



Revista de
Educación

Enero-Abril 1981 - n.º 266

La administración del centro escolar

- * **La teoría de la organización escolar**
- * **La dirección del centro escolar**
- * **La administración educativa y su proyección en el centro escolar**

CONSEJO DE DIRECCION

Presidente:

Miguel Angel Arroyo Gómez
Secretario General Técnico

Vocales:

Manuel de Puelles Benítez
Vicesecretario General Técnico

Emilio Lázaro Flores
Subdirector General de Estudios

Pedro Maestre Yenes
Subdirector General de Organización y Automación

Mariano Sanz Royo
Subdirector General de Cooperación Internacional

Manuel Martínez Bargueño
Subdirector General de Educación en el Exterior

José María Merino Sánchez
Gerente del Servicio de Publicaciones

CONSEJO DE REDACCION

Directora: Angeles Quiralte Castañeda

Secretario: Manuel Osorio Moreno

Equipo de Redacción:

José María Costa y Costa
Inés Chamorro Fernández
María Teresa Gómez Condado
José María Haro Sabater
Elena Lucas Fernández
Angel Moruno Morillo
Fermina Sánchez Aranda
Marina Sastre Hernangómez
Fernando Valderrama Martínez
María del Rosario Varón Cobos

© Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia

ISSN 0034-8082

Revista cuatrimestral

Publicación de la Secretaría General

Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia

Alcalá, 34. Madrid-14 (España)

Edita: Servicio de Publicaciones del MEC

Ciudad Universitaria, Madrid-3 (España)

Depósito Legal: M: 57/1958

Imprime: Artes Gráficas Iberoamericanas, S. A. Tomás Bretón, 51. Madrid-7.

La Dirección de la Revista no se hace
responsable de los juicios personales
de sus colaboradores

Número 266 • Enero-Abril, 1981



**SUSCRIPCIONES EN EL SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA
CIUDAD UNIVERSITARIA - MADRID-3 (ESPAÑA) - Teléfono 449 77 00**



REVISTA DE EDUCACION

Año XXVIII - N.º 266

enero - abril 1981

Sumario

	Págs.
EDITORIAL	3
ESTUDIOS GENERALES	
GONZALO GOMEZ DACAL: La teoría general del sistema, aplicada al centro escolar	5
H. L. GRAY: La teoría de la organización escolar	41
DAVID ISAACS: La organización y dirección del centro escolar ...	55
EMILIO LAZARO FLORES: La administración educativa y su proyección en el centro escolar	79
PEDRO MUNICIO: La estructura del centro escolar	95
ARTURO DE LA ORDEN HOZ: La escuela en transición	133
SECCIONES FIJAS	
● INFORMACION EDUCATIVA	
Conferencia del Consejo de Europa sobre «Educación de adultos: diez años de innovación - perspectivas para los años ochenta». Conclusiones del Simposio internacional de Sociología de la Educación. Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia. X Simposio de la Sociedad Española de Lingüística. Conferencia de Rectores de Austria. Proyecto de creación de Bibliotecas públicas en centros escolares	151
● COOPERACION INTERNACIONAL	
<i>Cooperación Bilateral:</i>	
Programa de cooperación cultural entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Arabe de Egipto. Programa de cooperación cultural entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino Hachemita de Jordania	161

Cooperación Multilateral:

Reunión del Foro de la Juventud de las Comunidades Europeas.
Acción cultural de las Comunidades Europeas. Consejo de
Europa. OCDE. UNESCO. Actividades de otros organismos. 162

● **ACTUALIDAD EDUCATIVA**

Bélgica, Canadá, Comunidad Europea, España, Estados Unidos,
Francia, Gran Bretaña, Italia, República Federal de Alemania. 167

● **CRONICA LEGISLATIVA** 189

● **LA EDUCACION EN IBEROAMERICA**

Legislación 191

La Educación en las Revistas 193

● **BIBLIOGRAFIA** 199

● **LA EDUCACION EN LAS REVISTAS** 221

EDITORIAL
ESTUDIOS GENERALES
GONZALO GOMEZ DICAL: La teoría general del sistema del centro escolar
H. J. GRAY: La teoría de la organización escolar
DAVID BRAGGS: La organización y dirección del centro escolar
EMILIO LAZARO FLORES: La administración educativa y su proyección en el centro escolar
PEDRO MEDICIO: La estructura del centro escolar
ARTURO DE LA ORDEN HOZ: La escuela en transición
SECCIONES FIJAS
● **INFORMACION EDUCATIVA**
Conferencia del Consejo de Europa sobre Educación de adultos
Conclusiones del Simposio Internacional de Socio-psicología
El Simposio X organizado por la Sociedad Española de Lingüística
Las Conferencias de Psicología de la Universidad de Granada
● **COOPERACION INTERNACIONAL**
Cooperación bilateral
Programa de cooperación cultural entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Árabe de Egipto
Cooperación cultural entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Democrática Alemana
El programa de cooperación cultural entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Democrática Alemana

Editorial

Es un lugar común en la literatura sociológica y pedagógica, el señalar las relaciones entre la sociedad y la escuela, así como la doble dirección de tales relaciones. En efecto, las formas de vida y comportamiento de una sociedad generan formas e instituciones educativas; y éstas, por su parte, junto con otros factores sociales, impulsan el cambio en los valores de una comunidad y en sus conductas.

La escuela de la época estamental es elitista, está al servicio de la minoría que ocupará los cargos de dirección y surge por la iniciativa casi exclusiva de las órdenes religiosas.

A partir de la Revolución Francesa y la industrialización, surge la aspiración a una educación universal, gratuita y obligatoria, que en cada país adoptará formas distintas acordes con su peculiar evolución social, política y económica. Con independencia de la lucha política, centrada en el problema de la secularización-confesionalidad de la enseñanza, se va imponiendo la idea de considerar servicio público a la educación, fenómeno que se irá concretando en los diversos sistemas escolares nacionales.

Aparece así en el siglo XIX, y en el nivel elemental, la escuela graduada, motivada por la considerable afluencia de alumnos, consecuencia a su vez del fenómeno socio-económico, de la progresiva concentración de la población en los núcleos urbanos industriales y la paulatina penetración en el campo social de la idea de una educación popular generalizada. Todo ello, por su parte, no se reduce a la mera mecánica de organizar a un mayor contingente de estudiantes, sino que supone la aparición de una nueva perspectiva, una redefinición de los objetivos de la educación y de la escuela, paralela a la transformación de las estructuras sociales y la modificación profunda de la jerarquía de valores, creencias y costumbres de la sociedad. A la escuela graduada mencionada, acompañan la escuela secundaria, como preparación para la Universidad, las escuelas normales para la preparación de los maestros, las reorganizaciones universitarias, etc.

Este proceso de interrelación sociedad escuela, sigue adelante de modo irreversible y así, a partir de la década de los pasados años 60, en concordancia con los cambios económicos y sociales —crecimiento y desarrollo material— se llega a un nuevo momento en la vida de los centros escolares. Aparecen nuevos programas y planes de estudio, nueva

organización, nuevos edificios y mejores instalaciones y equipos, crece espectacularmente el número de profesores y alumnos, se prolonga significativamente la escolaridad obligatoria, y todo ello, una vez más, acompañado de nuevas actitudes sociales ante la escuela.

Sin embargo, pese a todos esos cambios de los últimos años, quizá nunca ha sido mayor la insatisfacción social con la escuela ni la conciencia de que no se ha conseguido acertar todavía respecto a sus objetivos, a su organización y gestión, a sus relaciones con la comunidad a la que sirve, ni hay acuerdo básico sobre el modelo a que debe responder. Podemos decir que la crisis económica, social y política tienen su reflejo en la crisis de la escuela. Todo ello, probablemente, debido a que el centro escolar actual, con su tendencia a la autonomía, con las nuevas formas de participación que ofrece a través de la llamada comunidad educativa, con el aumento de sus relaciones con otras entidades diversas, se presenta, cada vez más, como una institución compleja, ello hace que, en todo caso, la «administración» del centro escolar sea un tema candente.

REVISTA DE EDUCACION ha querido colaborar en el tema y por ello dedica este número a la Administración del Centro Escolar. En él se tratan algunos aspectos significativos, y así, desde el punto de vista de la pura técnica de organización, se hace un estudio de la aplicación de la teoría de sistemas a la institución escolar, considerada ésta como un sistema dinámico en permanente evolución, en cuya configuración influye decisivamente un mecanismo de ajuste permanente a su entorno.

Desde un punto de vista menos técnico, se investigan las teorías de las organizaciones educativas, su evolución, los distintos aspectos que presentan, etc., así como el hecho de que el centro escolar sea una estructura y, como tal, presente unas exigencias de eficacia, competitividad y adecuación.

En un plano más concreto, pero todavía dentro del ámbito de la organización educativa, se plantean los temas de la función directiva, la dirección por objetivos, el problema del ideario del centro educativo y su distinción con el Ideario Educativo.

En otro plano diferente, se aborda el tema de la administración educativa y su proyección en el centro escolar, haciendo una referencia extensa a la administración educativa descentralizada, cuyo mejor exponente sería la experiencia inglesa, junto con un resumen de la historia de la administración educativa española, de tipo centralizado, terminándose con algunas consideraciones sobre el posible futuro de las relaciones entre administración educativa y centro escolar, en los países centralizados, todo ello con vistas a una mejor eficacia del sistema.

Finalmente se pone de manifiesto cómo la escuela española hoy se halla en uno de esos períodos en que la transición, el cambio de estructuras, objetivos y valores adquieren una relevancia tal que llegan a constituir el rasgo fundamental de la institución.

El presente número de REVISTA DE EDUCACION se completa con las habituales secciones fijas de «Información Educativa», «Cooperación Internacional», «Actualidad Educativa», «Crónica Legislativa», «La Educación en Iberoamérica», «Bibliografía» y «La Educación en las Revistas».

Estudios generales

LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS APLICADA AL ANALISIS DEL CENTRO ESCOLAR

GONZALO GOMEZ DACAL *

1. Prenotandos

La aplicación de la teoría de sistemas a la organización y funcionamiento de la empresa es, cada vez más, una exigencia y un recurso para alcanzar las cotas de eficacia necesarias para una gestión competitiva.

Resulta, así, normal encontrar la terminología y los principios de la teoría de sistemas en la fijación de objetivos, toma de decisiones, establecimiento de estrategias organizativas, diseño del *sistema* de comunicación e información, procedimientos de control, etc.

La idea de sistema es antigua en el pensamiento humano, respondiendo al hecho de que los fenómenos psíquicos, físicos, biológicos, sociales, etc., se producen en un contexto general que es el que los hace posibles y les da sentido.

De forma general, la teoría de sistemas es tributaria del estructuralismo filosófico y científico, por cuanto es a partir de los principios que define esta corriente del pensamiento donde encuentra sus raíces.

Pensadores como Durkheim, en el campo de la sociología científica (cuando define, sobre todo, los «sistemas» sociales); Saussure (con sus estudios sobre estructuralismo lingüístico), Marx (con sus aportaciones al estudio de los sistemas económicos), Piaget (con aportaciones muy significativas al estructuralismo en psicología), Spencer, etc., han ido sentando los principios que permiten considerar que las explicaciones de los fenómenos sociales, económicos, lingüísticos, psicológicos, etc., exigen una referencia constante al contexto o sistema del que forman parte.

En la aplicación de estos principios al diseño de la teoría de sistemas tie-

* Inspector General de Educación Básica del Estado.

nen un papel preponderante, y muy singular, L. von Bertalanffy (1), Johnson, Kast y Rosenzweig (2), Boulding (3), etc.

Hablar hoy de sistemas, y de teoría de sistemas, implica, sobre todo, referirse «a una metodología del conocimiento y de la actuación en los campos correspondientes a la misma, mediante la cual es posible interrelacionar los conocimientos de otras ciencias en ella» (4). Toda ciencia, en efecto, puede ser descrita como un conjunto sistemático, organizado, con una estructura racional, coherente, interrelacionado, de conocimientos, ideas, principios y leyes. En la actualidad, se percibe, cada vez más, que existen coincidencias estructurales en la organización de los distintos dominios científicos (físicos, sociales, etc.).

En este sentido es tremendamente válida la afirmación de Bertalanffy en la que señala que «es necesario estudiar no sólo partes o procesos aislados, sino considerar los problemas dentro de la organización y estructura en la que se definen como resultado de la interacción dinámica de sus componentes, por cuanto su comportamiento difiere según se analicen aisladamente o en conjunto».

En la aplicación de la teoría de sistemas a la organización han influido notablemente los desarrollos actuales de determinadas técnicas, tales como la Investigación de Operaciones (I.O.), programas de simulación por ordenador, estadística, etc. Muchas de estas técnicas exigen, en efecto, la definición de sistemas en las organizaciones compatibles con los sistemas lógicos y operativos que en las mismas se utilizan.

En el campo de la empresa, el singular papel de los sistemas se acentúa por el importante papel que tienen las organizaciones en la sociedad actual. Ya Bertrand Russell escribió que «en el mundo del futuro al individuo le será imposible lograr metas importantes si no es a través de una organización».

Ahora bien, conseguir que una organización funcione, y que funcione con eficacia, exige conocer a la propia organización, a través de sus elementos y de las relaciones de ellos con el todo, a lo que puede contribuir, decisivamente, la teoría de sistemas.

La aplicación de la Teoría General de Sistemas al análisis de la estructura y funcionamiento de las instituciones escolares no ha hecho más que comenzar. Creemos, sin embargo, que en un futuro próximo este importante instrumento para el estudio de la estructura y el comportamiento de las organizaciones ha de permitir renovar, y racionalizar, las soluciones actualmente existentes en materia de organización escolar, y de estructuración del propio sistema educativo (5).

En este artículo damos a conocer al lector interesado un adelanto de lo que podría ser un estudio más amplio, que está en fase de realización, dirigido a ofrecer vías para una aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Organización y Administración escolares.

(1) Bertalanffy, L. von: *General System Theory*, New York, 1972.

(2) Johnson, R. A., Kast, F. E., Rosenzweig, J. E.: *The Theory and Management of Systems*, N. Y., 1967.

(3) Boulding, K. E.: *General Systems Theory*, Management Science, 1956.

(4) Pozo Dasrro, F.: *La dirección por sistemas*, Madrid, 1974.

(5) En España existen en este sector científico aportaciones importantes, entre las que cabe destacar las del doctor Sanvisens Marfull de la Universidad de Barcelona, que ha publicado, entre otros trabajos, «El enfoque sistemático en la metodología educativa» (la educación como sistema), en *Reforma cualitativa de la educación*, Sociedad Española de Pedagogía, Instituto San José de Calasanz del C.S.I.C., Madrid, 1972.

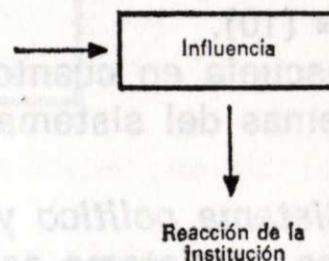
2. La Institución escolar como sistema

La Institución escolar debe ser concebida como un sistema que adopta una estructura determinada por su interacción con otros sistemas, con los que mantiene una permanente, y productiva, interacción.

La escuela ha de ser considerada un sistema dinámico en permanente evolución, en cuya configuración influye, decisivamente, un mecanismo de ajuste permanente a su entorno, a sus exigencias y requerimientos.

Este mecanismo de adaptación permanente se refleja claramente en este diagrama:

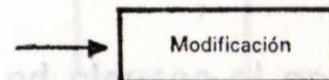
Acción del entorno sobre la institución



Reacción de la institución

Adaptación

Acción de la institución sobre el entorno



Respuesta del entorno

Resultados

Puede apreciarse que las relaciones institución escolar/entorno son de doble sentido, y que producen, de una parte, una adaptación permanente de la institución escolar a su medio y, de otra, una modificación del propio entorno como consecuencia de la influencia que sobre el mismo ejerce el Centro educativo.

La relación escuela/entorno ha de entenderse, según este planteamiento, como una interacción, lo que nos lleva a una postura de síntesis respecto de quienes sostienen que es el entorno el que determina y condiciona lo educativo [Durkheim, E. (6), Natorp, P. (7), Ottaway, A. K. C. (8)], y los que afirman la preponderancia de la educación respecto del medio.

Hoy nos resulta evidente la existencia de esta interacción permanente, variable y productiva, de la escuela con el entorno social, económico, cultural, político, en el que se asienta, y al que, conjuntamente con la acción de otros

(6) Durkheim, E.: *Educación y Sociología*, Madrid.

(7) Natorp, P.: *Sozial pädagogik*, Stuttgart, 1908.

(8) Ottaway, A. K. C.: *Education and Society*, Londres, 1953.

subsistemas, con los que se mantiene en permanente intercambio, contribuye a conformar.

Para L. Filho, esta interacción hace que la labor escolar «se coordine con las demás manifestaciones sociales, y ello no sólo de manera implícita, sino también explícitamente» (9).

También para F. de Azevedo la escuela debe ser concebida como un subsistema del sistema social general: «puede afirmarse que la escuela es una institución solidaria del conjunto de las instituciones sociales y que en su evolución no sólo en el aspecto morfológico, sino también desde el punto de vista de las relaciones de subordinación con otras instituciones (domésticas, políticas, religiosas), sigue en cada época las líneas de la evolución social general» (10).

La escuela en cuanto subsistema entra en relación, de forma directa, con subsistemas del sistema social general, entre las que conviene señalar:

- *Sistema político y administrativo* en el que se inscribe, como subsistema, el sistema escolar.
- *Sistema escolar del país.*
- *Entorno social, cultural, económico, ideológico*, en el que se inserta la institución escolar en cuanto tal.
- *Entorno sociocultural, económico, etc.*, de las familias de los alumnos que asisten al Centro.
- Otros.

Si bien la escuela ha de ser considerada, según hemos visto, como un subsistema integrado en sistemas más amplios, esta institución es, en sí misma, un sistema complejo, integrado por diversos subsistemas, cada uno de los cuales ofrece el soporte necesario para que el sistema «escuela» alcance sus objetivos. Los elementos básicos de este sistema aparecen en el diagrama que figura en la página 9 (11).

3. Los objetivos y los fines

La actividad de las organizaciones se dirige a la consecución de metas u objetivos con el máximo de eficacia, y estos objetivos determinan la estructura y funcionamiento de los sistemas que la integran. Los objetivos justifican, pues, la organización, que en gran manera se constituye en función de los mismos.

El papel de los objetivos como determinantes del trabajo de las organizaciones ha sido destacado en los últimos desarrollos de la ciencia de la administración y de la organización, conocidos precisamente como «Administración por objetivos».

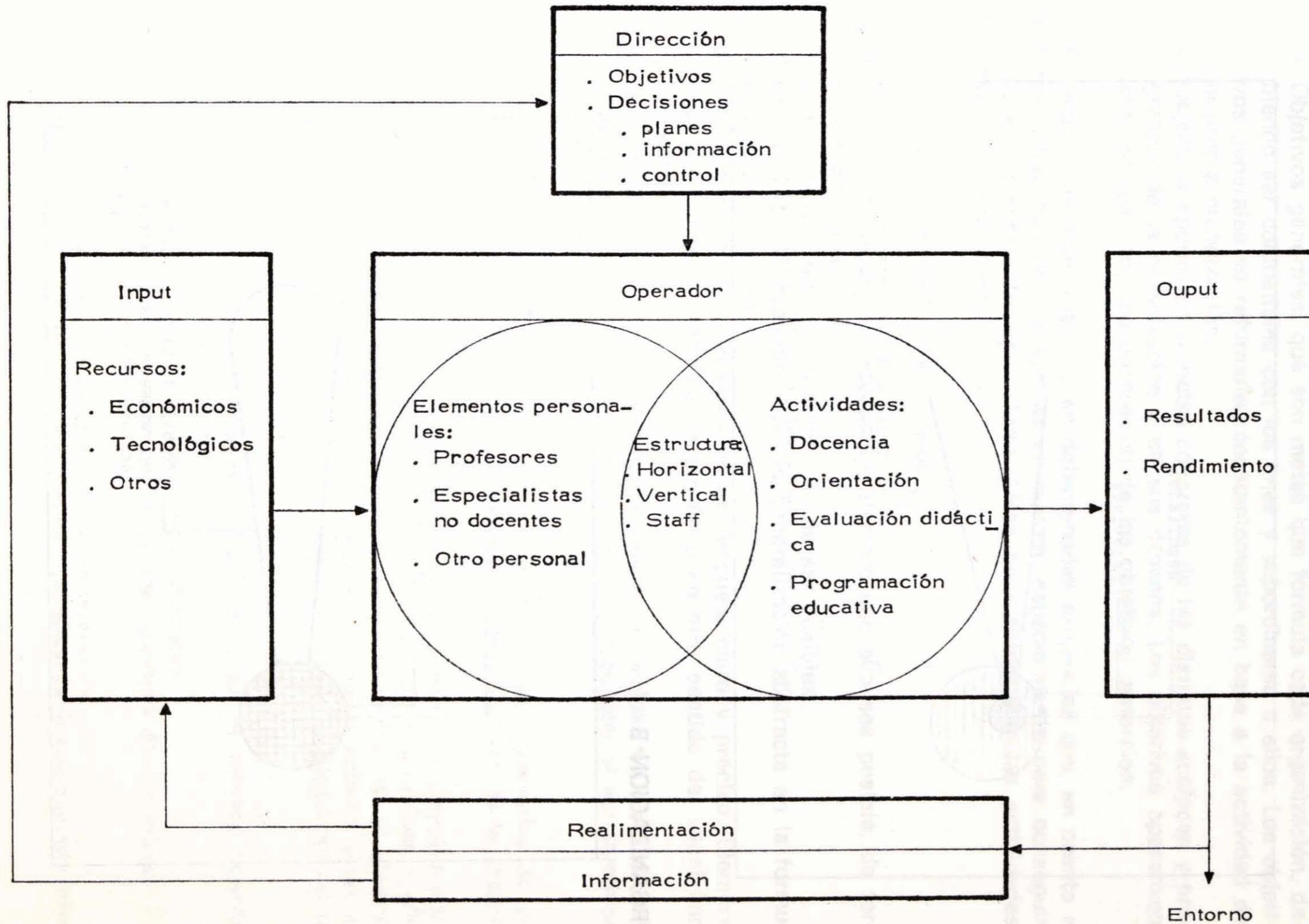
Los objetivos son, en gran medida, una formulación anticipada de los logros que se pretenden. En realidad, los «objetivos son el punto de llegada; por ello de algún modo se identifican» (12).

(9) Filho, L.: *Organización y Administración Escolar*, Buenos Aires, 1965.

(10) Azevedo, F. de: *Sociología de la educación*, México, 1966.

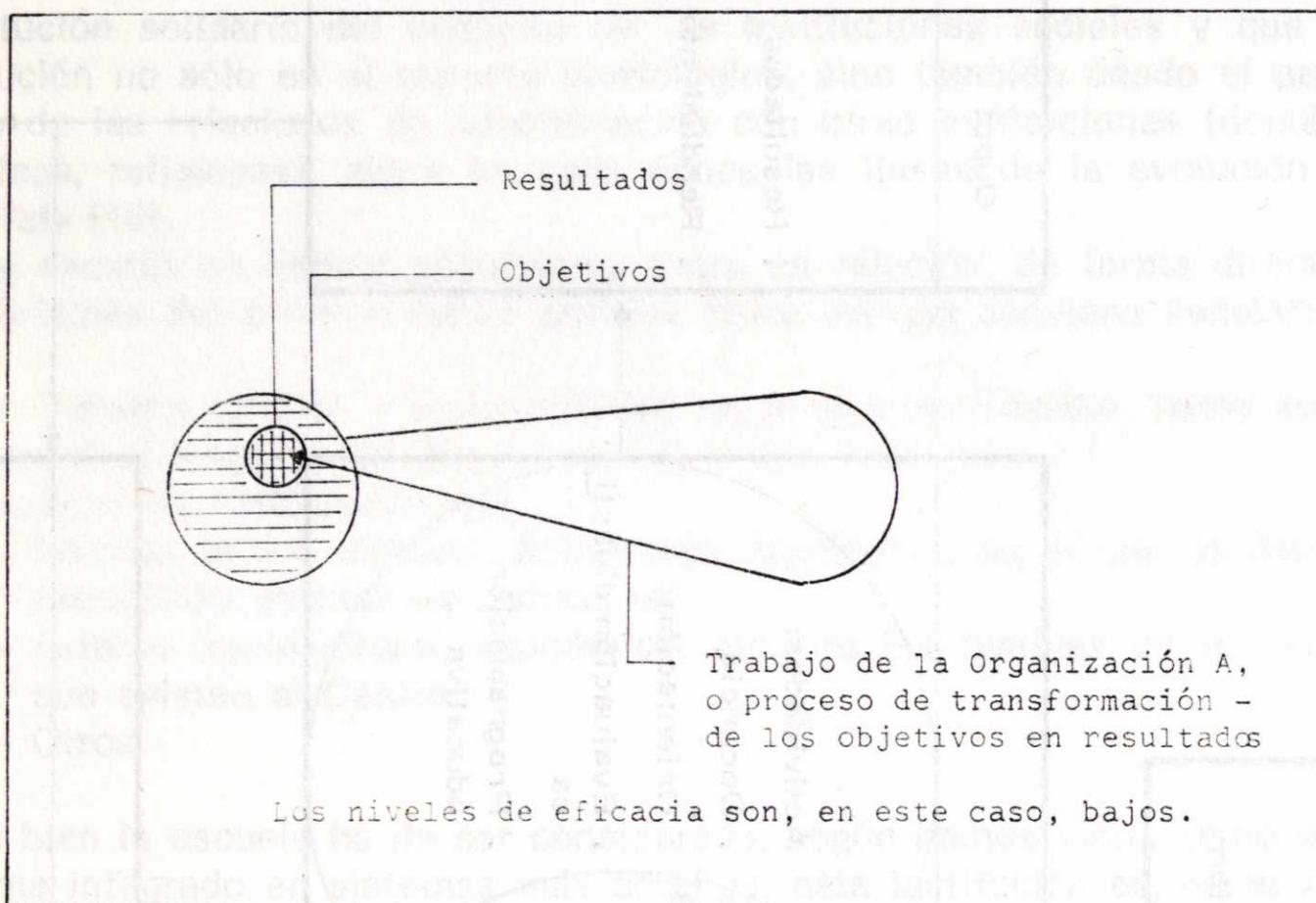
(11) Adaptado de Murdick Anu. R. G., y Ross, J. E.: *Information Systems for modern Management*, N. Y., 1971.

(12) Reyes Ponce, A.: *Administración por objetivos*. México, 1971.

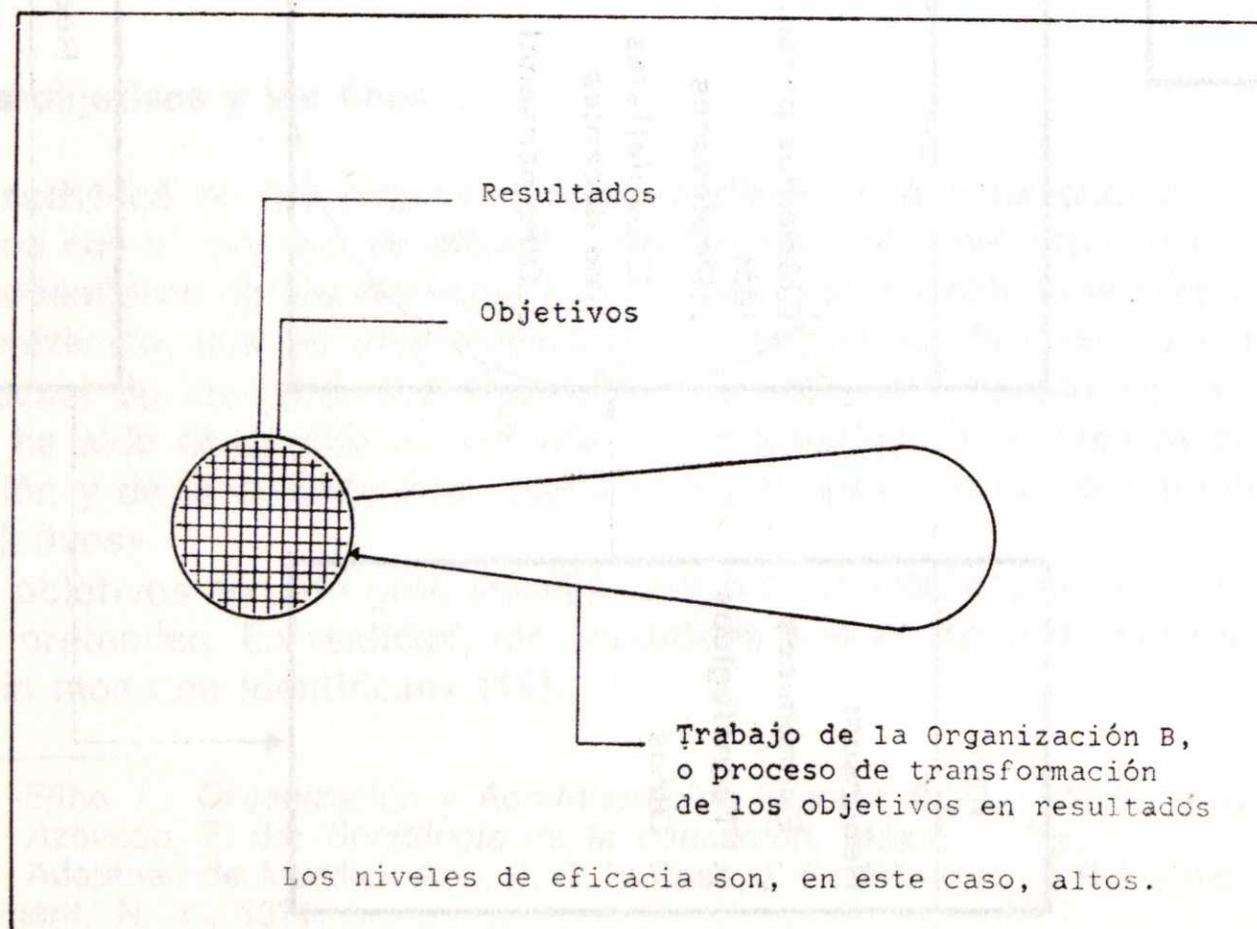


La actividad o trabajo de las organizaciones pretende alcanzar la máxima coincidencia entre resultados y objetivos, constituyendo la relación resultados/objetivos el indicador más claro de eficacia de las mismas, tal como se refleja en los dos siguientes gráficos:

ORGANIZACION A



ORGANIZACION B



Desde el punto de vista terminológico conviene diferenciar entre:

- Fines o metas que suelen definir a la propia organización y que, en cierta medida, establecen su carácter. Los fines se determinan en gran medida desde fuera de la organización, por sus promotores, y condicionan la actividad de la misma. Los fines son muy estables.
- Objetivos generales, que son metas que formula cada organización, debiendo ser compatibles con los fines y subordinarse a ellos. Los objetivos generales se reformulan constantemente en base a la actividad de la propia organización.
- Objetivos operativos o metas concretas de las distintas acciones y programas de la organización y de sus órganos. Los objetivos operativos son, en realidad, una concreción de los objetivos generales.

En materia de objetivos, existen determinadas exigencias que, en cuanto a su formulación, han de ser tenidas en cuenta, especialmente para conseguir que queden lo suficientemente claros como para determinar las actividades dirigidas a su consecución.

Entre estas exigencias cabe señalar:

- a) Dos objetivos deben expresarse, siempre que ello sea posible, de forma cuantitativa.
- b) Los objetivos que se formulen han de ser posibles.
- c) Ha de evitarse cualquier tipo de generalización abstracta en la formulación de objetivos.
- d) Los objetivos se expresarán en un lenguaje claro y preciso. Siempre que se utilicen determinados términos en otro sentido del usual han de definirse.
- e) Se establecerán criterios y procedimientos de evaluación; es decir, en todo momento debemos determinar, con total precisión, si los objetivos propuestos han sido o no alcanzados» (13).

La formulación de objetivos, por otra parte, suele estar precedida de un diagnóstico de la situación y de las condiciones y posibilidades de la organización, tal como se refleja en el siguiente ejemplo:

En el centro «A» se llega a la conclusión de que no hay una adecuada convivencia entre los alumnos, especialmente en actividades no académicas, y ello a pesar de que uno de los objetivos generales exige: «Generar en el alumno hábitos de compañerismo, colaboración y convivencia en el estudio y en el ocio.» Como consecuencia de ello, se realiza un cuidado diagnóstico de la marcha del centro, encontrándose que:

- a) El tiempo dedicado a actividades complementarias es mínimo (menos del 10 por 100 del tiempo total).
- b) No existe material para realizar estas actividades.
- c) No se conocen los intereses del alumnado respecto de actividades no académicas.

(13) Gómez Dacal, G.: *Bases para una dirección científica en la empresa educativa*, Burgos, 1973.

- d) Los profesores no tienen un concepto claro de en qué consisten estas actividades ni de cómo realizarlas, etc.

Con apoyo en la información obtenida se inicia un programa tendente a superar esta situación:

1.º *Objetivos sectoriales del programa:*

- Realizar un estudio de los distintos tipos de actividades no académicas (complementarias).
- Desarrollar una investigación para conocer los intereses del alumnado en este campo.
- Dotar al centro de las instalaciones y medios que proceda para la realización de las actividades complementarias a introducir.
- Preparar y motivar al profesorado para dirigir tales actividades.
- Utilizar un 20 por 100 del tiempo escolar en estas actividades.

2.º *Actividades a realizar* (se formulan aquellas que proceda para el logro de los objetivos previstos: preparación de instalaciones, adquisición de material, reuniones de estudio del profesorado, etc.).

3.º *Organos responsables* (se señala qué órganos han de elaborar, aplicar y supervisar el programa).

En materia de objetivos, conviene tener en cuenta, además, que en una organización han de formularse en distintos niveles y ámbitos; existen así:

- Objetivos de la dirección.
- Objetivos para determinados departamentos.
- Objetivos a nivel de unidad de producción (una clase, por ejemplo), etc.

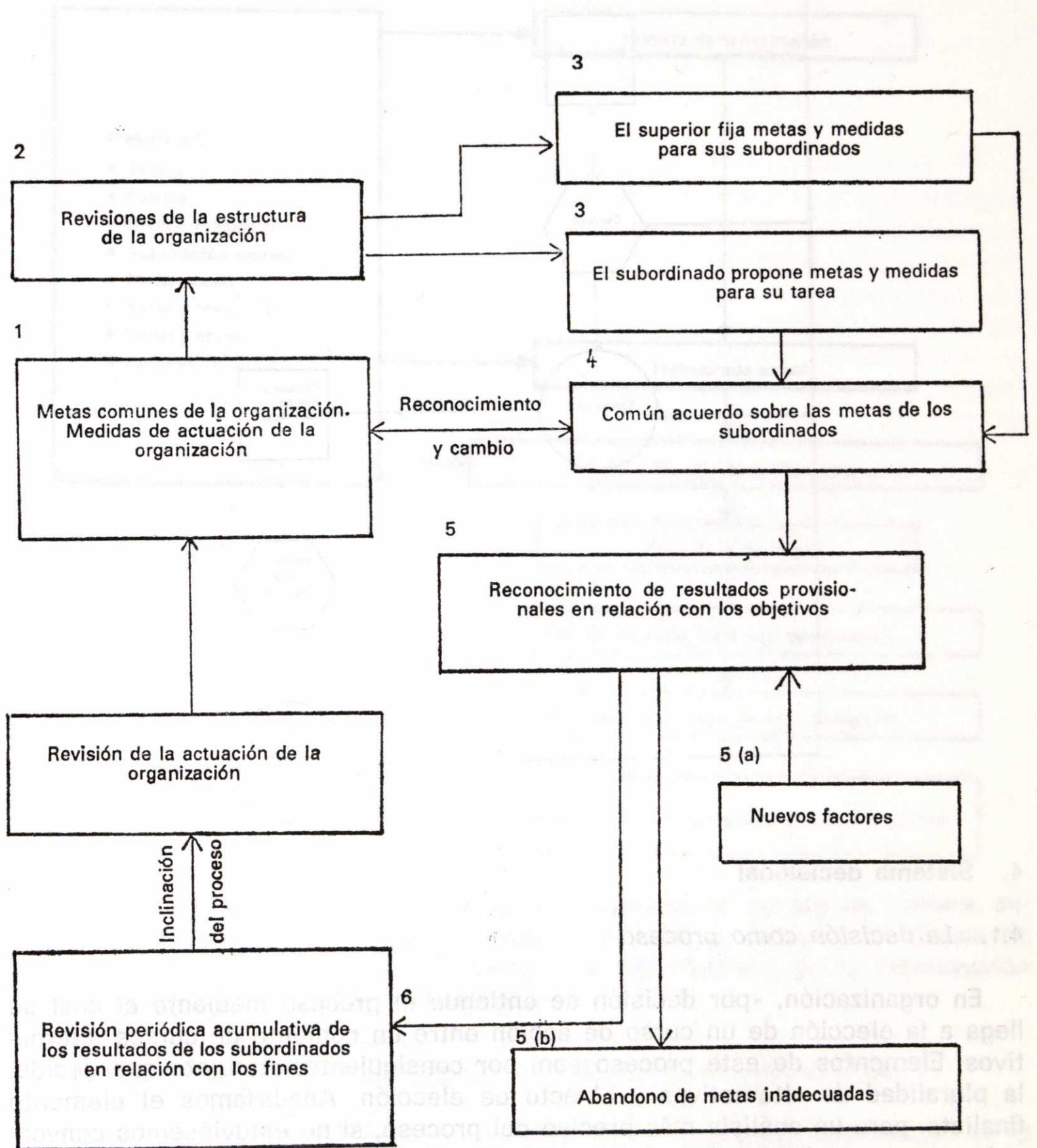
Estos objetivos han de estar perfectamente jerarquizados e interrelacionados, por cuanto los más generales se alcanzan precisamente a partir de la consecución de los de menor ámbito.

Un objetivo para la dirección de un centro escolar puede ser, por ejemplo, «alcanzar una tasa de fracaso escolar en matemáticas no superior al 10 por 100, sin que se disminuya el nivel de exigencia de los planes y programas de trabajo ni las normas de valoración».

La consecución de este objetivo supone que jefatura de estudios, departamento de matemáticas, departamento de orientación, profesorado, etc., señalen, y se le señalen, objetivos referidos a sus diferentes ámbitos de actividad, todos ellos compatibles con el objetivo general, a cuya consecución han de contribuir.

Por último, señalamos que en la Administración por objetivos se establece un ciclo que permite una renovación constante de las metas en base a los resultados que se alcanzan. Para G. S. Odiorne este ciclo es el siguiente (14):

(14) Odiorne, G. S.: *La dirección por objetivos*. Barcelona, 1972, pág. 87.



Resulta claro, pues, el sistema dentro del que se inscriben los objetivos, y que queda reflejado, muy esquemáticamente, en el siguiente diagrama:

El superior fija metas y medidas para sus subordinados

El subordinado propone metas y medidas para su tarea

Común acuerdo sobre las metas de los subordinados

Reconocimiento de resultados provisionales en relación con los objetivos

Abandono de metas inadecuadas

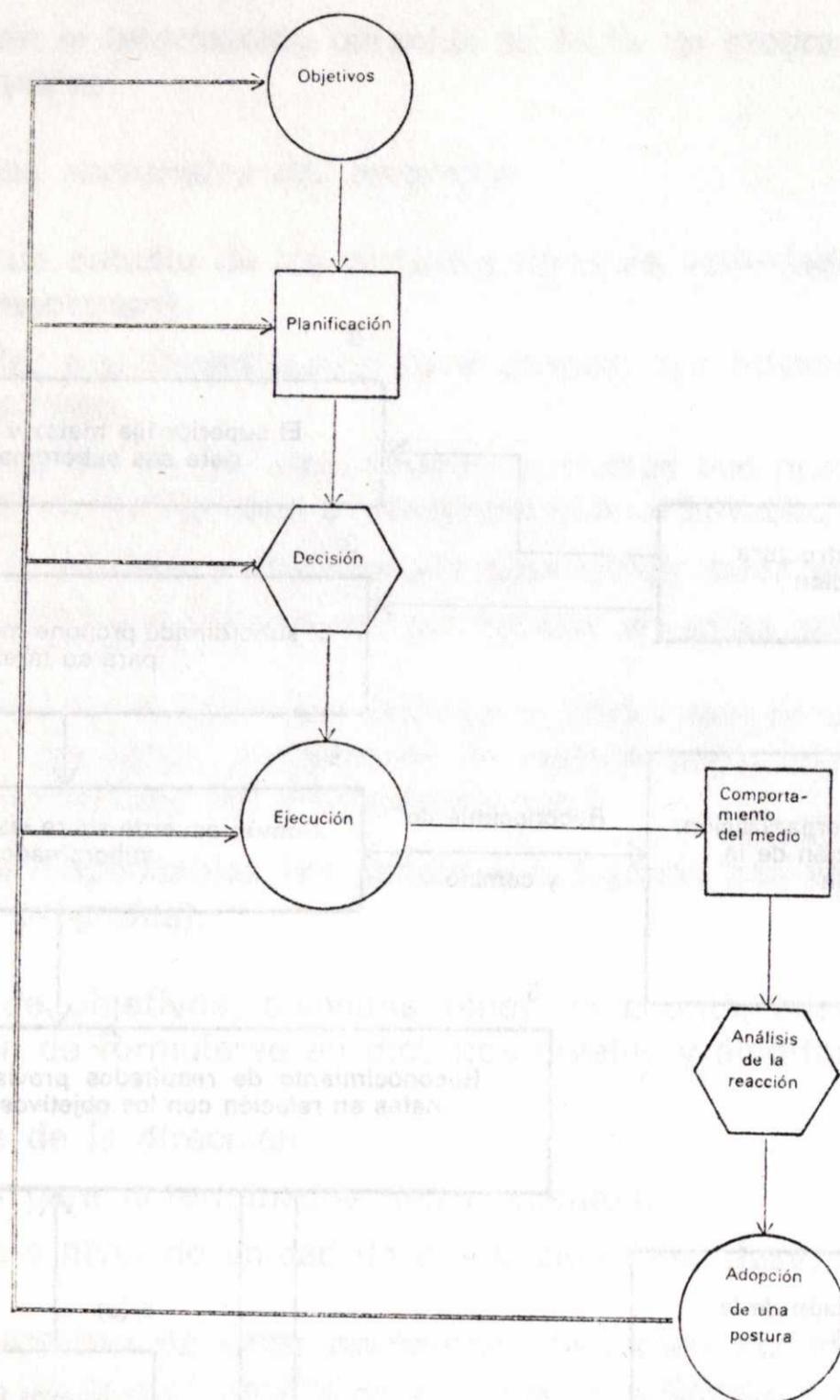
Revisión de la actuación de la organización

Metas comunes de la organización. Medidas de actuación de la organización

Revisiones de la estructura de la organización

Revisión periódica acumulativa de los resultados de los subordinados en relación con los fines

Resulta claro, pues, el sistema dentro del que se insertan los objetivos, y que queda reflejado, muy esquemáticamente, en el siguiente diagrama:



4. Sistema decisional

4.1. La decisión como proceso

En organización, «por decisión se entiende el proceso mediante el cual se llega a la elección de un curso de acción entre un conjunto de cursos alternativos. Elementos de este proceso son, por consiguiente, el sujeto que decide, la pluralidad de alternativas y el acto de elección. Añadiríamos el elemento finalista, para un análisis más preciso del proceso, si no estuviésemos convencidos de que la finalidad de la acción está ya presente en la mente del sujeto decidente y juega parte considerable, si no determinante, en la fase de elección» (15).

