

LA MUNICIPALIZACION DE LOS CENTROS, ¿UNA EXIGENCIA DE LA AUTONOMIA?

Joaquín Pelach I Busom

Esta comunicación pretende, a partir de la investigación de la situación de diversas escuelas de E.G.B. de las comarcas de Girona, presentar las reflexiones y sobre todo los interrogantes que este trabajo nos ha suscitado.

Nos apartamos del modelo de presentación de unos resultados. Nos parece más oportuno, en la situación de cambio necesario en que nos encontramos, presentar nuestras dudas y propiciar procesos de reflexión y de contraste. La Organización Escolar necesita, para seguir el proceso de enseñanza-aprendizaje, elementos nuevos que ayuden a mejorar la estructura organizativa en la que se asenta dicho proceso.

El trabajo lo realizamos aprovechando el sistema de control y evaluación de las prácticas de los alumnos de segundo y tercer curso de los estudios de Magisterio y consistió en una primera entrevista con el director de cada una de las escuelas (seis en total). En ella se le planteó el tema de las posibilidades de aplicación de la Reforma en la actual estructura organizativa y de las necesidades de cambio que sugiere. Se le pidió que comentara el tema con el Claustro de la escuela y concretamos una segunda entrevista para recoger sus opiniones y las del Claustro.

A partir de estas entrevistas intentamos realizar una síntesis. Los párrafos que vienen a continuación son el fruto de este intento. En ellos queda reflejado como elemento principal la necesidad de autonomía que los centros reclaman. Nos atreveríamos a definirlo como una petición formal de "destutelación" de la Administración sobre la escuela, tal como señalamos en la primera presentación de estas reflexiones en la "Jornada de Reflexión" organizada por el Consell Escolar de la Generalitat de Catalunya (Diciembre, 1991).

La Reforma del Sistema Educativo no propicia un simple cambio de denominación y variación de las estructuras generales (edad de los alumnos en las distintas etapas i ciclos,

nombre de los ciclos, etc...), si no que se nos propone una reorientación general del papel de transmisor cultural de la escuela desde la perspectiva de una nueva orientación psico-socio-pedagógica de los procesos de enseñanza aprendizaje de los alumnos. A grandes rasgos podemos decir que la concepción positivista de la cultura como conjunto de las "ciencias en abstracto" deja paso a la necesidad de encontrar el significado de "cultura" desde la construcción que realiza el individuo en interacción constante con su propio medio.

Es desde esta perspectiva desde la que planteábamos la necesidad de reorientar la organización y gestión de la escuela, entendida como marco de interacciones educativas.

Las organizaciones escolares, por la propia multidimensionalidad de la escuela, difícilmente son susceptibles de análisis dentro de un único marco teórico. Las múltiples realidades implican variadas aportaciones metodológicas. Lo que sí podemos decir es que existe un amplio consenso en diferenciar las organizaciones escolares de otros tipos de organizaciones. En los últimos años, y como reflejo de la complejidad de la institución escolar, nos encontramos con una gran cantidad de aportaciones teóricas y metodológicas. Esta complejidad puede ser analizada tanto desde las aportaciones estructurales como desde las relacionales (Gairín, 1987).

Entre las primeras podríamos hablar de la dificultad que representa para el maestro conectar o relacionar los objetivos que se propone con las exigencias del entorno entendido como supra-sistema. Este entorno es variable no tiene unos objetivos predeterminados a lo largo del proceso histórico. Los objetivos van cambiando su intencionalidad educativa, siguiendo los procesos ideológicos que vive la sociedad. Esta situación, de permanente variabilidad, al mismo tiempo que facilita un cierto grado de inseguridad entre los profesionales de la educación ayuda a que pueda producirse un desfase conceptual e ideológico.