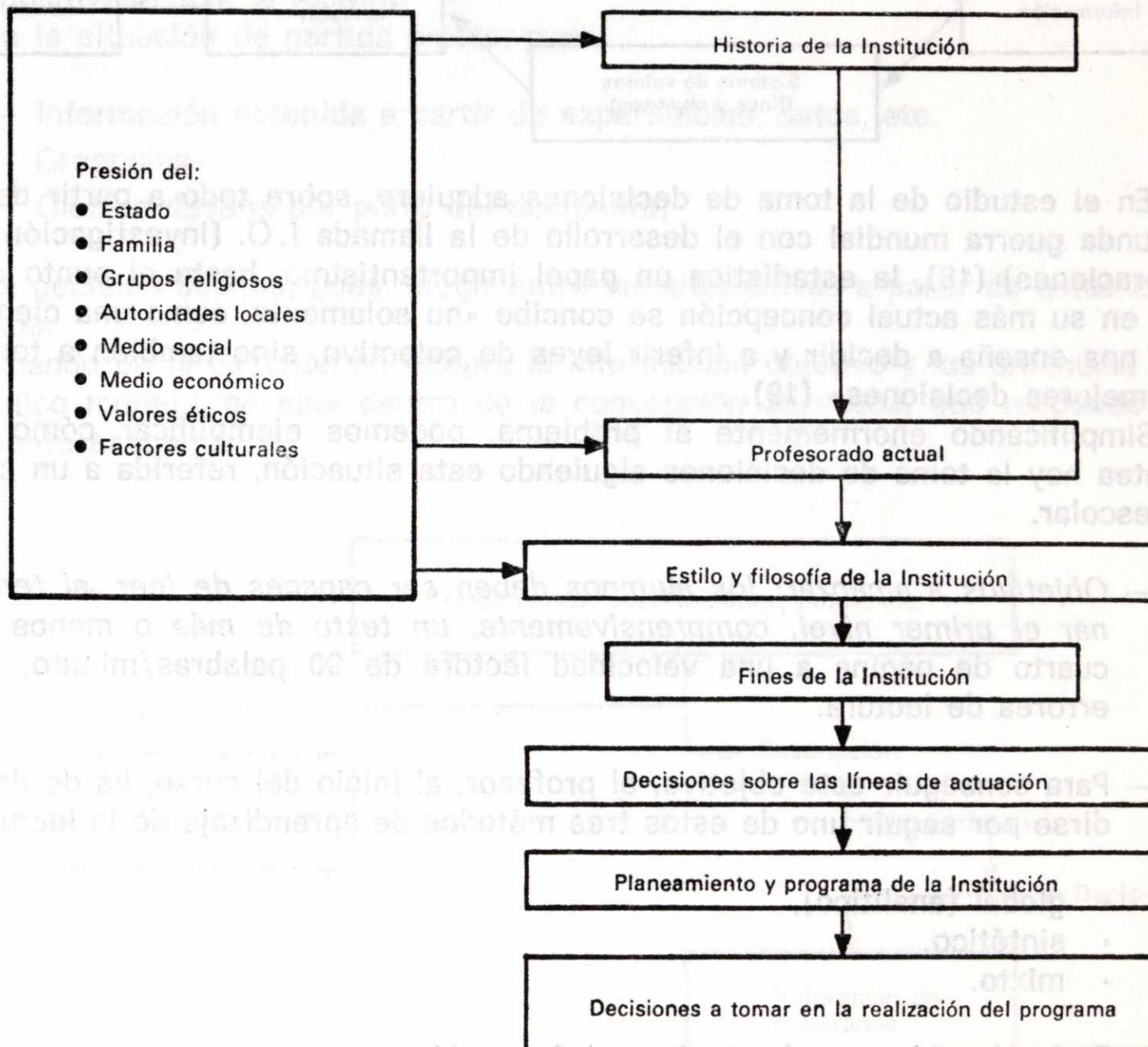
La toma de decisiones se produce, pues, ante la presencia de diversas

(15) Mosher, F. C., y Cimmino, S.: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961.

líneas de actuación posibles y alternativas para la consecución de un determinado objetivo.

La toma de decisiones, por otra parte, no se produce en el vacío, sino en una organización determinada que, a su vez, ha de referirse al contexto en el que existe.

Así, adaptando el esquema general que proponen Haynes y Massie (16) a la institución escolar, el marco referencial de la toma de decisiones en esta institución es el que sigue:



En este contexto, la toma de decisiones representa, de alguna manera, según hemos señalado, el proceso mediante el cual se seleccionan líneas de actuación a través de las que se estima que los objetivos de la organización se alcanzarán con el máximo de eficacia.

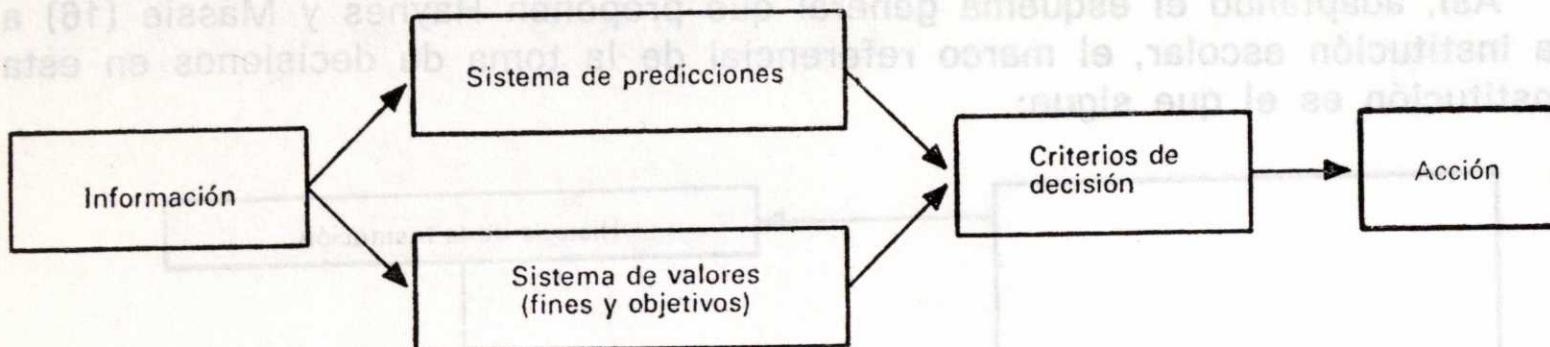
El proceso de toma de decisiones puede articularse en cuatro fases:

- Recogida de información en relación con los factores que inciden en la situación.
- Definición y delimitación de las líneas de actuación posibles (alternativas).

(16) Haynes, W. W., y Massie, J. L.: *Dirección: principios, análisis, casos*, Bilbao, 1969.

- c) Establecimiento de criterios de elección.
- d) Elección.

Gráficamente (17) este proceso podría recogerse así:



En el estudio de la toma de decisiones adquiere, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial con el desarrollo de la llamada I. O. (Investigación de Operaciones) (18), la estadística un papel importantísimo, hasta el punto que hoy en su más actual concepción se concibe «no solamente, como una ciencia que nos enseña a decidir y a inferir leyes de colectivo, sino también a tomar las mejores decisiones» (19).

Simplificando enormemente el problema, podemos ejemplificar cómo se plantea hoy la toma de decisiones siguiendo esta situación, referida a un centro escolar.

— *Objetivos a alcanzar: los alumnos deben ser capaces de leer, al terminar el primer nivel, comprensivamente, un texto de más o menos un cuarto de página a una velocidad lectora de 90 palabras/minuto, sin errores de lectura.*

— Para conseguir este objetivo, el profesor, al inicio del curso, ha de decidirse por seguir uno de estos tres métodos de aprendizaje de la lectura:

- global (analítico),
- sintético,
- mixto.

— En la elección pesa la siguiente información:

- El profesor, el curso pasado, utilizando un método global, consiguió:
 - que un 80 por 100 del alumnado alcanzase el objetivo previsto;
 - que los niños se mostrasen interesados por la lectura.
- Por otra parte, el profesor recibe la siguiente información por parte de un colega:
 - en los niños que utilizan el método global, los casos de dislexia son mayores;
 - los métodos sintéticos son más rápidos.

(17) Mosher, F. C., y Cimmino, S.: *op. cit.*

(18) Véase Thierauf, R. J., y Grosse, R. A.: *Toma de decisiones por el método de investigación de operaciones*, México, 1972.

(19) Nieto de Alba, V.: *Introducción a la estadística*, Madrid, 1975.

- El profesor, además, tiene estas creencias:

- los niños se encuentran más a gusto trabajando con el método global;
- el material de que se dispone en el mercado para el método global es de más calidad.

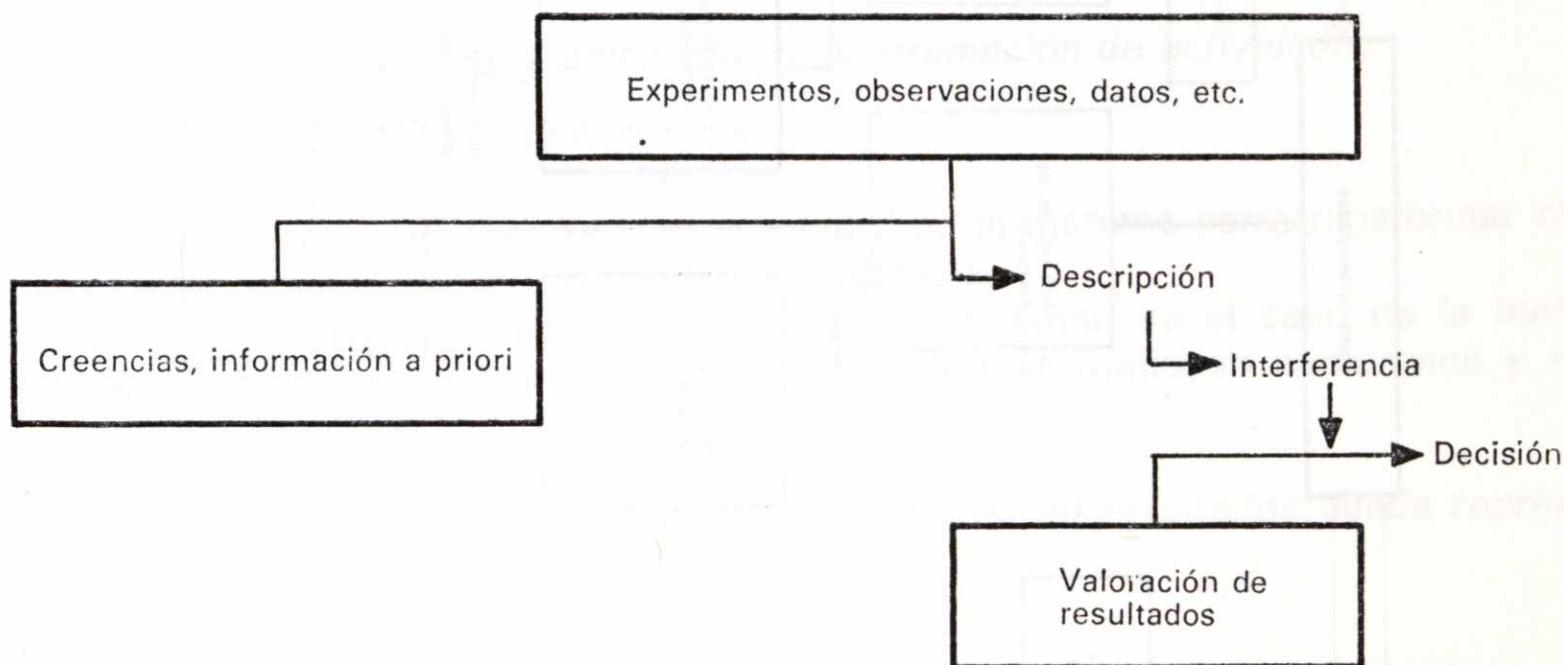
Por otra parte, el profesor desea, sobre todo, que sus niños tengan actitudes positivas hacia la lectura.

En la situación de partida existe, pues:

- Información obtenida a partir de experiencias, datos, etc.
- Creencias.
- Ciertos deseos por parte del decidente.

La decisión supone, pues, elegir entre las alternativas a partir de estos elementos.

Cuando en la decisión se integra la información objetiva y las creencias en un único modelo, se está dentro de la *concepción bayesana*, que responde al siguiente esquema:

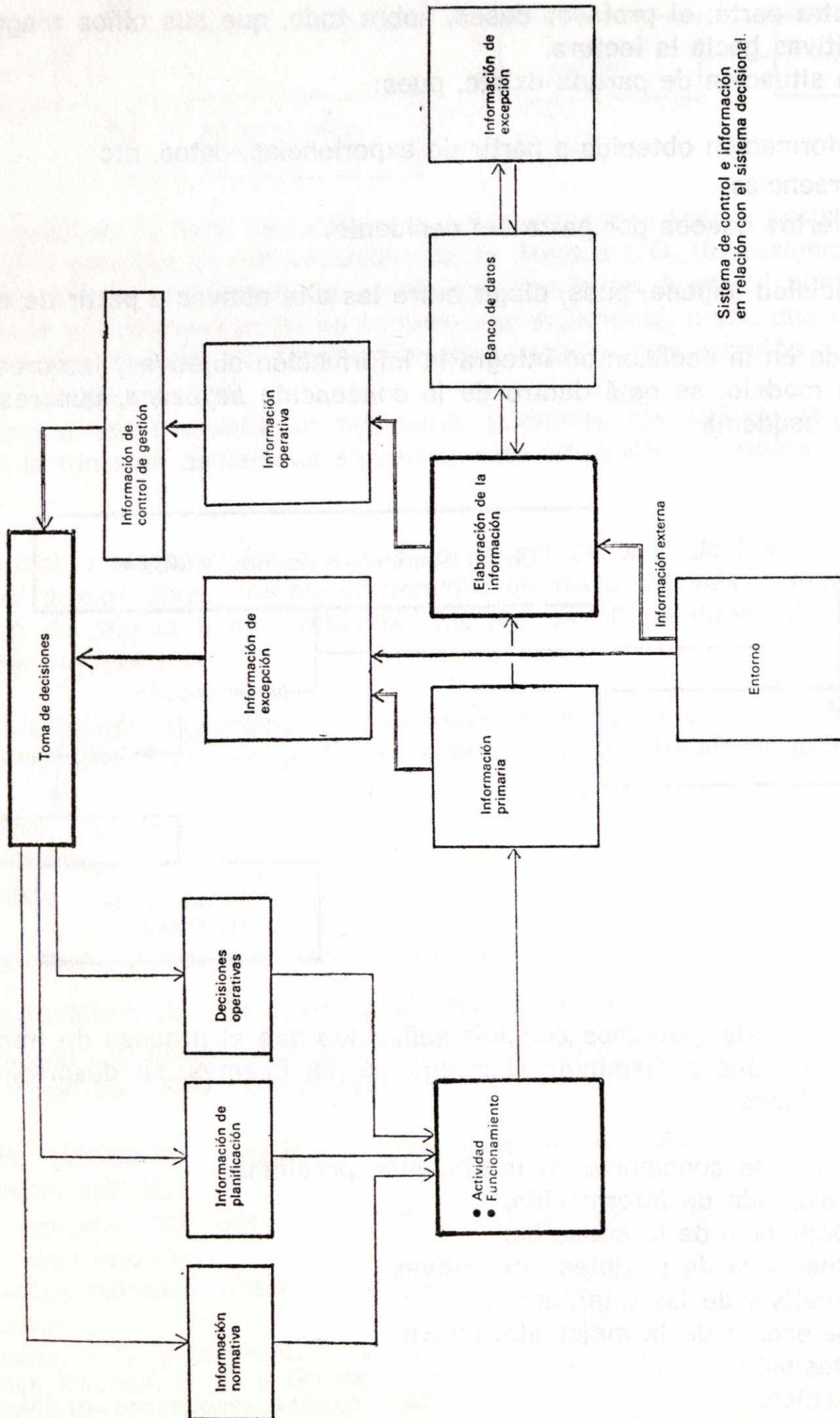


Como síntesis, podemos concluir señalando que el proceso de toma de decisiones, que busca disminuir el riesgo de las mismas, se desarrolla en las siguientes fases:

- 1.^a Toma de conciencia de la situación problema.
- 2.^a Búsqueda de información.
- 3.^a Definición de la situación.
- 4.^a Búsqueda de posibles alternativas.
- 5.^a Análisis de las alternativas.
- 6.^a Selección de la mejor alternativa.
- 7.^a Decisión.
- 8.^a Acción.

4.2. El sistema decisonal

El proceso de toma de decisiones se inserta en un sistema, el sistema decisonal, que tiene una importancia capital en el funcionamiento de los restantes sistemas de la organización, tal como se refleja en el diagrama que figura a continuación:



Sistema de control e información en relación con el sistema decisonal.

El sistema decisional está integrado, básicamente, por tres subsistemas:

- a) Sistema de planificación.
- b) Sistema de información.
- c) Sistema de control.

4.2.1. El sistema de planificación

4.2.1.1. Consideraciones generales

Con la planificación se pretende desarrollar con el máximo de eficacia el proceso de transformación de objetivos en resultados.

La planificación ha de entenderse como:

- a) Una toma anticipada de decisiones (determinación de qué hacer y cómo hacerlo).
- b) Un sistema de decisiones que basa su eficacia en el proceso cibernético mediante el cual puede realimentarse su contenido, implicando también la actualización de los objetivos del sistema total.
- c) Un conjunto ordenado de acciones que se dirige a un estado futuro que se pretende.

Murdick y Ross (20) definen la relación de la planificación con los sistemas mediante el esquema que figura en la página 20.

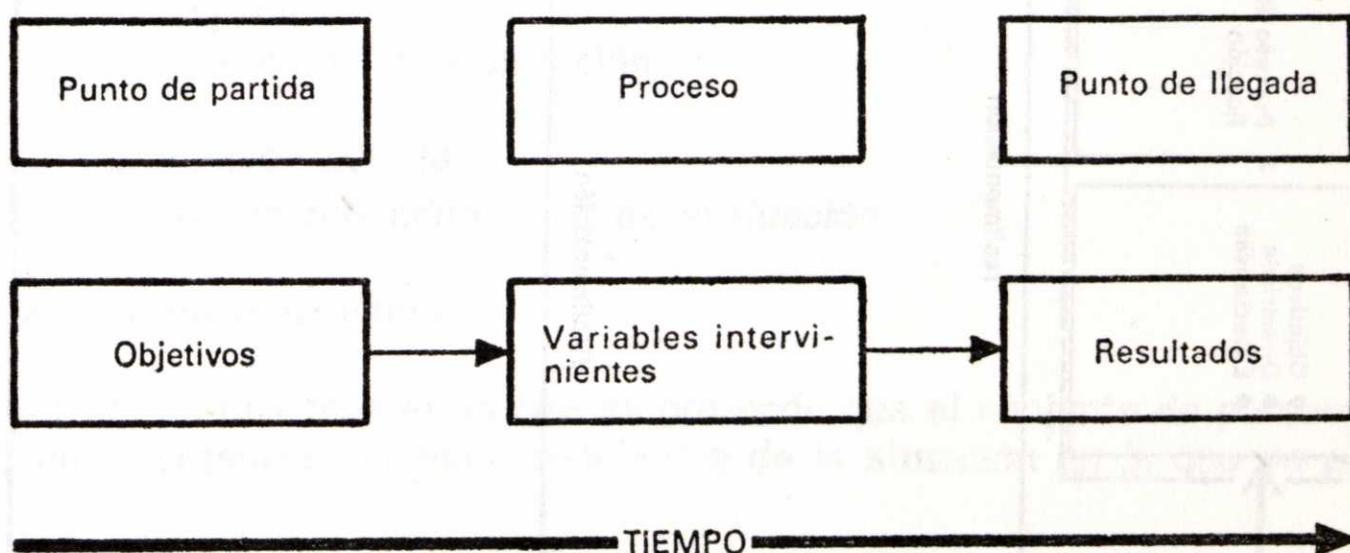
4.2.1.2. El proceso de planificación y programación de actividades

4.2.1.2.1. Consideraciones previas

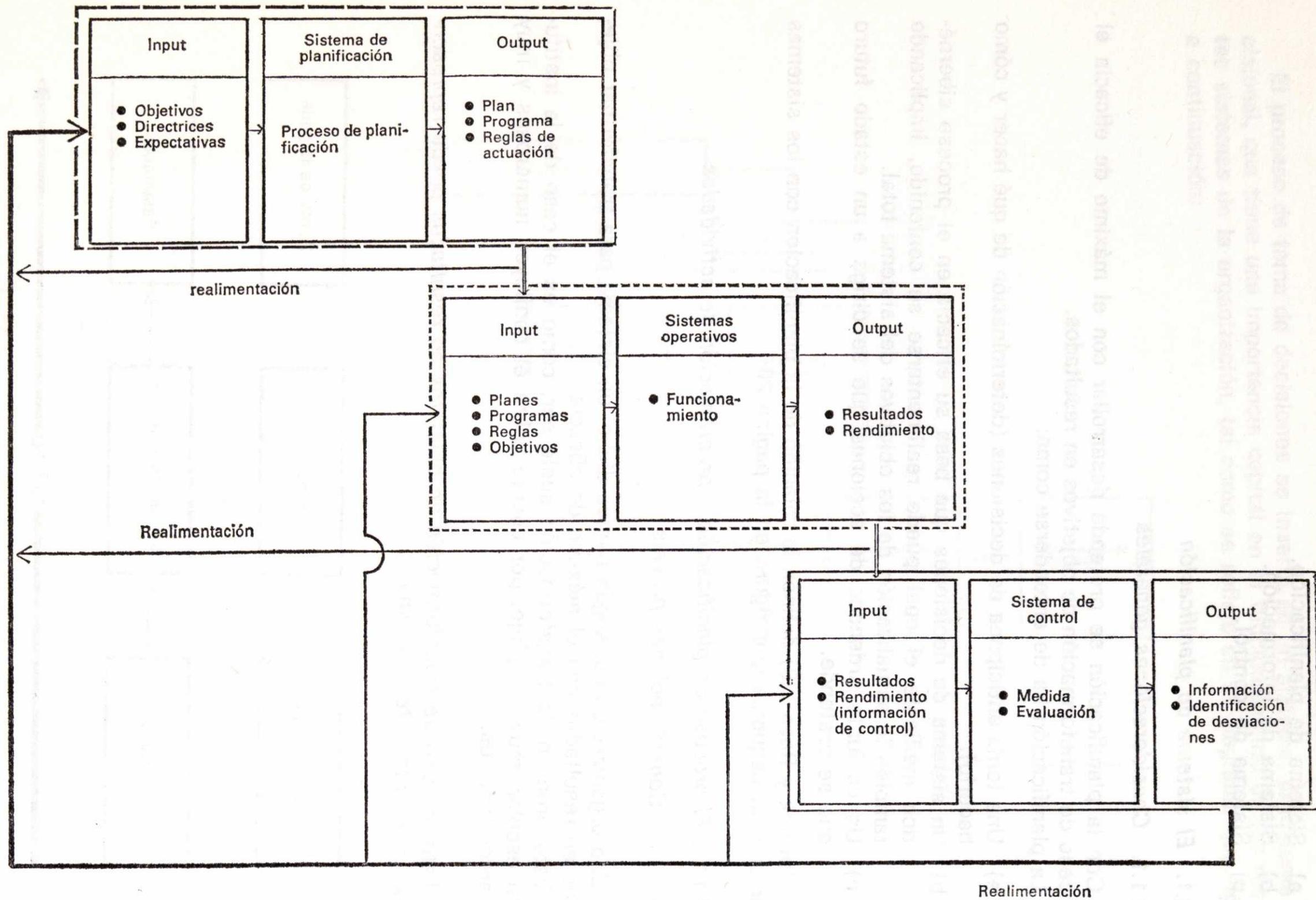
Una organización es, según hemos dicho, un sistema para transformar objetivos en resultados con el máximo de eficacia.

Este proceso de transformación suele ser, como es el caso de la institución escolar, muy complejo, por cuanto sobre él confluyen numerosos y muy diversos factores.

Este proceso de transformación de objetivos en resultados puede representarse mediante este diagrama:



(20) Murdick, R. G., y Ros, J. E.: *Information Systems for modern Management*, N. Y., 1971.



Realimentación

Para que el tránsito desde los objetivos hasta los resultados se desarrolle con el máximo de eficacia, es necesario no sólo definir qué cosas hay que hacer y quién tiene que hacerlas, sino también asegurar que el conjunto de acciones a desarrollar esté perfectamente coordinado y estructurado.

Es por ello que, una vez fijados los objetivos, se definen las *líneas de acción que deben ser seguidas por la organización y sus componentes* para que aquéllos puedan ser alcanzados. A esta definición de las líneas de actuación a seguir para transformar los objetivos en resultados vamos a llamarle *planificación*.

Para L. Filho, «planear significa figurar por medios simbólicos las diferentes posiciones y proporciones de las partes de algo que se quiere construir o que, ya construido, se debe describir (...). Por extensión, puede significar algo que se quiere ejecutar, paso a paso, mediante una acción disciplinada o metódica» (21).

Para M. J. Martínez y C. E. Olivera Lahore, la planificación, entendida como una dirección científica del cambio, supone determinar:

- a) «Los aportes que el sistema educativo hace a la sociedad global.»
- b) «Los cambios que deben operarse en la escuela misma como sistema social» (22).

Un plan viene a ser, pues, «la descripción de las acciones u operaciones que son necesarias para alcanzar un fin determinado» (23).

La elaboración de un plan puede desarrollarse en las siguientes fases:

- *Preplaneamiento.*
- *Elaboración del plan:*
 - Diagnóstico de la situación.
 - Definición clara de los objetivos.
 - Explicitación de acciones, actividades y órganos responsables.
 - Previsiones en materia de puesta en práctica del plan:
 - Métodos de trabajo.
 - Material a utilizar.
 - Recursos.
 - Espacios.
 - Coordinación y dirección.
- *Programación del plan.*
- *Previsión de procedimientos de evaluación.*

4.2.1.2.2. *Preplaneamiento*

Se trata de una fase en la que se pretende que el conjunto de personas que integran la organización tome conciencia de la situación en *la que se produce*

(21) Filho: *Organización y Administración escolar*. Buenos Aires, 1965.

(22) Martínez, M. J., y Olivera Lahore, C. E.: *El planeamiento de la institución escolar*, Madrid, 1969.

(23) Mosher, F. C., y Cimmino, S.: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961.

la necesidad de elaborar un plan, y a la vez se busca generar actitudes positivas en relación con la elaboración de un nuevo plan.

Para M. J. Martínez y C. E. Olivera Lahore (24) son objetivos de esta fase los siguientes:

- «1.º Información a los afectados e interesados en el plan.
- 2.º Adopción de actitudes favorables al cambio.
- 3.º Motivación para que todos colaboren en las tareas de planeamiento.
- 4.º Motivación para que se acepten los resultados de la investigación y la programación, y se dispongan todos a ejecutar los proyectos formulados.»

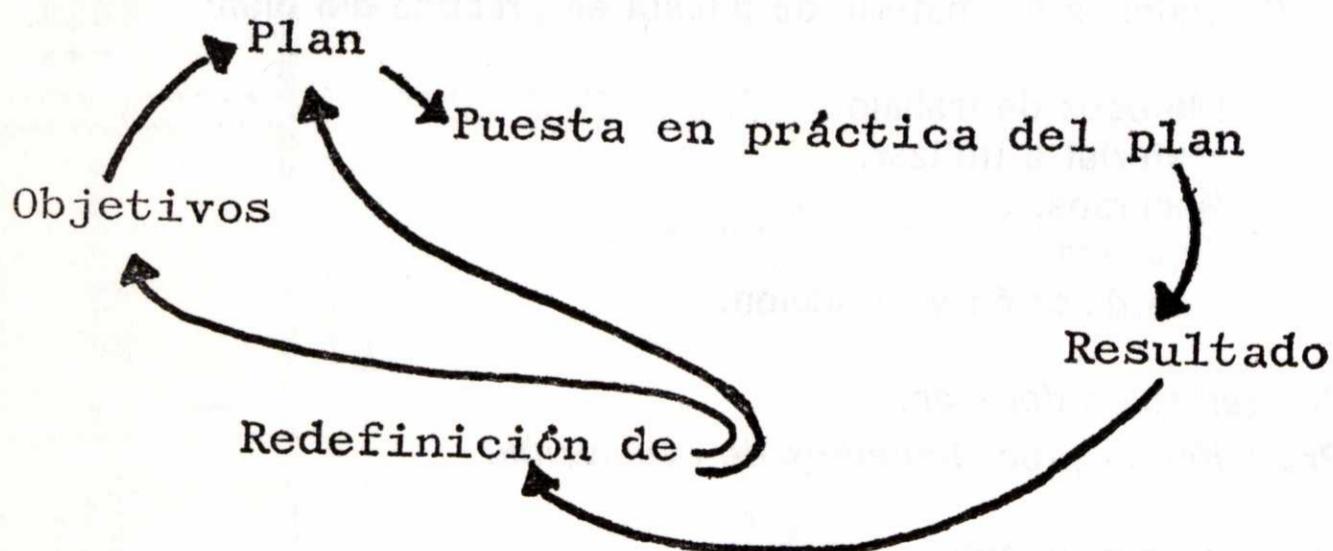
Se pretende, pues, con el preplaneamiento crear las condiciones necesarias para que la elaboración del plan se realice en las mejores condiciones, a la vez que para conseguir la mejor disposición por parte de todos los implicados para asumir las exigencias del plan a formular.

4.2.1.2.3. Elaboración del plan

4.2.1.2.3.1. Diagnóstico de la situación

La regulación y racionalización del proceso de transformación de objetivos en resultados que quiere ser el plan no se produce en el vacío. El plan a formular exige, en primer lugar, una consideración y análisis del contexto en el que se va a producir esa transformación que se pretende.

Conviene tener en cuenta, por otra parte, que un plan suele ser continuación de otros, respecto de lo que es, en cierto modo, una reelaboración. Al ser ello así, la planificación es un proceso cíclico que se realimenta constantemente:



Para la elaboración de un plan hay que tener, pues, en cuenta también:

- los resultados alcanzados con la aplicación del plan anterior;
- los factores que explican los resultados alcanzados;

(24) Martínez, M. J., y Olivera Lahore, C. E.: *op. cit.*

- la remodelación de los objetivos operada como consecuencia de la aplicación del plan anterior;
- los objetivos nuevos que se introducen.

Entre los factores del contexto dentro del cual se va a aplicar el plan, ya actuantes, en un cierto sentido, en el plan anterior, están:

- a) Las disponibilidades económicas con que se cuenta.
- b) Los recursos materiales de que se dispone.
- c) Las disponibilidades personales con que cuenta la organización.
- d) La cualificación de las personas que integran la organización.
- e) Los métodos, instrumentos y técnicas de trabajo que se han utilizado y los que se pueden utilizar en el futuro.
- f) La estructura y funcionamiento de la organización.
- g) Las expectativas y objetivos de los «clientes» de la organización.
- h) Las tendencias en el sector dentro del que actúa la organización.

Se trata, en resumen, de conocer:

- a) Cómo han actuado en fases anteriores todos los factores que, con el nuevo plan, van a intervenir en el proceso de transformación de objetivos en resultados.
- b) Qué factores van a ser incorporados al nuevo plan y en qué forma van a intervenir estos factores.
- c) Pronóstico de cuál podrá ser el comportamiento de los factores a incorporar al plan a elaborar.

En esta fase de elaboración del plan ha de recogerse y analizarse toda la información posible en relación con los planes anteriores, para ello es necesario acudir a:

- Información suministrada por personas que han trabajado en la elaboración y aplicación de los planes anteriores.
- Encuestas y cuestionarios a las personas a quienes va dirigido el plan (alumnos, padres, etc.).

Han de realizarse también estudios sobre las tendencias en el sector a planificar, para lo cual es necesario consultar a expertos, contrastar los planteamientos con los de otras organizaciones que pretenden los mismos objetivos, realizar estudios de expectativas, etc.

Al término de esta fase estaremos en condiciones de iniciar la elaboración del plan propiamente dicho.

4.2.1.2.3.2. Definición de objetivos

Los planes se elaboran en función de determinados objetivos, por lo que éstos son siempre anteriores al plan. Sucede, sin embargo, con cierta frecuencia, que los objetivos se formulan de una forma vaga o imprecisa, que dificulta, en tales casos, el establecimiento de planes dirigidos a su consecución.

Cuando hablamos de la definición de objetivos como una fase de la plani-

ficación, queremos entender, simplemente, la reformulación de estos objetivos, cuando ello fuese necesario, para conseguir una definición clara y objetiva de los mismos, a la vez que la ordenación y organización de los mismos de acuerdo con su posición en el proceso que lleva a la consecución de cada uno de ellos *.

4.2.1.2.3.3. Explicitación de acciones, actividades y órganos responsables

Fijadas ya claramente las metas a alcanzar, es necesario establecer con claridad:

- Qué hay que hacer (definición de actividades y acciones a desarrollar).
- Quién se responsabiliza de lo que hay que hacer (atribución de las actividades y acciones a desarrollar a los diferentes órganos y personas de la organización).

Conviene considerar que son las actividades a desarrollar el medio a través del cual se alcanzan los objetivos. A la hora de explicitar estas actividades hay que tener en cuenta que:

- 1.º Es necesario que se prevea la realización de todas las actividades que sean necesarias.
- 2.º La consecución de un objetivo exige normalmente actividades de muy diversa índole y tipología:

- Dirección.
- Gestión.
- Estudio.
- Administración.
- Investigación.
- Ejecución.
- Evaluación, etc.

Para la asignación de las actividades a desarrollar a las distintas personas y órganos de la organización, es necesario atender a las funciones que, de acuerdo con la estructura organizativa existente, le corresponden.

4.2.1.2.3.4. Previsiones en materia de puesta en práctica del plan

Una vez que se han explicitado las actividades a desarrollar y los órganos y personas responsables de las mismas, han de tomarse decisiones que afectarán a la metodología del trabajo, material necesario, espacios a utilizar, recursos económicos, acciones en materia de coordinación y dirección, etc.

Se trata, en una palabra, de establecer previsiones en cuanto a la fase de puesta en práctica o implementación del plan.

En esta fase, los distintos órganos y departamentos de la organización gozarán de amplia autonomía para establecer su línea de actuación y sus proce-

(*) Las condiciones que han de reunir los objetivos para que sirvan de base al establecimiento de planes se estudian en el punto 3 de este artículo.

dimientos de trabajo, si bien han de respetar unas líneas generales de funcionamiento, que afectarán a la utilización de recursos, tiempos de realización, coherencia de los métodos de trabajo, etc.

4.2.1.2.3.5. Programación del plan

a) Consideraciones previas.

Hasta este momento, en la organización del trabajo no hemos llegado a sincronizar el conjunto de acciones definidas y atribuidas a órganos concretos, y a realizar por la organización. Todavía no se «ve» cómo se va a funcionar y cuándo ha de realizarse cada una de las acciones previstas.

La programación del plan pretende, precisamente, atribuir un tiempo a cada actividad, señalar cuándo una acción termina y cuándo *debe empezar la siguiente y concretar cuándo debe hacerse cada cosa.*

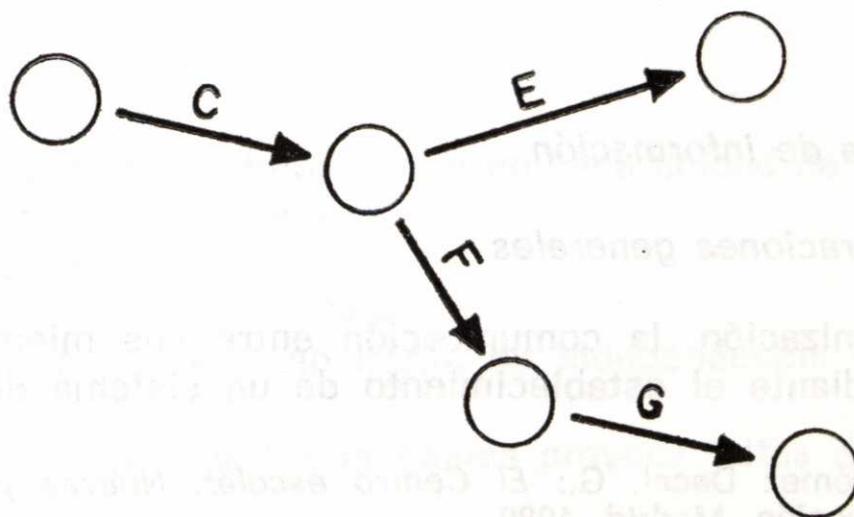
En la programación del plan se nos presentan, al menos, dos tipos de problemas:

- a) Señalar una duración a cada actividad: estimar el tiempo necesario para concluirla.
- b) Relacionar en el tiempo el conjunto de actividades a realizar, señalando los cursos temporales de cada una de ellas y del conjunto, desde que se inicia el proceso de transformación de objetivos en resultados hasta que se concluye.

b) Estimación de tiempos.

La asignación de un tiempo de realización a cada actividad es una exigencia básica para conseguir coordinar todas las actividades a realizar por la organización, ya que son a menudo varias actividades, que pueden ser realizadas por órganos distintos, las que permiten alcanzar, si actúan sinérgicamente, un objetivo determinado.

La estimación de tiempos es una tarea difícil, por cuanto resulta problemático determinar, con ciertos márgenes de seguridad, la duración de una actividad concreta. A pesar de esta dificultad, es necesario afrontar tal problema, habida cuenta que una estimación inexacta del tiempo necesario para concluir una actividad puede alterar gravemente un determinado proceso de trabajo:



Este proceso, que es necesario concluir en un tiempo t , puede resultar totalmente alterado si la estimación del tiempo de realización de la actividad C no se hace correctamente, provocando pérdidas de trabajo y de eficacia en los órganos responsables de realizar las actividades E, F y G.

Para llegar a una estimación lo más exacta posible del tiempo, deben utilizarse todas las fuentes disponibles de información. Normalmente, al programar utilizamos dos tipos de fuentes de información:

- Experiencias habidas en anteriores situaciones.
- Información proveniente de personas que han realizado actividades similares en otras circunstancias o momentos.

A pesar de utilizar estas y otras fuentes de información, la estimación de tiempos conlleva casi siempre amplios márgenes de error, debido no sólo a que no existen puntos de referencia para la predicción que repitan exactamente situaciones anteriores, sino también a que la estimación de tiempos es una previsión anticipada de situaciones futuras hecha a partir de circunstancias actuales, que pueden variar ampliamente, incluso como consecuencia de la actividad que se inicia.

Un director de un centro escolar, por ejemplo, estima que el tiempo de elaboración de un determinado material de paso por parte del departamento de medios audiovisuales será de un mes, habida cuenta de lo que se tardó en producir un material similar en el curso anterior, y en base también a la opinión del jefe del departamento. Durante la realización de esta actividad pueden producirse, sin embargo, hechos imprevisibles: rotura de aparatos, indisposición de algún miembro clave del equipo de elaboración, fallos técnicos, etc., que demoren en una semana o más el tiempo inicialmente previsto.

En realidad, toda estimación de tiempos conllevará un determinado riesgo de error, lo que nos conducirá a tener un conocimiento aproximado de lo que puede durar la actividad correspondiente (25).

c) Técnicas para programar el plan.

Conocidas y especificadas las actividades a poner en práctica, realizada la correspondiente estimación de tiempos, el paso siguiente en la programación del plan consiste en representar y coordinar adecuadamente el desarrollo en el tiempo de las actividades previstas.

Para ello se han desarrollado diversas técnicas, entre las que pueden señalarse la «gráfica de Gantt» y la técnica de PERT (Project Evaluation and Review Technique) (26).

4.2.2. El sistema de información

4.2.2.1. Consideraciones generales

En toda organización, la comunicación entre sus miembros tiene capital importancia. Mediante el establecimiento de un sistema de comunicación se

(25) Véase: Gómez Dacal, G.: *El Centro escolar. Nuevas perspectivas para su organización y dirección*, Madrid, 1980.

(26) Véase: Gómez Dacal, G.: *El Centro escolar, op. cit.*

pretende que la información generada en una parte de la estructura se transmita fiel, rápida y adecuadamente a otras partes, destinatarias de la misma.

El primer problema que se plantea en el sistema de comunicación de una organización es el de la fidelidad con que se transmite la información.

Una información puede ser alterada voluntaria e involuntariamente. Las alteraciones voluntarias pueden tener múltiples causas: la persona transmisora cree mejorar la calidad de la información, la adecúa a sus intereses, etc.

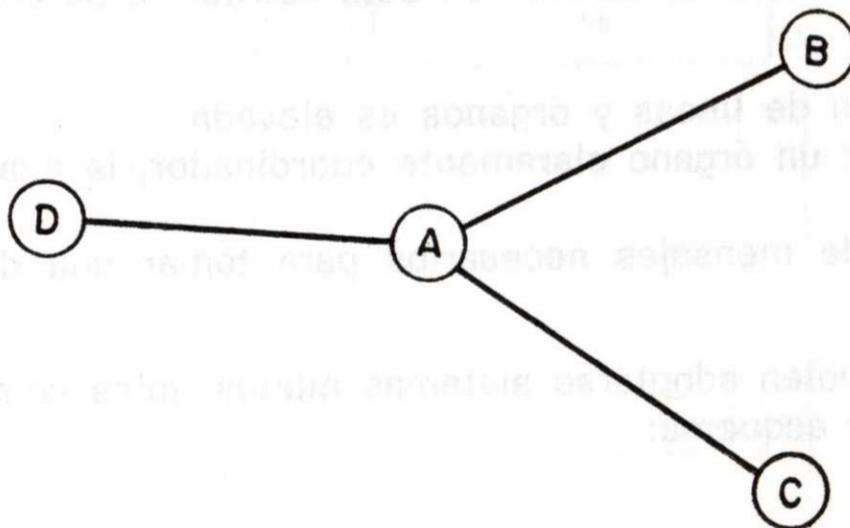
La deformación involuntaria de la información plantea múltiples problemas y está ligada a diversas variables, relacionadas, unas, con la propia imprecisión e inestabilidad del lenguaje y, otras, a las características del sistema de comunicación y de los procedimientos de información.

4.2.2.2. *Sistemas y modalidades de comunicación*

En materia de circulación de la información, lo que se pretende es dotar a la organización de un sistema que permita que esta información se transmita con el máximo de exactitud, rapidez y disponibilidad.

La estructura del sistema de comunicaciones incide en gran manera en esa exactitud, rapidez y disponibilidad de la información. En la práctica, los sistemas de comunicación adoptan la estructura de «rueda», de «rectángulo» o «mixta».

En la estructura de «rueda», los canales, los emisores y los receptores de información se distribuyen según el siguiente esquema:



En este tipo de estructura, el órgano A centraliza y redistribuye toda la información. Así, si B quiere comunicarse con C no lo hace directamente, sino a través de A.

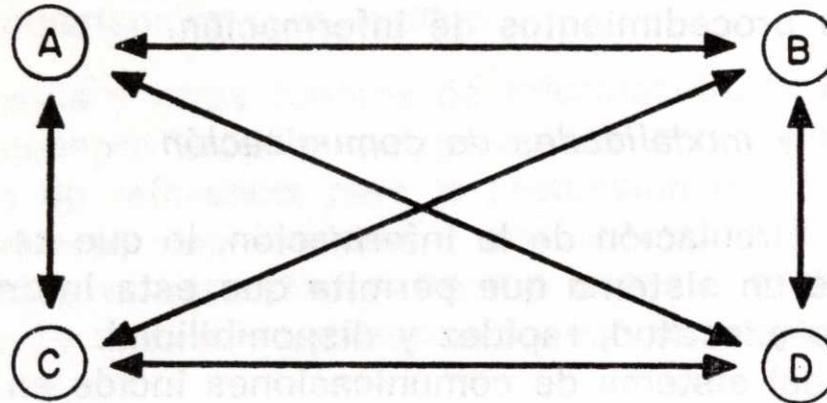
En esta estructura:

- La saturación (cantidad de información en cada unidad de tiempo) de las líneas de comunicación es baja.
- La saturación en A es alta.
- La saturación en B, C y D es baja.
- Los órganos de la periferia no gozan de independencia en su comunicación.
- El nivel de deformación de los mensajes provoca faltas de coordinación en la periferia.
- La insatisfacción de los órganos periféricos es alta.

Se trata, pues, de un sistema excesivamente centralizado que presenta grandes inconvenientes. Las organizaciones que estructuran su red de comunicaciones mediante este sistema suelen ofrecer una actuación rígida y con frecuencia bloqueada, como consecuencia de la fuerte saturación que se produce en los órganos directivos (A).

Frente a la estructura de «rueda», la «rectangular» o «cuadrangular» presenta ventajas e inconvenientes de signo contrario.

El esquema de esta estructura sería:



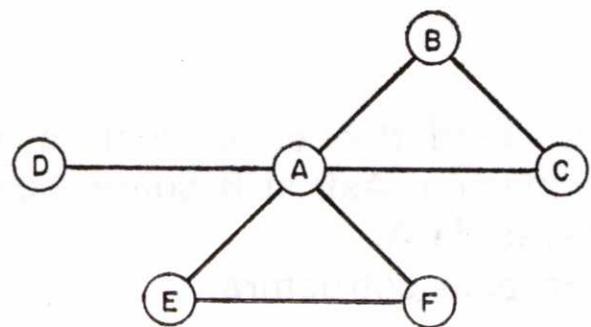
Este sistema se caracteriza por:

- a) Cualquier órgano es emisor y receptor de mensajes.
- b) La comunicación para cada par de órganos es de doble sentido.

Las consecuencias que se derivan de esta estructura de comunicación son, entre otras:

- a) La saturación de líneas y órganos es elevada.
- b) Al no existir un órgano claramente coordinador, la exactitud y rapidez se resiente.
- c) El número de mensajes necesarios para tomar una decisión es muy elevado.

En la práctica suelen adoptarse sistemas mixtos, tales como el que se refleja en el siguiente esquema:



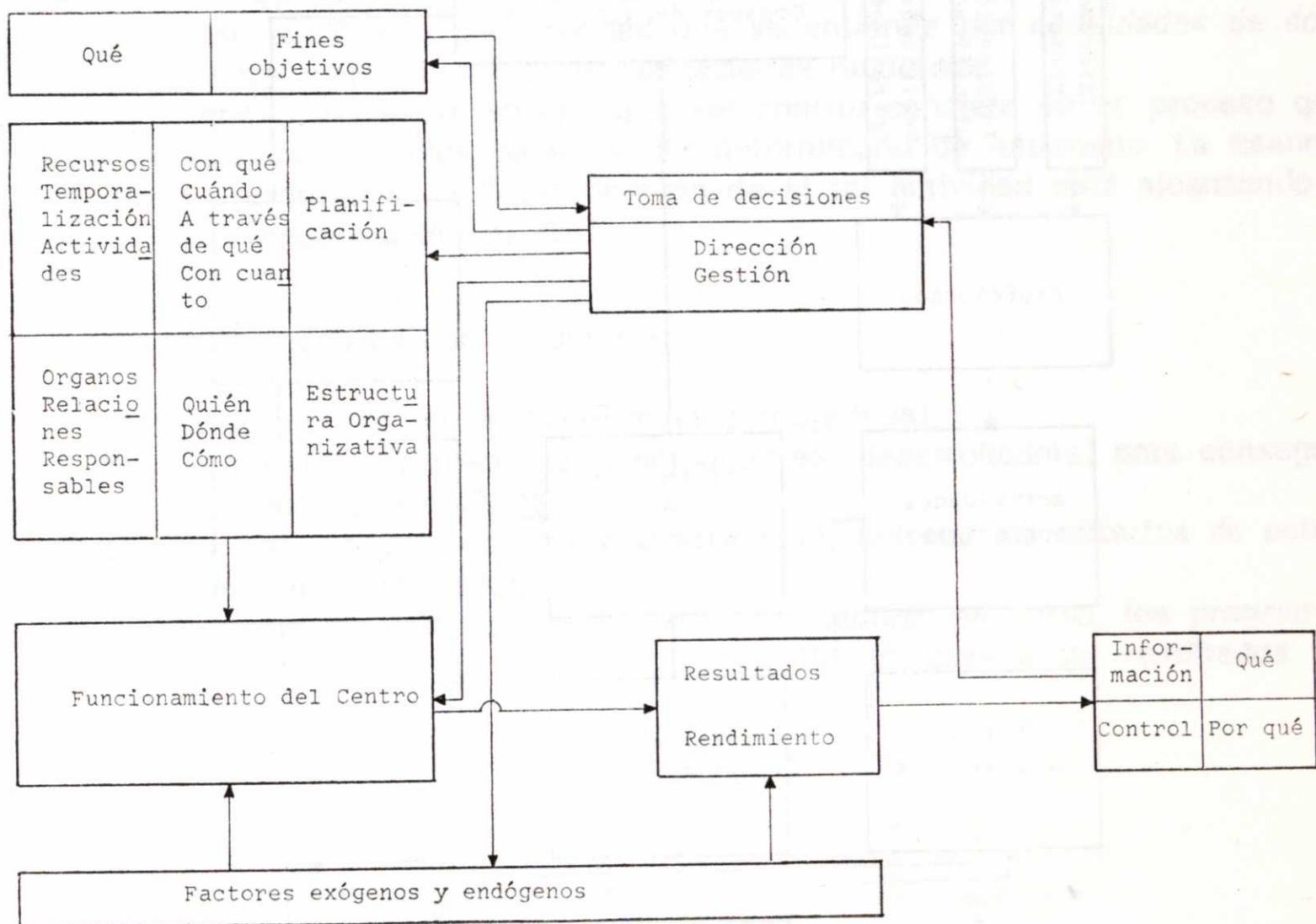
En todo caso, la estructura del sistema de comunicación está muy vinculado a las necesidades de la organización a la que sirve, no pudiendo establecerse una fórmula de validez general.

4.2.2.3. Componentes del sistema de información

Son componentes del sistema de información los que se relacionan a continuación:

- a) Conjunto de información normativa (emana de la dirección y señala qué hay que hacer y cómo hacerlo).
- b) Conjunto de información relativa a planes, objetivos, programas, etc.
- c) Conjunto de información relativa a las interrelaciones entre los componentes de la empresa, y de éstos con el entorno.
- d) Conjunto de información relativa a las acciones que se desarrollan (información operacional): información financiera, de personal, de producción, etc.
- e) Conjunto de información relativa al control de la gestión (hace referencia al grado de correspondencia entre objetivos y resultados).
- f) Información integrada (supone el ordenamiento lógico de los datos en forma interdependiente).
- g) Información de investigación (es la que permite conocer, explorar, analizar los ámbitos sobre los que incide la empresa).

De acuerdo con estos supuestos, puede representarse el sistema general de información mediante el siguiente esquema:



4.2.2.4. Funcions del sistema de información

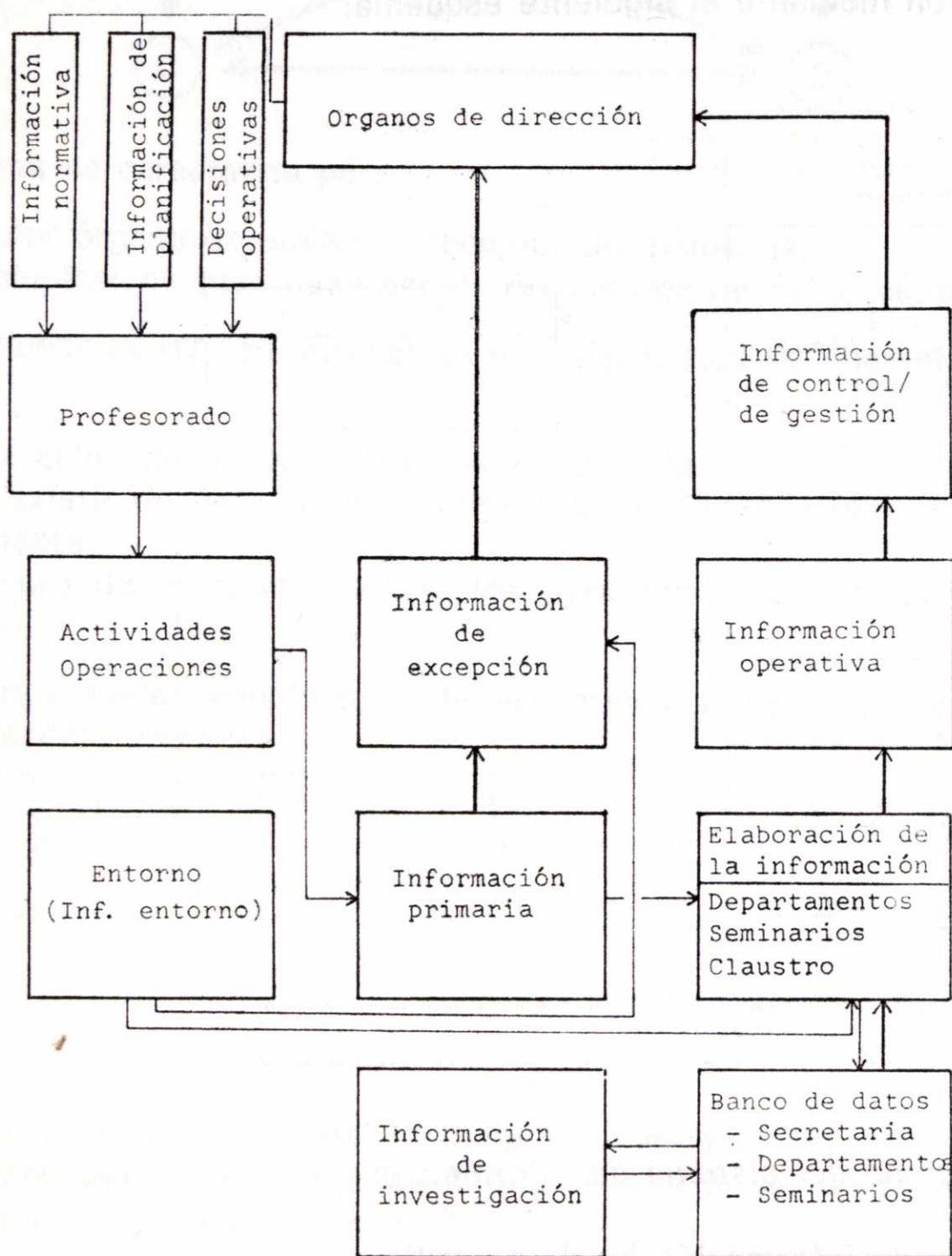
El sistema de información ha de permitir:

- a) Desarrollar procedimientos y técnicas para recoger, sistematizar, tratar y transmitir la información que la organización necesita.
- b) Diseñar procedimientos (bancos de datos) para almacenar la información, fijando procedimientos ágiles y eficaces para acceder a la misma.

- c) Transmitir, de forma rápida, objetiva y eficaz las normas, órdenes, reglas, etc., que precise la organización, asegurando su correcta recepción y difusión.
- d) Recoger información, sistematizarla y tratarla adecuadamente, acerca del funcionamiento y resultados que alcanza la organización, así como de los factores externos e internos que condicionan, positiva o negativamente, su funcionamiento.
- e) Establecer y fijar procedimientos y cauces para hacer conocer los objetivos, resultados, normas, etc., de la organización a todos sus componentes.
- f) Servir de nexo entre todos los subsistemas que integran la organización.

4.2.2.5. Organización del sistema de información de un centro escolar

La estructura del sistema de información en un centro escolar podría ser, en sus líneas básicas, la siguiente:



En materia de canales de comunicación, entendemos que el sistema mixto es el que ofrece mayores posibilidades. La organización de los canales de comunicación podría ser, muy en esquema, la siguiente:



4.2.3. Sistema de control

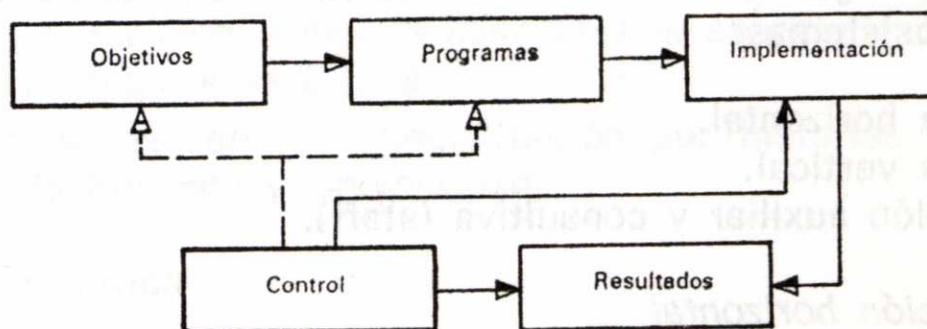
Si el proceso de trabajo se inicia, en cierto modo, con la definición de los objetivos y se continúa con la toma de decisiones, planeamiento y programación de actividades, adopción de estrategias, etc., todo él, en su fase de puesta en práctica, se acompaña por un mecanismo de revisión y valoración continuo y permanente que denominaremos sistema de control.

Conviene establecer con claridad qué se entiende por *actividades de control* dentro del contexto de las organizaciones modernas.

En principio, podemos afirmar que «el control consiste en un proceso que guía la actividad ejercida hacia un fin determinado de antemano. La esencia del control estriba en la determinación de si tal actividad está alcanzando o no los resultados deseados» (27).

Las actividades de control suponen:

- a) Existencia de un fin preterminado (objetivos).
- b) Un medio para medir la(s) actividad(es) desarrollada(s) para conseguir los objetivos previstos.
- c) Un sistema para comparar la actuación real con los criterios de actuación predeterminados.
- d) Un sistema para modificar la(s) actividad(es) en curso, los programas establecidos y los objetivos propuestos en base a los resultados del control:



(27) Haynes, W. W., y Massie, J. L.: «Dirección: Principios, análisis, casos». Bilbao, 1969.

El sistema de control en el Centro escolar debe incidir sobre todo el proceso de trabajo (funcionamiento) y sobre los resultados. La valoración de los resultados ha de hacerse:

- a) Con referencia criterial, es decir, valorando estos resultados por el grado de ajuste que alcanzan respecto de los objetivos previstos, o respecto de otras metas perfectamente definidas.
- b) Con referencia normativa, es decir, refiriendo la distribución de los alumnos respecto de los resultados a otras distribuciones de alumnos, que pueden ser hipotéticos o reales, y que actúan, en todo caso, como factor de comparación.

5. El sistema organizativo

5.1. Consideraciones generales

La constitución de organizaciones surge, en gran manera, para dotar de eficacia a la acción de conjuntos de individuos.

Una organización no es un mero agregado de individuos. Un grupo de personas se constituye en organización cuando se dan, al menos, estas circunstancias:

- 1.^a Existen objetivos comunes, que lo son de la Organización.
- 2.^a Existe una distribución clara de responsabilidades entre los distintos miembros de la organización.
- 3.^a Las acciones del conjunto de órganos y personas se interrelacionan y son *sinérgicas* respecto de los objetivos a alcanzar.

La estructuración organizativa de una empresa exige atender, al menos, a los siguientes ámbitos:

- a) Organización vertical o definición del sistema de relaciones jerárquicas.
- b) Organización horizontal, o asignación de funciones a los distintos componentes de la organización.

5.2. Sistema organizativo de la institución escolar

El sistema de organización de la institución escolar suele estructurarse en tres grandes subsistemas:

- Estructura horizontal.
- Estructura vertical.
- Organización auxiliar y consultiva (staff).

5.2.1. Organización horizontal

La organización horizontal hace referencia a la distribución de funciones entre los componentes de la organización, en nuestro caso, entre los integrantes de la institución escolar, sin que se definan relaciones jerárquicas entre los distintos órganos de la misma.

La atribución de funciones a órganos y personas ha de hacerse de forma tal que la solución que se implante permita que la institución escolar alcance sus fines con eficacia, a través de los planes al efecto elaborados.

En la constitución de órganos y equipos de trabajo, con la consiguiente especialización de equipos y personas, ha de tenerse en cuenta que:

- 1.º Los distintos grupos o equipos a constituir deben tener la necesaria cohesión y unidad interna, en el sentido de que el conjunto de actividades a realizar tengan objetivos comunes, junto con una interdependencia clara y estrecha.
- 2.º La constitución de estos equipos ha de permitir un aprovechamiento óptimo de los recursos, tanto humanos como materiales.
- 3.º La organización de los grupos y equipos ha de facilitar las actividades de control, supervisión y coordinación a realizar por los responsables de ese tipo de actividades.
- 4.º Es necesario formar equipos o grupos que tengan un cierto equilibrio en lo que se refiere a su volumen de actividad y competencias, así como a su peso o importancia dentro de la dinámica general de la institución escolar.
- 5.º La estructura organizativa resultante de la formación de grupos y equipos de trabajo especializados debe permitir y facilitar los intercambios de información y la acción conjunta del centro escolar.
- 6.º El número de equipos y órganos debe ser el mínimo necesario para dotar al centro de eficacia, evitando la creación de una estructura excesivamente compleja.

Una adecuada organización horizontal de la institución escolar ha de concluir, pues, con la adscripción del conjunto de funciones a realizar entre los distintos componentes de la organización, generando una especialización de personas y órganos encuadrada dentro de la planificación y programación general del conjunto de actividades a desarrollar por el Centro escolar.

En sus líneas básicas, la estructura horizontal de los centros escolares en España adopta una de estas soluciones:

- Organización en unidades autosuficientes en Educación Preescolar.
- Organización por ciclos, sobre la base de unidades autosuficientes en la primera etapa de la E. G. B.
- Organización por ciclos, sobre la base de una especialización por áreas en la segunda etapa de la E. G. B.
- Organización basada en la especialización por materias en Formación Profesional, Bachillerato y Universidad.

5.2.2. Organización vertical

Si la división del trabajo a través de la especialización de personas y órganos es el factor determinante de la organización horizontal de la institución escolar, la definición de niveles de responsabilidad adecuadamente jerarquizados es el aspecto fundamental de la organización vertical de la misma institución.

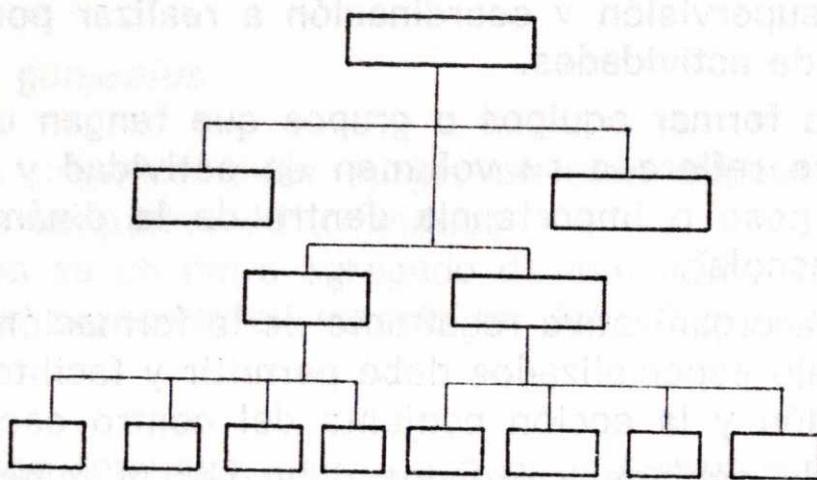
En el ámbito de la organización vertical son fundamentales los conceptos de:

- Responsabilidad,
- Autoridad,
- Delegación,

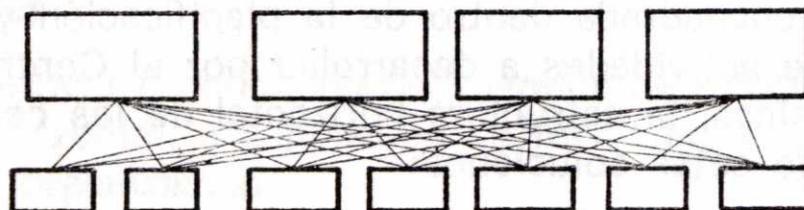
sobre los que asienta la estructura organizativa en su dimensión vertical.

En la práctica, la organización vertical supone la distribución de niveles de responsabilidad y autoridad entre los miembros de la organización. El tipo de relaciones de responsabilidad y autoridad dan lugar a tres soluciones básicas en materia de estructura vertical de las organizaciones y, por consiguiente, de los centros escolares:

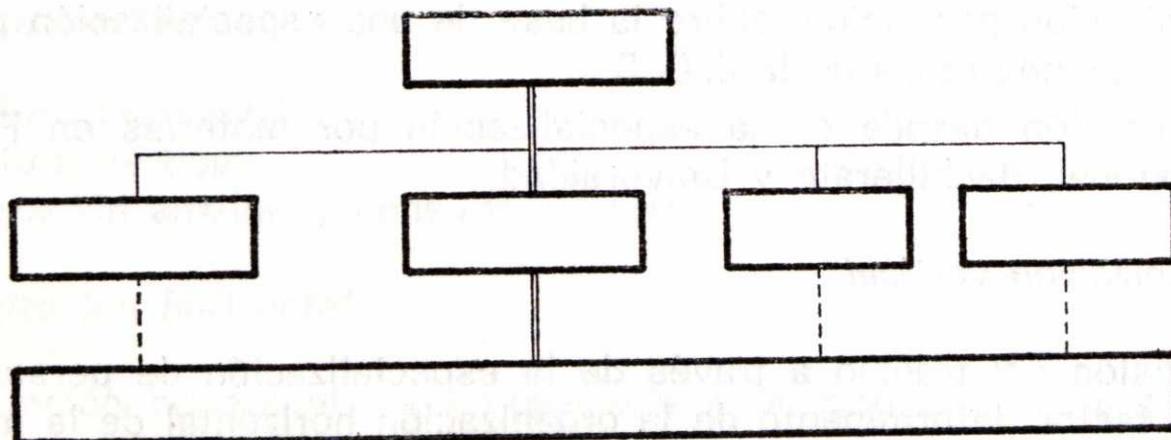
- a) Estructura de «unidad de mando», caracterizada por el principio de que cada órgano debe depender de un solo superior ante el que es responsable; esto es:



- b) Estructura funcional, en la que un órgano determinado puede depender conjuntamente de varios órganos de nivel superior, respecto de los cuales es responsable, no globalmente, sino en función del tipo de actividad de que en cada caso se trate:



- c) Modelo «línea/staff», que viene a ser una solución intermedia respecto de las anteriores:



— relaciones de línea
----- relaciones funcionales

5.2.3. Organización staff

La estructura organizativa de la institución escolar no queda completa si no se hace referencia al soporte estructural de las funciones y actividades auxiliares, consultivas y de estudio (staff).

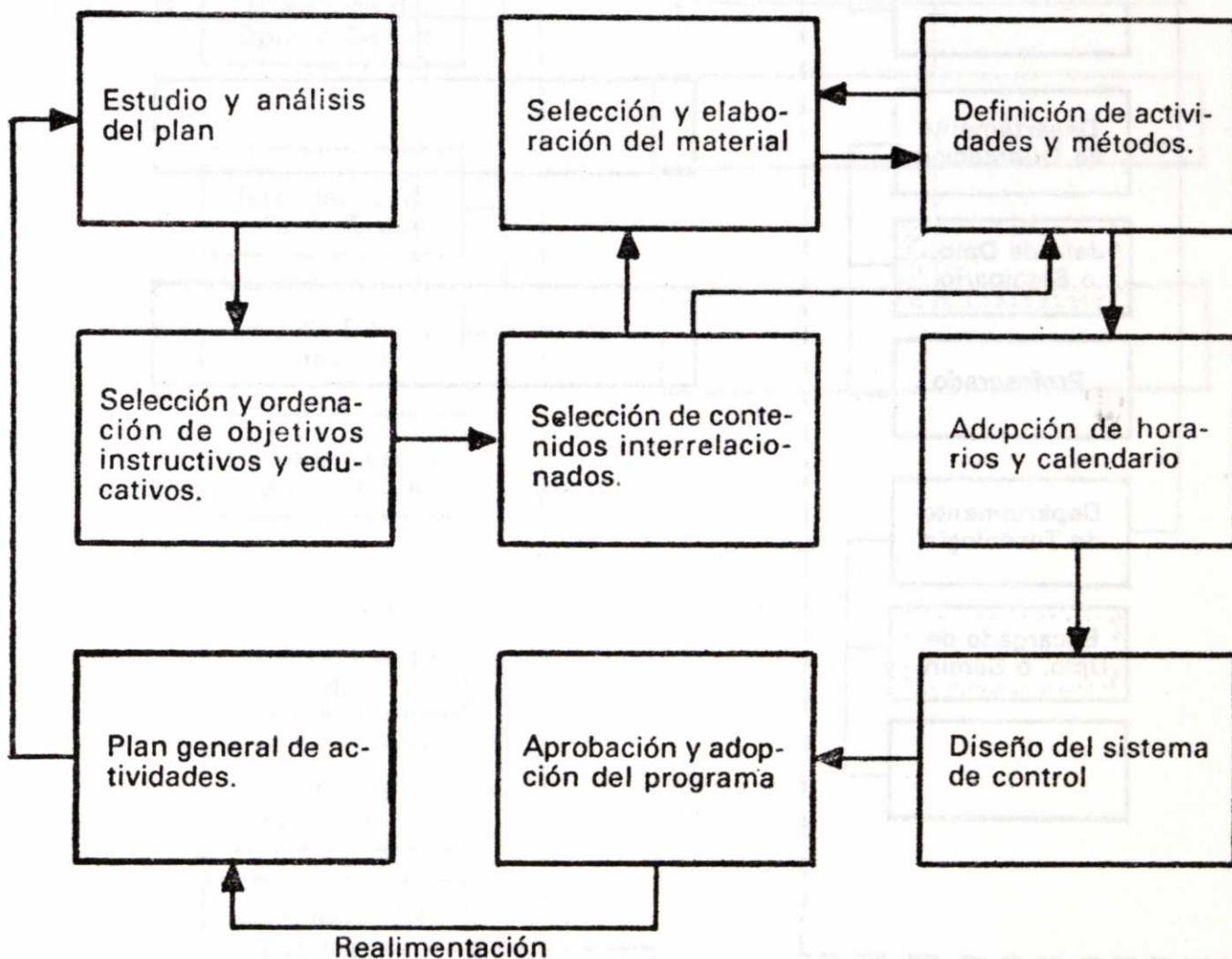
Las funciones que asumen los órganos staff tienen, dentro de la organización, un carácter netamente instrumental, de apoyo, respecto de los objetivos a alcanzar. Su responsabilidad es indirecta, y hace referencia a la eficacia con que realizan las funciones auxiliares y de apoyo que los órganos de «línea» precisan para alcanzar los objetivos de la institución escolar.

La estructura organizativa de tipo staff adopta en los Centros escolares, en sus líneas básicas, la relación que se ofrece en las páginas 36 y 37.

6. Sistemas operativos

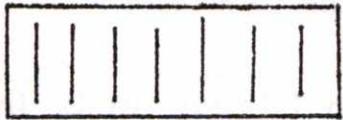
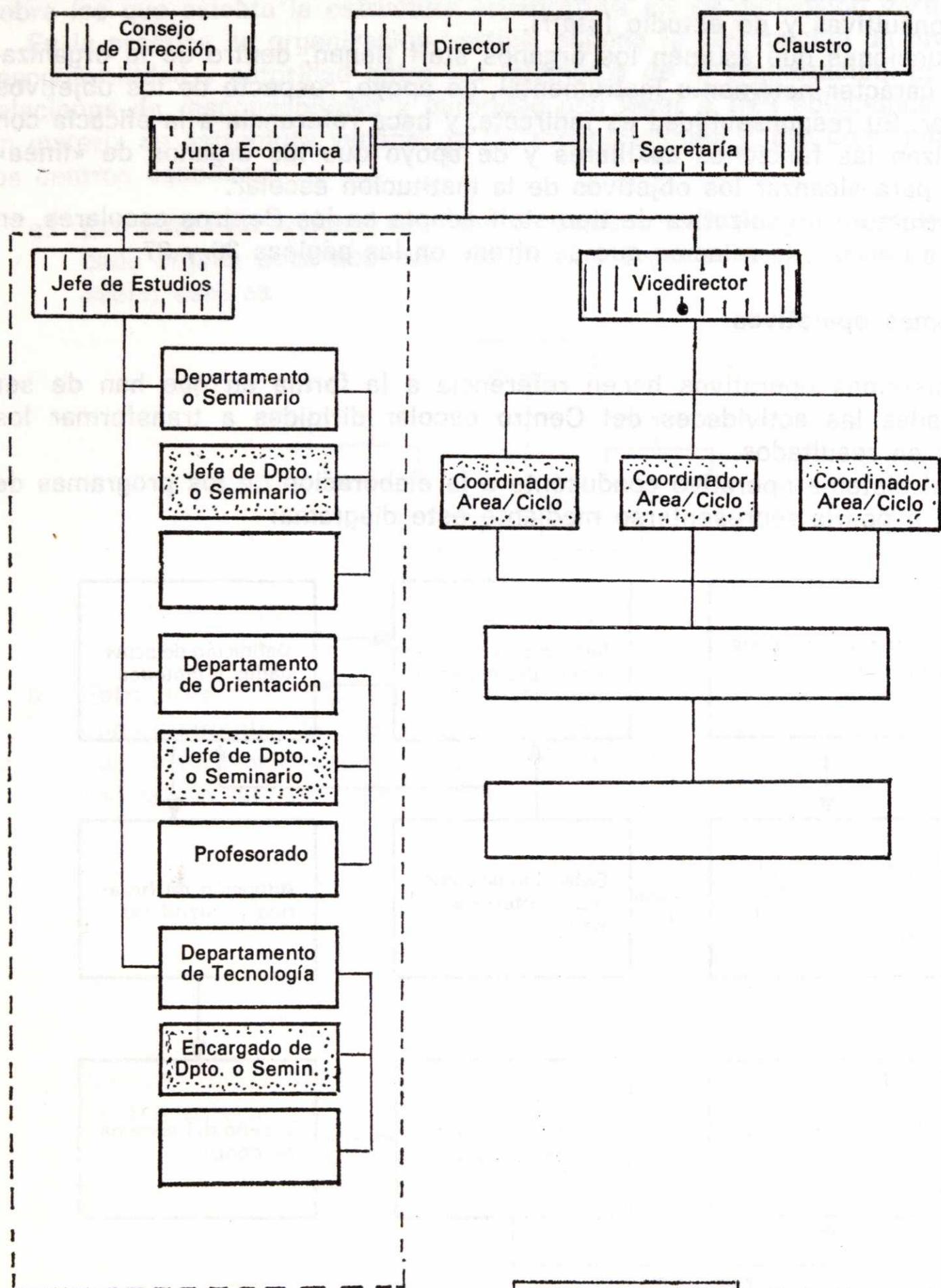
Los sistemas operativos hacen referencia a la forma en que han de ser desarrolladas las actividades del Centro escolar dirigidas a transformar los objetivos en resultados.

Así, el sistema operativo conducente a la elaboración de los programas de aprendizaje podría representarse mediante este diagrama:

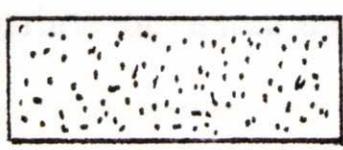


El sistema operativo básico de la institución escolar es el didáctico, que tutela el proceso de enseñanza/aprendizaje, e incluso una amplia gama de sub-sistemas:

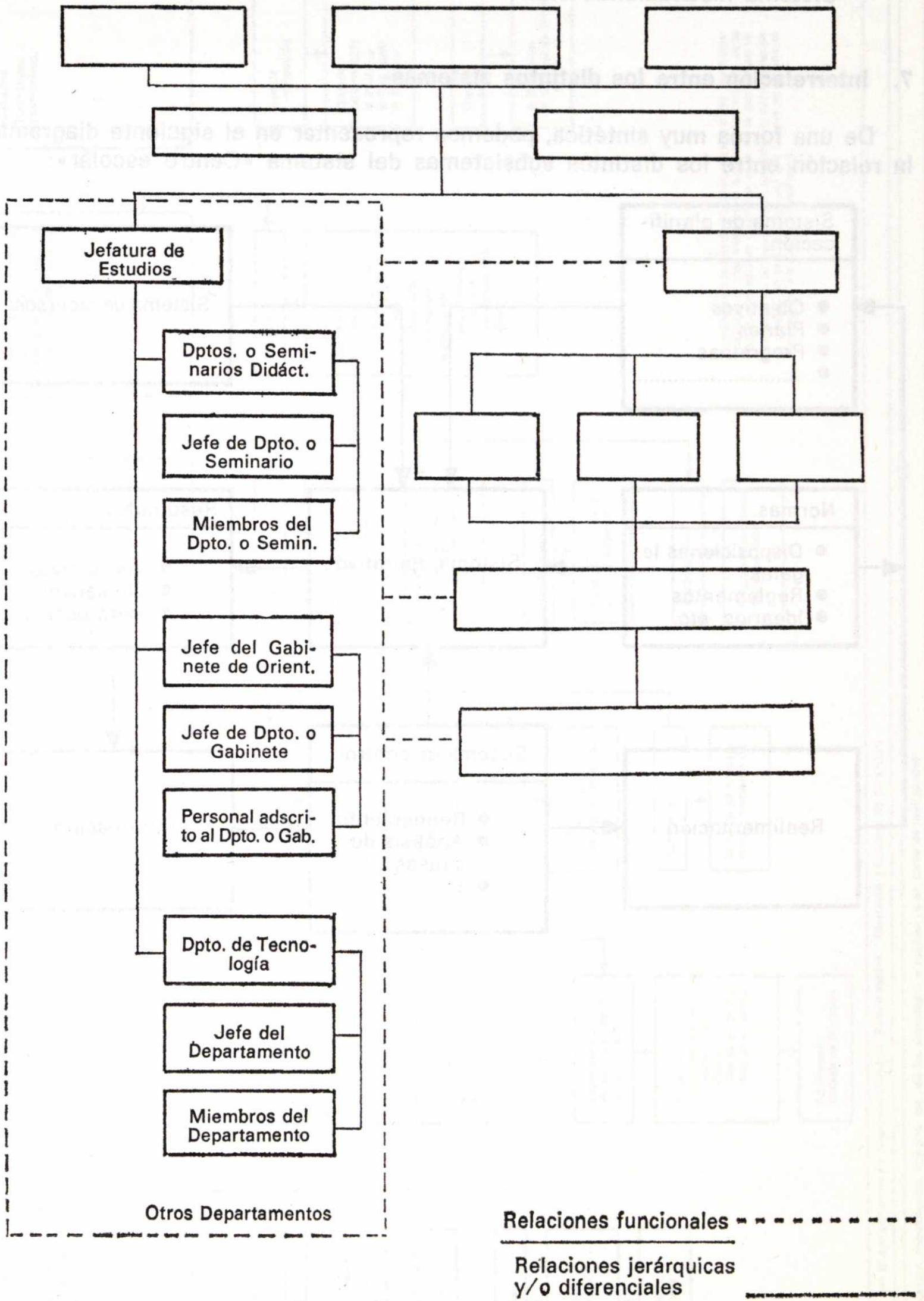
- Sistema programación didáctica.
- Sistema de enseñanza/aprendizaje.



Definidos en la Ley Orgánica de Centros



No definidos en la Ley Orgánica de Centros

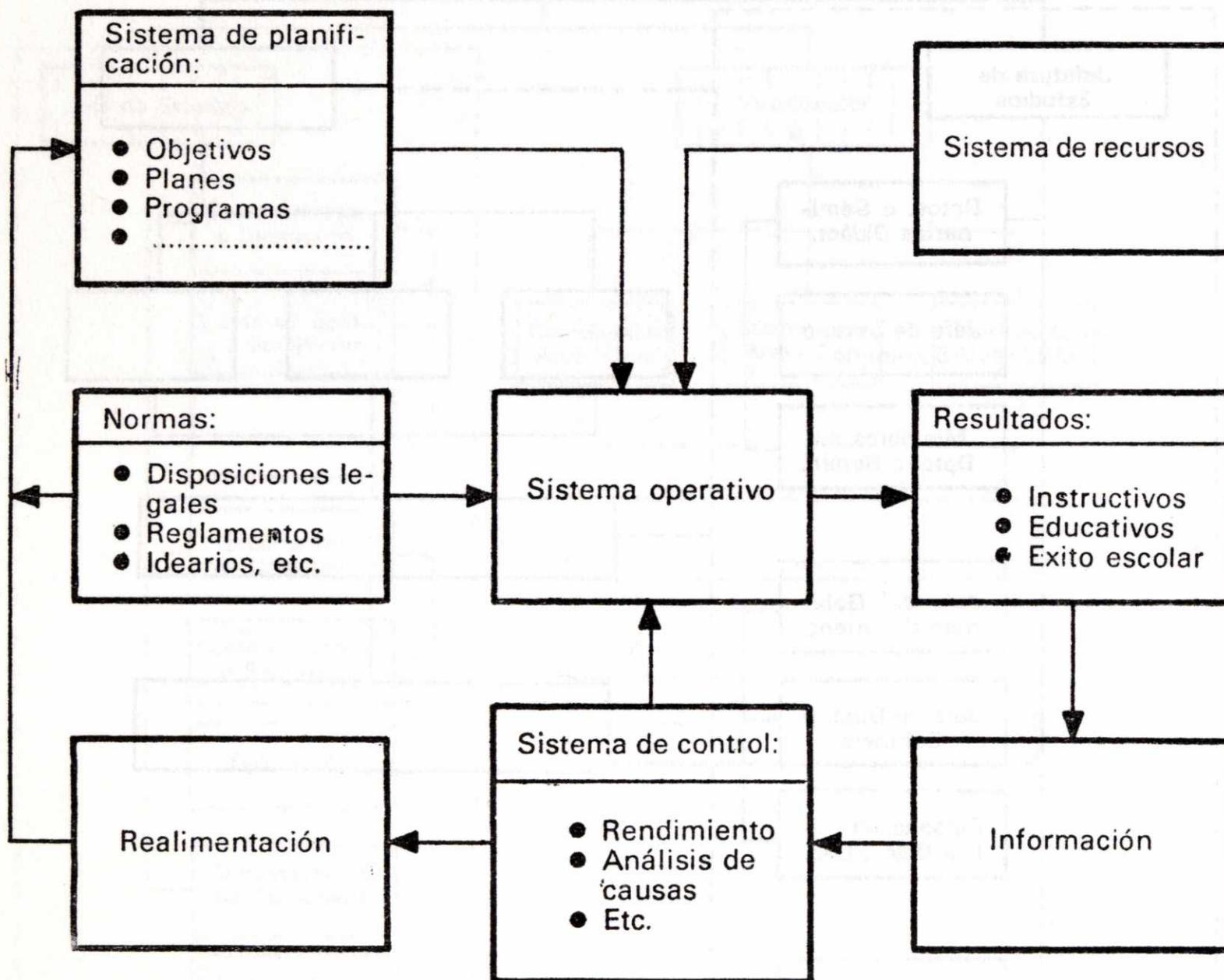


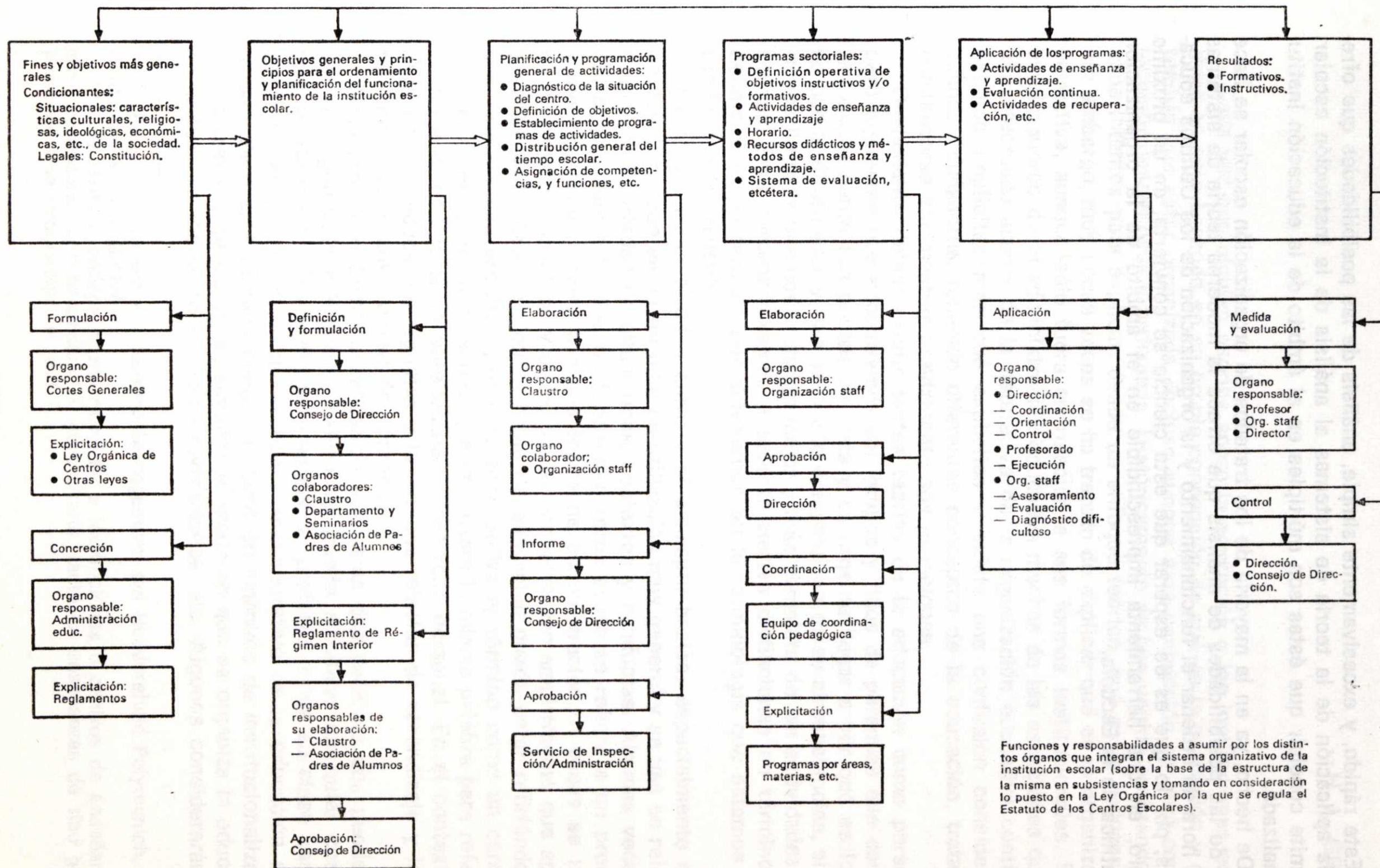
ORGANIZACION STAFF DE LA INSTITUCION ESCOLAR

- Sistema orientativo.
- Sistema tecnológico.
- Sistema motivacional, etc.