Entre las dificultades relacionales podríamos hablar del carácter no competitivo de la escuela como institución, de la situación peculiar de los alumnos, elementos activos de la organización, que participan desde la obligatoriedad de asistir a la escuela. Por último cabe señalar que según diversos autores el profesionalismo de las personas que desarrollan tareas propias de la organización escolar por un lado incentiva su deseo de autonomía y de participación en la toma de decisiones y por otro, en situaciones organizativas lineales o autoritarias, les provoca un sentimiento contrario favoreciendo la inhibición (J. Gairín, 1987).

El reconocimiento de la complejidad de la escuela conlleva la constatación de la dificultad de organizarla. Difícilmente encontraremos una situación lineal que pueda resolvernos la problemática planteada. Este concepto -importante para comprender que no existe la receta organizativa general para la escuela- nos lleva a considerar la escuela (tal como la define M^a Teresa González, 1986) "como un fenómeno/realidad en la que convergen componentes materiales, estructurales y funcionales, relativamente objetivos;

componentes representacionales, culturales y sociocontextuales, constituidos básicamente por los individuos y grupos que pertenecen a la escuela; y componentes políticos, ideológicos y sociológicos, dialécticamente generados por y desde el conflicto, los intereses de clase incluso, la cultura dominante, etc. . "

A partir de aquí se trata de priorizar uno de los tres componentes y estructurar su organización a partir de estas prioridades. La consideración y definición que cada Claustro haga de la escuela le llevará hacia "su" modelo organizativo. Nos atreveríamos a decir que éste será el mejor modelo si responde a una reflexión sobre la propia práctica educativa y, a la vez, al convencimiento de estructurar sobre una base organizativa sólida su trabajo en la escuela.

Esta reflexión es, probablemente, uno de los procesos más complicados de realizar en el centro. La formación inicial, la práctica inicial e incluso el mercado editorial han facilitado la proliferación de procesos no reflexivos (rutinas) que configuran, en gran medida en muchos casos, la acción educativa.

Después de las entrevistas con los Directores escolares, es importante insistir sobre este tema desde la perspectiva del Proyecto Educativo entendido como primer paso necesario para organizar la escuela y darle sentido como globalidad del proceso que los alumnos desarrollan. Así lo planteábamos con Quim Franch en " Construir un Projecte d'Escola" (Ed.EUMO, 1986).

Es importante que hablemos de dos conceptos que, como ya hemos señalado, inciden positiva y negativamente sobre la disposición del Claustro en el momento de considerar la necesidad, conveniencia, oportunidad, ... de iniciar la reflexión sobre el Proyecto Educativo: autonomía y dependencia.

J.Trilla (1985) comenta que una escuela en funcionamiento (en el sentido de realización dinámica de un proceso) es el resultado o la resultante de una serie de elementos y factores interactuantes que podríamos clasificar en dos grandes grupos: el que estaría constituido por el conjunto de factores preexistentes que no se pueden alterar desde dentro sin entrar en conflicto con las instancias de poder y otro grupo que lo conformarían las expectativas que, sobre lo que habría de suceder dentro de la escuela, tienen sus usuarios directos (alumnos, maestros y personal no docente), los usuarios indirectos (la familia principalmente) y otros sectores interesados (partidos, sindicatos, asociaciones, grupos religiosos, etc...). El equilibrio entre estos dos grupos -o quizás sería mejor decir el desequilibrio- nos marcará la tendencia hacia una mayor autonomía o hacia una mayor dependencia.

El concepto dependencia lo utilizamos referido a la vinculación de la escuela con las instancias de poder. La normativa que nos viene de estas instancias será la que determinará el grado de dependencia. Si la presión normativa es alta, si llegan a la escuela reglamentaciones cerradas, orientaciones, recomendaciones, horarios, calendarios,...

tenderemos hacia la uniformidad escolar. Seguramente desde una perspectiva estrictamente funcional y de finalidad, esta dependencia puede solucionar diversos problemas: unificación de todo el sistema, facilidad de planificación y control con posibilidad de seguimiento ideológico, etc...