7. Interrelación entre los distintos sistemas

De una forma muy sintética, podemos representar en el siguiente diagrama la relación entre los distintos subsistemas del sistema «Centro escolar»:





Funciones y responsabilidades a asumir por los distintos órganos que integran el sistema organizativo de la institución escolar (sobre la base de la estructura de la misma en subsistencias y tomando en consideración lo puesto en la Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de los Centros Escolares).

Control (velar por el cumplimiento de responsabilidades). Responsables: Dirección y Consejo de Dirección.

Gestión (orientación, coordinación, impulso, etc., de las actividades a realizar o en curso de realización)

8. Conclusiones

Este rápido, y excesivamente simple, análisis de las posibilidades que ofrece la aplicación de la teoría de sistemas al análisis de la institución escolar, permite concluir que éstas son múltiples en el ámbito de la educación institucionalizada.

De hecho, ya en la mayoría de los tratados de organización escolar se hace uso de las posibilidades de análisis que ofrece la moderna teoría de sistemas a la hora de ordenar el funcionamiento y la organización de los Centros educativos, por lo que es de esperar que esta ciencia se convierta, en un próximo futuro, en una herramienta imprescindible en el ámbito de la organización científica de la Escuela.

TEORIA DE LAS ORGANIZACIONES EDUCATIVAS

H. L. GRAY *

Cada vez que alguien escribe sobre la educación o las instituciones educativas se está basando en su propia concepción de qué es la educación y cómo tendría que estar organizada, incluso aunque esta concepción no esté completamente desarrollada y articulada. Históricamente se han venido realizando muchos intentos para explicar, desde un enfoque teórico, qué es la «educación»; sin embargo, muy pocas veces se ha tratado de explicar qué es la organización educativa, aunque sólo fuera en relación a sus formas institucionales. En el amplio marco de la administración educativa muchas de las asunciones que se han efectuado acerca de la naturaleza de la organización educativa continúan estando implícitas más que explícitas y existe una confusión considerable cuando educadores, teniendo diferentes conceptos de la educación, tratan de comunicarse sin mostrar previamente sus asunciones.

Obviamente deben existir tantas teorías de la educación como personas, pero realmente nos encontramos con grupos y tipos de personas que comparten ampliamente sus puntos de vista y es urgente llegar a ver qué es lo que se puede diferenciar y qué se puede comparar en estas circunstancias, si queremos llegar a una comprensión mejor y más completa de las actividades educativas. Para comenzar vamos a señalar ciertas distinciones en términos de definiciones, empezando por detenernos en la terminología que estamos utilizando en este artículo.

Educación es el término clave y el concepto básico: especialmente difícil de definir porque es un término de utilización muy general y se usa en relación a una gran variedad de situaciones, contextos y conductas. Algunas veces se utiliza asociado a la idea de *formación*; otras veces se refiere a un proceso; a menudo hace referencia a una forma de administración. A veces se utiliza en un sentido específico y otras, por el contrario, tan ampliamente que apenas significa nada. Cuando alguien habla de educación puede estar refiriéndose a sus experiencias escolares, otra persona utiliza el término como un consumidor del dinero público, mientras que otra usará la misma palabra para referirse al proceso vital total de aprendizaje y desarrollo personal. En el contexto de este artículo educación significa a la vez una relación de aprendizaje y la institucionalización del proceso de aprendizaje.

Organización e institucionalización son otras dos palabras que pueden tener un significado múltiple. Organización puede significar cualquier cosa en una escala que va desde el modo en que el profesor dirige su clase hasta el conjunto de la estructura burocrática y administrativa de la educación en un estado. Pero este término puede ser también sinónimo de institucionalización, que la mayoría de las veces significa el modo en que se organiza la educación en la escuela, los colegios¹, las Universidades, etc. Algunos considerarán que

* Principal Lecturer in Education Management, del Huddersfield Polytechnic, Reino Unido de la Gran Bretaña.

(1) El término *college* puede referirse a instituciones o centros de enseñanza de nivel secundario, post-secundario o universitario, tanto en enseñanzas de tipo general como de tipo profesional. *N. del T.*

institucionalización es un término peyorativo, otros que es un término de carácter neutro y descriptivo y otros pueden pensar que ayuda a distinguir desde un enfoque funcional. Cada vez que leemos un libro o capítulo sobre la educación formal o informal no sólo estos términos, sino también otros muchos conllevan una gran cantidad de acepciones que dan un significado y contexto a la discusión que pueden ser totalmente inadvertidos para el lector, incluso aunque éste comparta el mismo bagaje cultural que el o los autores —por ejemplo, un inglés que lea lo que ha escrito otro inglés.

Educación es un concepto de tal amplitud que no existe ninguna probabilidad de llegar a un acuerdo generalizado o a una comprensión al respecto; hasta las personas que meditan sobre este término tienen el deber de clarificar la utilización de estas palabras, a la vez que deben explicitar las acepciones teóricas básicas en las que se fundamentan sus opiniones y opciones. En relación a «administración educativa» esto es muy importante porque el desarrollo teórico se ha efectuado de manera especialmente lenta y discontinua. En este artículo quisiera centrarme en el problema de la elaboración teórica de la administración educativa, que abordaré indicando cómo puede utilizarse un enfoque teórico para el estudio de las organizaciones educativas.

Para comenzar —y parece que existen muchos puntos para empezar a tratar este tema— necesitamos examinar por qué creemos que están socialmente determinadas las instituciones educativas. Algunas personas pueden opinar que las instituciones educativas son un producto natural y que toman su forma como una consecuencia inevitable de la organización social. Es decir, siendo como es la sociedad humana, la educación sólo puede organizarse de la manera en que está organizada, aunque esa organización sea dinámica, susceptible de avanzar y cambiar. Otras personas pueden pensar que la educación está organizada en forma artificial, para servir a las necesidades de ciertos grupos socialmente influyentes o poderosos. Obviamente existe todo un abanico de opiniones entre estas dos acepciones. El problema central sería en qué medida la educación es inevitable bajo sus formas actuales, corrientes; el grado en que está abierta a posibles cambios inducidos y si este cambio revestiría un carácter de mera evolución o se trataría de un cambio dirigido. Una forma de expresar la diferencia de puntos de vista consistiría en la diferenciación entre el cambio dirigido y la reforma dirigida. El tema de la diferencia de significado entre «cambio» y «reforma» queda totalmente pendiente de resolverse por parte de los tratadistas de la administración educativa, aunque casi por definición la administración educativa asuma una cierta naturaleza de control e influencia.

Un segundo aspecto es si el cambio se produce en el interior de la organización, considerada como un organismo, o en las personas, como partes de dicho organismo. Se tiende a considerar que la enseñanza tiene como marco de referencia a la escuela más que a la persona, de tal manera que la administración de la educación tiende a centrarse en el tema de los grupos de gestión, en base a la creencia de que éstos son el elemento clave o la «unidad» de mayor significado. Con todo, sin embargo, muchos reformadores de la educación expresan su interés por la persona y consideran que la unidad clave es la persona que está en una situación de aprendizaje. Las implicaciones de este enfoque son muy diferentes de las que se centran en enfoques a partir de la clase o de la escuela, aunque estas diferencias raramente se manifiestan, y a veces ni surgen, en los movimientos de reforma del tipo de la

«comprehensive reform» británica o el movimiento de la «clase abierta» en las escuelas primarias. Los reformadores siempre se implican en preocupaciones de tipo global, del sistema, incluso aunque su interés primario resida en la persona.

Un tercer problema gira alrededor de la naturaleza de las instituciones y los sistemas educativos, como aparatos determinados socialmente, y el grado en que están dando forma no solamente a valores sociales y a estructuras interpersonales, sino también en tanto que soluciones temporales o aplazadas de problemas sociales. Desde esta perspectiva las escuelas son producto de un cierto consenso social, que permite que ciertos problemas sociales esenciales queden arrinconados o, al menos, almacenados en forma manejable. Existen problemas importantes acerca de los propósitos y funciones sociales y económicos de la escuela y los colegios que se revelan como tales cuando nos preguntamos acerca de las relaciones entre la educación (es decir, la enseñanza) y el empleo y también cuando nos referimos al status social de las personas después de la escolarización.

En cuarto lugar están los temas de los usos políticos de la educación, si se examina la educación desde el punto de vista de la estructura de poder de la sociedad. Dentro del esquema de cada cultura se tiende a asumir que el sistema educativo de ese estado es positivo. Los ciudadanos de los Estados Unidos y los de la Unión Soviética consideran, respectivamente, que sus sistemas educativos ofrecen los mejores valores para el desarrollo y la autonomía personal, y consideran que la cultura opuesta es siniestra, en el sentido de que predetermina la movilidad social y la persuasión ideológica. Desde una perspectiva política los sistemas educativos son parte de la estructura socioeconómica del poder y puede intentarse una crítica que proporcione una idea objetiva de lo que sucede en los diferentes sistemas educativos.

Quizá la crítica más grave que se ha hecho a la administración de la educación en relación a todas sus diferentes facetas es que es ingenua, incluso aunque no sea simplista. Los administradores y los que escriben sobre la administración tienden a aceptar el sistema de una manera no crítica. La burocracia de los administradores de la educación tiende a incrementar los procedimientos más que a cuestionar la racionalidad de la práctica cotidiana: para un inglés es tentador creer que esto ocurre menos en Inglaterra que en otras partes, pero es la misma tentación que tendría cualquier otro ciudadano: la búsqueda de los valores sobreentendidos, como demuestra la experiencia, está cargada de dificultades desde el punto de vista de la objetividad. Pero la clave para entender la organización educativa probablemente reside más en nuestra comprensión de lo que es subjetivo que en lo que —como tantas veces queremos que sea— es objetivo. Cuando vemos la actividad educativa deberíamos hacerlo no para descubrir cuáles son sus cualidades objetivas esenciales, sino cuáles son sus cualidades subjetivas esenciales. ¿Qué es lo que nos dice una escuela acerca de sus usuarios, acerca de los que la crearon, la mantienen y hacen de ella un punto de referencia? Quizá la administración educativa no deba referirse tanto a un sistema educativo ideal, sino a un sistema que no refleje nada más que a la gente que lo está manteniendo directamente —socialmente, económicamente, ideológicamente y psicológicamente.

Este enfoque es algo más que un enfoque de «educación comparada», porque no se interesa en la realización de comparaciones y diferenciaciones, sino en la comprensión de lo que es un sistema específico. Yo mismo «etiquetaría»

a este enfoque de la organización educativa de «subjetivo», porque me gusta estudiar la manera en que las organizaciones educativas son creaciones de sus miembros y cómo las experiencias que todos tenemos sobre organizaciones educativas son privativamente y vitalmente personales y, en consecuencia, subjetivas. En este concepto «objetividad» se referiría simplemente a las opiniones, las ideas, etc., de otras personas más que a una forma perfecta e ideal que se origina por la acumulación o como producto de las opiniones de unos y otros. El enfoque subjetivo de las organizaciones requiere que nos preguntemos por qué una persona contempla a las organizaciones de una determinada manera y qué clase de significado da a lo que observa. Pienso que este enfoque se encuadra bien en el marco de la tradición del pensamiento europeo, pero que no resulta demasiado evidente en mucho de lo que se ha escrito sobre la administración educativa.

No creo que la teoría subjetiva excluya a otras teorías: más bien proporciona una base para discutir las al mismo tiempo que proporciona una base para la elaboración de una teoría subjetiva de la Administración. La razón por la que soy partidario de un enfoque subjetivo se debe a que me interesa la psicología de la persona y el tipo de psicología humanística que se dedica a la comprensión de cómo las personas se perciben a sí mismas: el auto concepto. Quizá porque me intereso más de lo común en mí mismo y quiero entender por qué pienso y actúo como lo hago, estoy también interesado más de lo normal en la unicidad de los demás y en cómo constituyen sus propios mundos. Debido a mi profesión tengo que ver cada día cómo los directores, profesores y administradores de escuelas, etc., perciben sus profesiones a nivel individual, así como el conflicto entre cómo se ve una persona a sí mismo como individuo aislado y cómo se ve al desempeñar diferentes papeles. Muchos problemas organizativos, en mi opinión, surgen de las auto-percepciones que los individuos tienen y que los incapacitan para desempeñar determinados puestos en la organización.

Una razón por la que el punto de vista subjetivo de las organizaciones está siendo descartado en cierta manera es que se piensa que la sencillez es una ingenuidad², pero también porque muchas personas consideran que la sencillez es mucho más difícil de manejar que la complejidad. Al fin y al cabo la complejidad nos permite dedicarnos a las detalladas y específicas relaciones interpersonales. Al actuar así podemos evitar el referirnos a los temas esenciales que en el fondo nos asustan porque amenazan la opinión que tenemos de nosotros mismos. Muchos directores de escuela, por ejemplo, se dedican totalmente a los temas administrativos, desarrollando complejos sistemas de gestión, al mismo tiempo que están ignorando cualquier tipo de confrontación personal. Los sistemas de educación local³ están repletos de procedimientos que cada vez revisten una mayor complejidad, a medida que se desarrollan y nunca se procede a su simplificación. Muchas de las soluciones a los problemas financieros durante las recesiones económicas son más costosas que los sistemas a los que reemplazan, incluso aunque el incremento se refiera más a los costes unitarios que a los costes generales. Una teoría subjetiva nos exige el que nos preguntemos por qué las personas eligen un tipo determinado

(2) *Naïveté* en el original. *N. del T.*

(3) Se refiere a la organización de la educación a nivel de Administración Local. *N. del T.*

de conducta y no nos permiten el que distraigamos nuestra atención en explorar el funcionamiento material de un sistema.

Un enfoque subjetivo de la escuela nos ayuda a observar lo que significa estar en una escuela o pensar en ella de la misma manera que lo realiza la persona que se encuentra en ella, en términos de su propio proceso de pensamiento y personalidad. En primer lugar, este enfoque enfatiza los temas morales de los derechos, deberes y responsabilidades de las personas en toda organización, pero también se pregunta por qué todo usuario de la escuela realiza generalizaciones: el profesor, el padre, el administrador, el personal no docente, el ciudadano, etc., están generalizando. Nos exige que cuestionemos a cada persona que escribe acerca de la escuela: por qué escribe lo que escribe, cómo lo escribe y qué es lo que nos dicen sus textos acerca de él, que puede ser más de lo que él nos dice acerca del tema al que se está refiriendo. Los escritos sobre administración educativa han sido más conocidos por su reclamada objetividad que por su manifiesta subjetividad, pero los temas subjetivos son importantes, no sólo por las opiniones sobre métodos y resultados. Notoriamente los investigadores tienden a hallar la confirmación de lo que buscan, siquiera porque es imposible descubrir algo en un diseño de investigación que no sea inherentemente susceptible de ser descubierto por medio de dicho diseño (de esta manera los logros de la investigación nos dicen más acerca del modelo de investigación que se ha seguido que acerca de esos mismos logros objetivos). Los autores y los investigadores de la administración educativa casi nunca explican el concepto que tienen de ellos mismos, ni cómo llegaron a interesarse en la investigación que están llevando a cabo. Raras veces nos explican qué sistema de valores tienen ni por qué subjetivamente prefieren ciertas técnicas o enfoques. Ciertamente nunca nos explican a qué se debe la preferencia individual por la (llamada) «objetividad» y por qué se eluden los aspectos subjetivos. Los investigadores se preocupan más por los logros «importantes» que por los «insignificantes», lo que no es sino otra manera de decir que la cantidad es el rol determinante de la importancia. La consecuencia es que, en términos metodológicos, la mayor parte de la investigación es espúrea, porque el análisis y la interpretación han sido hechos antes que la propia investigación y, en consecuencia, no puede obtenerse información que tenga algo más que una importancia «marginal». Aunque la educación se refiera a las personas y la cualidad especial de las personas sea su unicidad (o diferenciación), es remarcable que la investigación esté más interesada en las generalidades y en aunar datos que en las diferencias individuales.

Por supuesto, la característica esencial o definitoria de las escuelas, etc., es que son, en todos los sentidos, generalizaciones. En tanto que conjuntos de individuos funcionan administrativamente en su mayor parte a base de generalizaciones. Como colectividades no pueden funcionar de otra manera, pero también funcionan proporcionando una serie de ocasiones para conductas personales, y el dilema de la enseñanza en la clase consiste en que el balance entre la gestión colectiva y las necesidades de cada persona es insoluble. Tristemente, sin embargo, la organización de la escuela se realiza a expensas de cada persona y raramente, y eso si ocurre, a expensas de alguna necesidad colectiva imaginada. Por ejemplo, nadie que estuviera en su sano juicio organizaría nunca una escuela diurna en siete u ocho secciones separadas, obligatorias para todos los participantes, de la misma manera en que están organizadas la mayor parte de las escuelas secundarias diurnas. Sistemas de examen

en los que los estudiantes tengan tres horas para proporcionar información acerca de temas como el decidir acerca de su vida de adultos suenan como si se tratara de casos a presentar ante la Comisión de Derechos Humanos, aunque sea ésta la perla del sistema de enseñanza secundaria inglés. Parece que los administradores no pueden imaginar situaciones de este tipo y nos tenemos que preguntar por qué falta tanto la imaginación en un sistema (el educativo) que paradójicamente exige imaginación para su propia existencia.

En los últimos años algunos de los términos más usados por los educadores han sido innovación y cambio; ha habido también un interés creciente por la idea de gestión, de tal manera que frecuentemente nos encontramos ante aseveraciones del tipo de «la gestión de la innovación», «la gestión del cambio». A lo largo de la generalización en la utilización de dichos términos ha existido una preocupación por la planificación y una preocupación casi enfermiza por los costes de financiación con sus consabidos acompañantes de contabilidad y eficacia. Todo el tiempo la «educación» ha sido enfocada como una operación específica con costes únicos. Aunque se han hecho intentos para examinar la relación coste-efectividad de la educación y su contribución al bienestar económico y social, siempre se le ha considerado como a una actividad aparte que tiene que ponerse en funcionamiento para relacionarse con otras formas de actividad económica y social. No es difícil el comprender cómo ha surgido esta situación, pero es desconcertante contemplar su persistencia. La pregunta obvia acerca de la educación es por qué se considera que tiene este tipo de existencia económica separada, especialmente cuando su importancia económica se descarta tan a menudo. Podríamos también preguntarnos por qué la mayor parte de las personas parece que no pueden entender a la educación como una función más integrada de otras formas de actividades sociales y económicas. Una perspectiva subjetiva nos permitiría percibir la situación de manera un tanto diferente.

Si podemos contemplar a la educación como si fuera realmente una experiencia personal, más que una forma aparte de organización social, entonces las relaciones entre «educación» y trabajo, empleo, ocio, edad adulta, infancia o cualquier otra cosa, formarían un todo integrado. Para cada persona, educación no es escuela a la que asiste, sino ⁴ el procedimiento de desarrollo total por el que «se educa», «se forma», así como el proceso de auto-descubrimiento (el desarrollo del auto-concepto). El institucionalizar a la educación de tal manera que se convierta en un mecanismo de control social, niega la naturaleza esencial de la educación, entendida como un proceso vital. En realidad desde un enfoque económico la separación del proceso de socialización (escolarización) del proceso de socialización (trabajo) no tiene casi sentido —a menos que se trate de mantener un control social (lo cual, por supuesto, puede ir implícito para mucha gente)—. Pero si podemos entender que la vida es una actividad integrada, entonces las distinciones económicas tienen un significado bastante diferente y el desarrollo de un sistema «educativo» diferenciado se convierte en algo necesario emocionalmente, así como deseable intelectualmente.

Lo que yo busco, como puede verse, es encontrar una explicación de por qué existe tanta resistencia para percibir las posibilidades de una reorganización educativa. Por supuesto, puede darse la vuelta al tema ¿por qué veo que

(4) En el original: *the whole development process of «growing up» and the process of self-discovery.*

se precisa un cambio? (o ¿por qué existe interés en mantener la organización educativa tal y como es?). Para cada persona la razón debe ser única, incluso si tiene similitudes con las razones de otros. Pero la educación, en su, en cierta manera, aspecto formal, es la experiencia que tiene cada persona y está en el centro de su experiencia de estabilidad social.

Un antropólogo puede explicar de qué manera la educación es un elemento central a cualquier cultura dada o a formas de organización social, pero en nuestras sociedades de tipo avanzado hemos perdido la pista de la manera en que la formalización y la institucionalización de la educación significa una separación en cuanto al proceso vital esencial y, extrañamente, aquellos aspectos de la educación que han sido institucionalizados son los menos esenciales, pero los más importantes, para el control económico y social. Cuando las personas perciben un ataque al sistema formal lo asocian con un ataque a su propia posición social, como una amenaza a la seguridad personal y social. Esto se puede ver fácilmente en el Reino Unido, donde la escuela pública está imbricada en la estructura de clases, siendo esta estructura de clase la que proporciona las oportunidades sociales y de empleo. Además, cualquier reforma que se sugiera de las «grammar schools» amenaza el estatus educativo de los que se educaron en estas escuelas más que el de los niños que están siendo educados ahora.

Debe quedar claro que para mí el concepto de escuela se basa en la experiencia que tenemos de ellas, como interferencia en la educación de las personas y no como facilitadora del desarrollo y crecimiento personales. Aunque no soy un «anti-escuela» en el sentido convencional de la palabra, creo que la escuela tiene enormes posibilidades para cambiar su estructura y organización e imbricarse con otras organizaciones sociales y económicas.

Políticamente, veo las posibilidades que tienen la escuela y el trabajo para estar intercambiándose en forma continua. El problema de la escuela, tal y como la conocemos, es que se ha convertido en impermeable al cambio, a no ser que se trate de una pequeña operación de estética. Si podemos aprender a ver que la educación sirve para cubrir las necesidades humanas, entonces no nos sentiremos molestos ante una variedad de modelos desconocidos y no convencionales. Actualmente damos al mantenimiento del sistema una importancia superior y total, pero si damos más valor a las necesidades, creatividad, oportunidades, personal, entonces no habrá ninguna dificultad para desarrollar y mantener nuevas estructuras (las estructuras no son, después de todo, más que descripciones de las relaciones dinámicas; no son mandamientos divinos). Si nuestra teoría trata de mantener las organizaciones para que se cumplan nuestros sueños y fantasías, entonces debemos jugar limpio y exponer nuestra perspectiva; si creemos que las organizaciones están para servir a las necesidades de las personas a nivel de crecimiento y desarrollo, entonces desarrollaremos una concepción diferente si queremos facilitar el crecimiento personal. Quizá no deberíamos sorprendernos porque estas dos perspectivas lleven a diferentes conclusiones y prácticas.

No estoy seguro de que sea necesario explicar totalmente por qué tenemos el sistema escolar actual, ya que la mayoría de las explicaciones serán especulativas. La escolarización representa básicamente el que los padres entreguen su responsabilidad a un delegado suyo o a un sustituto, un hecho que se produce bajo condiciones económicas de uno u otro tipo; es decir, los padres o sus representantes pagan a alguien para que eduque a sus hijos. Estos nue-

vos educadores tienen un interés en desarrollar su pericia y mantener una cierta exclusividad, propiedad o profesionalismo que cumplen con diferentes grados de honestidad. A medida que la sociedad se desarrolla, la educación se convierte en función regulada en cierto grado por el estado, como medio de asumir la responsabilidad de los padres. «El estado», por supuesto, no es una persona, pero está representado por personas en el control económico y social. El mayor interés de los educadores consiste en complacer a los que les pagan y esto no lo pueden hacer si amenazan a los padres o al estado, y especialmente a este último. Las personas, sin embargo, pueden correr el riesgo y al hacerlo arriesgan sus oportunidades de recompensa y promoción posteriores. En consecuencia, los profesores nunca se interesan en las reformas institucionales, sino en las marginales —razón por la que los profesores están más interesados en el tema del currículum, que es bastante marginal a las funciones institucionales de la educación, que en el de la organización, que podría amenazar a todo el edificio educativo—. De aquí el que la reforma a nivel estatal de la organización educativa debe venir impuesta desde afuera —de afuera del sistema en su totalidad (incluyendo los ministerios de educación a nivel central)—, quizá desde otras áreas del gobierno o de influencia social.

Existe algo paradójico al respecto. Mi inclinación sería decir que sólo se puede cambiar el sistema cambiando la forma en que las personas se perciben a sí mismas y, en consecuencia, sus roles en los sistemas de los que forman parte, pero veo igualmente claro que «el sistema» puede solamente soportar los cambios individuales si a su vez él mismo cambia, no en su básica estructura (inicialmente), sino en los propósitos que se cree que debe cumplir. En el Reino Unido, por ejemplo, se produciría un gran cambio orgánico si el sistema fuera a concebirse como no preocupado con lo que aprenden los alumnos, sino con lo que hacen: si las formas fueran a cambiar desde el contenido de la educación hasta un proceso de aprendizaje en un contexto socio-económico. Esta es una diferencia sutil pero fundamental, porque significa que se está cuestionando la utilidad y transferencia de lo que se está haciendo y que se está produciendo esta puesta en cuestión fuera del contexto de una aceptación del medio social en que se produce. Actualmente las discusiones sobre el contenido llevan más a preocuparse por «remendar» el currículum que a realizar un análisis de la función total de la escolarización, protegida como si se tratara de mantener un sistema social más que cambiarlo o «mejorarlo». El control de la educación se ejerce a través del control y manipulación del conocimiento, una vez que el cambio en la organización se ha convertido en inadmisibles. Desde que la situación económica y social de los profesores depende del status quo, no existe ningún incentivo que les lleve a cuestionar y cambiar el proceso social de la educación; pueden mantener su posición ocupándose solamente en el contenido. Si la educación puede desinstitucionalizarse para implicar a muchos más grupos de personas en una sociedad sin límites, entonces la sociedad puede ser ayudada a cambiar y sobrevendrá una mejora de la organización social y económica simplemente porque unas inteligencias tendrán más oportunidades. El proceso de la educación será imperfecto en gran manera si lo confinamos en la escuela y en los tipos de «cualificación» por los que la escuela se interesa.

Las dos exigencias esenciales de una teoría de la organización educativa son que debe tener en cuenta los problemas y cuestiones de cada uno de sus miembros, y los problemas y cuestiones de las relaciones de la estructura

organizativa con el progreso de la sociedad sin límites. Muchas de las teorías de la organización educativa se refieren solamente al medio que aparece como tangible, pero esto no es sino el desarrollo de fantasías sociales. Yo he intentado realizar alguna crítica de la fantasía social en otros escritos, pero las respuestas sobre el cambio de estructuras hay que dejarlas en las circunstancias reales porque la educación es un proceso dinámico (personal y social) y no una licenciatura en tecnología que pudiera diseñarse como una máquina. Una teoría satisfactoria sólo necesita poner en discusión temas críticos e indicar de qué modo podría encontrárseles una respuesta. Por consiguiente, no puede resolver preguntas porque el futuro no puede predecirse y las organizaciones educativas deben cooperar con un futuro imprevisible.

Espero que las preguntas críticas hayan quedado claras. Entre ellas incluiría:

- ¿Cómo concebimos a las fuerzas sociales y económicas que existen en la educación?
- ¿Cómo vemos que se ejerce el control social y económico?
- ¿Qué finalidades son las que tiene que cumplir la escuela?
- ¿Qué es lo que en la escuela hace referencia al mundo exterior?
- ¿De qué manera la organización educativa se ocupa de las personas en términos de necesidades y expectativas?
- ¿Qué funciones educativas desarrollan los miembros de la sociedad?
- ¿Qué tipo de satisfacción recibe cada persona implicada en el sistema y de qué manera se percibe y entiende dicha satisfacción?

Las respuestas deben mostrar que los deseos de las personas no están infringidos por preferencias de los otros, ni sujetos a controles externos de cualquier clase ideológica. En otras palabras, el sistema de valores para una crítica satisfactoria de la reforma educativa debe ser consistente con las intenciones de esa reforma en sí misma —algo que era imposible en el pasado y sobre lo que quizá deberíamos ser escépticos si queremos lograr una verdadera reforma y un sistema realmente dinámico.

Muchas de las dificultades que la gente tiene para comprender el cambio en la organización surgen de una mala interpretación de la naturaleza de la estructura. La estructura de la organización se concibe como una descripción de relaciones en términos de los trabajos que las personas tienen que hacer, en la hipótesis de que estos trabajos pueden ser predeterminados y preespecificados. También se presupone que las organizaciones tienen una forma ideal que puede acordarse realizar sin tener en cuenta a las personas que la integran. En consecuencia, se concibe que la función que corresponde realizar al aparato gestor consiste en asegurar que cada miembro actúe como se le exige, como exige el «sistema». Muchas estructuras organizativas tienen este tipo de lógica en su construcción —un modelo de sistemas cibernético o mecánico—. Pero las organizaciones no son así. Las personas actúan con independencia respecto a los determinantes estructurales, especialmente en las áreas críticas de la toma de decisiones. Es mucho más realista describir a las organizaciones en términos de lo que las personas hacen, de qué manera han decidido actuar realmente, más que cómo se espera que actúen. Dado que cada miembro actúa de una manera totalmente de acuerdo con su idiosincrasia, la estructura organizativa realmente se implica y se desarrolla de tal manera que la teoría de la organización no puede quedarse en un enfoque del tipo histórico de qué

debe suceder, sino que tiene que explicar qué es lo que sucede. Lo que «está» sucediendo se integra por comprensiones, percepciones, prejuicios, así como hechos imaginarios, pero la realidad requiere siempre una exploración, ya que sólo existe como una multitud de interpretaciones.

Todas las pruebas que se obtienen examinando las organizaciones reales muestran que los problemas surgen cuando las expectativas no se cumplen y la única manera efectiva de actuar con expectativas sin cumplir consiste en analizar las razones y no en que cada persona se ponga a seguir su camino, sino descubrir qué caminos las personas se ven obligadas a recorrer debido al tipo de personas que son. Los directores escolares se comportan de esa manera no porque sean directores de escuela, sino porque son personas individuales. El problema a la hora de sugerir una alternativa a la gestión de organizaciones es que la expectativa general consiste en que las respuestas (teorías) deben pertenecer al mismo tipo que las teorías previas, lo que significa que deben contestar punto por punto a todos los elementos de las teorías tradicionales. Pero de esto no se desprende que siempre tenga que ocurrir lo mismo. De hecho, una nueva teoría de las organizaciones educativas pensadamente se podría comparar con las viejas teorías y sólo se podría juzgar en función de su propia consistencia interna. En consecuencia, el problema de las estructuras es que la nueva teoría entiende que la estructura se deriva de lo que la gente hace realmente, no de lo que debe hacer. Y no podemos saber qué es lo que hacen las personas hasta que lo han hecho.

La «nueva» teoría de las organizaciones en tanto que las concibe como subjetividades —es decir, como actividades colectivas subjetivamente experimentadas— se centra en la conducta real y cotidiana de las personas y en los problemas que surgen normalmente. Tradicionalmente, la gestión trata de resolver los problemas organizativos mediante la predicción del futuro en términos de extrapolaciones a partir de la interpretación de conductas pasadas. Pero la conducta habitual no es una repetición del pasado, ni una anticipación del futuro: es únicamente conducta contemporánea, incluso aunque tenga antecedentes, así como consecuencias. La teoría de la organización, en consecuencia, debe ayudarnos a entender el presente como primer paso, y esto es exactamente lo que la teoría de la organización no ha logrado hacer, excepto en el caso de las formas que derivan de la dinámica de grupo en tanto que teoría del acontecer. Una de las realidades concretas de la experiencia organizativa es que las organizaciones son cambiantes y dinámicas y que la cualidad del cambio se percibe con más intensidad en el presente porque es cuando es más compleja. Cuando reflexionamos volviendo al pasado acerca de esa dinámica, estamos simplificando y codificando lo que creemos en que consistía la experiencia, pero estamos eliminando la tensión emocional de la experiencia, que es el factor crítico de la experiencia. Las teorías de la dinámica de grupos nos ayudan a tratar con el presente en las organizaciones y a ver cómo la naturaleza del presente es siempre cambiante: a enfrentarnos con un presente que es en cada momento un «presente» distinto del que tratamos de encapsular en un análisis y en una definición.

Es excesivamente incómodo para los administradores el tener que aceptar que las organizaciones de las que son responsables tienen una naturaleza cambiante en una u otra forma, y los administradores y los gestores necesitan contar, en grado quizá excesivo, con un estereotipo simplificado de las organizaciones. Y la consecuencia es que cada vez son menos capaces de trabajar

con la organización, porque a medida que pasa el tiempo esta organización cambia mucho en relación a la que ellos habían conceptualizado y, debido a numerosas razones, no pueden percibir los cambios que han ocurrido. Esto lo podemos ver fácilmente cuando los gestores no saben qué hacer ante los cambios económicos, pero es menos evidente y más confuso cuando no se dan cuenta que sus colegas han cambiado como personas, como colegas, como realizadores de una acción. Podría ayudarse más a los administradores si se les proporcionaran unas teorías dinámicas de los aspectos filosóficos de la organización, más que los modelos técnicos que utilizan exclusivamente. Esta es únicamente la razón por la que debe prestarse una atención y un interés a los modelos subjetivos.

Nota sobre el contexto

En la administración educativa las nuevas teorías de la escuela como organización se han desarrollado dentro de unas ciertas áreas de perspectiva. En este sentido podrían detectarse cuatro grandes perspectivas, a partir de las cuales los autores han intentado interpretar y explicar la escuela y otros centros en tanto que organizaciones: las perspectivas sociológicas, político-económicas, de gestión y psicológicas.

La tradición norteamericana parece ser ampliamente sociológica, con modelos de escuela derivados de la principal corriente sociológica. El desarrollo de este enfoque puede verse en «Educational Administration and Organisational Behaviour», de Hanson (1929). La mayor parte de la bibliografía norteamericana y británica sobre gestión de la educación se basa en este enfoque, e internacionalmente la escuela sociológica proporciona la base intelectual para la discusión más compartida.

La tradición política incluye a los reformadores, muchos de los cuales, como Holt e Illich, tienen una preocupación fundamental por la reforma política y social. Muchos administradores de la educación escriben en esta línea, y los manuales de gestión de la escuela, los informes de investigaciones sobre organización escolar y similares también lo utilizan. Es un campo respetable, pero su sistema de valores hace referencia al control de la reforma política y social.

La corriente de la gestión se basa en la amplia bibliografía que existe sobre gestión industrial en todas sus diversas manifestaciones. Incluye títulos como el consabido «The Management of Innovation», de Burns y Stalker (1961), así como las populares obras de Peter F. Druker, entre las que se encuentra «The Practice of Management», muy conocida de los directores de escuela.

Más recientemente ha surgido un enfoque psicológico de la gestión que trata de explicar todos los diversos significados que las personas dan a la organización. Los aspectos fenomenológicos están representados por el importante trabajo de Tom Greenfield (1975, 1979) que ha causado tanto impacto en el mundo de la administración educativa durante los últimos seis o siete años. En base al trabajo de Greenfield, la obra de Hodgkinson (1978) sobre la importancia de los sistemas de valores en las organizaciones es importante, así como el desarrollo del concepto dramático efectuado por Mangham (1978). Mi propia contribución se inscribe en esta línea y se centra en el desarrollo de la concepción de las organizaciones educativas como determinadas y experimentadas a nivel subjetivo.

De cara a facilitar al lector el conocimiento de los autores de este último grupo de teorías, se adjunta una breve bibliografía.

BIBLIOGRAFIA

- Burns, Tom and: *The Management of Innovation*.
Stalker, G. M. (1961): *Tavistock Publications*.
Dale, Roger (1973): «Phenomenological Perspectives in the Sociology of the School», *Educational Review*, vol. 25 (3).
Drucker, Peter F. (1955): *The Practice of Management*. Pan.
Gray, H. (1979): *Change and Management in Education*. Nafferton Books.
Gray, H. L. (1980): *Management in Education*. Nafferton Books.
Gray, H. L. (edit.) (1981): *The Management of Educational Institutions: Theory, Research and Consultancy*. Falmer Press.
Gray, H. L. (1979): *The School as an Organisation*. Nafferton Books.
Greenfield, T. B. (1975): *Theory in the Study of Organisations and Administrative Structures: A New Perspective in M. G. Hughes (edit.) (1975)*.
Greenfield, T. B. (1979): «Research in Educational Administration in the U.S. and Canada: An Overview and Critique», en *Educational Administration*, vol. 8, núm. 1.
Hodgkinson, Christopher (1978): *Towards a Philosophy of Administration*. Basil Blackwell.
Hanson, E. Mark (1979): *Educational Administration Organisational Behaviour*. Allyn and Bacon, Inc.
Hughes, M. G. (edit.) (1975): *Administering Education: International Challenge*. Athlone Press.
Mangham, I. L. (1978): *Interactions and Interventions in Organisations*. John Wiley.

También existe una revista muy útil, *Educational Change and Development* (Editor H. L. Gray), que recoge todo lo que se produce en relación con el tema, tanto en sus aspectos prácticos como en teorías. Se publica por el Department of Education Management, Sheffield City Polytechnic, England.

NOTAS

1. En la práctica la mayor parte de lo que se ha escrito sobre teoría de la gestión es empírico y ecléctico. No existe ninguna teoría de la escuela como organización que haya sido generalmente aceptada, pero, entre los mejores intentos, se incluiría:
E. Hoyle: *Organisation Analysis in the field of Education*. Research VII. Nov. 1965.
C. E. Bidwell: «The School as a formal organisation», en el libro *Handbook of Organisations*. J. G. March (Edit.). Rank McNally, 1965;
y quizá la crítica más aguda de esta teoría hasta la fecha sea:
B. Davies: «On the contribution of Organisational Analysis to the Study of Educational Institutions», en R. Brown (Edit.), *Knowledge, Education and Cultural Change*. Tavistock, 1973.
En ellos me basé principalmente para escribir mi libro *The School as an organisation*. Nafferton Books, 1979.
2. Sobre la dirección se puede consultar: C. A. Gibb (Edit.), *Leadership*. Penguin, 1969.
3. La idea de la dependencia como una característica de las organizaciones se deriva del trabajo de la «Escuela Tavistock» sobre la psicología social de las organizaciones. Información al respecto aparecerá próximamente en:
E. J. Miller (Edit): *Task and Organisation*. Tavistock (en prensa).
4. Para una exposición de la Teoría de la escuela como sistema socio-técnico, véase P. G. Herbst, «Maps of Knowledge an the Design of Educational Organisations» (capítulo 13 de la obra *Socio-Technical Desing*). Tavistock, 1974.
5. Un libro muy práctico sobre la conducta en las reuniones es:
B. W. Strauss y F. Strauss: *New Ways to Better Meetings*. Tavistock, 1966.
6. El coste-efectividad, la planificación compartida y los esquemas tratados en ordenador para los horarios de la escuela secundaria son caminos peligrosos.

7. En cierta manera los «formadores» en gestión de la educación tienen planteado un debate sobre si el personal de más alto nivel debe recibir una formación en habilidades de tipo técnico o recibir una formación sobre las relaciones personales y la sensibilidad. Obviamente ambas cosas son necesarias, pero actualmente los autores piensan que, incluso para los «gestores» de las escuelas importantes es mejor recibir una formación «en sensibilidad», porque la mayor parte de los directores se encuentran con que los problemas más comunes son los de cooperar con el personal y comprender a la gente.
Véase al respecto: H. L. Gray e I. Cunningham, «Management Courses for Teachers», en el *British Journal of In-Service Education*, vol. 1, núm. 1, otoño 1974.
8. La obra de T. Lupton, *Management the Social Science*, Penguin, 1971, es de fácil lectura y presenta una historia de la teoría desde una perspectiva socio-psicológica.
9. Una buena visión de las teorías sobre la gestión es la de Joe Kelly, *Organisational Behaviour*. Urwin-Darsey, Illinois, 1969.
También está el conocido «libro de texto» de Edgard H. Sheck, *Organisational Psychology*, Prentice Hall, 1965.
10. Véase, por ejemplo, Roger Dale: «Phenomenological Perspectives and the Sociology of the school», en *Educational Review*, vol. 25, núm. 3, junio 1973.
11. La aplicación de las teorías O. D. (Organización y Desarrollo, Desarrollo organizativo) a la industria y al comercio puede verse en la colección de libros denominada «Addison-Wesley Series on Organisation Development» (Addison-Wesley Publishing Co.).
El enfoque norteamericano de O. D. en la escuela puede verse especialmente en la obra de R. A. Schmuck y P. J. Runkel: *Handbook of Organisation Development in Schools*. National Press Books, 1972.
12. Un informe muy personal de una «intervención» tipo O. D. en una escuela inglesa se puede encontrar en la obra de Elizabeth Richardson, *The Teacher, The School and the Task of Management*, Heineman, London, 1974.
Otro informe aparece en la obra de H. L. Gray, *Management in Education*, Nafferson, 1978.
13. Si se quiere leer algo muy completo sobre la naturaleza de la autoridad, véase la obra de R. S. Peters, *Authority, Responsibility and Education*.
14. Estos temas están tratados más a fondo en la obra de H. L. Gray, «The function of a Head of School», en el *Journal of Moral Education*, vol. 2, núm. 2, febrero 1973.

LA ORGANIZACION Y DIRECCION DEL CENTRO ESCOLAR

DAVID ISAACS *

El centro escolar entendido como organización

En cuanto se acepta la existencia del centro escolar como algo diferente a la suma de las actuaciones independientes de una serie de profesores de un mismo marco geográfico, se introduce el concepto del centro escolar como organización.

Sin embargo, al profundizar en el concepto de organización se descubre que existen diferentes matices que deben ser considerados antes de sugerir una definición del centro escolar entendido como organización educativa formal.

De un modo sintético se podría decir que ha habido tres tendencias claras en los últimos años. Desde 1910 a 1934 el descubrimiento de la gerencia científica centró la atención de los investigadores en las metas o fines. De 1934 a 1950 hubo una preocupación especial por las relaciones humanas, y desde 1950 se ha pasado desde una preocupación por las actividades y un enfoque conductual a una visión más unitaria del problema, aprovechando la teoría de sistemas.

En este sentido, se podrían citar algunas de las opiniones de los investigadores de esta última época.

E. W. Bakke: *Modern organization theory*, 1959.

«Una organización social es un sistema continuo de actividades humanas diferenciadas y coordinadas que utilizan, transforman y unen mutuamente un conjunto específico de recursos humanos materiales, capitales imaginativos y naturales dentro de un todo único capaz de resolver problemas y cuya función es satisfacer necesidades humanas particulares en interacción con otros sistemas de actividades y recursos humanos en el ambiente particular» (1).

Pfiffner y Sherwood, en *Organización Administrativa*, 1961.

«La organización es el modelo de formas o procedimientos en los cuales un número grande de personas, demasiados para tener contacto frente a frente unos con los otros y ocupados en una complejidad de tareas, se relacionan entre sí en el establecimiento y obtención sistemáticos y conscientes de propósitos mutuamente convenidos» (2).

* Doctor en Pedagogía. Profesor Titular de Organización Educativa de la Universidad de Navarra.

(1) BAKKE, E. W., *Modern organization theory*. Edit. John Wiley Inc. New York, 1969.

(2) PFIFFNER y SHERWOOD, *Organización administrativa*. Herrero Hermanos, México, 1961.

Amitai Etzioni, en *Modern Organizations*, 1964.

«Las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas y reconstruidas para lograr metas específicas» (3).

R. Mayntz, en *Sociología de la organización*, 1967.

«Se puede hablar de una organización en la medida en que la agrupación en cuestión cumple con tres características:

- 1) el tratarse de formaciones sociales, de totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros y una diferenciación interna de funciones;
- 2) estar orientadas de una manera consciente hacia fines y objetivos específicos;
- 3) tener de común el estar configuradas racionalmente, al menos en su intención, con vistas al cumplimiento de estos fines u objetivos» (4).

Richard Hall, en *Organizaciones: Estructura y Proceso*, 1973.