El concepto autonomía lo utilizamos referido a la poca proliferación de normativa impuesta. Desde la autonomía las escuelas tienen un ámbito funcional más amplio para establecer estrategias de acción, facilitando, por tanto, la posibilidad de asumir con más responsabilidad los resultados. Debemos señalar, sin embargo, que normativa y autonomía no son términos contradictorios. La autonomía se consigue, también, con la capacidad de autorregularse. La capacidad de elaborar la propia normativa y los mecanismos internos de la organización permite que la norma pueda ser aceptada, controlada y modificada por el conjunto de elementos que intervienen en el funcionamiento de la escuela (Ferrández, A., 1988)

En El grup classe (Darder et al., 1991), comentamos como el planteamiento curricular de la reforma consagra la autonomía de los centros y este principio debería respetarse escrupulosamente por parte de todas las instancias de la Administración educativa (central y autonómica).

Si el Proyecto Educativo Marco y el Diseño Curricular Base presentan un grado elevado de determinación, es decir, si fijan detalladamente los aspectos estructurales, organizativos, de funcionamiento y curriculares entonces podremos poner en duda la autonomía real de los centros y de sus profesores para establecer su propio Proyecto Educativo. Si esto sucede, no estaremos demasiado lejos de la imposición que suponen las programaciones vigentes hasta este momento.

Si, por contra, el Proyecto Educativo marco y el Diseño Curricular Base son realmente abiertos y flexibles, cada centro podrá elaborar, dentro de los márgenes establecidos, su propia propuesta educativa. Así cada centro, en función del contexto en que realiza su actividad podrá y deberá elaborar el Proyecto Educativo propio.

Pero para poder asumir la autonomía la escuela necesita cubrir dos necesidades básicas. Una es la dotación de infraestructura y recursos necesarios para poder realizar correctamente la función social que tiene encomendada. La otra que los profesionales reciban, en su formación inicial y en una buena programación de la formación permanente, la preparación necesaria para poder intervenir en el proceso educativo, reflexionando sobre su propia práctica y participando en el debate constante que tendría que ser el motor de toda escuela. Como señala P. Darder estudios recientes sobre la calidad educativa (OCDE, 1989) constatan que la actividad docente incrementa considerablemente su eficacia cuando es fruto de una serie de decisiones discutidas y asumidas colectivamente por los equipos de profesores de los centros.

En esta práctica de reflexión la elaboración del Proyecto adquiere una dimensión importante. Si los centros están bien dotados de personal y material se podrá organizar con más facilidad el proceso de debate interno que el Proyecto presupone. Una buena prioridad de formación podría ser, ahora que los centros reducen el número de alumnos, potenciar este debate facilitando tiempo dentro del horario lectivo. Bien es verdad que esto implicaría una determinada opción de política educativa y que necesitaría que todos los niveles de la Administración estuvieran convencidos de la necesidad de dar autonomía real a los centros.

Con el Proyecto Educativo elaborado, organizar el centro sería más fácil. Definiríamos qué queremos y qué finalidades priorizamos. Podríamos completarlo con los componentes curriculares necesarios y así ganar coherencia a la hora de realizar las planificaciones y programaciones anuales. De esta forma el proceso de elaboración de las normas de regulación interna del centro respondería más a las finalidades y objetivos que queremos conseguir que a una estrategia (disciplina) de organización del grupo o de la institución.

Esta era la previsión que apuntava la LODE y que con la LOGSE ha ganado orden y coherencia. Existe una estructura organizativa general para las escuelas del Sistema Educativo que requiere una organización particular que, atendiendo a la historia y al entorno de cada centro, le dote de la estructura "estructurante" de la función educativa que desarrolla.

Para que este proceso se complete adecuadamente no podemos olvidar el necesario control social que requiere. Este sólo se podrá desarrollar con normalidad a partir de una modificación substancial de la situación actual. La credibilidad del sistema educativo pasa necesariamente por una aproximación del control al "usuario". El centralismo educativo y su consiguiente administrativización han propiciado un sentimiento de alejamiento de la escuela de su entorno.

La dependencia directa de los centros de enseñanza de una Administración, alejada de sus usuarios, sólo consigue distanciar y eliminar la responsabilidad del entorno (los padres como elemento clásico, pero hay otros más) y encarecer el funcionamiento del Sistema Educativo, ampliando los niveles en donde sólo se producen "procesos administrativos" que no inciden necesariamente sobre una mayor eficacia de los procesos educativos que son los esenciales del sistema.

Los dos aspectos son muy importantes: tanto la cohesión del tejido social que puede reforzar el sentido educativo de la escuela, como el ahorro económico que un auténtico reforzamiento de la autonomía de los centros representaría. "A nivel estructural deberíamos intentar acercar la escuela a su propio entorno para intentar una simbiosis perfecta y propondríamos como solución posible la municipalización de la escuela" (Pèlach, J., 1981). Esta propuesta apuntada hace ya diez años se ha visto reforzada con las entrevistas con los Directores. No podemos pedir integración al proyecto de la escuela del

tejido social (incluyendo maestros y padres) si no ofrecemos una posibilidad real de participación y control.

Deberíamos empezar un amplio debate sobre el tema de la municipalización. "La necesidad de que la gente normal, de a pie, haga suyas las decisiones colectivas que le afectan es uno de los problemas que tiene planteada nuestra sociedad. Si esto es importante a nivel de organización social más lo es en el campo de la educación" (Pèlach, J. 1981). El propio debate tendría que plantearse como un proceso de participación y en este sentido hay experiencias recientes en nuestro entorno europeo que podrían servirnos de referencia inmediata.

Al iniciar este debate podríamos señalar como ejemplo de su complejidad que la municipalización que comentamos requiere una dependencia del municipio, o poder local correspondiente, de los profesionales de la educación. Esto comportaría la desaparición de los cuerpos estatales de funcionarios por lo que al personal de los centros se refiere.

También podría servirnos de referencia toda la experiencia acumulada en el campo de la organización de la educación no-formal. Las aportaciones del I Congreso Internacional de Ciudades Educadoras (Barcelona, 1990), son un buen muestrario de las posibilidades de la gestión educativa municipal. Finalmente, y sin pretender ser exhaustivos, quisiéramos apuntar las eficaces y prestigiosas Escuelas Municipales de Barcelona como una referencia inicial a tener en cuenta.

No creemos que desde aquí tengamos que plantear el posible diseño. No era esta nuestra intención. La necesidad-demanda de mayor autonomía, que hemos captado en las entrevistas, nos ha movido a replantear la propuesta de municipalización y el marco de un Congreso de Organización Escolar nos ha parecido el más oportuno.

BIBLIOGRAFIA

- Darder, P; Franch, J.; Coll, C.; Pèlach, J. (1991) **El grup-classe**. EUMO. Vic.
- Ferrández, A. (1988). "Dimensión normativa de la Organización Escolar: adecuación o innovación". **Bordón**. v.40, n.º2. Sociedad Española de Pedagogía, pp.189-220.
- Franch, J.; Pèlach, J. (1986) **Construir un Projecte d'Escola**. EUMO. Vic.
- Gairín, J. (1987) **Proyecto docente de Organización Escolar**. Departamento de Pedagogía y Didáctica. Universidad Autónoma de Barcelona.
- González, M^a Teresa. (1986). **Proyecto Docente de Organización Escolar**. Universidad de Murcia.
- Pèlach, J. (1981) **Prospectiva de l'Educació a Girona**. Universidad de Barcelona.
- Trilla, J. (1985) **Ensayos sobre la escuela**. Laertes. Barcelona.
- I Congrés Internacional de Ciutats Educadores (1990). **Banc Internacional d'Experiències Educatives: catàleg novembre de 1990**. Ajuntament de Barcelona.