«Una organización es una colectividad con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escalas de autoridad, con sistemas de comunicación... Esta colectividad existe sobre una base relativamente continua en un medio y se ocupa de actividades que, por lo general, se relacionan con una meta o con un conjunto de fines» (5).

Aunque haya matices diferentes, se entiende que una organización gira en torno a metas o fines, que cuenta con un número de miembros más o menos precisables y, según los autores, con más o menos jerarquía entre ellos. Como consecuencia de estas consideraciones, utilizamos el término *organización educativa formal* en cuanto *existe una agrupación de miembros precisables con una división de tareas y responsabilidades en función de unos objetivos generales educativos*.

La unidad de la organización dependerá principalmente de la influencia de las personas con autoridad conferida para coordinar y orientar a los miembros de la organización y de acuerdo con el buen funcionamiento de los cauces de comunicación. La mejora de la organización dependerá de la calidad de los objetivos planteados, de la capacidad de análisis de los directivos y de su capacidad de reconocer la influencia que los distintos elementos de la organización tienen sobre los demás, y de su capacidad técnica de conseguir lo deseado. Es decir, depende, fundamentalmente, de la capacidad de las personas responsables de dirigir.

(3) ETZIONI, A., *Modern organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1964.

(4) MAYNTZ, R., *Sociología de la organización*. Ed. Alianza, Madrid, 1967.

(5) HALL, R., *Organizaciones: Estructura y proceso*. Prentice-Hall Int. 1973.

La función directiva

La función directiva en un centro escolar está determinada por la naturaleza de la organización. Por tanto, la función será diferente según se entienda la organización como medio para lograr la educación de unos alumnos exclusivamente o según se tengan en cuenta otras misiones, como pueden ser la atención al entorno inmediato o a los padres de los alumnos. Además, la función directiva cambiará en cuanto el objeto de su atención no sea la educación completa de los alumnos, sino su instrucción o su buen comportamiento, por ejemplo.

De un modo genérico, Drucker habla de tres funciones de todo directivo (6): 1) velar por las finalidades y la misión específica de la institución; 2) obtener un trabajo productivo y lograr que el trabajador consiga resultados, y 3) encauzar las influencias y las responsabilidades sociales. Entiende que una misión específica de la empresa de negocios es conseguir el óptimo rendimiento económico. Sin embargo, para las demás empresas, que llama *instituciones* (incluidos los centros educativos), la economía constituye una restricción.

Si el directivo deja de atender a los fines de la organización, o si la organización no cuenta con fines específicos, de hecho no estará cumpliendo con una función directiva. Si el directivo no busca un trabajo productivo por parte de los profesores ni pretende encauzar las influencias y responsabilidades sociales, tampoco estará cumpliendo con la función directiva. Por tanto, conviene aclarar que muchas personas con el cargo de «director» no tienen o no ejercen la función directiva. Algunas de ellas cumplen, casi exclusivamente, con una serie de tareas burocráticas. Otras, elegidas por sus compañeros, no hacen más que representar a sus compañeros frente a las representaciones de otros estamentos que se relacionan con el centro escolar.

La función directiva en un centro escolar supone conseguir intencionalmente resultados relacionados con los fines específicos del centro, mediante el trabajo productivo de las personas que allí colaboran (padres, profesores, alumnos, autoridades, locales, personal no docente, etc.).

Para cumplir con esta función el directivo necesita realizar una serie de tareas típicas. Sugerimos, como tareas principales del directivo, las siguientes:

- Analizar: que supone saber informarse, distinguir entre información importante y secundaria, reconocer la validez de las fuentes de información, establecer los cauces de comunicación, etc.
- Enjuiciar: la información de acuerdo con criterios relacionados con los fines del centro educativo.
- Definir: una situación relativamente mejor.
- Decidir: qué se va a intentar mejorar y coordinar los intentos de mejora de las personas a su cargo.
- Orientar: a los profesores y otras personas relacionadas con el centro para que sepan trabajar en función de estos resultados deseados y previstos y, por lo menos en parte, alcanzables.
- Planificar: los medios necesarios para lograr lo previsto.

(6) DRUCKER, P., *La gerencia*. Ed. «El Ateneo». Buenos Aires, 1975.

- Ejecutar: las tareas propias de su área de responsabilidad, que siempre estarán en función de los fines generales del centro.
- Evaluar: el proceso de mejora y los resultados conseguidos.

Lo que acabamos de escribir es resultado de un proceso de razonamiento lógico, consecuencia de nuestra postura respecto a la función directiva. Sin embargo, se puede justificar lo dicho, por lo menos en parte, desde la perspectiva de la eficacia.

Schuttenberg, McArdle y Thomas mantienen que se pueden lograr mejores resultados en un centro escolar mediante el establecimiento de objetivos en el centro, y la participación en ellos por parte de los profesores. Sugieren que se debe fijar objetivos en cuatro áreas:

- *Productividad de la organización*, que hace referencia a los fines del centro en relación con los alumnos.
- *Integración en la organización*, en la que se distinguen tres aspectos: desarrollo personal y profesional de los profesores, la participación en la toma de decisiones e innovación y cambio.
- *Salud de la organización*, que se refiere al buen funcionamiento de los recursos humanos y materiales en relación con el entorno.
- *Realimentación de la organización*, que hace referencia a objetivos en relación con el análisis de la situación y del proceso de rectificación (7).

Existe una relación evidente entre las tareas típicas sugeridas y estas áreas.

También, en los estudios comparativos de Wellisch (8) se llega a la conclusión de que existe más eficacia académica (productividad, según Schuttenberg, etc.) en cuanto los directivos:

- están más preocupados por el tema de los estudios de los alumnos,
- comunican sus puntos de vista sobre la enseñanza,
- aceptan responsabilidad en la toma de decisiones en relación con aspectos de la enseñanza,
- coordinan los programas de instrucción,
- prestan mayor atención a niveles tipificados para los alumnos.

Todo ello nos afirma en lo planteado respecto a las tareas típicas del directivo, y nos permite afirmar que el papel principal del director de un centro será dirigir por objetivos.

(7) SCHUTTENBERG, E., McARDLE, R., y THOMAS W., «Goal setting in educational organizations A systems perspective» *Peabody Journal of Education*, julio 1979.

(8) WELLISCH, J., «School management and organization in successful schools» en *Sociology of Education*, 1978, vol. 51 (julio).

La dirección por objetivos

Defino la dirección por objetivos como:

«El desarrollo del ideario del centro educativo en unos objetivos generales a cada nivel y en un mínimo normativo en la realización de las tareas típicas dentro de unas áreas de actividad para cada cargo y la atención periódica a algunos elementos como aspectos a mejorar en un tiempo dado, utilizando la técnica adecuada.»

Esta definición, que explicaré por partes, supone que existe en un centro un ideario y una relación del mínimo normativo en el cumplimiento de las tareas típicas.

Defino el ideario de un centro educativo como:

«El conjunto de principios que configuran el tipo de educación que se promueve; la manera de realizar la acción educativa; el modo de entender el centro educativo; y la postura del centro respecto a los padres, a los alumnos, a los profesores, a los antiguos alumnos, al personal no docente y al entorno.»

Conviene hacer una distinción entre el ideario del centro educativo y el ideario educativo que únicamente trataría de los principios que determinan la calidad de educación y la manera de realizar la acción educativa*. Por tanto, es un concepto que puede ser aplicado por igual a un centro del Estado o a un centro de iniciativa social. De hecho, el ideario viene a posibilitar una dirección por objetivos, por una serie de razones, algunas de las cuales se justifican en función de las siguientes afirmaciones:

- 1) El centro educativo, por su misma naturaleza, es un sistema abierto y, por tanto, necesita definirse no sólo en su misión respecto a los alumnos, sino también en relación con otros estamentos —los padres, los profesores, los antiguos alumnos, el entorno inmediato—.
- 2) Los padres, siendo los principales responsables de la educación de sus hijos, tienen el derecho a recibir una información adecuada sobre los principios básicos que inspiran un centro educativo, sobre los objetivos que se buscan y sobre los procedimientos principales utilizados para perseguir estos objetivos.
- 3) Los profesores, para conseguir resultados óptimos —consecuencia de un trabajo en equipo bien entendido—, necesitan haber aceptado los principios y objetivos principales de la institución educativa y necesitan comprender el porqué de los procedimientos utilizados habitualmente.

* Dice en la Ley por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares en el artículo 26 apartado 2 b) que corresponde al Consejo de Dirección de los centros públicos «definir los principios y objetivos educativos generales a los que habrá que atenerse toda la actividad del centro». Además, en el artículo 34, reconoce el derecho de los titulares de los centros privados a «establecer un ideario educativo propio». Es difícil distinguir entre los dos conceptos. Es decir, entre «principios y objetivos» e «ideario». Lo que sí está claro es que existe una confusión entre el concepto de ideario educativo e ideario del centro educativo, ya que parece absurdo reducir la actividad del centro, únicamente a la atención a los alumnos —«ideario educativo» u «objetivos educativos generales».

- 4) La educación, siendo un producto que se compone de un sinnúmero de elementos interrelacionados, necesita definirse en sus rasgos más importantes con la finalidad de que otros elementos, relacionados con ella, no lleguen a desnaturalizarla.
- 5) Para mantener la unidad y el estilo de un centro educativo, hace falta una estructura mínima de normas técnicas y legales para aclarar a padres y a profesores, directivos y alumnos los límites de su autonomía.

Un ideario puede ser expresado de modos distintos de acuerdo con la finalidad del documento y de acuerdo con el destinatario de la información. Algunos criterios a tener en cuenta para la buena redacción de cualquier ideario serán los siguientes:

- Que la información sea completa. Se trata de manifestar la postura del centro respecto a todos los elementos que hemos mencionado antes. Frecuentemente se presenta el ideario educativo como si fuera el ideario del centro educativo.
- Que se refleje lo fundamental en cada uno de estos aspectos. Se trata de llegar a definir lo más permanente del centro.
- Que se destaque lo que es específico de este centro. Es decir, lo que no suele encontrar en otros centros educativos del mismo nivel (algunos aspectos específicos pueden coincidir con aspectos fundamentales).
- Que la información sea lo más clara posible. Se trata de evitar interpretaciones erróneas del contenido y, a la vez, permitir una actuación congruente por parte de las personas que estudian su contenido.

De todas formas, es probable que una información reducida al conjunto de principios mencionados no sea suficiente. Por eso, conviene reflexionar sobre la finalidad del documento y sobre el destinatario.

En este sentido sugiero que los documentos que debe elaborar un centro educativo son:

- un documento que ayude a los padres y a los profesores a elegir el centro de acuerdo con su modo de entender la educación y el centro educativo;
- un documento que sirva de base para que cada profesor pueda programar sus propios objetivos en relación con los alumnos y seleccionar los métodos didácticos adecuados de acuerdo con los principios del ideario;
- un documento para marcar los límites de las zonas de autonomía de cada persona relacionada con el centro, a fin de facilitar una acción correctiva dentro de una normativa legal.

Según la finalidad del documento, el estilo y su desarrollo serán diferentes.

Respecto a las afirmaciones en relación con los principios generales, cabe expresarlas como una serie de puntos diferenciados o sencillamente en prosa descriptiva. Sin embargo, para preparar cualquiera de los tres documentos mencionados hará falta mayor información. Concretamente, cabe desarrollar estos principios como objetivos generales. Es decir, resultados deseados y previstos y, por lo menos en parte, alcanzables. Y son estos objetivos los que construirán parte de la base necesaria para la dirección por objetivos.

A continuación se encuentra un ideario de un centro educativo y una relación de objetivos generales usada, a nivel de Estado, en Pensylvania (Estados Unidos).

Ideario del centro educativo (Colegio Hispano-Norteamericano, Puzol)

1. El Colegio Hispano-Norteamericano imparte la enseñanza bilingüe inglés-español, intentando la formación integral de la persona.
2. Las enseñanzas recibidas en el Colegio son automáticamente convalidadas en los EE. UU. Asimismo, se pretende adaptar los estudios, en la medida de lo posible, a las exigencias de los países de la Comunidad Europea.
3. Las actividades desarrolladas en el Colegio están abiertas a toda persona. La comprensión y conocimiento del mundo de habla española e inglesa se considera prioritaria en la formación de los alumnos.
4. Se considera misión prioritaria la formación de hábitos intelectuales y morales, basados en el legado cultural hispano-norteamericano, que proporcionen una base sólida para ir alcanzando una mayor plenitud humana, a lo largo de la vida.
5. El primer deber de los alumnos es el estudio. Debe saber convivir, respetar y cumplir voluntariamente las normas establecidas, sobre la base de una actitud de servicio que lleve a buscar el bien de los demás.
6. Partiendo de realidades concretas —ciudad, región, país—, se ayuda a cada alumno a desarrollar los hábitos y las actitudes necesarias para ser un profesional y ciudadano responsable, que revierta en bien de la justicia, la paz y los otros valores de un Estado democrático.
7. Parte fundamental del proceso educativo es, también, el conjunto de actividades deportivas, culturales, artísticas, manuales, en los que se fomenta el desarrollo de los intereses y de matices peculiares en la personalidad de los alumnos, proporcionando al mismo tiempo una base sólida para el buen uso del tiempo de ocio.
8. El Colegio promueve los medios necesarios para que padres, profesores, alumnos y personal no docente puedan participar activamente, en la medida de su comprensión de este ideario, según su capacidad técnica en el área de autonomía correspondiente, y según su grado de responsabilidad.
9. Las destrezas intelectuales que se aprenden en el Colegio se dirigen, como fin, al desarrollo de la capacidad crítica que supone tomar una postura personal y libre respecto a las distintas situaciones que van surgiendo en la vida, en base de una información completa y la adopción de los criterios de enjuiciamiento adecuados a cada caso.
10. La educación que se imparte se inspira en valores cristianos, respetando siempre la libertad de las conciencias. La educación religiosa se desarrolla, en la medida de lo posible, de acuerdo con los deseos expresados libremente por los padres de familia.
11. El Colegio reconoce que la responsabilidad principal de la educación de los hijos recae sobre los padres y por tanto estimula, a través de los medios más adecuados, su tarea de principales educadores, fo-

menta la unidad de criterios en la acción educativa realizada por los padres y por el centro, y pone los medios para que los alumnos aprendan a reconocer el valor de la familia como célula básica de la sociedad.

12. Las actividades docentes y orientadoras se entienden como una empresa común de profesores y alumnos. Para ello el profesor debe reconocer que no sólo educa por su competencia profesional, sino también por la ejemplaridad.
13. El Colegio Hispano-Norteamericano se organiza en régimen de coeducación con la finalidad de lograr hábitos de respeto y de aceptación entre los sexos, permitiendo así la sociabilización de los alumnos y el enriquecimiento correspondiente.
14. La interpretación o modificación de este ideario es competencia de la Fundación.

Los diez objetivos del Estado de Pensylvania

- 1) Ayudar a cada alumno a adquirir el mejor conocimiento posible de sí mismo y a apreciar su propia valía como miembro de la sociedad.
- 2) Ayudar a que cada alumno comprenda y aprecie a personas pertenecientes a otros grupos sociales, culturales y étnicos.
- 3) Ayudar a cada alumno a dominar las destrezas básicas en relación con el uso de palabras y números.
- 4) Ayudar a cada alumno a adquirir una actitud positiva hacia el proceso de aprendizaje.
- 5) Ayudar a cada alumno a desarrollar hábitos y actitudes necesarias para ser un ciudadano responsable.
- 6) Ayudar a cada alumno a adquirir buenos hábitos para su salud y a comprender los requisitos necesarios para mantenerse en buenas condiciones físicas y emocionales.
- 7) Proporcionar a cada alumno las oportunidades y la motivación para que desarrolle su creatividad en uno o más campos.
- 8) Ayudar a cada alumno a detectar las oportunidades que se le ofrecen para prepararse a fin de que su vida sea productiva y ayudarle a sacar todo el partido posible de estas oportunidades.
- 9) Ayudar a cada alumno a comprender y a apreciar todo lo que pueda en relación con los avances o progresos humanos en las ciencias naturales, las ciencias humanísticas y en las artes.
- 10) Ayudar a cada alumno a prepararse para un mundo cambiante y con exigencias imprevisibles donde se debería poder contar con una educación permanente, durante toda su vida adulta (9).

(9) Cfr. COHN, E. y MILLMAN, S., *Input-Output analysis in public education*. Ballinger Pub. Co. Cambridge Mass., 1975.

Hemos dicho que para dirigir por objetivos en un centro educativo no sólo hace falta conocer los objetivos generales —traducción, en forma de objetivos, del ideario del centro—, sino también tener determinado el mínimo normativo en la realización de las tareas típicas para los profesores y, en general, para cada uno de los cargos.

Las tareas típicas de los profesores

Las tareas que los profesores realicen serán diferentes en cada centro educativo, y estas diferencias serán consecuencia de haber adoptado distintos objetivos a nivel centro. A veces, estos objetivos son explícitos, y a veces no. Los objetivos de la Ley de Educación, por ejemplo, requieren que un profesor planifique, es decir, distribuya unas actividades en el tiempo, en función de esos mismos objetivos. Veamos otros ejemplos. El objetivo, a nivel centro, «conseguir que los alumnos desarrollen sus características y cualidades personales al servicio de los demás», exige que los profesores hablen y escuchen a los alumnos individualmente. «Conseguir que los alumnos actúen responsablemente en su trabajo y en sus relaciones con los demás» requiere que los profesores realicen unas tareas respecto a una normativa establecida para ellos y para los alumnos.

Está claro que para asegurar una relación entre el hacer de los profesores y los objetivos del centro hará falta algún tipo de concreción respecto a estas tareas. Pero, ¿en qué grado se deben concretar? Al exigir a un profesor que planifique ¿se trata de obligarle a usar un sistema que suponga, por ejemplo, la fijación de objetivos concretos para cada unidad de diez minutos? Desde luego parece que no sería conveniente, porque no hace falta minimizar tanto. Incluso sería perjudicial concretar demasiado, porque restringiría innecesariamente las posibilidades del profesorado en lo que se refiere a la realización de su trabajo con estilo personal. Es decir, en cuanto concretamos demasiado las tareas a realizar, quitamos iniciativa personal al profesor. Para producir una máquina habrá unas tareas a realizar que no dependerán, en modo alguno, de la persona que las está realizando. Para hacer la máquina no habrá que decir al trabajador «haga usted una máquina», sino «junte usted esta pieza a esta otra utilizando dos tornillos de dos milímetros», etc. En cambio, podemos decir a un artista: «Pinte usted un cuadro», y cumpliendo la tarea lo hará con estilo personal.

La educación, en este sentido, es mucho más parecida a una obra de arte. Quizá por ello se podría pensar que no hace falta mencionar ninguna tarea específica; que basta el estilo personal sin más; que es suficiente decir al profesor: «Eduque usted a los alumnos». Pero no es así, por varios motivos.

En primer lugar, el profesor no es la única persona relacionada con los resultados de su propio trabajo. Estos resultados repercuten primordialmente en el alumno y también en sus padres, personas radicalmente responsables de la educación de los hijos. Repercuten, asimismo, en los otros profesores y en los directivos. Es decir, todo el centro educativo resultará afectado por el comportamiento de un profesor. Ocurre así, porque el profesor y sus alumnos representan un subsistema abierto. El centro es un sistema con diversos elementos que se influyen mutuamente. El artista con su cuadro, en cambio, es un subsistema cerrado, a menos que se quiera incluir en ello a las personas que van a comprar el cuadro o que van a criticarlo. Y entonces el artista ya

no puede trabajar «a su aire», sino que deberá tener en cuenta algunos aspectos de las necesidades y gustos de estas personas.

A veces, se puede notar el deseo de algún profesor universitario de formar un subsistema cerrado en su trabajo, estableciendo una relación exclusiva con su investigación, olvidándose de cualquier otro deber. Esta persona ya no es un educador, sino un investigador.

Por tanto, podremos hablar de las tareas que conviene realizar para permitir la posibilidad de establecer un sistema armónico en función de unos objetivos, unos resultados deseados, previstos y, por lo menos en parte, alcanzables.

También podremos pensar en las tareas que un profesor deberá realizar para asegurarse una cierta congruencia entre lo que persigue y lo que hace. Así, no nos interesa hablar de las cualidades óptimas de un buen profesor, sino de las tareas que debería realizar todo profesor para que su individualidad y estilo personal puedan encauzarse con sentido en el conjunto y, a la vez, crear una oportunidad de mejora personal y profesional dentro de unos cauces previstos por el interesado.

Si no empezamos a concretar, a un nivel mínimo, la unidad en el proceso educativo y las posibilidades de mejora del profesorado, quedarán una y otras en el terreno del azar, y, en consecuencia, la situación del centro no reunirá las condiciones para un trabajo eficaz. Y por eficacia se entiende rendimiento, satisfacción personal y desarrollo personal.

La relación de tareas que se necesita para dirigir por objetivos supone, por tanto, un *mínimo normativo* que defino como el conjunto de *los requisitos exigibles a todo profesor —formado— en la realización de sus tareas típicas*.

De todas formas, conviene observar que aunque los profesores cumplan con estas tareas, no por ello está asegurada la relación entre su hacer y los objetivos del centro. Sin embargo, si no cumplen con estas tareas será imposible llegar a saber si existe esta relación. Tampoco será posible una orientación y coordinación del trabajo del profesor.

A modo de ejemplo se delimita, a continuación, un posible *mínimo normativo* en relación con la actividad docente del profesor, entendida como su actuación con un grupo de alumnos en función de objetivos educativos.

1. Preparación

- 1.1. Concretar (seleccionando, adaptando, o creando) los objetivos tendencia para cada materia y cada grupo de alumnos.
- 1.2. Especificar las grandes unidades en que dividirá la materia, teniendo en cuenta el tiempo real disponible al hacerlo.
- 1.3. Concretar los tipos de actividad de los alumnos y modo de utilizarlos para el logro de estos objetivos.
- 1.4. Seleccionar y concretar los materiales que necesite utilizar (libros de texto, ayudas audiovisuales, etc.), teniendo en cuenta el equipo disponible en el centro educativo.

2. Ejecución

- 2.1. Utilizar las técnicas seleccionadas (normalmente contando con una amplia gama de técnicas).
- 2.2. Tratar a cada alumno según sus necesidades. Para ello hará falta:
 - 2.2.1. conocer los nombres de los alumnos,
 - 2.2.2. conocer los puntos fuertes y débiles de cada alumno en relación con la materia en cuestión,
 - 2.2.3. conocer la estructura social de la clase (los líderes, los aislados, etc.).
- 2.3. Enseñar las técnicas de estudio adecuadas a la materia, de modo que los alumnos sepan cómo realizar su trabajo eficazmente.

3. Control

- 3.1. Conseguir una información adecuada sobre la situación de los alumnos (respecto a la materia en cuestión) al principio del año escolar mediante la evaluación inicial.
- 3.2. Concretar los tipos de técnicas de evaluación en función de los objetivos establecidos, y luego utilizarlas.
- 3.3. Apuntar aspectos interesantes relacionados con los alumnos, y sobre el desarrollo de la clase.
- 3.4. Revisar la programación periódicamente e informar sobre rectificaciones (10).

La atención periódica a aspectos a mejorar

Volviendo a nuestra definición de la dirección por objetivos, vemos que, habiendo desarrollado el ideario del centro en objetivos generales y en un mínimo normativo referente a las tareas típicas para cada cargo (sólo hemos comentado este último, respecto al profesor), se trata de comparar la realidad con los objetivos y con el cumplimiento de las tareas. De este modo, se podrán tomar decisiones respecto a qué aspectos del centro conviene mejorar en cada momento.

El análisis de la situación del centro puede ser realizado de un modo totalmente subjetivo, teniendo en cuenta diversas informaciones, sin pretender ningún tipo de sistematización, pero no es adecuado si se busca un cierto grado de eficacia en la gestión directiva. Por ello, puede ser interesante tener en cuenta cinco elementos en la organización educativa. En cada uno de ellos se tratará de saber cuáles son algunas de sus posibilidades y cuáles son las dificultades principales que pueden surgir. Me refiero a los cinco elementos:

- 1) **Objetivos:** Los objetivos a nivel centro, de los directivos, de los padres, de los profesores, de los alumnos, los objetivos profesionales y personales.

(10) Cfr. ISAACS, D., *Cómo evaluar los centros educativos*. EUNSA. Pamplona, 1977.

- 2) Areas de actividad: Docencia, orientación personal, normativa de la convivencia, perfeccionamiento continuo e investigación.
- 3) Recursos humanos: El trabajo de las personas, la participación, la comunicación, la orientación, la evaluación.
- 4) Recursos materiales: El tiempo, recursos económicos, edificios, instalaciones materiales, instrumentos.
- 5) Estructura: De los objetivos, de las áreas de actividad, de los recursos humanos, de los recursos materiales.

No se trata de estudiar, ahora, detenidamente cada uno de estos elementos. Cada uno necesitaría una consideración aparte. Nos limitaremos a exponer lo que se entiende por la misma técnica de dirección por objetivos en relación con cualquier mejora planteada, para detenernos luego en la problemática en torno al logro de los objetivos mediante la participación. Estudiaremos cómo el concepto de organización educativa influye sobre la estructura de los recursos humanos en el centro, y, por último, haremos una serie de consideraciones acerca de la situación actual en España.

Las técnicas en la dirección por objetivos

Hemos dicho que, mediante el análisis de la situación, se llegan a plantear puntos de posible mejora para el centro. Ello no significa que haya que centrarse únicamente en los problemas, porque también se pueden aprovechar iniciativas de mejora. Como consecuencia de la recogida de la información, se llega a hacer una relación de posibles puntos de mejora para el centro. A continuación, habrá que tomar una decisión respecto a:

- 1) Qué técnica conviene utilizar para lograr la mejora.
- 2) Quién o quiénes deberían encargarse de ello.
- 3) En consecuencia, cuáles de estas cosas se van a mejorar.

Distintas técnicas que se pueden utilizar son:

- 1) Expresión por escrito de objetivos y su planificación.

Se pueden expresar objetivos con mayor o menor concreción. De acuerdo con el grado de concreción, habrá una planificación con características diferentes. Por ejemplo, un objetivo del tipo «Conseguir que los profesores participen en la toma de decisiones para conseguir una mejora en su trabajo» puede requerir una planificación de distintas actividades en el tiempo. Sin embargo, no es necesario dar un orden cronológico a estos pasos. En cambio, para un objetivo del tipo «Haber conseguido que los profesores entreguen la programación de sus materiales de acuerdo con el modelo adjunto. Final de septiembre», seguramente necesitará una relación de actividades ordenadas cronológicamente.

Si expresamos el resultado deseado y previsto y por lo menos en parte alcanzable con menos concreción, porque creemos que es más útil hacerlo así, estamos utilizando la técnica del objetivo tendencia. Si concretamos mucho,

de tal modo que suele haber más posibilidades de una evaluación objetiva más precisa al final del proceso, estamos utilizando la técnica del objetivo concreto.

Una intención que no está apoyada por ninguna planificación no es previsible, y, por tanto, es más bien un sueño. Gráficamente se podría expresar:

INTENCION		
Sueño	Objetivo tendencia	Objetivo concreto
Sin planificar	— planificación de actividades, a veces sin orden cronológico	— planificación de actividades ordenadas cronológicamente
	— expresados sin mucha concreción	— expresados con mayor grado de concreción

Convendría recordar que, *primero, existe la intención, lo que queremos mejorar; luego, elegimos la técnica para conseguirlo.*

2) La expresión de la intención de mejora, como una tarea o un encargo a llevar a cabo por una persona dada.

Se podría expresar la intención de echar una carta como un objetivo concreto (haber echado la carta en la oficina central de correos antes de las seis del día de hoy) y, luego, planificar cronológicamente las actividades para llegar a este objetivo (escribir la carta —poner la carta en el sobre—, cerrar el sobre, etc.). Es evidente que la técnica adecuada para conseguir esta intención no es la de la expresión de la intención en forma de objetivo concreto. Mejor sería apuntar la necesidad en la agenda o hacer un nudo en el pañuelo. Es decir, hay muchas cosas *importantes* que no debemos expresar como objetivos escritos, sino como encargos o tareas a realizar. Seguramente será más eficaz considerar el problema de la falta de puntualidad de los profesores como un *encargo* del directivo responsable, que considerarlo como algo que hay que poner por escrito en forma de objetivo.

3) Por último, se puede usar la técnica de la *política*. Una política es parecida a un objetivo tendencia. La diferencia es que el objetivo, para ser considerado como tal, cuenta con el apoyo de la planificación de unas actividades. Una política es algo que se quiere lograr y, por tanto, se *aprovecha* todas las ocasiones posibles para favorecerla. Sin embargo, no se llega a *planificar* actividades en función suya.

Por ejemplo, «conseguir que los profesores participen en la toma de decisiones» podría plantearse como objetivo tendencia o como política.

Pero no sólo se trata de decidir qué técnica se va a utilizar para encauzar la mejora, sino también la(s) persona(s) que va a responsabilizarse de ello. Puede, por tanto, plantearse el asunto a nivel consejo de dirección, a nivel departamento, a nivel encargado de curso, a nivel profesor, etc. El proceso queda reflejado en el gráfico.

Quizá convendría insistir en que la dirección por objetivos no supone pensar en una relación de objetivos a lograr cada año, por ejemplo. Expresar por escrito un resultado deseado y previsto y, por lo menos, alcanzable, de un

modo más o menos concreto no es más que una técnica. Como técnica se tratará de utilizarla si es útil y eficaz.

IDEARIO DEL CENTRO EDUCATIVO

«EL IDEARIO DEL CENTRO EDUCATIVO ES EL CONJUNTO DE PRINCIPIOS QUE CONFIGUREN EL TIPO DE EDUCACION QUE SE PROMUEVE, LA MANERA DE REALIZAR LA ACCION EDUCATIVA, EL MODO DE ENTENDER EL CENTRO EDUCATIVO Y LA POSTURA DEL CENTRO RESPECTO A LOS PADRES, A LOS ALUMNOS, A LOS PROFESORES, A LOS ANTIGUOS ALUMNOS, AL PERSONAL NO DOCENTE Y AL ENTORNO.»

LA DIRECCION POR OBJETIVOS

«EL DESARROLLO DEL IDEARIO DEL CENTRO EDUCATIVO EN UNOS OBJETIVOS GENERALES A CADA NIVEL Y EN UN MINIMO NORMATIVO EN LA REALIZACION DE LAS TAREAS TIPICAS DENTRO DE UNAS AREAS DE ACTIVIDAD PARA CADA CARGO Y LA ATENCION PERIODICA A ALGUNOS ELEMENTOS COMO ASPECTOS A MEJORAR EN UN TIEMPO DADO, UTILIZANDO LA TECNICA APROPIADA.»

Relación de objetivos generales del centro a cada nivel

Relación del mínimo normativo en la realización de las tareas típicas para cada cargo

Análisis de la situación

Relación de posibles aspectos a mejorar

Selección de aspectos a mejorar

Relación de:

- objetivos tendencia
- objetivos concretos
- encargos
- políticas

por nivel y por persona a lograr en un tiempo dado

La gestión participativa

La dirección de un centro educativo supone, hemos dicho, promover un trabajo humano en las personas que colaboran en el centro. Y para lograr este trabajo hace falta la participación. Tal vez, convendría hacer algunas aclaraciones en torno a la terminología que vamos a utilizar, debido a las influencias de tipo político que pueden incidir en una serie de conceptos.

Al hablar de la participación, nos estamos refiriendo a una actividad que puede ser realizada por el ser humano de distintas maneras. La clasificación más conocida es la de la participación decisoria, la participación consultiva y la participación activa. Actualmente se suele limitar el concepto de participación a la primera —la participación decisoria—, restando importancia así, implícitamente, a las otras modalidades.

También convendría aclarar que la participación es un medio y no un fin. «Muchos de nuestros países han colocado, muy oficialmente, la participación en el centro de sus preocupaciones pedagógicas. Pero la participación no puede ser un fin y no puede encontrar su justificación en sí misma. No puede ser más que un medio; un medio de asegurar una mejor enseñanza, porque permite incluir a los alumnos y a los profesores en el sistema educativo de un modo distinto al de consumidores, para los primeros, y de ejecutores, para los segundos; un medio de dotar a las escuelas de una estructura fuerte y dinámica que, favoreciendo las relaciones entre iguales y asociando el conjunto de la comunidad a las responsabilidades, podrá mantener la coherencia del proyecto educativo asegurando a cada uno un amplio (e indispensable) grado de autonomía» (11).

La persona necesita utilizar este medio —la participación— y recibir la posibilidad de participar por una serie de razones. Aquí se han destacado dos: «por una mejor enseñanza» y para conseguir «una estructura fuerte y dinámica», pero existen otras razones. Una mejor enseñanza supone el buen funcionamiento del sistema y la persona no sólo aporta el sistema, sino que necesita recibir de él. Es decir, pensar que la participación debería justificarse únicamente en función de un mayor rendimiento del profesor y, por tanto, de una mejor enseñanza, supondría hacer la eficacia humana equivalente a la eficacia mecánica. Hace falta la participación para que cada uno pueda aportar lo mejor que pueda, pero también es necesario para que cada uno logre una satisfacción personal que le motive hacia esfuerzos mayores. En consecuencia, cada uno puede conseguir, mediante la participación, un desarrollo hacia una mayor plenitud personal.

Existe todavía un peligro, porque se podría, aun así, concebir la participación únicamente en función de la buena marcha del sistema. En la educación nos interesan las personas como personas, por su dignidad personal. Y únicamente será así en caso de que la participación llegue a desarrollarse en todos los aspectos constitutivos del ser humano.

Por tanto, como premisa inicial, mantenemos que *la participación es un derecho de la persona en función de la dignidad humana y, a la vez, un medio imprescindible para conseguir un sistema educativo eficaz.*

La participación y los supuestos básicos de la educación

Para seguir reflexionando sobre el tema, debemos introducir otro problema eminentemente complejo: el mismo concepto de «educación». Estamos hablando de la participación en centros educativos y, por tanto, no podemos eludir el problema. Sin embargo, tampoco es el momento de justificar un planteamiento

(11) VANBERGEN, P., (Director General de Organización de Estudios del Ministerio de Educación Nacional de la Cultura Francesa, Bélgica). *Revista de Educación* número 252.

miento filosófico del mismo. Sencillamente, vamos a considerar dos enfoques de la cuestión que nos pueden dar las coordenadas más importantes para considerar una serie de consecuencias.

Se puede afirmar que un centro educativo debería de definirse mediante la descripción de los valores que se consideran permanentes en la educación que promueve, de tal modo que cada padre pueda ejercer el derecho de educar a sus hijos de acuerdo con estos mismos valores o no.

En este sentido, la misión del centro es conseguir que los alumnos lleguen a comprender e interiorizar estos valores libremente en sus vidas. Así, cada alumno que sale del centro puede influir personalmente en la comunidad en que vive.

Hay otro enfoque, que se limita a reflejar meramente una serie de valores de tipo técnico. Es lo único que se puede hacer si se pretende recoger y expresar los valores sentidos como necesidades por una comunidad en un momento dado. Nyberg opina, por ejemplo: «los centros educativos son agencias mediadoras sostenidas por la comunidad con el objeto de transformar los niños en adultos participantes. Las funciones históricas y sociales de un colegio expresan un método por el que los individuos llegan a ser comunidades, y mediante las cuales estas comunidades puedan describirse» (12). Y luego afirma: «Cuando la comunidad requiere un cambio en el colegio, o incluso cuando la comunidad cambia de manera no planificada, el colegio, en la mayoría de los casos, debería reflejar este cambio.»

De acuerdo con estos dos enfoques veremos que la participación tiene un sentido totalmente diferente. En la primera, se cuenta con la participación para reforzar, para mantener y para compartir los valores mediante la atención adecuada a lo cambiante. En la segunda, no hay nada permanente y, por tanto, la participación puede estar también en función de la definición de lo que va a regir en un centro educativo durante un cierto período de tiempo.

Las consecuencias de este segundo enfoque son varias, y podemos recoger una serie de experiencias respecto a ellas.

La participación en la política y planificación de la enseñanza

En el caso de los centros educativos del Estado y también en el caso de los centros autónomos que adopten la postura antes descrita, se puede justificar plenamente la existencia de una participación de los distintos estamentos de la comunidad en el establecimiento de los objetivos de un centro en un momento dado, y también en el establecimiento de criterios para la selección de personal y en la utilización del presupuesto. El centro existe al servicio de la comunidad y, por tanto, debería reflejar el modo de pensar de esta comunidad en su organización. Conviene aclarar que en ningún momento ponemos en duda la necesidad de una dirección técnica del centro eficaz. Sencillamente, estamos haciendo referencia a la participación en cuatro aspectos críticos de un centro: en su proyecto educativo; en el plan de estudios, en la selección de personal y en el planteamiento económico. Volviendo a nuestro ejemplo, para que una comunidad tenga una representación válida, hará falta un sistema de nombramiento de representantes realmente complejo —especialmente cuan-

(12) NYBERG, D., «Education as Community Expression». *Teachers College Record*. Dic. 1977, Vol. 79, núm. 2.

do no existe en la práctica «una comunidad», sino más bien un conjunto de individuos agrupados por un sinfín de motivos de lo más heterogéneo—.

En la ley que regula el Estatuto de Centros Escolares dice —en el artículo 26— que el consejo de dirección de un centro de Bachillerato y Formación Profesional del Estado estará formado por:

- a) El director del centro, que será su presidente.
- b) El jefe de estudios.
- c) Cuatro profesores elegidos por el claustro.
- d) Cuatro representantes elegidos por la asociación de padres de alumnos.
- e) Dos alumnos elegidos por los delegados de curso.
- f) Un representante elegido por el personal no docente.
- g) El secretario del centro, con voz y sin voto.

La realidad es que esta participación se extiende a muy pocas personas, las cuales, muchas veces, no representarán a la comunidad educativa adecuadamente.

La experiencia en otros países muestra que el resultado es que llega a haber demasiado poder en manos de unos pocos, o se dejan a estos grupos con una autonomía muy limitada respecto a las decisiones que puedan tomar.

El modo en que estos grupos pueden ser instrumentalizados por motivos ajenos al bien de la comunidad, de tipo político o de otro tipo, es evidente. En este sentido, podemos citar la opinión de Cronin que dice. «La política actual refleja una preocupación generalizada para conseguir una mayor democratización y una búsqueda para una participación con sentido real en una sociedad que ha perdido el tipo de intimidad y comunidad que el hombre necesita para sentirse aceptado y eficaz...» (13). Pero luego añade, después de citar algunos casos concretos de participación de la comunidad en los centros educativos: «Así, se puede predecir un periodo de experimentación de control por parte de la comunidad, seguido por una serie de escándalos. La reforma inevitable seguramente incluirá un proceso de «recentralización» de algunas funciones respecto a asuntos de personal y a la adopción de unos procedimientos económicos más rígidos.»

El caso de los centros de iniciativa social

En todos los casos citados, podemos ver un conjunto de posibilidades y dificultades provocadas por un sistema complejo de votación para llegar a una serie de representantes que luego por una serie de motivos difícilmente pueden actuar con eficacia. Entre ellos, los siguientes: 1) hace falta una cierta competencia en el tema de la educación para actuar eficazmente; 2) también hace falta tiempo y dedicación; 3) por último, hace falta autonomía, algo que difícilmente se puede encontrar en las administraciones —como la de España— fuertemente centralista (aunque estén regionalizadas, opino que seguirá existiendo un centralismo descentralizado).

(13) CRONIN, J. M., *The control of Urban Schools*. New York. Free Press. New. York, 1973.

De todas formas, el sistema de votación en sí es lógico, y como estructura permite la introducción de la participación en los centros que pretenden atender a las necesidades que una sociedad siente en cada momento.

El caso de muchos centros no estatales es diferente. Aquí se define un tipo de educación, cumpliendo con lo mínimo establecido por la ley, y luego complementándolo de acuerdo con las características concretas de la educación que destacan los promotores del centro. Una vez establecida la definición de la educación a promover, los padres tendrán el derecho de exigir que, de hecho, se dé esta educación en la realidad. Pero no tienen por qué cambiarla ni participar en decisiones respecto al centro.

En los centros del Estado puede darse una participación en la definición de la misma educación y, en consecuencia, en los aspectos que más aseguren lo decidido; concretamente, en la selección de personal, en los planes de estudios y en los aspectos económicos. Sin embargo, una vez decidida la naturaleza del centro, aunque por un periodo de tiempo limitado, se plantean los mismos problemas que en los centros autónomos respecto a la participación.

Las posibilidades y los límites de la participación en el centro educativo

Hemos dicho que la participación es un medio que permite a la persona aportar lo que puede a los distintos sistemas sociales a que pertenece, a la vez recibiendo de ellos lo que necesita para su satisfacción y desarrollo personal. Por otra parte, el conjunto de actuaciones participativas permite el logro de una eficacia en el funcionamiento del sistema educativo. Esta participación no sólo se refiere al acto decisorio, sino también a la consulta y a la participación activa.

De acuerdo con los planteamientos descritos hasta ahora, vemos cómo se trata de conjugar dos elementos no siempre compatibles. Me refiero a la participación de todos o del mayor número posible de personas afectadas por la existencia del centro educativo y, en segundo lugar, la eficacia del sistema como tal.

Hoy día está de moda intentar lograr una participación indiscriminada de la base sin tener en cuenta las diferencias de competencia entre unos y otros. Y eso, en torno a temas muy importantes para el centro (sus objetivos; personal; plan de estudios, asuntos económicos). Si se acepta que los centros educativos deberían de atender a las necesidades cambiantes de la sociedad (el caso de los centros del Estado, pero no de los centros libres y autónomos), es evidente que la base incluye no sólo profesores y alumnos, sino también padres y otras personas de la comunidad. En este sentido, las decisiones deberían ser tomadas por todas las personas afectadas. Evidentemente, no es posible y, por tanto —en función de la eficacia—, se limita el número de representantes de acuerdo con los estamentos más destacados. Es este grupo el que decide las directrices del centro. A continuación, ¿se puede justificar la toma de decisiones respecto a estos temas por parte de todos los profesores reunidos? Por ejemplo, ¿es lógico que los profesores voten y nombren a su director? De ningún modo, porque no sólo los profesores son los afectados. Las decisiones por parte del claustro de profesores, en asuntos que pueden cambiar la naturaleza del centro, únicamente puede justificarse en el caso de las cooperativas de profesores, donde los profesores, por tanto, son codueños del centro educativo.

En ninguno de los sistemas cabe el gobierno por el claustro de profesores por no ser representativo o por no ser eficaz. Sin embargo, en muchos casos se está promoviendo este tipo de gestión hoy en día.

Por lo que hemos dicho, se ve que los límites de la participación coinciden con los límites de la competencia de cada persona y de su disponibilidad para actuar. Por otra parte, la participación no tiene ningún sentido en una organización educativa sin una dirección. «La participación activa y responsable no sólo es compatible, sino que reclama una dirección para no transformarse en participación anárquica, es decir, en una forma patológica de participación en la que todos quieren intervenir en todo, lo que produce el bloqueo del proceso de decisión y una desastrosa confusión» (14). Corresponde a la dirección, como una de sus tareas importantes, delimitar las zonas de competencia de cada uno de tal modo que cada uno participe en los aspectos que le afectan, pero aceptando que existen distintos tipos de participación. No se puede admitir la decisión de un grupo de profesores en aspectos que pueden cambiar los supuestos básicos que inspira el centro. Repetimos: esto compete o a la comunidad, o a los promotores del centro.

Areas de participación para padres, profesores y alumnos

Quizá, ahora, podemos dar una serie de indicaciones o sugerencias respecto a las áreas de competencia de las distintas personas relacionadas con el centro educativo, teniendo como norma que debería haber una participación consultiva a todos los niveles con cualquier persona afectada por la decisión que eventualmente se va a tomar. Por lo que vemos de las experiencias de otros países, de hecho las decisiones están muy limitadas y al final los grupos terminan siendo consultivos. En Francia los consejos de centros *aprueban* el presupuesto y el reglamento interior y *opinan* sobre el funcionamiento pedagógico y cuestiones que atañen a la organización del centro. El consejo de clase, compuesto por los profesores de la clase, dos delegados de los padres y dos alumnos, *examinan* las cuestiones pedagógicas y *evalúan* los resultados de los alumnos.

De algún modo, habría que destacar *el gran mito de las grandes decisiones*. Si ha habido un proceso consultivo bien realizado, la decisión es pura consecuencia de este trabajo, e importa poco quien la tome. Si la decisión es menos importante, menos consulta habrá que realizar.

Pero ¿en torno a qué temas se debe buscar una participación decisoria de padres, profesores y alumnos? Respecto a los padres, la situación será diferente de acuerdo con la naturaleza del centro. Pero, en todos ellos entiendo que la misión principal de los padres es la de contribuir a la mejora de los propios padres como educadores. Por tanto, el fin principal de las Asociaciones de Padres sería eso mismo: la atención a los padres mediante la organización de actividades diversas. En segundo lugar, la Asociación puede canalizar la colaboración de los padres con el centro educativo, pero siempre dejando plena autonomía al centro educativo en asuntos técnicos. Esto no sería el caso, como hemos dicho en centros del Estado, o en cooperativas de padres.

En los centros estatales parece lógico que participen en las decisiones en torno a los objetivos del centro, y participen en la selección de profesores.

(14) F. OTERO, O., *La participación en los centros educativos*. EUNSA. Pamplona, 1974.

Incluso en países no centralistas se les podrá encomendar la construcción de los grandes rasgos del plan de estudios y del planteamiento económico. En países centralistas, como España, de hecho sólo cabe la adaptación de los objetivos marcados por la ley y, en todo caso, la selección de profesorado de los ya «autorizados» por el Estado. En todo caso los padres figurarán como unos más en el grupo decisorio.

Por tanto, los padres, de hecho, como *unidad diferenciada*, no tomarán decisiones respecto al centro educativo.

Respecto a los profesores la situación es más compleja. Insistimos en la necesidad de desarrollar la participación consultiva con todas sus consecuencias, pero, además, el profesor debe participar en decisiones de grupo de acuerdo con su capacidad profesional. Repetimos que no es la base de este escrito el localizar las estructuras adecuadas para reivindicaciones. Poca educación habrá en un centro cuya estructura se basa en el antagonismo entre directivos y profesores. Donde *no* cabe participación decisoria por parte de los profesores en los centros libres y autónomos es en la definición del ideario y en los puntos básicos del proyecto educativo. Este proyecto es responsabilidad única de los promotores del centro. Ahora bien, este ideario necesita concretarse a cada nivel en el centro y en cada materia. Este proceso de concreción supone unas decisiones que pueden ser tomadas por los profesores *con tal de que comprendan y acepten el ideario —los supuestos básicos del centro—*.

Y aquí hallamos un criterio básico respecto a la participación decisoria. «*Los profesores, en cuanto más comprendan y vivan los supuestos básicos del centro, más autonomía tendrán para tomar decisiones.*»

Un segundo criterio es: «*las decisiones en torno a cualquier tema pueden ser tomadas por personas con un conocimiento profesional competente de los mismos*». Y, en tercer lugar, la participación exige una responsabilidad por parte del que participe. «*El grado de participación de cada persona estará de acuerdo, por tanto, con su capacidad de responsabilizarse de las consecuencias de esa participación.*» Si pensamos en los temas llamados «críticos» anteriormente, veremos que los profesores en su conjunto no deben *tomar decisiones* respecto a la selección de personal, ni respecto a asuntos de política económica. Únicamente se puede asegurar la continuidad en el ideario del centro si se contrata al personal adecuado, y si se confecciona el presupuesto de acuerdo con ella (en este sentido el presupuesto es el reflejo numérico de los objetivos del centro). Y eso, independientemente de su comprensión de los supuestos básicos del centro, por su falta de conocimiento y de capacidad profesional en estas cuestiones.

En caso del plan de estudios es diferente. De hecho, los profesores están preparados para tomar decisiones respecto a los objetivos concretos a perseguir con los alumnos; respecto a los contenidos, metodología, técnicas de evaluación, distribución de horario, horas lectivas, vacaciones, etc. Lo curioso es que gran parte de esta posible zona de autonomía está retenida por el Estado en España. Me refiero a los cuestionarios oficiales, disposiciones sobre horarios, vacaciones, autorizaciones de libros de texto, etc.

La verdad es que el campo lógico y razonable para la toma de decisiones de los profesores está aquí. Pero como el Estado lo restringe considerablemente, puede que exista la tendencia de reclamar la posibilidad de tomar decisiones en aspectos que no son de su incumbencia.

En síntesis, los profesores deberían de tomar decisiones en asuntos de su competencia, especialmente en torno a los objetivos, contenidos, evaluación y distribución en el tiempo de sus materias y respecto a la organización diaria del centro. En cuanto comprenden y viven los supuestos básicos del centro más responsabilidades pueden asumir, de tal modo que pueda haber estructuralmente distintos grupos de profesores tomando decisiones en áreas específicas de su competencia personal. Por otra parte, se debería desarrollar la participación consultiva en torno a todos los temas que afecta al profesor. Entiendo que hay mucho que desarrollar en este sentido, especialmente en relación con asuntos económicos y respecto a los objetivos del centro. De hecho, estudios recientes muestran que es posible que el esfuerzo de lograr un consenso entre los profesores respecto a cualquier deseo de innovación en un centro es poco realista y poco eficaz (15).

La utilidad práctica de la participación decisoria de los alumnos es mínima y conviene considerarlo desde el punto de vista de la formación para la participación decisoria. En todo caso, se trata de orientar a los alumnos para que aprendan a tomar decisiones respecto a su propio trabajo, capacitándoles así para la responsabilidad que supone la toma de decisiones en grupo. No es lógico permitir a los alumnos participar en la toma de decisiones que, luego, no son capaces de ejecutar. Recoger información de los alumnos es vital en torno a todos los temas que les pueden afectar. Informarles también es importante. Incorporarles en la discusión y el estudio de distintos problemas es una actividad muy interesante. Pero las decisiones que puedan tomar tendrán que ver con su nivel de competencia profesional como alumnos e incidirán quizá en un horario de exámenes, un plan de excursiones, una distribución de encargos, el contenido de un reglamento de alumnos, etc., pero jamás en temas que desborden esta competencia como puede considerarse la selección de profesores.

También, de un modo prioritario, se debería exigir la participación de los alumnos en la persecución de los objetivos del centro contando con ellos en la realización de tareas, responsablemente. Por ejemplo, la ayuda a otros alumnos y la organización de diversas actividades.

La estructura para la participación

En un centro educativo hace falta una estructura de los recursos humanos que facilite la comunicación para la participación consultiva y también permita la participación decisoria en los momentos oportunos. Se notará en seguida una distinción clara entre un centro con una estructura basada en las reivindicaciones de los profesores y de la comunidad, y un centro cuya estructura intenta permitir la participación de todos en función del buen funcionamiento del sistema y en bien del propio ser de cada padre, de cada profesor y de cada alumno.

Los primeros suelen basar la estructura en una serie de grupos formados por representantes de distintos tipos de personas elegidos por los compañeros. Pero, luego, no tienen ninguna relación entre sí y tampoco se relacionan con grupos a otros niveles.

(15) PREBBLE, T., «Goal Dissensus and Educational Change», en *The Journal of Educational Administration*. Vol. XVI. núm. 1, mayo, 1978.

La estructura básica formal debería de prever el modo para que cada persona que trabaje en el centro pueda informar y ser informado adecuadamente —facilitando a la vez la posibilidad de tomar decisiones en las áreas de competencia de cada grupo—. Por eso, habría que abogar por un consejo de dirección del centro funcional. Es decir, formado por personas que velan por el buen funcionamiento de distintos aspectos del centro. Por ejemplo, un director técnico, o responsable de la docencia en el centro. El puede actuar de hombre bisagra entre el consejo de dirección y los seminarios didácticos o departamentos, por ejemplo. También puede haber un responsable para la normativa de la convivencia en el centro (jefe de estudios) que enlaza con los jefes de cada etapa, si es que estos jefes son responsables de la normativa de la convivencia.

Desde luego, habrá otros planteamientos, pero lo que buscamos en el consejo de dirección de un centro escolar son personas capaces profesionalmente de responsabilizarse del buen funcionamiento de una parcela de la vida del centro, y no tanto personas que *representan* los distintos estamentos. Como ya hemos dicho, solamente puede considerarse lógico el proceso de elección general en el caso de que todos los profesores estén plenamente integrados con los supuestos básicos del centro y además cuenten con una información adecuada respecto a las funciones de los cargos a elegir. Es difícil que se dé este caso. Además, un consejo de dirección debería de formar equipo (un equipo supone una relación de confianza) y, por tanto, los miembros deberían de complementarse. El sistema del nombramiento de representantes tampoco produce esta situación.

Sin embargo, es corriente encontrarse con organizaciones que creen que hace falta este sistema «democrático» respecto al nombramiento del consejo de dirección. Por ejemplo, un consejo de dirección formado por *representantes* de los padres, por un *representante* del profesorado de cada etapa, *representantes* del grupo promotor y el director del centro. Es evidente que con este sistema no se puede prometer a los padres una educación definida, sino una educación que se vaya modificando de acuerdo con las opiniones de los miembros elegidos.

Aparte del consejo de dirección, entiendo que no existe ninguna estructura formal absolutamente necesaria en un centro escolar. Es necesario reunir a las personas competentes en torno a temas de interés común para tomar decisiones, para informar y para ser informado. Esto puede suponer la creación de departamentos o de secciones, por ejemplo, con el jefe correspondiente. O puede suponer la formación de una comisión económica o de un departamento de orientación familiar. Pero, como norma, conviene establecer una estructura formal mínima para poder disponer de los medios con la máxima flexibilidad, de acuerdo con las necesidades reales del centro.

Algunas consideraciones sobre la situación actual

En el año 1976 elaboré un instrumento con la finalidad de conocer la situación de los directores de Colegios Nacionales. En la primera parte del cuestionario se formulaban preguntas en torno a aspectos básicos del centro educativo como organización y qué deben de existir en un centro como consecuencia de una gestión eficaz del director. La segunda parte hace referencia a las tareas

que un director debe realizar habitualmente. La tercera parte recoge preguntas en torno a la actuación del director en relación con los directivos medios y profesores. La última parte centra nuestra atención en la misión del director en relación con los padres de familia y con el entorno. El cuestionario fue aplicado a 110 directores de Colegios Nacionales (16).

En cuanto a los resultados obtenidos, creo interesante comentar que, entre los ítems más valorados, se encuentran un grupo de preguntas que hacen referencia a tareas meramente burocráticas. Por ejemplo: «¿Realiza usted las gestiones o trámites burocráticos a su cargo de acuerdo con las normas establecidas y dentro de los plazos exigibles?» También se encuentran un grupo de preguntas que tratan de la participación de los profesores y de un clima abierto a la comunicación ascendente. En cambio, las preguntas que se refieren a aspectos básicos de una dirección por objetivos, así como las preguntas referentes a las relaciones con los padres y con el entorno, vienen hacia el final de la lista.

En resumen, se puede decir que, de acuerdo con estos datos, el director «medio» de un Colegio Nacional en 1976 conseguía un clima abierto de comunicación con los profesores, y cumplía con unas tareas burocráticas y de organización. Por el contrario, no parece que atendían a:

- la fijación de los objetivos del centro educativo y a la dirección por objetivos en general;
- la definición de las tareas típicas de los profesores y de los otros cargos;
- la orientación de los profesores dentro del colegio;
- la atención a los padres y al entorno.

Es interesante notar cómo la normativa en la Ley que regula el Estatuto de Centros Escolares intenta poner algunos medios para corregir algunas de estas deficiencias, especialmente mediante la composición del consejo de dirección y de sus funciones. Y mediante la creación de Asociaciones de Padres de Alumnos.

Sin embargo, la gestión eficaz de todos los días no depende del consejo de dirección. Seguirá dependiendo del buen hacer del director, y, en todo caso, de los seminarios didácticos o departamentos. Opino que sería más eficaz contar con un pequeño equipo directivo formado por algunos profesores del centro. En la Ley se nota un deseo de dejar a cada centro atender a las necesidades reales de su entorno, pero opino que esta intención es irreal, a menos que se sustituya el sistema de cuestionarios oficiales y libros de texto por uno en que cada centro pueda optar por un sistema de acuerdo con sus objetivos. También haría falta que los profesores quisieran y supieran enseñar sin contar tanto con estos medios. Este enfoque supondría, al final, una pluralidad de tipos de centros dentro de la enseñanza del Estado. Luego, la organización de cada centro necesitaría de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los objetivos previstos.

De hecho parece que esto es la intención, en parte, de la nueva organización de E. G. B. en ciclos, aunque temo que el libro de texto va a seguir influyendo excesivamente (17).

(16) Cfr. ISAACS, D. ob. cit.

(17) Cfr. ISAACS, D., Memoria de una investigación titulada: *Evaluación de la influencia del cambio democrático en España sobre los objetivos de los profesores de Colegios Nacionales*: ICE. Universidad de Navarra, 1981.

En los centros de iniciativa social se nota una tendencia a plantear la dirección del centro por un sistema de representantes de los distintos estamentos. Si se utiliza este sistema, va a ser más difícil seguir fiel al ideario propuesto. El resultado, si esto es así, va a ser que los centros no estatales se van a parecer más y más a los centros del Estado. Entiendo que la misión del centro no estatal es la de ofrecer una alternativa educativa real para los padres de familia y, por tanto, será imprescindible una dirección eficaz.

En caso de que no se pretenda una dirección eficaz de los colegios, entiendo que es incorrecto hablar del «director». Mejor sería hablar del «administrador», del «delegado de los profesores», del «supervisor» o del «principal».

LA ADMINISTRACION EDUCATIVA Y SU PROYECCION EN EL CENTRO ESCOLAR

EMILIO LAZARO *

La acción de la administración educativa en el centro escolar pueden tener orientación y contenido diversos. Por ejemplo, puede ser una acción fundamentalmente de ayuda y asistencia al centro, con amplio campo para la libertad y la iniciativa del mismo. Así se orientó, desde su origen, la administración educativa inglesa, como luego ocurriría con la de Estados Unidos. Puede suceder, por el contrario, que la administración educativa fije los programas, reclute el profesorado, determine cuál debe ser la organización del centro, defina el modelo de las instalaciones, establezca la composición del equipo didáctico e incluso lo adquiera. Es ésta una administración educativa, que dispone y reglamenta todo lo concerniente a la estructura de la institución escolar y a las condiciones de su desenvolvimiento. Es la administración educativa de Francia o de España.

La administración educativa inglesa y norteamericana se corresponden con un sistema político y administrativo descentralizado; la francesa —y la española hasta la vigencia de la nueva Constitución—, con otros de fuerte centralización. La descentralización político-administrativa, formalmente considerada, no supone, en sí misma, una mayor autonomía para el centro escolar. Las instancias territoriales —regional y local, esencialmente— que ejercen el poder, o parte de éste, en los países descentralizados podrían retener, respecto del centro escolar, las mismas facultades y competencias que tienen atribuidas los órganos de gobierno central en los regímenes centralizados. O podrían compartir con estos órganos centrales tales facultades y competencias.

Las administraciones educativas descentralizadas a que se viene haciendo referencia han tenido desde su origen las mismas o muy parecidas características que ahora presentan. No se encuentran con problemas de transformación profunda que pueda estar aconsejada por las nuevas características del centro escolar o por otros cambios que más adelante se tratan.

El problema se plantea cuando países de sistemas centralizados pretenden pasar a la descentralización, en un proceso de adaptación de sus anteriores estructuras, a la nueva situación existente que parece reclamar tal adaptación.

La reciente experiencia italiana ofrece un buen ejemplo de las dificultades que dicha transformación entraña. En Italia, mediante una ley dictada en 1973 y una serie de decretos que la siguieron, se trató de implantar, no una descentralización político-administrativa, que esa ya se había hecho en las regiones un año antes, sino una *delegación* del sistema educativo «en la sociedad», representada ésta por un conjunto de órganos colegiados, unos de ámbito territorial y otros instituidos en el seno de los centros escolares. Pero, al pervivir la administración educativa tradicional, el resultado ha sido la existencia de dos organizaciones paralelas, cuyas actuaciones, enderezadas a un mismo fin, se confunden o se interfieren.

* Subdirector General de Estudios del Ministerio de Educación y Ciencia.

En cualquier caso, el tipo de administración educativa que deja poco margen a la iniciativa y a la responsabilidad del centro escolar tendrá que replantearse su papel. ¿Por qué? Son varias y de diferente naturaleza las causas que obligan a este replanteamiento.

En primer lugar, ha aparecido un tipo de centro escolar, de características muy diferentes al del pasado. Si se le pretendiese definir con una sola palabra, ésta podría ser la de *complejo*. Un centro escolar que, aunque sólo sea por esta complejidad, reclama un aparato de dirección y gestión en el seno del mismo; es decir, una administración educativa *interna* con la que habrá de articular su actuación, la administración educativa *exterior*, o, si se prefiere, la administración educativa a secas.

Al mismo tiempo, el objetivo de la democratización del sistema educativo ha dejado de entenderse sólo como extensión de la educación a todos para comprender también, y muy principalmente, la democratización del sistema mismo por la vía de la participación (1). Esta participación, aunque no se desarrolle en el campo de la toma de decisiones y pueda quedar restringida a los del asesoramiento, el informe y el debate, no deja por ello de presionar en favor del proceso de descentralización.

Al hilo de las consideraciones expuestas, el presente trabajo se ordena en la forma siguiente: Primero, incluye una referencia extensa a la administración educativa inglesa dado el interés de este modelo, y otra referencia, más breve, a la experiencia italiana de delegación del sistema en los órganos colegiados que se han citado. A continuación, se hace un resumen de la historia de nuestra administración educativa, cuyos rasgos más significativos, con relación al centro escolar, se resaltan. Se examina después el nuevo marco de relaciones entre administración educativa y centro escolar y, por último, se hacen algunas consideraciones sobre cuál podría ser el futuro de dichas relaciones en los países centralizados, de cara a una mejora de la eficacia del sistema.

La administración educativa inglesa. Organización general

La administración educativa inglesa constituye el modelo típico de administración descentralizada, que sería también, con matices particulares, la de los Estados Unidos. Que en el Reino Unido no haya existido nunca, al nivel central, una fuerte organización administrativa referida al sistema educativo, no se debe a que la preocupación por la educación se revelase allí más tardíamente que en otros países. Por el contrario, en Escocia, por ejemplo —que es la primera de las partes del Reino Unido en dictar leyes sobre educación—, tal preocupación se manifiesta con una gran anticipación histórica. Así, ya en 1560 se contempla la existencia de una escuela en cada ciudad y un maestro en cada parroquia. En Inglaterra y Gales se remonta a 1833 la concesión de las primeras subvenciones para la enseñanza, y en 1870 es declarada obligatoria la enseñanza elemental con ayuda del Estado.

Este principio de que el papel del Estado consista en ayudar —más que en

(1) Así, el artículo 27.5 de nuestra Constitución establece que la programación general de la enseñanza que garantizará el derecho de todos a la educación se llevará a cabo «con participación efectiva de todos los sectores afectados».

hacer por sí mismo— seguirá caracterizando la organización y desarrollo de la administración educativa inglesa (2).

Partiendo de dicho principio, la administración educativa inglesa, como la Administración en general del país, es, como se sabe, poco ordenancista. Se podría decir que legisla sólo lo indispensable. Las relaciones de los departamentos centrales con las autoridades locales, con otras instituciones y entidades que se ocupan de la educación y con los propios centros escolares, se desarrollan en un cierto plano de igualdad. Están basadas principalmente en la cooperación y la consulta.

En función de la delegación de poderes que tienen, son las autoridades locales las que planifican lo que podría llamarse el ordenamiento de la educación, construyen la mayor parte de las escuelas, financian los gastos de profesorado y proporcionan el equipamiento de los centros.

Por su parte, los centros escolares tienen la directa responsabilidad de sus propios programas y métodos.

Funciones de los departamentos centrales

¿Cuál es, pues, el papel concreto de los departamentos del gobierno central? Sus funciones son, básicamente, de control, investigación y asesoramiento.

La función de control de los servicios educativos la ejercen con referencia a unos *niveles mínimos*, previamente fijados.

La preocupación por el rendimiento del sistema, que, obviamente, se expresa por el del alumno, llevó a la creación en 1975 de la Unidad de Valoración de Rendimiento (Assessment of Performance Unit). Se trata de enfocar la cuestión de la evaluación de manera más amplia y profunda que lo venía siendo hasta ahora. Para ello se proyecta dicha evaluación sobre el conjunto del programa y no sólo con referencia a cada asignatura. Esta evaluación por asignaturas seguirán haciéndola los tribunales calificadores ordinarios. Con la actuación del nuevo servicio, se busca un seguimiento del progreso realizado por el alumno que no esté medido por la simple posesión de ciertos conocimientos básicos, dado que con referencia a las ciencias, por ejemplo, la asimilación de las mismas debe consistir en la del proceso de desarrollo que en sí misma entrañan (3).

Otros aspectos de la función de control que realizan los departamentos centrales hace referencia a la subvención anual que el gobierno concede a las corporaciones locales, a la marcha de las construcciones escolares y a la formación, asignación y remuneración del profesorado.

(2) Como es sabido, también en España —como más adelante se expondrá con mayor detalle—, el Estado empezó, en 1812, por no asumir la responsabilidad de la enseñanza elemental, que fue atribuída a los Ayuntamientos. Sin embargo, en nuestro país ésta descentralización en los municipios no funcionó y así se reconoció oficialmente en el Decreto de 23 de noviembre de 1920, que parte de esta declaración para iniciar la etapa de la construcción directa de las escuelas por el Estado.

(3) En esta línea de una evaluación hecha con referencia al progreso *global* del alumno, habría que situar la reciente fijación en España para determinados períodos escolares de unos niveles mínimos de referencia con los que se pretenden sustituir las antiguas *orientaciones pedagógicas*, por objetivos claros y definidos. Véase el documento base, en el que se justifica y explica este cambio, en el número 206 de «Vida Escolar». Servicio de Publicaciones. Ministerio de Educación y Ciencia.

Junto con la citada función de control, la administración educativa central en el Reino Unido juega un papel importantísimo, un papel *propio*, en los campos de la investigación y de la asistencia técnica a los centros. Y ello se hace a través de los propios servicios estatales, de otros organismos de naturaleza singular o estableciendo relaciones con aquellas entidades privadas, algunas de importancia considerable, que coadyuvan al desarrollo y mejora de la educación.

Un organismo singular para la innovación: el «School Council»

Entre los organismos singulares a que se acaba de hacer referencia destaca el «Schools Council» (Consejo de Escuelas para Programas de Estudios y Exámenes). Se le puede calificar de singular, tanto por su naturaleza y composición, como por la importancia e influencia de las actividades que desarrolla. Respecto a su naturaleza, se trata de un organismo independiente de la Administración (4), ampliamente representativo, en el que los profesores tienen un peso mayoritario.

El «Schools Council» viene a ser como el motor del cambio y la innovación en el sistema. Su tarea esencial consiste en promover estudios y proyectos de investigación. Los resultados y conclusiones de estos estudios y proyectos son recogidos en *informes* que obtienen amplia difusión y algunos de los cuales han ejercido considerable influencia no sólo dentro, sino también fuera del país. Por ejemplo, se podría afirmar que el «Informe Plowden» conformó la conocida escuela elemental inglesa. El eco que despertó se tradujo en la publicación de libros, estudios, artículos, etc.

Es, pues, una labor de investigación, dada principalmente a conocer a través de los informes de referencia, la que inspira y orienta el cambio y el progreso en el desarrollo de las actividades del centro escolar. El profesorado va adoptando libremente aquello de cuya bondad o utilidad se convence. No se le obliga a que lo haga. En materia de innovación, es bien conocida la ineficacia del procedimiento que trata de imponer el cambio desde fuera. El recelo, cuando no la franca hostilidad del profesorado, suele acoger esta clase de intentos. El cambio de hábitos necesita corresponderse con un proceso de convencimiento *interior*, que pueda llegar a manifestarse en actitudes verdaderamente espontáneas (5).

El «Schools Council» proyecta también su acción sobre los centros escolares proporcionándoles una abundante información a base de revistas especializadas, prensa educativa, etc.

Se señala, por último, respecto del sistema inglés, que el papel de los

(4) Como organismo independiente de la Administración fue concebida inicialmente en España la Dirección General de Estudios, que viene a ser como la primera piedra del edificio de nuestra administración educativa.

(5) Cabe recordar aquí el proceso de elaboración e implantación de nuestra Ley General de Educación. Con la misma llegaba al mismo tiempo el «mensaje del cambio» y el mandato de que se implantase dicho cambio. El «libro blanco» que la precedió podría haber servido a la necesaria gradación del proceso y cumplido así, en cierto modo al menos, el papel de los informes ingleses que se citan. Es decir podría haber sido la referencia para un debate amplio y prolongado. Pero no sucedió así. Todo se desarrolló con excesiva rapidez. La consecuencia fue, que el profesorado se sintió simple *receptor* de la nueva ley.

inspectores guarda la debida concordancia con las funciones de la administración educativa que han quedado expuestas. Dichos inspectores son, ante todo, consejeros. En función de este papel, revisan el valor y contenido de las enseñanzas impartidas y asesoran a los departamentos del gobierno central, a las autoridades locales y a los propios centros. En el ejercicio de sus funciones, estrecha y rigurosamente relacionadas siempre con la actividad docente, organizan y dirigen cursillos para profesores en activo y preparan publicaciones.

El ensayo italiano de delegación de la gestión del sistema educativo

Al comienzo de los años sesenta, estudiantes y obreros desencadenan en Italia un movimiento popular en favor de una unión más estrecha de la escuela con la sociedad.

La respuesta del Estado llega una década después, con la promulgación, en 1973, de la llamada ley-delegada, y de una serie de decretos que la siguieron, denominados también decretos-delegados.

Estas normas, reformando en algún caso otras anteriores, instituyen un mosaico de órganos colegiados, que serán los encargados, como representantes de la sociedad, de gestionar el sistema educativo.

Algunos de dichos órganos —los Consejos de distrito y los Consejos provinciales— son de ámbito territorial, mientras que otros —los Consejos de interclase y de clase— desarrollan su acción en el centro escolar (6). El sistema se remata con un Consejo Nacional de Instrucción Pública.

No se trataba, pues, de una descentralización político-administrativa. Esta, como ya se ha señalado, se había hecho en las regiones un año antes; es decir, en 1972. Lo que se pretendía era descentralizar el propio sistema educativo, *delegando* su gestión en la sociedad, que participaba así en su totalidad en dicha gestión, a través de los citados órganos colegiados.

Ya existían precedentes de un intento semejante. El sistema de «nuclearización» lanzado por Perú en 1970, y luego extendido a otros países americanos, respondía a las mismas motivaciones y finalidades. En cada núcleo educativo constituido en instancia de gestión del propio centro escolar sede del núcleo, así como de los centros de la zona de coordinación de aquél, están representados no sólo las partes directamente involucradas en el proceso educativo, sino también los grupos comunitarios y sociales, con este específico carácter.

¿Cuál ha sido el resultado de la experiencia italiana que acaba de resumirse? Hasta ahora, poco o nada satisfactorio, según testimonio generalizado de los responsables educativos del país, de las organizaciones sindicales que tanta influencia tuvieron en la implantación del sistema, de las revistas especializadas y de la prensa (7).

¿Y cuáles son las causas a las que se podría atribuir tal resultado negativo? Tal vez cabría resumirlas en una sola: la coexistencia de dos estructuras

(6) El texto del Decreto de 31 de mayo de 1974 sobre «institución y reforma de los órganos colegiados de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística» puede verse en el número 252 de la Revista de Educación, páginas 203 y siguientes. Servicio de Publicaciones, Ministerio de Educación y Ciencia.

(7) Se pueden citar, entre dichos testimonios, el del ministro de Instrucción Pública, señor Brodato, quien públicamente, ha expresado tal valoración negativa. Los

—la correspondiente a la administración educativa tradicional y la establecida con el nuevo sistema— que actúan sobre un mismo objeto sin una adecuada delimitación de competencias.

Y es que, como se señalaba al principio del trabajo, la eficacia de las administraciones educativas descentralizadas reside, probablemente, en que han tenido este carácter desde su origen. No ha sido necesario en los países en que existen desmontar estructuras o reconvertir éstas al servicio de nuevas finalidades. Paralelamente, los órganos no centrales con competencias educativas desempeñaron éstas, también desde el principio, y robustecieron su organización y afinaron la utilización de la misma a medida que ejercían dichas competencias.

La dificultad aparece cuando se trata de desandar el camino de la descentralización, bien reduciendo el papel de los órganos y departamentos centrales, bien dando a éstos nuevas funciones, una vez que, una parte de las que desempeñaban, son transferidas a otros órganos de poder o gestión.

El caso italiano es bien expresivo de la expuesta dificultad, que un escritor del país ha resumido así: «En realidad, en la ley y en la sucesiva aplicación de la misma se encuentran dos líneas o tendencias en continua contradicción: de un lado, las exigencias fuertemente innovadoras que tienden a exaltar el valor de las autonomías locales, de la descentralización de poderes; de otra, la tentativa constante de recuperar —por parte de la Administración Central— parte del poder que le viene siendo progresivamente sustraído (8).

Revela la confusión de la situación creada el que hayan podido hacerse en el país preguntas como las siguientes: ¿Los nuevos órganos colegiados están dotados de poder resolutorio y, en tal supuesto, sólo están sujetos, en el ejercicio de sus prerrogativas, al dictado constitucional o legislativo? Por el contrario, ¿están incardinados en la Administración, son instrumentos de ésta y, en consecuencia, deben seguir las directrices de la misma? Los poderes que dichos órganos colegiados ejercen ¿derivan de su carácter electivo desde la base, o bien del hecho de que operan en el sistema educativo y dentro, por ello, de las competencias del Ministerio de Instrucción Pública? (9).

La administración educativa española. Origen y desarrollo

La Dirección General de Estudios, mandada crear por la Constitución de 1812, constituye el embrión de nuestra administración educativa.

Es sabido que de las Cortes de Cádiz emana el primer intento de dotar a España de un sistema educativo organizado por el Estado. La Constitución doceañista dedica a ello un título, el IX, integrado por seis artículos. En dicho

sindicatos, por su parte, se han lamentado de que los órganos colegiados sean demasiado numerosos y estén dotados de una gama de poderes que se superponen, se contradicen e incluso se anulan entre así.

Las anteriores opiniones se recogen en la revista «New Letter», número 5 de 1980, página 23 y siguientes que edita el Centro de Documentación para la Educación en Europa. Strasburgo.

(8) Benedetto Sajera. Gli organi collegiali nella scuola secondaria superiore. La Nuova Italia: Editrise. Firenze, 1977, pág. 101.

(9) Una sentencia emanada del Tribunal Administrativo Regional para Emilia-Romagna (415/1976) considera al Consejo de Círculo o Instituto «portavoz de la voluntad del Estado al cual pertenece». Citado por S. Sajera, op. citada, página 12.

título se ordena el establecimiento de «primeras letras» en todos los pueblos, se fijan lo que hoy llamaríamos «contenidos» de la educación (10), se declara que la enseñanza será uniforme y se dispone, según se acaba de señalar, la creación de una Dirección General de Estudios (11).

Quintana, en el famoso informe de la «Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de Instrucción Pública» (12), configura a la Dirección General de Estudios como un órgano independiente del poder ejecutivo, con la finalidad de preservar a la educación de las cambiantes influencias de los gobiernos (13).

También en el informe de Quintana se propone que sean «los pueblos», es decir los Ayuntamientos, los que corran con el establecimiento de las escuelas de primeras letras. Los pueblos que no puedan reunirse con otros y, si tampoco pudieran, deberán pedir ayuda a la Diputación.

Esta «descentralización» en el nivel local de la habilitación del local escolar —que, en realidad, equivalía entonces a la responsabilidad general de la instrucción primaria— no dio resultado, según declararíamos, más de un siglo después, el Decreto de 23 de noviembre de 1920, que, en vista de ello, anunciaba una «transformación honda» del sistema: la construcción directa de escuelas por el Estado, con la colaboración, eso sí, de los municipios (14).

En realidad, la centralización en el Estado, de dicha obligación de construir o habilitar el local escolar, no hubiera producido mejor resultado, dadas las condiciones en que se hallaba el país. Estas condiciones habrían de mantenerse ya básicamente a lo largo de toda nuestra historia moderna, con el paréntesis, si acaso, del periodo canovista. La crónica inestabilidad política que marcó esta historia, resultado del radical enfrentamiento ideológico que llevó a acuñar la pesimista expresión de las «dos Españas», hizo prácticamente inviable cualquier acción continuada y eficaz de gobierno. Más inviable aún, si cabe, en

(10) «Se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles». Nótese la influencia de las ideas liberales en este temprano prelude de «formación cívica».

(11) «Habrà una dirección general de estudios, compuesta de personas de reconocida instrucción a cuyo cargo, estará bajo la autoridad del gobierno, la inspección de enseñanza pública».

(12) El informe está fechado el 9 de septiembre de 1813. Cuatro años antes, exactamente el 16 de noviembre de 1809, Jovellanos había elaborado las «Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública». Ambos documentos se recogen en «Historia de la Educación en España», Tomo I. Servicio de Publicaciones. Ministerio de Educación y Ciencia.

(13) Se trataba, sobre todo de una reacción frente al dogmatismo religioso que había imperado hasta entonces en la educación. Las expresiones literales del informe son: «Toda intervención, todo influjo en los estudios, producirá en ellos los efectos de la arbitrariedad y la tiranía». Y más adelante, Quintana se pregunta: «¿con qué derecho, con qué confianza vendrá una potestad pública, cualquier que sea, a decir, aquí está la verdad, allí el error?».

Anteriormente, Cordorcet cuyo informe a la Asamblea Nacional francesa en 1792, suele ser citado como inspirador del de Quintana, había mantenido que la enseñanza debía depender de la Asamblea de Representantes, al objeto de que los establecimientos públicos sean más independientes.

(14) Esta colaboración era muy reducida en cuanto al edificio escolar: el ocho por ciento del coste de su construcción para material escolar y un uno por ciento para conservación, además del terreno. El Ayuntamiento estaba obligado también a proporcionar la casa del maestro. Tampoco el nuevo sistema funcionó, por lo que se fue aumentando la aportación municipal.

el campo de la educación, terreno privilegiado de dicha lucha ideológica, según ha expuesto y analizado brillantemente Manuel de Puelles en su excelente libro «Educación e ideología en la España contemporánea» (15).

En el campo de la educación, la manifestación más visible y dramática de este prolongado vacío de gobierno se encuentra en que, mientras en países como Francia el analfabetismo había desaparecido prácticamente al final del siglo XIX, en España, ya entrado el presente siglo, casi cuatro quintas partes de la población eran analfabetas, según estimación de un historiador (16).

La regulación de la Dirección General de Estudios, a la que se encomienda «la inspección y arreglo de toda enseñanza pública», no llegaría hasta nueve años después de ordenado su establecimiento. Esta regulación se hace en 1821 por el Reglamento General de Instrucción Pública, primera disposición con este carácter general de las muchas en que es pródiga nuestra legislación educativa. Cinco años más tarde, la Dirección General de Estudios deja de existir, sustituida por la Inspección General de Instrucción Pública, la cual, a su vez, es objeto de una serie de derogaciones y restablecimientos hasta su definitiva supresión en 1843. Existe, por fin, un órgano superior de nuestra administración educativa que consigue consolidarse. Se trata del Consejo Nacional de Instrucción Pública, creado en 1836, y que, con el carácter de órgano consultivo que su nombre indica, mantiene su existencia hasta constituir el antecedente inmediato del actual Consejo Nacional de Educación.

Nuestra administración educativa, que se mantiene con una organización mínima a lo largo de todo el siglo XIX, empieza a configurarse como estructura de gestión a partir de una sección que había sido creada en 1846 en el seno de la Dirección General de Estudios. Los asuntos de educación, que inicialmente dependieron del Ministerio de la Gobernación, pasaron después, en forma alternativa, a los de Fomento —cuando gobernaban los liberales— y Gracia y Justicia —cuando el poder lo tenían los conservadores—.

Como es bien sabido, la creación de un ministerio expresamente dedicado a los asuntos educativos no llegaría hasta 1900 (17). Recibió el nombre de Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, y se componía de una subsecretaría y cuatro secciones.

Un año después, con el decreto de 12 de abril de 1901, se adoptan dos importantes medidas de organización: el establecimiento en las provincias de secciones administrativas y la creación de la Inspección Primaria.

A lo largo del presente siglo, a medida que se reclama una creciente atención pública por los problemas de la educación, y se extiende y diversifica la red de centros, crece la estructura de la administración educativa central, así como la de la organización periférica. El papel que juegan los escalones regionales y local de la Administración no específicamente educativa es muy secundario, con excepción de la ayuda municipal a las construcciones escolares.

Se mantienen las obligaciones de los Ayuntamientos en relación con la conservación de los centros del nivel básico, la aportación del terreno para la construcción del edificio y la cooperación económica para esta construcción.

(15) Manuel de Puelles Benítez. «Educación e ideología en la España contemporánea». Editorial Labor. Barcelona, 1979.

(16) Ricardo de la Cierva. «Historia Básica de la España contemporánea», pág. 150. Editorial Planeta.

(17) Catorce años antes, con Montero Ríos, estuvo preparado el decreto que dividía al Ministerio de Fomento en dos departamentos, uno de ellos dedicado a la instrucción pública.

La escasa proyección de nuestra administración educativa en el centro escolar

¿Cuáles han sido los rasgos más acusados de nuestra administración educativa y cuál la proyección de la misma en el centro escolar?

Puede decirse que la historia de la administración educativa en España ha estado marcada por la siempre acuciante necesidad de construir escuelas. Las primeras acciones eficaces para mejorar nuestra vieja y pobre estructura de centros no se registran hasta bien entrado este siglo y no se desarrollan tampoco —a causa, como siempre, de la falta de un marco político estable— con la continuidad y los recursos que hubiesen sido necesarios. Esta situación negativa se arrastra prácticamente hasta nuestros días. Sólo hace muy pocos años, en efecto, ha podido declararse oficialmente que el crónico problema de falta de puestos escolares se había, por fin, resuelto respecto de la enseñanza estrictamente obligatoria. Ahora, los responsables educativos se encuentran con una nueva presión de la demanda, que esta vez se corresponde con los periodos de edad anteriores y posteriores al nivel de la enseñanza obligatoria.

Así, pues, la acción pública en el terreno de la educación ha estado esencialmente dedicada a hacer posible la enseñanza —extendiendo y completando, al efecto, la red de centros escolares—, y se ha ocupado poco de mejorar las condiciones de desarrollo de dicha enseñanza, una vez que ya se dispone de local y éste se ha empezado a utilizar. Dicha acción pública ha tenido, pues, una escasa proyección en el centro escolar en el sentido en que la tiene una administración educativa de las características antes descritas de la inglesa (18).

La Ley General de Educación, además de vertebrar el sistema como un siglo antes lo había hecho la Ley Moyano, se propuso romper la expuesta inercia escolarizadora de nuestra administración educativa, de manera que la acción de ésta comprendiese también el tratamiento de cuestiones, que, como la de la renovación de los métodos pedagógicos, tanto pueden redundar en el aumento de la eficacia y la atracción de la institución escolar.

A tal propósito renovador respondió el diseño y construcción, llevados a cabo, a poco de promulgada la ley, de un nuevo modelo de edificio escolar, apto para una pedagogía avanzada (19). La implantación de este modelo fue intensiva, aunque de corta duración. Razones económicas fueron el fundamen-

(18) Sí se han dado, en nuestro país, acciones aisladas de esta proyección en el centro escolar, alguna verdaderamente importante como la realizada por el CEDODEP (Centro de Documentación y de Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria). Este organismo desarrolló su labor desde 1958 hasta la entrada en vigor de la Ley General de Educación, en 1970. Tenía una estructura modesta: ocho inspectores, asistido cada uno por dos maestros y una auxiliar. Ni siquiera fue objeto de regulación legal. Sin embargo, realizó una eficaz tarea de apoyo al profesorado. Se puede constatar todavía esta labor examinando la serie de publicaciones que elaboró.

También se debe resaltar de este período, caracterizado por la eficacia de la gestión de Joaquín Tena, como director general de Enseñanza Primaria, la actividad de los Centros de Colaboración Pedagógica, creados durante la II República y cuyo funcionamiento fue restablecido en el período de referencia.

Estos Centros congregaban en las provincias al profesorado de diferentes escuelas de una zona con la finalidad de intercambiar puntos de vista sobre problemas de la enseñanza y sus soluciones. Las reuniones eran preparadas y dirigidas por miembros de la inspección técnica.

(19) Orden de 1971 que aprobó el programa de necesidades docentes para la redacción de proyectos de centros de educación general básica y de bachillerato.

to para el regreso a unas instalaciones más tradicionales (20). De otra parte, el planeamiento y la construcción de los modernos centros no respondió a una acción coordinada que hubiese contemplado la necesaria preparación del profesorado para el adecuado uso de las nuevas instalaciones. Junto con esta circunstancia, las necesidades de escolarización presentes aún fueron invocadas para dividir los espacios «abiertos», que permitían la agrupación flexible del alumnado y otras modalidades de la enseñanza *activa*, en «clases» convencionales con las que se aumentaba la capacidad del centro.

El mensaje de renovación del sistema que la Ley General de Educación contenía se diluyó pronto en el nuevo esfuerzo por resolver definitivamente el problema de la insuficiencia de locales, así como en la prolija y circunstanciada atención que hubo de prestarse a los múltiples problemas concretos que reforma tan general planteaba. Faltó, además, en la difícil etapa de su aplicación el impulso vigoroso que había conducido a su elaboración y aprobación.

Centralización y descentralización en el sistema educativo español

La administración educativa española nace con voluntad centralizadora. La primera de nuestras disposiciones generales sobre educación, que, como se ha recordado antes, es un reglamento dictado en 1821, establece que toda enseñanza costeada o autorizada por el Estado será pública y uniforme y que también serán únicos el método y los libros que se utilicen. Esta preocupación por la uniformidad de la enseñanza será recogida en otros textos legales posteriores, de inspiración liberal, entre ellos la famosa Ley Moyano de 1857. La uniformidad en los contenidos debía garantizar que la educación, además de instrumento de instrucción, pudiese serlo también de formación en ciertos valores cívicos fundamentales.

Sin embargo, la promulgación de estas disposiciones no fue acompañada de la creación de la estructura de orientación y control de los centros escolares que hubiera sido necesaria para tratar de asegurar el cumplimiento de dichas disposiciones. Esta estructura apenas existió en todo el siglo XIX, según se ha expuesto antes. Por ello, la voluntad de centralización, a que se ha hecho referencia, no tuvo más expresión que la de los textos legales.

Igual sucedió con la decisiva cuestión de construir o habilitar el local para la instrucción primaria. Al mismo tiempo que se declaraba en 1812 que la educación era asunto de competencia del Estado, se descargaba en los Ayuntamientos la responsabilidad de crear la escuela.

En general, en toda esta primera etapa de nuestra historia educativa, la abundante legislación que se dicta, poco o nada configura la realidad en la forma que con cada disposición se pretende. Si las normas legales que se van aprobando a partir del antes citado reglamento de 1821 hubiesen tenido algún grado de aplicación real, la responsabilidad del sistema educativo hubiese estado repartida entre el gobierno estatal y las autoridades regionales y locales, como sucede en los regímenes descentralizados. En efecto, con arreglo al Plan General de Instrucción Pública de 4 de agosto de 1836, la dirección y régimen legal de la instrucción primaria correspondería al Ministerio de la Gobernación

(20) La medida de restricción fue adoptada en julio de 1973. Con arreglo a la misma, la superficie por alumno se redujo, de los 5,31 metros de la Orden de 1971, a 3,66 metros.

y a unas comisiones de provincia, partido y pueblo que se crean a tal fin. Estas comisiones, posteriormente derogadas y restablecidas, constituyen el antecedente de las juntas provinciales y locales instituidas por la Ley Moyano, de larga tradición en nuestra historia educativa, pero de escasa o nula eficacia. Es interesante recordar que, partiendo del reconocimiento de esta ineficacia, el Decreto de 9 de junio de 1931, durante la II República, por tanto, sustituyó las juntas por consejos provinciales y locales, dándoles el carácter de órganos sociales de vigilancia y asesoramiento.

En resumen, y aunque las normas legales parecieran esbozar un sistema de cierta descentralización, el proceso real fue el opuesto porque, dentro de la escasez de posibilidades de toda la Administración, era el Estado el que sólo parecía capaz de hacer frente al crónico problema de la dramática escasez de escuelas.

La vocación centralizadora, a que se ha hecho referencia, se acentúa durante el dilatado periodo franquista, salvo en la construcción escolar a partir de 1953. El aumento de aparato administrativo central culmina en 1966 en que el Ministerio llega a tener dos subsecretarías y once direcciones generales. La configuración de las secciones administrativas como delegaciones en las que se integrarían todos los servicios del Departamento en la provincia supuso una cierta inflexión en la anterior tendencia centralizadora.

Una vez establecido el régimen democrático, en 1978 se dicta un decreto que desconcentra en dichas delegaciones provinciales numerosas funciones. Por otra parte, el desarrollo del proceso autonómico, consecuente a la nueva organización territorial del Estado implantada por la Constitución, ha determinado ya la transferencia de los servicios educativos de Cataluña y el País Vasco a las respectivas Comunidades Autónomas. El juego normal de las competencias reservadas al Estado y la coordinación o articulación de estas competencias con las propias de las Comunidades Autónomas se asegura con el instrumento de Alta Inspección.

El nuevo marco de relaciones entre la administración educativa y el centro escolar

Junto al fenómeno del desarrollo de la administración educativa, se ha registrado en las últimas décadas otro fenómeno que guarda cierta analogía con el anterior: la aparición de un nuevo tipo de centro escolar. ¿Cuáles son las características del mismo?

En primer lugar, este moderno centro escolar es más grande, por lo general, que el del pasado. Tal aumento de dimensión es más visible en el medio rural donde las pequeñas escuelas se han ido *concentrando* en centros escolares mayores.

A la vez que los locales escolares experimentaban este crecimiento *físico*, sus instalaciones se han ido diversificando y enriqueciendo. A la suma de *clases* —a veces, una sola— en que antes consistía la escuela, ha sucedido un conjunto de espacios diferentes, en función de la específica finalidad a que se destina cada uno (21). Especialmente en algunos casos es preciso planificar

(21) Esto no impide que un determinado espacio sirva a diversos usos. Precisamente, la evolución última de la arquitectura escolar se orienta hacia esta polivalencia de los espacios como respuesta técnica a la creciente diversificación de las actividades que se desarrollan en el centro así como de los métodos con que se realizan.

cuidadosamente la utilización de estos espacios. Así sucede con el «centro de recursos» o con la «sala de usos múltiples». Todo ello requiere una nueva estructura de dirección y organización de la institución escolar.

De otra parte, el centro escolar se comunica más con el exterior. Concretamente, se ha registrado un aumento de las relaciones del centro con los padres y, frecuentemente, con las autoridades locales. Además, se especula mucho acerca de una aproximación futura entre la institución escolar y la comunidad del entorno, aproximación o *integración* que se considera deseable, pero cuya instrumentación es difícil. No obstante esta dificultad, ciertos países han ensayado ya, al parecer con resultados positivos, fórmulas para avanzar hacia dicha integración, tales como las de la ejecución de planes urbanísticos que contemplan la utilización de determinadas instalaciones escolares por la comunidad y, recíprocamente, el aprovechamiento de los *equipamientos* comunitarios por los centros escolares de la zona (22).

El moderno centro escolar se caracteriza también por el cambio en su organización y funcionamiento que empieza a derivarse de la implantación de un sistema de participación ya regulado minuciosamente en algunos países. Esta participación puede ser de la *comunidad educativa* (alumnos, profesores y padres), o adoptar modalidades más amplias que incluyan la representación de la autoridad local y la de los grupos sociales organizados.

La autonomía del centro escolar y las limitaciones de la misma

El conjunto de factores expuestos configura un tipo de centro escolar, de características netamente diferentes al del pasado. Este nuevo centro escolar tendría que organizarse y funcionar, hasta donde fuese posible, *desde sí mismo*; es decir, tendría que serle reconocida una *amplia autonomía*. Este reconocimiento se ha hecho ya en numerosos países, a través de los correspondientes textos legales.

Sin embargo, esta autonomía tiene, como es obvio, limitaciones considerables derivadas del hecho de que la administración educativa *exterior* al centro, incluso en los países descentralizados, retiene, en el ejercicio de las funciones que le incumben, facultades importantes, en relación con el centro escolar.

Algunas normas han fijado la línea fronteriza de la autonomía del centro escolar; esto es, han señalado donde terminan las facultades del mismo y empiezan las de la administración educativa (23).

Pero, en todo caso, la autonomía del centro escolar puede no pasar de un

(22) Esta «coordinación de equipos escolares y comunitarios» fue objeto de un coloquio internacional celebrado en 1976, en Skokloster (Suecia) en el marco del programa de construcciones escolares (PEB) que patrocina la O.C.D.E. y en el que participa España.

En nuestro país no se han hecho hasta ahora ensayos de esta utilización compartida de instalaciones, si bien últimamente se han registrado contactos entre responsables educativos y autoridades municipales con vistas al aprovechamiento de ciertas instalaciones escolares por la comunidad, como es lógico fuera de las horas de clase.

(23) Así ha hecho en España el Estatuto de Centros Escolares cuyo artículo 14 precisa que los centros «... dentro de los límites fijados por las leyes, tendrán autonomía para establecer materias optativas, adoptar los programas a las características del medio en que están insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales y extraescolares».

reconocimiento legal si no se dan condiciones *reales* para que la misma pueda ser ejercida y desarrollada.

Una de dichas condiciones es que el centro disponga de recursos para el desarrollo de programas propios (independientes o complementarios de los establecidos oficialmente), la ejecución de proyectos de investigación, la adquisición de material y equipo o la realización de otras actividades específicas.

Esta disponibilidad de recursos por el centro escolar para fines propios apenas existe en los países de economía pobre (24), o en aquellos otros en que la asignación de fondos está tan centralizada, que, a la vez que se otorgan, se especifica cuidadosamente cuál es la aplicación que deberá darse a los mismos (25).

De otra parte, y en materia de programas, las facultades del centro limitan con las que ejerce la administración educativa en su papel de asegurar *la unidad básica del sistema educativo*. La descentralización política que se está llevando a cabo en España ha puesto de relieve y precisado al mismo tiempo la importancia de dicho papel. Cuanto más amplia sea dicha descentralización política, mejor deben funcionar los resortes que garanticen que el sistema educativo seguirá siendo el soporte esencial de la unidad de la nación, a través de la formación en determinados valores y creencias comunes (26).

Además, la unidad básica del sistema educativo sirve a la movilidad del alumnado y a la obtención de títulos que puedan ser reconocidos en todo el territorio nacional (27).

En cualquier caso, el desenvolvimiento de la vida del centro, el grado de eficacia que éste puede alcanzar, están muy condicionados por acciones de política educativa que incumbe desarrollar a la administración externa a la institución escolar.

Así sucede con la mejora de la relación profesor/alumno que tanta influencia tiene en la calidad de la educación. O con la dotación de profesorado su-

(24) Habría que referirse aquí al sistema que trata de hacer de la institución escolar, al mismo tiempo, un centro de producción, que genere recursos para el sostenimiento de aquélla y la extensión de sus actividades. A la vez, se trata de formar en el trabajo activo desde las primeras edades. Múltiples referencias a este modelo de centro escolar, ensayado sobre todo en el medio rural y en países en vías de desarrollo, pueden encontrarse en el libro de Margrit I. Kennedy «Construcción de escuelas de la comunidad», editado por la UNESCO.

(25) El artículo 28.3 del Estatuto de Centros Escolares determina que «los centros dispondrán de autonomía para administrar sus recursos presupuestarios dentro de lo establecido en la Ley General Presupuestaria».

La asignación de recursos a los centros se viene globalizando por el Ministerio desde hace dos años de manera que es más flexible la aplicación de los fondos a las necesidades reales: Ahora bien, el servicio correspondiente fija la cantidad asignada a cada centro aplicando un baremo que incluye un conjunto de factores *objetivos* tales como la superficie de los locales, el clima de la zona a efectos de los gastos de calefacción y otros.

(26) La Constitución española, al establecer en su artículo 27.3 cuáles son los fines de la educación, ha consagrado esta unidad, respecto de los grandes objetivos del sistema.

(27) Para el logro de los expuestos fines, el Decreto de 9 de enero de 1981 ha fijado el contenido de las *enseñanzas mínimas* en el ciclo inicial de la E.G.B., primero de los tres ciclos en que se reestructura este nivel. La Orden de 17 del mismo mes ha desarrollado el Decreto y fijado, por tanto, el contenido de las enseñanzas desde las mínimas a las totales o completas, pero sin que la vigencia de esta Orden alcance a Cataluña y el País Vasco, cuyas Comunidades Autónomas, en virtud de la reciente legislación sobre la materia, serán las competentes para realizar dicho desarrollo, con referencia a sus respectivos territorios.

ficiente y la adecuada retribución del mismo. La proporcionada dedicación por dicho profesorado a tareas de programación, evaluación, tutoría y otras no estrictamente docentes, pero que tan profunda repercusión tienen en el rendimiento del sistema, no será posible si el centro no está dotado de los efectivos de personal docente necesario para el desarrollo de dichas tareas. Otro tanto cabe decir de la relación entre las actividades del centro y las instalaciones necesarias para su desarrollo. El ensayo o la implantación de nuevos métodos, como función específica del centro escolar, con toda la orientación y el apoyo que deban prestársele desde fuera, puede requerir el uso de unas instalaciones de características precisas que incumbe proporcionar a la administración educativa.

Algunas consideraciones sobre la proyección futura de la administración educativa en el centro escolar

Las transformaciones ya registradas y las que están en vías de registrarse, a lo que se ha venido haciendo referencia a lo largo del presente trabajo, permiten vaticinar que va a haber un cambio importante en las relaciones entre la administración educativa y el centro escolar, sobre todo en los países de sistema centralizado. Es decir, que va a ser distinta la *proyección* de aquélla sobre el centro. En realidad, dicho cambio ha empezado a operarse ya.

No se trata de que la administración educativa central transfiera todas sus competencias y funciones, sino, más bien, de que seleccione cuidadosamente las que debe seguir ejerciendo y se replantee también cómo deberá desempeñarlas en el futuro.

Por supuesto, que algunas funciones deben seguir teniendo un tratamiento centralizado; se podría hasta decir que más centralizado que antes, si cabe, siempre que la actuación de la administración responda a criterios objetivos, que deben ser públicos, y esté sometida a los controles adecuados.

Así, la distribución de los fondos destinados a educación, realizada por la administración central con arreglo a tales criterios objetivos, debe hacer posible un reparto no proporcionado sino equitativo de dichos fondos que permita primar zonas y sectores desfavorecidos. Sólo si se procede así, será posible mantener unos niveles mínimos de rendimiento del sistema, cuya verificación compete también a los órganos centrales de la administración educativa.

Otra misión específica de dichos órganos centrales, ya tratada anteriormente con cierta extensión, es la relativa a la «ordenación general del sistema educativo» que asegure la unidad básica del mismo, como necesario aglutinante de la unidad de la nación.

Existen, en cambio, otras funciones, cuya centralización, si bien ha estado aconsejada por razones importantes, presenta también serios inconvenientes.

Un ejemplo de ello lo ofrece la dotación del equipo didáctico a los centros. La selección y adquisición del mismo por la administración central tiene evidentes ventajas de orden económico y en relación también con el diseño y la calidad del material. Sin embargo, el valor de estas ventajas disminuye cuando se considera que el equipo normalizado puede no responder a las necesidades específicas de un centro dado. Existe, además, otro factor negativo, de naturaleza psicológica al que antes ya se hizo alusión: el profesorado es reacio al uso de aquello que no responde a un deseo o a una necesidad libremente ex-

presados. Sería preciso, por ello, combinar en este caso las ventajas de la centralización con un procedimiento que permitiese a los profesores y, en su caso, a los alumnos proceder como lo hace un usuario o «cliente» ordinario: solicitando el producto o el elemento que precisamente quiere.

El ejemplo citado podría servir, en cierto modo, de punto de referencia para lo que puede ser, sobre todo en los países centralizados, la reconversión del papel de la administración en sus relaciones con el centro escolar. Se debe tratar de servir al centro, de apoyarle, de atender sus necesidades, no de sustituirle en su *voluntad*, resolviendo todo lo que debe hacer y cómo lo debe hacer.

En este papel de apoyo, es clara la labor de la administración central en orden a proporcionar aquellos *servicios*, sin los cuales no se concibe el centro escolar moderno.

Se ha hecho amplia referencia a cómo la tarea de la escolarización consumió las energías de nuestra administración educativa a lo largo prácticamente de toda su historia. La «clase» o el aula han seguido constituyendo el punto de referencia casi único de nuestra organización escolar de centros públicos. Sería ya hora de dotar a los mismos de servicios de orientación, de medicina e higiene escolar... De hacer posible también, proporcionando al efecto los medios necesarios, la educación física necesaria, la artística..., todo aquello, en fin, que puede renovar la imagen de nuestro sistema educativo y, sobre todo, su sustancia.

LA ESTRUCTURA DEL CENTRO ESCOLAR

PEDRO MUNICIO *

¿Por qué existe la opinión de que un centro tiene una estructura eficaz y otro no? ¿Qué importancia tiene la estructura de un centro en sus resultados, el clima humano, la aceptación por los padres o el prestigio ante la comunidad? ¿Hay un mejor método para organizar el trabajo de profesores y alumnos? ¿Qué relaciones deben tener entre sí los profesores, padres y alumnos de un centro? ¿Deben existir funciones no docentes? ¿Debe existir una relación bi-unívoca entre un profesor y un grupo de alumnos? ¿Deben existir tutores o coordinadores de ciclo? He aquí unas cuantas cuestiones que no tienen una respuesta válida si el concepto y el origen de la estructura permanece confuso. Calidad de enseñanza, solidez institucional, capacidad de adaptabilidad e integración de los miembros son resultados que sólo se pueden construir sobre una estructura competitiva y eficaz. Un centro «sano», se dice frecuentemente, necesita tener una estructura adecuada. Pero, ¿qué es una estructura competitiva, eficaz y adecuada? (1).

La razón de la estructura

La teoría de la contingencia aplicada a la administración escolar ha resuelto de una forma satisfactoria cualquier vacilación que las preguntas con que comenzábamos el trabajo pudieran ocasionarnos. El enfoque sistémico del proceso refuerza si cabe el marco de referencia para el análisis de una estructura. Y así es fácil responder a la importancia, competitividad, eficacia y adecuación de una estructura.

Un centro escolar, como cualquier otra organización humana, se mueve con un cierto ritmo en alguna dirección. Busca unas metas, un punto de referencia, un futuro, unos objetivos. Parte de un punto concreto, actual, una situación real. Para llegar desde esta situación actual al estado deseado, la organización tiene que recorrer un camino y de este camino forma parte la estructura.

Dicho de otra forma, para alcanzar resultados cualquier grupo humano recorre un camino en el que se adapta o moldea su entorno, utiliza una tecnología (qué, cómo y con qué hacer la tarea) y desarrolla una estructura. La estructura, pues, no sólo está ensamblada con la tecnología y el entorno, sino sobre todo «depende de» el punto al que se quiere llegar desde la perspectiva del lugar donde estamos. Por esto no valen recetas en organización. Cada centro necesita «su» estructura para responder a sus objetivos, como las estructuras de las casas cambian con el clima, con la cultura o con el paisaje.

Cuando se planifica una nueva acción o se busca la solución de un problema, el organizador siente inmediatamente la necesidad de analizar la estruc-

* Presidente de la Sección Científica de Dirección y Administración Escolar de la Sociedad Española de Pedagogía.

(1) Gelinier, O.: *El secreto de las estructuras competitivas*. TEA, Madrid, 1967.

tura. Los papeles de los miembros y las relaciones entre ellos constituyen el entramado básico de cualquier acción, porque objetivos y estructura tienen una total correspondencia y no se puede concebir el uno sin el otro. Cuando en un centro se descubre que el organigrama es sólo un papel de adorno porque no existe ninguna relación real de trabajo entre los profesores, hay algo más que un «trabajo rutinario y tradicional que hace a cada profesor trabajar aisladamente en su clase, con su grupo de alumnos». Hay una evidente falta de objetivos institucionales para los que no es necesaria ninguna estructura. Cualquier modelo que se utilice no es más que una teoría defendida, puro esquema de una obra dramática en la que suele ocultar la ineficacia de la organización.

El modelo burocrático trata a las organizaciones en general (y en especial esto es válido para el centro escolar) como sistemas racionales cerrados a los que el entorno, o cualquier otra variable, no puede afectar su estructura o esqueleto. Este modelo supone que los recursos entran en la organización tal como los necesita para seguir su propio paso. El sistema puede cerrarse, de acuerdo con esto, a cualquier tipo de influencia y manejar sus operaciones internas con una exactitud completa, lo que hace que cualquier resultado futuro sea total y absolutamente predecible. La racionalidad del modelo burocrático se cumple y el sistema funciona tan ideal como alguien pueda concebirlo.

Sin embargo, este modelo no deja de ser una ficción en 1981, en países de elevado grado de desarrollo. La mayoría de los teóricos reconocen que las organizaciones no son sistemas cerrados, aunque a todos los organizadores les gustaría que lo fuesen para lograr de ellas unos movimientos racionales (2). En realidad cualquier organización humana, como la escolar, es un sistema abierto, porque recibe entradas del entorno sin control alguno y entrega productos y servicios que éste juzga adecuados o inadecuados. Estas relaciones con el entorno influyen necesariamente las operaciones internas y, por tanto, la estructura. Al mismo tiempo la escuela está compuesta de profesores y alumnos, cada uno de los cuales trae a su interior una carga potencial de cambio desde el entorno y desde su propia personalidad. El sistema tiene que asimilar esto y para ello necesita adaptar la estructura que le sirve de soporte y responde mejor a sus objetivos (3). Precisamente las organizaciones menos eficaces y más criticadas son las que mantienen una estructura burocrática tratando de impedir cualquier influencia que provenga del exterior.

Como Child ha escrito, hay varios enfoques doctrinales para analizar por qué unas estructuras son distintas de otras (4). Algunos creen que ciertos factores, como entorno o tecnología, determinan la estructura. Argumentan que estos factores imponen ciertos límites, por ejemplo económicos, que fuerzan a las organizaciones a escoger unas estructuras u otras. Cada escuela de orga-

(2) Entre las obras que analizan las organizaciones como sistemas abiertos merecen señalarse:

Thompson, James D.: *Organizations in Action*. McGraw-Hill. Nueva York, 1967.

Katz, Daniel y Kahn, Robert: *The Social Psychology of Organizations*. Wiley. Nueva York, 1966.

Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E.: *Contingency Views of Management*. Science Research Associates. Chicago, 1973.

(3) Drucker, Peter F.: «New Templates for Today's Organization», *Harvard Business Review*, Enero-Febrero, 1974, p. 52.

(4) Child, John: «Organizational Structure. Environment and Performance: The Role of Strategic Choice». *Sociology*. Vol. 6, 1972, pp. 1-21.

nizadores cree que su factor particular es el determinante primario de la estructura. Child, por el contrario, cree que hay otro factor no analizado que es el directivo y que puede considerarse como el «eslabón perdido» en esas teorías. Otra escuela de organización existente en torno a la Harvard Business School y representada por Chandler (5) defiende también que las elecciones estratégicas que realizan los directivos (basándose en la línea de política fijada previamente) constituyen la variable más importante para comprender la estructura de la organización. Desde este punto de vista los cambios en las decisiones estratégicas y los objetivos se convierten en el punto de partida para comprender la estructura.

Aportaciones al conocimiento de la estructura

Los ya clásicos y olvidados trabajos de Weber, Taylor, Fayol, Urwick y Brown son la única lectura posible sobre la organización del trabajo y la eficacia antes de la Segunda Guerra Mundial. Los años treinta son años de crisis en el mundo occidental, las perspectivas de crecimiento son dudosas y el plano político se entremezcla con la búsqueda de la eficacia sin que se lleguen a cuajar resultados positivos en el campo organizativo. La Guerra Mundial es el punto final de esta situación y su desenlace el origen del desarrollo más completo del conocimiento de las estructuras de las organizaciones humanas orientadas al trabajo.

El esfuerzo de la guerra produce un desarrollo considerable de la tecnología y de la organización. Se han experimentado gran variedad de formas de éxito y productividad y al terminar la contienda se aprovechan estas oportunidades en el mundo civil. El choque de muchos de estos sistemas en la vida ordinaria es a veces brutal y nace automáticamente la necesidad de que los teóricos ayuden a las organizaciones a resolver los problemas. La Universidad (especialmente en los países anglosajones) se vuelca en este campo y los organizadores se ponen a la tarea. La conclusión es muy satisfactoria, pues una vez pasados los primeros desconciertos surgen los contratos con los departamentos universitarios, la creación de consultorías, de investigaciones de campo. El mundo intelectual se dispone a la ayuda a las grandes empresas que se extienden por el mundo. Los últimos años de la década de 1950 y toda la década de 1960 representan la base esencial para el conocimiento de la estructura de las organizaciones. He aquí los principales artífices:

Gouldner (1955 y 1958) fue probablemente el primero que partiendo de los principios de Weber se dedicó al análisis de las modernas organizaciones. En especial sus trabajos se centran en los resultados de aplicar los principios de autoridad a la eficacia, especialmente cuando el directivo no ocupa el puesto en función de su experiencia. Gouldner estudia especialmente lo que esto supone para la estructura y el conflicto (6 y 7).

Burns y Stalker (1961) ponen su acento en las relaciones entre las diferen-

(5) Chandler, Alfred D., Jr.: *Strategy and Structure*. M.I.J. Press, Cambridge, 1962.

(6) Gouldner, Alvin W.: *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1955.

(7) Gouldner, Alvin W.: «Organizational Analysis» en MERTON, R. K. y otros *Sociology Today*. Basic Books. Nueva York, 1957.

tes condiciones ambientales y las distintas formas de estructura. Eliminan definitivamente la creencia de que una estructura es mejor que otra. La mejor será la que resulte más adecuada para una determinada situación. Los conceptos de estructuras «orgánicas» y «mecánicas» quedan verdaderamente delimitados (8).

Blau y Scott (1963) introducen con fuerza el concepto de estructura y cultura social en la teoría de la organización. Esto supone introducir el concepto de estructura informal, es decir, hablar ya de estructura «total» (9).

Etzioni (1964) con su trabajo sistemático sobre las organizaciones modernas trata de encontrar la solución a los conflictos entre la teoría expuesta en los libros o en la universidad y la práctica real de las organizaciones. Por ejemplo, los libros teóricos sólo hablan desde el punto de vista de la racionalidad, mientras que la vida diaria habla de la necesidad de satisfacción que tienen los trabajadores. Otros aspectos que estudia son las consecuencias negativas del poder y del conflicto y un enfoque para su solución (10, 11 y 12).

El Instituto Tavistock de Relaciones Humanas (1951-1967) trabajó desde los años cincuenta en el estudio de las relaciones entre las necesidades de las tareas, las necesidades psicológicas y sociales de los trabajadores y los efectos de ambos en la estructura. Toda la teoría de este centro ha constituido un cuerpo homogéneo denominado «sistema sociotécnico» y sus principales cultivadores han sido Trist (13), Rice (14), Emery (15, 16 y 17) y Miller (18).

Lawrence y Lorch (1967) recogen el trabajo de la década anterior y tratan de reconciliar los puntos de vista sobre la estructura y su diseño. Uniendo todas las teorías las colocan en un continuo en el que se descubren determinadas circunstancias y puntos de vista, y así llega a la «Teoría de la Contingencia» por la cual la forma de la estructura de una organización «depende del entorno en que se desarrolla y, en particular, del grado de certidumbre o incertidumbre que existe». Consecuencia de esta teoría es la adecuación de los grados de diferenciación e integración de la organización a su ambiente (19).

Thompson (1967) introduce en la organización los conceptos de la teoría de sistemas. Los conceptos de sistemas cerrados o abiertos como apropiados

(8) Burns, Tom y Stalker, G. M.: *The Management of Innovation*, Tavistock. Londres, 1961 (segunda edición en 1968).

(9) Blau, Peter M. y Scott, Richard W.: *Formal Organisations: A Comparative Approach*. Routledge and Kegan Paul, Londres, 1963.

(10) Etzioni, Amitai: *A comparative Analysis of Complex Organizations*, Free Press. Nueva York, 1961.

(11) Etzioni, Amitai: *Modern Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliff, 1964.

(12) Etzioni, Amitai: «Organizational Control Structure» en la obra *Handbook of Organizations* dirigida por J. G. March and McNally, Chicago, 1965.

(13) Trist, E. L. y Bamforth, K. W.: «Some Social and psychological consequences of the Congwall Method of wal getting», *Human Relations*. Vol. 4, n.º 1, 1951, pp. 3-38.

(14) Rice, A. K.: *Productivity and Social Organization*. Tavistock, Londres, 1958.

(15) Emery, F. E. y Trist, E. L.: «Socio-technical Systems» en la obra dirigida por Churchman, C. W. y Verhulst, M.: *Management Science, Models and Techniques*. Vol. 2. Pergamon, Londres, 1960.

(16) Emery, F. E. (director): *Systems Thinking*. Penguin. Londres, 1969.

(17) Emery, F. E. y Trist, E. L.: «The causal texture of organizational environment». *Human Relations*. Vol. 18, n.º, 1965, pp. 21-32.

(18) Miller, E. J. y Rice A. K.: *Systems of Organizations. The Control of Task and Sentient Boundaries*. Tavistock. Londres, 1967.

(19) Lawrence, P. R. y Lorsch, J. W.: *Organization and Environment*. Harvard University Press. Boston, 1967. (Existe edición española con el título *Organización y Ambiente*. Labor. Barcelona, 1973).

a la estructura se aplican dependientes del grado de incertidumbre. Establece que en cualquier caso un sistema abierto es necesario a cualquier organización para absorber cualquier nivel de incertidumbre que provenga del exterior y así defender el esquema tecnológico como un sistema cerrado que pueda operar sin trabas (20).

Woodward (1970), conocida especialmente por sus análisis de la tecnología, tiene también en el campo de la estructura fundamentales aportaciones al clasificar las organizaciones y analizar los principales tipos de sistemas y procesos de control (y la tecnología) como determinantes de la estructura. Para ella, como punto de partida, están los objetivos. De ellos dependerá todo (21 y 22).

Silverman (1970) termina la década. Se opone al enfoque «sistémico» sin que se llegue a mostrar su teoría con definitiva claridad. Su argumento es que la estructura es el resultado, no de una planificación deliberada, sino del significado que los individuos y los grupos asignan a los sucesos. Los significados son el marco de referencia de la acción y, por tanto, la base de la estructura (23).

A partir de 1970 no existe una gran dedicación de investigación a la estructura y sólo algunas obras merecen citarse. Evans (24) recoge los experimentos realizados, pero con una dispersión enorme en las conclusiones. Lo mismo hace Heydebrand (25), resumiendo su trabajo sobre las 24 variables de la estructura, y Negandhi (26), pero sin aportar nada nuevo.

Quizá lo más llamativo de la situación actual en el conocimiento de las estructuras es que los teóricos e investigadores se han lanzado en el último quinquenio a resolver problemas concretos. Por ejemplo, Crouzet, en Francia, ha abordado el problema del poder como determinante de la estructura (27); Davis y Lawrence, en Estados Unidos, han realizado un profundo trabajo sobre la estructura matricial (28), tema sobre el que ya el autor de este trabajo publicó las ideas básicas en 1975 (29). Kilman, Pondy y Slevin (30), Galbraith (31) y Khandwala (32) se han centrado en el diseño de las organizaciones adoptando las teorías y las investigaciones realizadas. Como se está viendo en los últimos años, la crisis del petróleo ha originado una nueva hecatombe social

(20) Thompson, James D.: *Organizations in Action*. McGraw-Hill, Nueva York, 1967.

(21) Woodward, Joan: *Industrial Organization: Theory and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 1965.

(22) Woodward, Joan (directora): *Industrial Organization: Behavior and Control*. Oxford University Press, Oxford, 1970.

(23) Silverman, D.: *The Theory of Organizations: A Sociological Framework*. Heinemann, Londres, 1970.

(24) Evan, William M. (director): *Organizational Experiments*. Harper & Row, Nueva York, 1971.

(25) Heydebrand, Wolf V. (director): *Comparative Organization*. Prentice-Hall. Englewood Cliff, 1973.

(26) Negandhi, Anant R.: *Modern Organizational Theory*. The Kent State University Press, Kent, 1973.

(27) Crouzet, Alain: *Structure et Pouvoir dans l'Entreprise*. Les éditions du Pont d'Arc, Neuilly-sur-Seine, 1979.

(28) Davis, Stanley M. Lawrence, Paul R.: *Matrix*. Addison-Wesley Reading, 1977.

(29) Municipio, Pedro: «Iniciación a la organización matricial». *Revista Española de Pedagogía*. Número 130, abril-diciembre, 1975, pp. 205-224.

(30) Kilman, Ralph H., Pondy, Louis R., Slevin, Dennis P. (directores): *The Management of Organization Design*. North-Holland. Nueva York, 1976.

(31) Galbraith, Jay, R.: *Organization Design*. Addison-Wesley. Reading, 1977.

(32) Khandwala, J.: *The Design of Organizations*. Harcourt, Brace & Jovanovich. Nueva York, 1977.

cuyos efectos se van extendiendo poco a poco y que empiezan a exigir soluciones realistas para las organizaciones del futuro.

El concepto de estructura

Llegados a este punto es necesario plantearse cuál es el concepto de estructura, es decir, de qué estamos hablando cuando nos referimos a este término o a alguna de sus dimensiones. Para el observador casual la estructura está representada por el «organigrama» y suelen ser parcialmente correctos en su apreciación, porque el organigrama, si es correcto y real, viene a ser una fotografía de la estructura, aunque, como muchas fotografías, sólo ofrezca una cara de la realidad y frecuentemente dependan más del ángulo que ha utilizado el fotógrafo.

Por ello es necesario profundizar algo más en el concepto, buscando de aquí y allá datos que nos ayuden a tener una visión clara, ya que no existe consenso sobre su definición. Incluso en algunos casos, como Champion (33), Hall (34), Mansfield (35), Otero (36) y Gómez Dacal (37) escriben sobre estructura, describen su representación gráfica y sus variables sin definirla, dejando al lector con la ineludible necesidad de obtener un sentido a base de las variables que discuten. En otros casos, especialmente en el campo educativo, no existen obras sobre teoría de las organizaciones, ni los autores de obras sobre organización escolar la definen o se recogen sus conceptos básicos.

March y Simon definen la estructura como el conjunto de «los modelos de comportamiento de la organización que son relativamente estables y que cambian sólo muy lentamente» (38). Estos modelos de comportamiento son programas de acción que permiten la adaptación de las partes de la organización al entorno. Katz y Kahn dicen, en esta misma línea, que la estructura se encuentra en el conjunto de acontecimientos interrelacionados que en su realización completan y renuevan un ciclo de actividades (39).

Brech, en una obra ya clásica como manual para el estudio de la organización, se plantea la creación de la estructura como una función de dirección en la que se ponen en práctica los principios organizativos. Indirectamente define la estructura al exigir que su diseño cumpla la definición de las responsabilidades y establecimiento de las relaciones necesarias (40).

Thompson, siguiendo otro enfoque distinto, se fija más en la división de los

(33) Champion, Dean J.: *The Sociology of Organizations*. McGraw-Hill, Nueva York, 1975.

(34) Hall, Richard H.: *Organizations: Structure and Process* (2.ª ed.) Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1977. (Existe traducción española de la 1.ª ed., Prentice-Hall, 1973).

(35) Mansfield, Roger: «Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 18, 1973, pp. 477-488.

(36) Otero, Oliveros F.: *Dirección y Organización de centros educativos*. EUNSA. Pamplona, 1970.

(37) Gómez Dacal, Gonzalo: *El Centro Escolar*. Escuela Española, Madrid, 1980.

(38) March, James G. y Simon, Herbert A.: *Organizations*. Wiley. Nueva York, 1958, p. 170. (Existe edición española con el título *Teoría de la Organización*. Ariel. Barcelona, 1961).

(39) Katz, Daniel y Kahn, Robert L.: *The Social Psychology of Organizations*. Wiley. Nueva York, 1966. (Existe edición Española con el título *Psicología Social de las Organizaciones*. Trillas. México).

(40) Brech, E. F. L.: *Organization. The Framework of Management*. Longman (2.ª edición). Londres, 1965, p. 163. (Existe edición española publicada por Rialp, Madrid).

grandes componentes de una organización en departamentos y en el establecimiento de conexiones entre ellos. Dice literalmente que es «la diferenciación interna y los modelos de relaciones a lo que llamamos estructura» (41). Se llega a referir a la estructura como el medio básico por el que la organización establece límites y criterios para la actuación eficaz de sus miembros «delimitando responsabilidades y estableciendo controles sobre recursos y otras materias» (42).

Esta variedad y diferencia en las definiciones es una consecuencia directa de la falta de consenso y del hecho de que los escritores tienden a usar las definiciones que mejor cuadran con sus propósitos, o a olvidarlas cuando el tipo de organización que hacen no entra en el verdadero corazón de una teoría organizativa. Sin embargo, algunos autores tratan de darlas completas, como Jackson y Morgan (43), que modificando otra de Child (44) define la estructura como «la distribución de puestos de trabajo y los mecanismos administrativos que crean un modelo de actividades de trabajo interrelacionadas y permite a la organización dirigir, coordinar y controlar sus actividades de trabajo». Simeray, en uno de los pocos libros en español dedicados al tema de la estructura, la define como «el conjunto de personas reunidas por una red de relaciones de dependencia o de cooperación, constituyendo primariamente grupos elementales que se integran a su vez en una sucesión de conjuntos más complejos» (45). Si tuviésemos que simplificar estas definiciones, nos quedaríamos como definición de estructura: «el conjunto de puestos de trabajo y las relaciones entre ellos».

Dimensiones de la estructura

Las organizaciones existen porque los individuos aislados no pueden producir un producto o un servicio de forma tan eficaz y económica como muchas personas unidas. Fabricar un coche o formar un hombre son tareas complejas, y en la medida en que la humanidad se ha dado cuenta de estos problemas, ha transformado su quehacer artesanal e individual en un sistema de hombres cuya cooperación ha dado lugar a un sumando nuevo, distinto de los elementos integrantes, más completo, realizado con un esfuerzo menor, y con una mayor calidad. Este es el mecanismo por el que nace y se desarrolla una organización, organización que se construye sobre una estructura a base de dividir tareas, de especializar a las personas aumentando sus conocimientos y destrezas, de diferenciar grupos para responder a necesidades variadas, de coordinar cada persona y cada unidad y de integrar los intereses y los esfuerzos de cada miembro en la marcha conjunta hacia unos objetivos.

Cualquier organización humana orientada al trabajo nace y crece en busca

(41) Thompson, James D.: *Organizations in Action*. McGraw-Hill. Nueva York, 1967, p. 51.

(42) Thompson, James D.: *Organizations in Action*. McGraw-Hill. Nueva York, 1967, p. 54.

(43) Jackson, John H. y Morgan, Cyril: *Organization Theory. A Macro Perspective for Management*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, 1978, p. 87.

(44) Child, John: *Organization. A guide to problems and practice*. Harper & Row. Londres, 1977, p. 10.

(45) Simeray, Paul: *La estructura de la empresa*. Ibérico Europea de Ediciones. Madrid, 1974, p. 25.

de una mayor eficacia. Pero en este crecimiento surgen dificultades que también crecen y llegan a hacerse casi insalvables. Por una parte, la diferenciación en las tareas se va considerando como positiva, hasta que tal diferencia impide relacionar las tareas de unos y otros. Nace la necesidad de conexasión de tareas y de integrar esfuerzos y se crea una nueva «tarea coordinadora». Las tareas se hacen más diferenciadas, se necesita crear nuevas unidades y así nace un coordinador de coordinadores. Es decir, la diferenciación se hace vertical (o jerárquica) y aumentan las diferencias entre una y otra parte de la organización. La organización se hace más compleja (46).

Por otra parte, unido a este proceso de agrupamiento de esfuerzos y reparto de tareas nace la necesidad de unas normas para regular el funcionamiento. Se dice que la organización se va formalizando, es decir, sus mecanismos, procedimientos y actuaciones se van haciendo según unas «formas». En palabras de lenguaje habitual, la organización se va normalizando o burocratizando. Este es paso necesario también para lograr eficacia, es decir, trabajar con menor esfuerzo y alcanzar una mayor calidad en un proceso de racionalización.

Es también evidente que mientras que crece la diferenciación y las normas, el tamaño puede estar creciendo. ¿Cuándo parar? He aquí el gran dilema de todas las organizaciones: saber cuál es el punto óptimo en el que se logra una mayor eficacia en los resultados, un equilibrio entre la diferenciación y la integración, unas normas que ayudan a trabajar y que no son una coraza que comprime y ahoga el desarrollo personal, una dimensión válida para que las personas tengan el lugar de trabajo como un centro humanizado, no una prisión.

Este desarrollo de la estructura es, pues, un dilema en el que tan peligroso es pasarse como no llegar. Además, unas y otras dimensiones se entrecruzan, se ven limitadas y, en muchos casos, se supone que están entremezcladas en los procesos de causa y efecto. Los estudios son inconsistentes y las comparaciones difíciles. Incluso las investigaciones existentes no son coherentes entre sí porque cada una usa variables muy distintas, lo que lleva a un cierto caos en este campo.

Champion (47) ha analizado la literatura sobre estructura (revistas y libros) y ha catalogado las variables utilizadas de acuerdo con la frecuencia de uso. En su lista incluye: 1) Tamaño de la organización, 2) Complejidad o diferenciación, 3) Formalización, 4) Control, 5) Componente administrativo, 6) Burocratización, 7) Centralización y 8) Niveles de autoridad.

El trabajo de Champion, aunque importante, no ha sido lo suficientemente completo como para ajustar más las definiciones y unir algunas de las dimensiones que con pequeñas matizaciones son equivalentes.

Al determinar estas dimensiones no se puede olvidar que la mayor parte de los estudios comienzan con las características básicas de la burocracia

(46) La complejidad puede llegar a situaciones absurdas, que combinadas con una gran burocratización puede hacer inoperante una organización. Las organizaciones públicas suelen ser un ejemplo de esto. El Ayuntamiento de Madrid tiene 344 categorías distintas de empleados (*El País*, 24 de enero de 1981, p. 18), circunstancia ésta que impide no sólo la coordinación real del mecanismo operativo sino que incluso dificulta el acuerdo de una de las partes para llegar a tener una postura en una negociación de convenio colectivo.

(47) Champion, Dean J.: *The Sociology of Organizations*. McGraw-Hill, Nueva York, 1975.

descrita por Weber (48, 49 y 50). Siguiendo su esquema de características aparecen al menos dos caminos para analizar esta dimensión. Se puede preguntar: ¿Esta estructura es burocrática?, y el investigador utilizando su lista de control puede volver a preguntar: ¿tiene esta organización un proceso bien definido para resolver los mecanismos de producción? Si todas las respuestas que obtiene son positivas, parece claro que esa organización es burocrática. Pero, ¿qué sucede si dos características no se dan? El problema parece insoluble, porque es difícil decir si una organización así es o no burocrática. La otra fórmula es plantearse la cuestión. ¿Hasta qué grado una organización es burocrática? Aquí las reglas de Weber son relativas, porque la ruptura de alguna característica no deja ninguna duda, como el caso que citan Jackson y Morgan (51) en que las fiestas o las salidas en común que parecen romper el rasgo impersonal de las relaciones no son ningún obstáculo para aceptar la burocracia interna.

Por otra parte, nunca se sabe cuándo una dimensión varía por sí misma o forzada por otras. Por ejemplo, Child (52) ha llegado a la conclusión que una organización con un gran número de reglas y procedimientos tiene también una enorme descentralización. El método más usualmente usado es, sin embargo, partir del supuesto de que cada dimensión de la estructura varía independientemente. Esto es necesario para poder investigar cómo se modifica una dimensión cuando lo hace otra. Blau y Schoenherr (53) siguiendo esta línea coinciden con Child al afirmar que según sus estudios la utilización de procedimientos formalizados va acompañado del uso de una autoridad más descentralizada. Este método es especialmente útil para determinar qué aspectos de la estructura tienen unos efectos más determinantes en la eficacia o cuál de ellos es determinante del resto de la estructura. Lawrence y Lorsch, por ejemplo, señalan que para ser eficaces la organización debe hacer coherente su estructura con el entorno (54). Tal vez la mayor dificultad con que nos enfrentamos es la inexistencia de estudios en el campo de la organización educativa.

Aunque los conceptos de burocracia y estructura son claramente distintos, la enumeración de las características que los autores ponen para la primera son variables básicas para la segunda. Obsérvese una tabla resumida de otra elaborada por Hall (55), que partiendo de estudios de nueve autores de primera línea descubre las seis variables o dimensiones comunes en sus trabajos.

(48) Weber, Max: *¿Qué es la burocracia?* La Pléyade. Buenos Aires, 1977 (El original de este trabajo fue publicado en alemán con el título *Was ist die Bürokratie?* y no existen versiones a otros idiomas).

(49) Weber, Max: «Bureaucracy» en *From Max Weber: Essays in Sociology*, dirigido por H. H. Gerth y C. Wright Mills, Oxford University Press, Nueva York, 1946, pp. 196-244 (existe una edición en Londres. Routledge and Kegan Paul).

(50) Weber, Max: *The Theory of Social and Economic Organization*. Free Press, Glencoe, 1947.

(51) Jackson, John H. y Morgan, Cyril: *Organization Theory. A Macro Perspective for Management*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, 1978, p. 89.

(52) Child, John: «Organization Structure and Strategies of Control: A Replication of the Aston Study». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, 1972, pp. 163-176.

(53) Blau, Peter M. y Schoenherr, Richard A.: *The Structure of Organizations*. Basic Books. Nueva York, 1971.

(54) Lawrence, Paul R. y Lorsch, Jay W.: *Organization and Environment*. Harvard University Press, Cambridge, 1967 (existe edición española con el título *Organización y Ambiente*. Labor. Barcelona, 1973).

(55) Hall, Richard H.: «The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment». *The American Journal of Sociology*. Vol. 6, n.º 1, julio 1963, p. 34.

Dimensiones

Autores	Jerarquía de autoridad	División de trabajo	Participantes técnicamente competentes	Recursos de procedimiento	Normas de funcionamiento	Autoridad limitada
Weber	X	X	X	X	X	X
Friedrich	X	X	X	X	X	—
Merton	X	X	X	X	X	X
Udy	X	X	X	—	—	—
Heady	X	X	—	X	—	X
Parsons	X	X	X	—	—	X
Berger	X	—	X	X	X	—
Michels	X	X	—	—	X	—
Dimock	X	X	—	X	—	—

Pugh y sus colaboradores (56) estudiaron 46 organizaciones del área de Birmingham que cubrían todo tipo de organizaciones, incluyendo departamentos de educación. De la literatura sobre organizaciones el grupo elaboró una lista de seis dimensiones de la estructura que a modo de hipótesis trató de comprobar su existencia a través de entrevistas y estudio de documentos. Las seis dimensiones utilizadas fueron:

1. Especialización: Existencia de división del trabajo dentro de la organización. Se mide el número de especialidades y la división de roles dentro de cada especialidad.
2. Estandarización: Existencia de procedimientos que se siguen con regularidad, legitimados por la organización o que vienen determinados por normas.
3. Formalización: Existencia de reglas, procedimientos, instrucciones y comunicaciones escritas.
4. Centralización: Existencia de una autoridad que legitima todas las decisiones que afectan a la organización.
5. Configuración: Forma de la estructura y, por tanto, equivalente a organigrama. El grupo midió el tramo de control en cada unidad, el número de niveles y proporciones de personal directamente empleado en producción, en supervisión y en trabajos de apoyo o de oficina.
6. Tradicionalismo: Proporción de procedimientos estandarizados, pero no escritos. El grupo obtiene este dato por comparación entre los datos de estandarización y formalización.

En el procedimiento de investigación se usó el análisis factorial, descubriéndose que ciertas medidas o escalas eran paralelas y otras eran indepen-

(56) Pugh, D. S.; Hickson, D. J.; Hinings, C. R. y Turner, C.: «Dimensions of Organization Structure», *Administrative Science Quarterly*. Vol. 13, 1968, pp. 65-105.

dientes entre sí y diferentes de otros factores. El resultado definitivo del trabajo reveló como dimensiones estructurales, de acuerdo con las actividades analizadas, las siguientes:

1. Estructuración de actividades, que incluye especialización, estandarización, formalización y tramo vertical de control.
2. Concentración de autoridad (centralización), que incluye porcentaje de supervisores sobre empleados, estandarización de selección de procedimientos, centralización y autonomía.
3. Control del proceso de trabajo, que supone la extensión en que los procesos de trabajo son controlados directamente por personal jerárquico más que por procedimientos estandarizados. Una organización con un índice alto en esta dimensión tendrá gran cantidad de personas dedicadas a lograr resultados, una baja proporción de trabajadores directos, una baja cantidad de registros rutinarios y formales y un alto nivel de sistemas de control de personal. A medida que los resultados incluyen productos o servicios no rutinarios aumenta el sistema de control personal del proceso de trabajo sobre los sistemas impersonales (57).
4. Componente de soporte, que incluye personal auxiliar, de apoyo y de mantenimiento.

Poco después, Child (58) realizó una réplica al Grupo Aston utilizando las mismas medidas y procedimientos, pero acudiendo a distinto tipo de organizaciones de todas las áreas industriales de Inglaterra y Escocia (ésta es la razón de que le pusiese el nombre de National Study). Su muestra de 82 empresas tenía también la peculiaridad de ser todas independientes, es decir, no partes de otras, como en el Grupo Aston.

Las dimensiones encontradas por Child fueron especialización, estandarización, formalización, tramo de control y centralización (negativa).

Otro investigador reciente es Reimann (59), que estudió 19 firmas en Ohio utilizando las medidas desarrolladas por el Grupo Aston, así como otros ocho aspectos de la estructura, muy similares a los utilizados en los otros dos estudios.

Según sus descubrimientos aparecieron tres dimensiones independientes: 1) Descentralización, 2) Especialización y 3) Formalización.

Una vez realizados estos tres estudios y algún trabajo teórico, comenzaron las comparaciones en busca de una sistematización de las variables. Donaldson y otros colaboradores (60) trataron de explicar las diferencias como consecuencia de las distintas definiciones usadas en los trabajos. Para ellos las dimensiones son las mismas, pero las características de las organizaciones humanas dan matices distintos. El mismo Reimann (61) en un trabajo posterior descu-

(57) Pugh D. S.; Hickson, D. J.; Hinings, C. R. y Turner, C.: «The Context of Organization Structures». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 14, 1969, pp. 91-114.

(58) Child, John: «Organizations Structure and Strategies of Control: A Replication of the Aston Study». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, 1972, pp. 163-176.

(59) Reimann, Bernard C.: «On the Dimensions of Bureaucratic Structure: An Empirical Reappraisal». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 18, 1973, pp. 462-476.

(60) Donaldson, I.; Child, John y Aldrich, Howard: «The Aston Findings on Centralization: Further Discussion». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 20, 1975, pp. 453-460.

(61) Reimann, Bernard C.: «Dimensions of Structure in Effective Organizations: Some Empirical Evidence». *Academy of Management Journal*. Vol. 17, 1974, pp. 693-708.

brió que la autonomía y el entorno de las organizaciones puede hacer variar los resultados de las investigaciones. Incluso en esta investigación otros autores han encontrado que las diferencias en relación con las empresas eficaces y de éxito podían probar que la estructura puede tener unas formas determinadas en las organizaciones de éxito (62). He aquí un nuevo reto para los investigadores.

Para finalizar esta exposición sobre las dimensiones de estructura planteamos nuestra posición cercana a la de Hall (63), que resume y sistematiza las investigaciones empíricas. Se trata de una globalización del problema, de forma que puedan tener sentido los resultados de la investigación que debido a matices o de aplicación o a las muestras utilizadas se presentan como dimensiones distintas.

Siguiendo esta línea aparecen claramente delimitadas en la estructura tres dimensiones básicas, que aplicadas permiten, cualquiera que sea la unidad utilizada, distinguir una estructura de otra (64). Estas dimensiones son:

1. *Tamaño*. No en todos los estudios se la suele incluir, porque se la considera como variable independiente o se la sitúa dentro del contexto organizativo general.
2. *Complejidad*. Es una dimensión que incluye conceptos utilizados por muchos investigadores, como tramo de control, diferenciación, centralización, niveles de autoridad, componente administrativo, especialización, autonomía, etc.
3. *Formalización*. Incluye conceptos utilizados, como burocratización, estandarización, tradicionalismo, etc.

Estas tres dimensiones representan el esqueleto y los músculos que sostiene la organización. Cada una de ellas puede subdividirse en partes y pueden obtenerse índices variados que representan la total configuración de una dimensión.

Junto a estas dimensiones, que componen la estructura llamada por Hall organizacional y por otros autores estática, está la estructura dinámica (65) que, como las arterias y el sistema nervioso en el individuo, es la que da fuerza y conexión a todo el organismo.

Es una parte de la estructura menos estudiada, más difícil de captar, pero base de cualquier transformación. El diseñador ha mostrado poco interés en el pasado por estos aspectos de la estructura. En parte porque se le escapaban de las manos y en parte porque la teoría «estructuralista» imperante no con-

(62) Dessler, Gary: *Organization and Management: A contingency Approach*. Prentice-Hall. Englewood Cliff, 1976.

(63) Hall, Richard H.: *Organizations: Structure and Process* (2.ª ed.). Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1977. (Existe traducción española de la 1.ª ed., Prentice-Hall, 1973).

(64) Una visión interesante de la distinción de estructuras aparece en algunos autores que no llegan a distinguir las variables individualizadas sino que establecen sus análisis por la «forma» de la estructura, basándose en que, como en el caso de la arquitectura, la forma sigue a la función. Un ejemplo de este planteamiento es Weisbord, Marvin R.: «Organizational Diagnosis: Six Places to Look for Trouble With or Without a Theory». *Group & Organization Studies*. Vol. 1, núm. 4. Diciembre 1976, pp. 430-447.

(65) En Sampedro, José Luis: *Realidad económica y análisis estructural*, Aguilar, Madrid, 1959, se pueden centrar ideas claras y básicas sobre su concepto circulatorio de la estructura equivalente a este de «dinámico».

sideraba a las personas, miembros de la organización, entes con capacidad de transformar el diseño creado. La evolución del mundo de las organizaciones en los últimos veinte años ha demostrado que una vez que las personas pasan de los escalones básicos de necesidad (en la línea de Maslow y Herzberg), la formación de estructuras informales se sobrepone al diseño primitivo y sule o sustituye su funcionamiento. Las estructuras de comunicación, de cooperación, de poder, de toma de decisiones o de control se van transformando y llegan a producir incluso el cambio de la propia estructura estática.

En algunos casos se van dando tal importancia a esta parte de la estructura que, como en el caso de Zerilli, se llega a definir la estructura como «el esquema formal de relaciones, comunicaciones, procesos de decisión, procedimientos y sistemas dentro de un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones con vista a la consecución de los objetivos» (66). La descripción de la estructura por Mackenzie (67) como «un modelo de interacciones» es una descripción sencilla, pero que introduce con facilidad en la parte dinámica de la estructura, siempre sometida a las presiones de un sistema abierto y, por tanto, al cambio constante. Esta parte de la estructura tiene como dimensiones básicas la comunicación, la cooperación (y conflicto), el poder, la toma de decisiones, el control (y solución de problemas), y se denominan frecuentemente procesos o sistemas según la perspectiva que se esté utilizando. Sin embargo, a pesar de esta utilización terminológica no deben confundirse con los procesos operativos de la organización, como el aprendizaje y la innovación.

La dimensión del tamaño

Es aconsejable comenzar el análisis de la estructura de un centro escolar por el tamaño, porque éste es un punto de partida fácil de percibir y pieza clave para entender cuanto sucede en la organización y en sus miembros. No se puede decir, al partir de este punto de vista, que sea una variable tan importante como que condicione a todas las demás, sino que en mayor o menor medida está actuando en toda la organización escolar.

La preocupación por el tamaño se ha centrado tradicionalmente en la clase y la recopilación de investigaciones de Shapson (68) (69), o el documento del Haddad para el Banco Mundial (70) son un ejemplo que no tiene un paralelo equivalente, excepto en el trabajo de Kimberly (71), en el plano de la estructura del centro. Probablemente la propia dificultad conceptual del tamaño de centro ha dado como consecuencia que las investigaciones no sean definitivas.

(66) Zerilli, Andrea. *Fundamentos de organización y dirección general*. Deusto, Bilbao, 1978, p. 174.

(67) Mackenzie, Kenneth D.: *Organizational Structures*. AHM, Arlington Heights, 1978.

(68) Shapson, Stanley M.: *Optimum Class Size? A Review of Literature*. Research Department, Board of Education, Toronto, 1972.

(69) Vincent, William S.: «Class Size». *Encyclopedia of Educational Research* (4.ª ed.) The MacMillan Company, Nueva York, 1969.

(70) Haddad, Wadi D.: *Educational Effects of Class Size*. The World Bank, Washington, 1978.

(71) Kimberly, J. R.: «Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review Critique, and Proposal». *Administrative Science Quarterly*, 1976, pp. 571-597.

Sin embargo, algunas de ellas son suficientemente significativas como para poder reflejar sus resultados.

¿Qué han entendido los investigadores por tamaño organizacional? ¿Cuál es la definición que delimita la naturaleza del tamaño? La respuesta no es fácil y en el campo educativo los resultados se complican. Se ha utilizado un indicador numérico (el tamaño depende del número de miembros) por Freeman y Hannan (72), como número de alumnos, o por Child (73) como empleados a tiempo completo, un indicador conceptual (la distinta proporción de los componentes y su peso específico) por Woodward (74) como proporción del grupo directivo y del componente administrativo, un indicador de resultados por Khandwala (75) a base de ventas anuales, y un indicador de dedicación (valor y tiempo empleado) por Hall, Haas y Johnson. Todos estos indicadores tienden a situar el tamaño en función de la cantidad. Sin embargo, algunos centran el tamaño en la capacidad de la organización para actuar fijando el tamaño en función de escala de operación (capacidad humana de operatividad o tecnología disponible) (76) en los recursos financieros.

Si el número de miembros es la norma más habitual para definir el tamaño, en el campo escolar se exigen precisiones importantes. Se da la paradoja de que lo que en otras organizaciones son los clientes (los alumnos) y, por tanto, ajenos a ellas, forman, en este caso, parte esencial de la propia organización. Y su participación es doble: en tanto que miembros activos de su propia formación y, en algunos centros, interviniendo simultáneamente como colaboradores a tiempo parcial de seminarios, bibliotecas, secretaría, etc.

Al mismo tiempo, es preciso incluir dentro de la organización escolar aquellas personas que trabajan, en muchos casos, parcial y voluntariamente para el centro y contribuyen al logro de sus objetivos. En este caso están, por ejemplo, los directivos de las Asociaciones de Padres de Alumnos o cualquier otra intervención de la familia, de la comunidad o de las entidades provinciales o locales. En líneas generales estas personas están vinculadas a la organización (en la medida en que contribuyen al logro de unos objetivos), pero, por otra parte, su intervención es externa. Sólo un análisis minucioso permite conocer si forman parte de la estructura (77).

El aspecto numérico, es decir, la cantidad de miembros de un centro escolar no ha sido para los investigadores, de forma aislada, un obstáculo. Cada cual ha tomado el criterio que le ha resultado más conveniente y sólo la comparación de datos de distintas fuentes lleva aparejadas dificultades. De acuerdo con las investigaciones realizadas, sólo la determinación de quien es miem-

(72) Freeman, John y Hannan, Michael T.: «Growth and Decline Processes in Organizations». *American Sociological Review*. Vol. 40, abril 1975, pp. 215-228.

(73) Child, John: «Predicting and Understanding Organization Structure». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 18, núm. 2, junio 1973.

(74) Woodward, J.: *Industrial Organization: Theory and Practice*. Oxford University Press, Oxford, 1965.

(75) Khandwala, J.: *The Design of Organizations*. Harcourt, Brace & Jovanovich, Nueva York, 1977.

(76) Melman, Seymour: «The Rise of Administrative Overhead in the Manufacturing Industries of the United States, 1899-1947». *Oxford Economic Papers*, núm. 3, enero 1961, pp. 62-112.

(77) Entre las muchas formas de concebir el tamaño llama la atención la técnica de Carlisle que sólo incluye a los alumnos asistentes, no a los matriculados, expresando los datos en medidas aritméticas.

bro de la comunidad escolar es el aspecto conceptual verdaderamente difícil de unificar.

El tamaño, expresado en un número general no parece una variable independiente muy útil, pues resulta equívoca. Dos centros con el mismo tamaño, medido éste por el número de personal docente y no docente que en él interviene. La importancia que se dé a la orientación y a otros aspectos de la formación integral de los alumnos hace variar en gran medida el número de personal profesional no docente dedicado a estas funciones. La vigilancia en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas, el establecimiento de una red de transporte escolar o de un sistema de información a los padres hacen que el personal no docente varíe considerablemente. Por otra parte, cierto tipo de instituciones denominadas «totales», según la terminología de Goffman (78), tienen unas características especiales que es necesario analizar de forma diferente a como se hace con las empresas comerciales o los departamentos ministeriales.

Sin embargo, todas estas dificultades conceptuales parecen haber sido resueltas satisfactoriamente en las últimas investigaciones realizadas en distintas organizaciones en las que, por ejemplo, se incluyen pacientes de hospitales y estudiantes. Las correlaciones obtenidas en hospitales generales y especiales entre el número diario medio de pacientes y el personal empleado en el hospital fue, respectivamente, de 0,966 y 0,977 (79).

En otro estudio de centros de enseñanza media y universitaria realizado por Hawley, Boland y Boland (80) se encontró un coeficiente de correlación de 0,943 entre la matrícula estudiantil y el número de empleados de jornada completa o parcial, es decir, entre el total de alumnos y el personal total empleado. Con ambas correlaciones obtenidas de dos tipos de instituciones que tienen el mismo problema de análisis de tamaño, las correlaciones obtenidas son suficientemente satisfactorias.

Otro aspecto esencial para determinar el tamaño es la dedicación de los miembros a la institución. En el párrafo anterior aparece un nuevo concepto que es preciso tener en cuenta en el análisis organizacional. Se trata del concepto de personas dedicadas a tiempo parcial a la institución escolar. Si bien la mayor parte del profesorado dedica la jornada completa de su trabajo al centro escolar, un cierto número de profesores imparten sus clases en jornada parcial, compartiendo esta ocupación con el ejercicio de otra profesión, con la enseñanza en otros centros escolares, o con su trabajo en el hogar. Este es un tema importante, pero, en líneas generales, la dedicación parcial, al menos en el aspecto cuantificable, puede ser resuelta satisfactoriamente, no obstante las implicaciones que esta situación puede llevar consigo para el resto de los factores estructurales.

Hall, Haas y Johnson (81) resolvieron la dificultad de los empleados en jornada parcial, los voluntarios y el personal eventual midiendo el tiempo de-

(78) Goffman, Erwin: «On the Characteristic of Total Institutions» en *The Prison* dirigido por Donald R. Cressy. Nueva York, Holt Rinehart & Winston Inc., 1961, p. 25.

(79) Anderson, Theodore y Warkov, Seymour: «Organizational Size and Functional Complexity». *American Sociological Review*. Vol. 26, n.º 1, Febrero 1961, p. 25.

(80) Hawley, Amós; Boland, Walter y Boland, Margaret: «Population Size and Administration in Institutions of Higher Education». *American Sociological Review*, Vol. 30, n.º 2, Abril 1965, p. 253.

(81) Hall, Richard H.; Haas, J. Eugene y Johnson, Norman J.: «Organizational Size, Complexity and Formalization». *American Sociological Review*. Vol. 32, n.º 6, Diciembre 1967, p. 905.

dicado por estas personas por el número de trabajadores equivalentes de jornada completa que representarían en la fuerza total del trabajo de la organización. Es decir, sumaron el número de horas totales con que habían contribuido estas personas con su trabajo y las dividieron entre el número de horas que una persona dedicada completamente a la institución habría dedicado. Con esto redujeron este número de personas físicas a un número teórico de miembros que habrían sido necesarios en el caso de estar dedicados totalmente a la vida escolar. El uso de este sistema de hacer equivalente la suma de tiempos parciales a jornadas completas permite hacer comparaciones entre diferentes centros, especialmente de enseñanza media y universitaria, donde el número de horas que emplea el profesor tiene a veces algunas variaciones.

La distribución de la dedicación supone otro factor a tener en cuenta. Cuando un centro tiene estudiantes en distintas sesiones (por ejemplo, diurno y nocturno) y, por tanto, la suma total de alumnos es superior a su propia capacidad, los resultados del análisis efectuado no pueden compararse con los de otro centro que tiene el mismo tamaño y sus alumnos asisten todos al mismo tiempo a las clases. Los efectos, por ejemplo, sobre el aprendizaje, el comportamiento y las relaciones sociales pueden variar considerablemente.

Algunas investigaciones prefieren tratar el problema de la naturaleza del tamaño institucional en términos de escala de operación, notando que una organización con un pequeño número de miembros puede realizar gran número de actividades o incrementar sin dificultad el número de personal profesional no docente; es decir, según este planteamiento de Melman la medida de tamaño organizacional es más adecuada si se parte del análisis de la capacidad de operar que de la dimensión física. En un plano práctico son fáciles de comprobar estos supuestos aplicados a la educación, pues centros de un número semejante de alumnos demuestran diferencias significativas de resultados como consecuencia de su diferente capacidad de operación. En otro aspecto tampoco se puede despreciar la posible existencia de un solo educador para cientos de alumnos con un sistema multimedia, o con utilización de tecnología actualmente desconocida. En estos casos, para una producción igual, el número de personas remuneradas, dedicadas por completo a la organización sería mucho más reducidas que en los centros escolares tradicionales (82).

Una tercera forma de abordar la dimensión del tamaño ha sido medirlo en función de los recursos financieros. Aunque no existe investigación alguna sobre la relación del tamaño con los recursos financieros dentro del campo de las instituciones escolares, se puede tomar como referencia la investigación realizada por Pugh y sus colaboradores (83) que encontraron una alta correlación (0-78) entre el número de empleados y los recursos financieros de 46 organizaciones inglesas. Es evidente que las organizaciones son grandes tanto en términos de número de sus miembros como de sus recursos. Hay que tener presente que nunca pueden compararse organizaciones de diferentes tipos de producción, ya que la técnica y los sistemas de trabajo condicionan fundamentalmente la utilización de recursos. Sin embargo, dentro del campo escolar es indudable que las diferencias no son esenciales, y que todos los centros pue-

(82) Gruski, Oscar: «Corporate Size, Bureaucratization, and Managerial Succession». *American Journal of Sociology*, Vol. 67, n.º 3. Noviembre 1961.

(83) Pugh, D. S.; Hickson, D. J.; Hinings, C. R. y Turner, C.: «The Context of Organizational Structures». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 14, n.º 1, Marzo 1969, p. 98.

den englobarse dentro de un único sistema en el que el tamaño tiene correlación con las inversiones y los recursos financieros. Siempre con independencia de lo que supone el tamaño en función de sus costes (84, 85, 86) o de las limitaciones propias de la organización (87).

Para los centros, que son organizaciones de servicios, es importante señalar que al contrario de las industrias no puede existir una alta correlación entre las inversiones o los recursos financieros y el tamaño, puesto que las máquinas no existen o no tienen peso específico importante. Child (88) investigó esta hipótesis y encontró una muy baja correlación entre el número de empleados y los recursos en 27 organizaciones de servicios (publicidad y seguros).

La dimensión de la complejidad

La complejidad es una de las primeras percepciones que tiene una persona cuando entra en la institución escolar. La persona que se adentra en un centro encuentra funciones, cargos, especializaciones, departamentos, jerarquías y otros tipos de divisiones que le resultan en un primer momento extrañas y difíciles de entender. La complejidad, es decir, la diferenciación entre los componentes de una organización, es una dimensión que tiene interés por sí misma y que, como el tamaño, repercute en la vida escolar.

El tema de la complejidad es en sí mismo complejo, ya que las partes individuales de una organización pueden no tener entre sí ninguna semejanza. Imaginemos una escuela como la que se refleja en el gráfico que aparece a continuación y observemos cómo treinta miembros están prácticamente agrupados en torno a una sola de las funciones y los demás constituyen grupos de tres miembros como máximo. Los cuatro grupos que separan las líneas punteadas no sólo tienen papeles en la organización distintos, sino también relaciones y pautas de comportamiento diferentes. Esta dimensión se concibe como un esfuerzo del grupo por la búsqueda de la eficacia en el logro de los objetivos y esto conlleva diferencias en el comportamiento de los miembros, en los procesos internos y en las relaciones entre la organización y su entorno.

La complejidad no es un tema sencillo de plantear. El concepto posee diversos componentes que no varían necesariamente en paralelo. En realidad, las organizaciones complejas comprenden numerosas subpartes que requieren coordinación y cuanto más complejas son, mucho más complejo es este aspecto y más difícil hablar de ellas como unidad.

Aunque la institución escolar tiene aspectos distintos a los otros tipos de organizaciones, también en ella se pueden identificar, respecto a la complejidad, fácilmente tres tipos de diferenciación: horizontal, vertical y espacial.

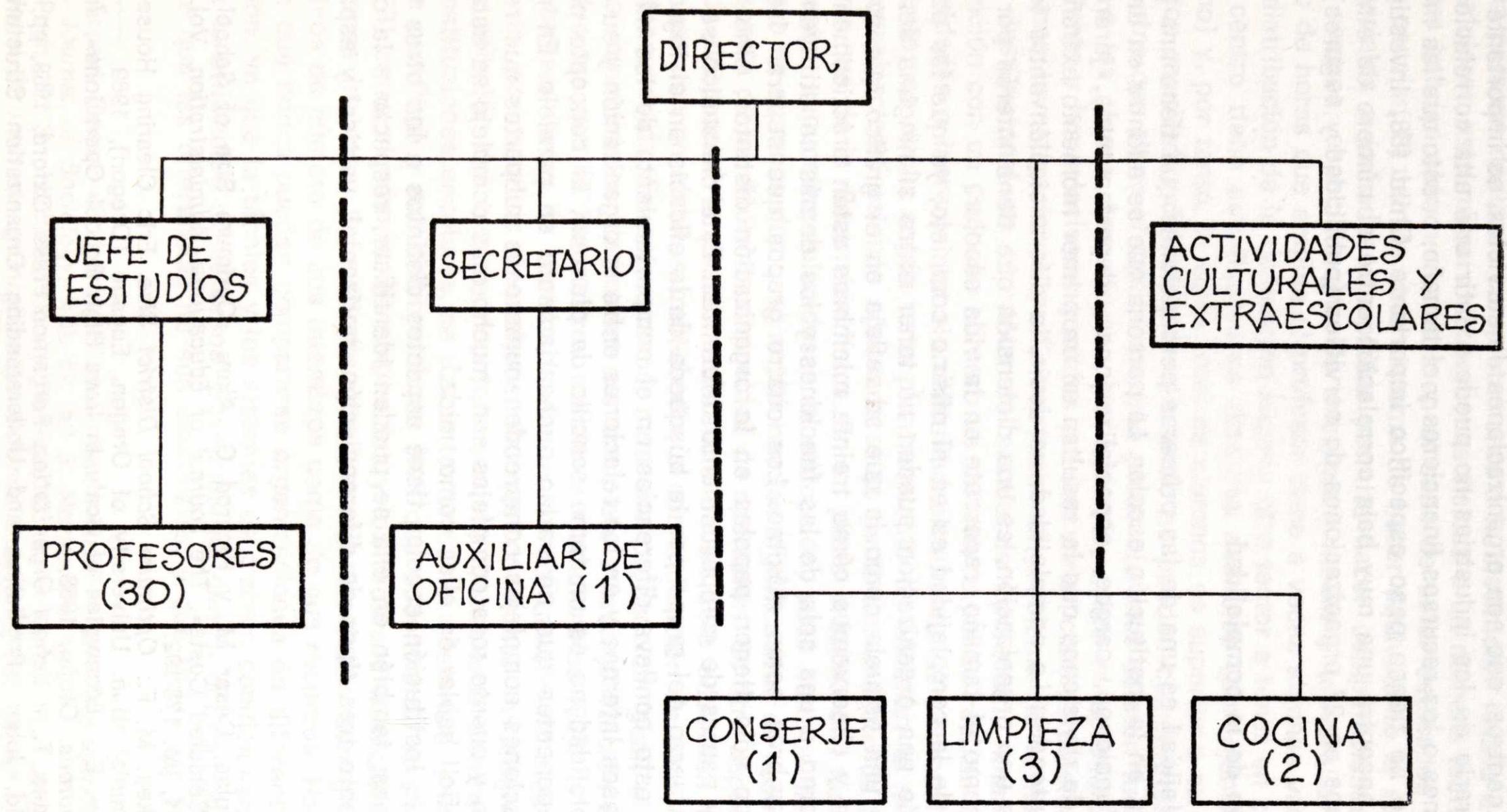
(84) Sabulao, César M. y Hickrod G., Alan: «Optimum Size of School Districts Relative to Selected Costs». *The Journal of Educational Administration*, Vol. 9, n.º 2, Octubre, 1971, pp. 178-192.

(85) Hickey, M. F.: *Optimum School District Size*. Eric Clearing House on Educational Administration. University of Oregon. Eugene (Oregon), 1969.

(86) Cohn, E.: «Economies of Scale in Iowa High School Operations», *Journal of Human Resources*. Otoño, 1968.

(87) Davies, T. I.: *School Organization*. Pergamon Press, Oxford, 1969, pp. 89 y 204.

(88) Child, John: «Predicting and Understanding Organization Structure» *Administrative Science Quarterly*. Vol. 18, n.º 2, Junio 1973, p. 169.



La diferenciación horizontal

La diferenciación horizontal representa la forma en que la actividad realizada por la organización se divide entre sus miembros siguiendo dos formas básicas.

La primera es establecer una extensa gama de actividades para realizar y la segunda consiste en dividir minuciosamente las tareas, de manera que aquellos no especializados puedan realizarlas. En el primer caso, el profesional, dentro del esquema organizativo es responsable de un conjunto de operaciones a su cargo. Tiene la responsabilidad y la autoridad para realizar la tarea de principio a fin.

La otra forma de diferenciación es conocida como producción en serie y en ella a cada miembro solamente se le encomienda una o pocas tareas de índole repetitiva. Es evidente que las tareas rutinarias o uniformes se avienen mucho mejor al segundo tipo de división, en tanto que las actividades variadas encajan comúnmente de acuerdo con la primera definición.

Dentro de la institución escolar se dan ambos conceptos de complejidad y probablemente sea difícil distinguir cuando se habla de uno u otro. Incluso podríamos pensar que, según sea la metodología utilizada en el centro, la diferenciación varía de uno a otro tipo. No hay más que comparar la complejidad que presenta un centro tradicional con clases autosuficientes, en las que cada profesor es responsable de un grupo de alumnos y la complejidad que lleva consigo la implantación de una organización a base de departamentalización y enseñanza en equipo. Ambos casos suponen división de actividades con criterios totalmente distintos.

Existen unas definiciones específicas que reflejan claramente estas formas de diferenciación horizontal. Hage, en su teoría «axiomática», define la complejidad como

«especialización en una organización... medida por el número de especialidades ocupacionales y la duración de entrenamiento requerida por cada una. Cuanto mayor sea el número de ocupaciones y más largo el periodo de entrenamiento exigido, más compleja será la organización» (89).

En este caso se supone que cuanto mayor sea el entrenamiento de la persona, mayor será su diferenciación de otra que pueda tener la misma cantidad de entrenamiento, pero en una especialidad diferente. Esta definición es similar a la que da Price, quien afirma:

«La complejidad puede definirse como el grado de conocimiento requerido para producir el resultado de un sistema. El grado de complejidad de una organización puede medirse por el grado de preparación de sus miembros. A mayor preparación, mayor complejidad» (90).

En una investigación posterior, Hage y Aiken van más allá en este enfoque:

(89) Hage, Jerald: «An Axiomatic Theory of Organizations». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 10, n.º 3. Diciembre, 1965, p. 294.

(90) Price, James L.: *Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions*. Homewood. Richard D. Irwing, Inc. 1968, p. 26.

«Nuestra interpretación de complejidad significa por lo menos tres cosas: número de especialidades ocupacionales, actividad profesional y preparación profesional. Las organizaciones difieren en el número de especialidades ocupacionales que tienen para alcanzar sus metas. Esta variable se midió pidiendo a los individuos respectivos que informasen respecto a sus deberes principales; cada uno fue luego clasificado según el tipo de especialización ocupacional, por ejemplo, psiquiatra, consejero de rehabilitación, profesor, enfermera, asistente social, etc. La variable, grado de actividad profesional, refleja el número de asociaciones profesionales, con que los responsables estaban en contacto, el número de reuniones a que asistían y el número de cargos ocupados o de trabajos presentados en reuniones profesionales. La cantidad de entrenamiento profesional se apoyó en la duración de entrenamiento universitario y en otros tipos de preparación profesional» (91).

Esta investigación se realizó en organizaciones dedicadas a la asistencia social, en la que intervenían gran cantidad de profesionales. Naturalmente esta característica no se puede aplicar a todo tipo de organización, aunque sí es suficientemente válida para la escuela. Este tipo de diferenciación horizontal, propio de los centros escolares, introduce complejidades adicionales sobre el resto de las organizaciones, en tanto que, dado el nivel de especialización de los miembros, se exige una gran coordinación entre ellos. En muchos casos, el personal designado para esta coordinación tiene unas graves dificultades para lograr que los esfuerzos de cada uno de los miembros no vayan dirigidos por caminos divergentes y que las tareas de organización en general sean realizadas.

De los trabajos de Blau y Schoenherr (92) surge un enfoque distinto de la diferenciación horizontal que en este caso está definida como el número de puestos diferentes y especializaciones existentes en la organización, poniendo el énfasis en la estructura formal existente. Cuantas más posiciones y especialidades existen, la organización aparecerá como más compleja ante los ojos del observador. Las organizaciones se ensanchan horizontalmente a medida que crecen en tamaño y se subdivide el cumplimiento de las tareas.

Hage y sus colaboradores usaron también el sistema de los indicadores de complejidad a base del número de divisiones de organización y número de especializaciones dentro de cada una de las divisiones (93). El enfoque de Pugh (94), aunque sigue en una línea parecida, emplea el término especialización, pero complementa el concepto al introducir además la idea de «configuración» como un indicador general de la «forma» de la organización.

Partiendo de estos conceptos se puede aplicar al análisis o las necesidades de diseño de la complejidad horizontal de un centro escolar sobre la base de estas variables:

(91) Hage, Jerald y Aiken, Michael: «Relationship of Centralization to Other Structural Properties». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 12, n.º 2, Junio 1967, pp. 79-80.

(92) Blau, Peter M. y Schoenherr, Richard A.: *The Structure of Organizations*. Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York, 1971, p. 16.

(93) Hall, Richard H.: *Organizaciones: estructura y proceso*. Prentice-Hall Internacional. Englewood Cliffs, 1973, pp. 114-116.

(94) Pugh, D. S. y otros. «Dimensions of Organizational Structure». *Administration Science Quarterly*. Vol. 13, n.º 1, Julio 1968, pp. 72-74 y 78-79.

1. Diferenciación de funciones

Formada por las grandes partes en que se divide la actividad. En un centro escolar la actividad puede dividirse, por ejemplo, en estas cinco funciones:

1. Función de enseñanza y formación (integrada a su vez por Departamentos didácticos, Departamentos de recursos, Departamentos de orientación, etc.).
2. Función de Actividades Culturales y Extraescolares (integrada por Departamentos de deportes, de visitas y excursiones, de actos sociales, etc.).
3. Función de Secretaría y Administración (integrada por todas las tareas de oficina, de gestión económica y de relación burocrática).
4. Función de Servicios (integrada por los servicios de mantenimiento del edificio e instalaciones, conserjería, cocina, transporte escolar, etc.).
5. Función de Relaciones con la Comunidad (integrada por aquellos Departamentos, órganos o personas encargadas de «vender» los productos o servicios del Centro al exterior).

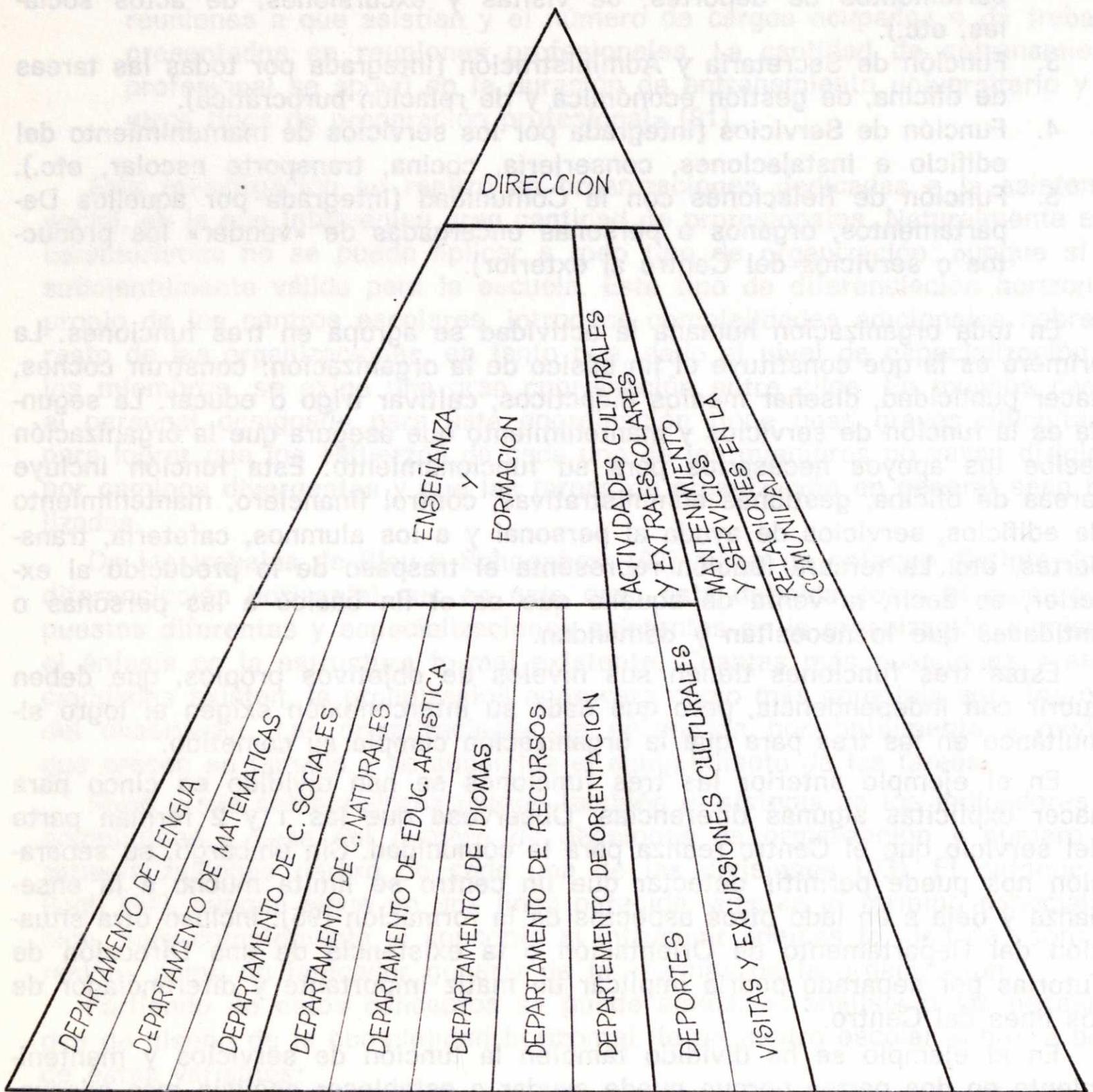
En toda organización humana la actividad se agrupa en tres funciones. La primera es la que constituye el fin básico de la organización: construir coches, hacer publicidad, diseñar medios didácticos, cultivar trigo o educar. La segunda es la función de servicios y mantenimiento que asegura que la organización recibe los apoyos necesarios para su funcionamiento. Esta función incluye tareas de oficina, gestiones administrativas, control financiero, mantenimiento de edificios, servicios de ayuda al personal y a los alumnos, cafetería, transportes, etc. La tercera función representa el traspaso de lo producido al exterior, es decir, la venta de aquello que es el fin básico a las personas o entidades que lo necesitan y demandan.

Estas tres funciones tienen sus niveles de objetivos propios, que deben cubrir con Independencia, pero que dada su interconexión exigen el logro simultáneo en las tres para que la organización cumpla su cometido.

En el ejemplo anterior las tres funciones se han dividido en cinco para hacer explícitas algunas diferencias. Obsérvese que las 1 y 2 forman parte del servicio que el Centro realiza para la comunidad. Sin embargo, su separación nos puede permitir detectar que un centro se limita mucho a la enseñanza y deja a un lado otros aspectos de la formación (95). Incluso otra situación del Departamento de Orientación o la existencia de una Dirección de Tutorías por separado podría implicar un matiz importante y diferenciador de los fines del Centro.

En el ejemplo se ha dividido también la función de servicios y mantenimiento en dos partes porque puede ayudar a establecer análisis más adecuados, dadas las grandes diferencias que en este sentido existen entre un Centro de Educación Básica y otro de Enseñanza Media. De especial interés para los organizadores y directivos es la tercera función, la más importante para la supervivencia de una organización, pero olvidada con frecuencia en

(95) El propio Estatuto de Centros («B.O.E.» de 27 de junio de 1980) mantiene esta filosofía como norma nacional separando estas funciones de la labor de enseñanza y las hace depender del Consejo de Dirección y las Asociaciones de Padres de Alumnos.



En este sentido existen entre un grupo de educadores y otro de enseñanza Media. De especial interés para los educadores y directivos es la función, la más importante para la supervivencia de una organización, pero olvidada con frecuencia en la práctica. El propio Estándar de Calidad (C.O.E.) de 1997 mantiene esta filosofía como norma rectora al separar estas funciones de la labor docente y las hace depender del Consejo de Dirección y las Asociaciones de Padres de Alumnos.

los centros estatales, poco propicios a la evaluación de resultados y a la productividad y eficacia.

Obsérvese gráficamente el análisis de estas funciones basada en el ejemplo anterior. La superficie ocupada representa la importancia de los objetivos del centro que cubre cada función. Obsérvese, por ejemplo, la importancia que el Centro da al idioma inglés (96).

2. Diferenciación de trabajos

Dentro de cada función existen diferenciaciones en los trabajos que realizan las personas de un mismo grupo. Por ejemplo, si tomamos el campo de la enseñanza y un grupo dentro de ella como es el Departamento de Lengua, los profesores se pueden diferenciar por su especialización en:

1. Grupos de alumnos:

- a) un ciclo determinado (p. e., el ciclo inicial)
- b) un tamaño de grupo (p. e., gran grupo)
- c) un grupo con dificultades especiales (p. e., dislexias).

2. Partes de la materia:

- a) ortografía
- b) expresión oral
- c) comentario de textos.

3. Actividades diversas:

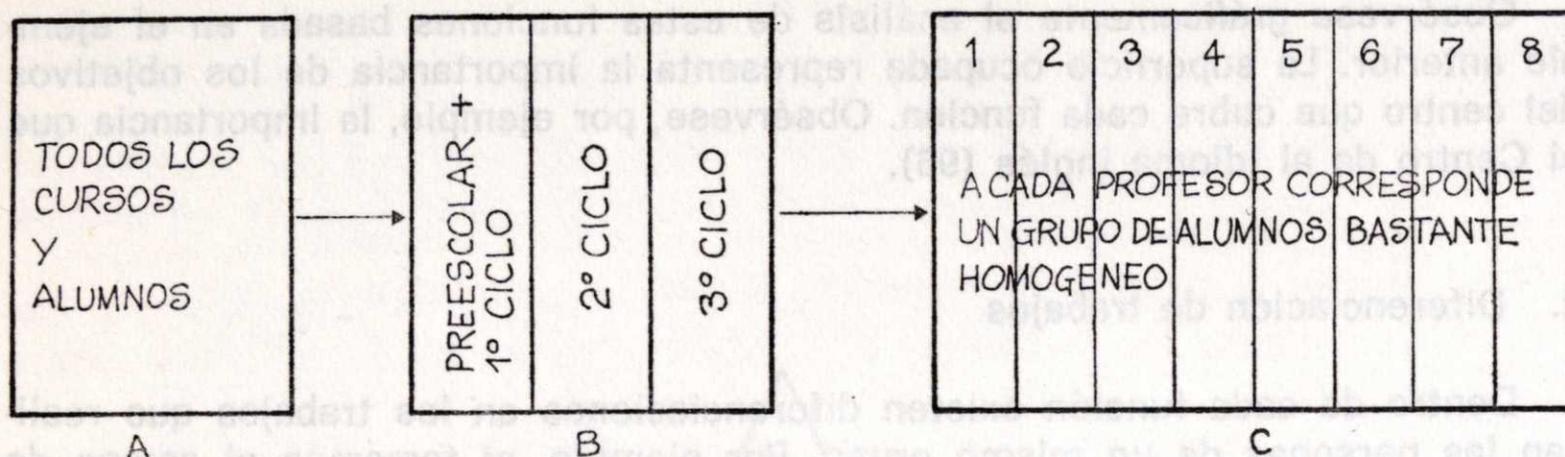
- a) preparación y utilización de audiovisuales
- b) diseño de instrumentos de programación y evaluación
- c) creación de materiales de uso común para el departamento.

Esta diferenciación de trabajos supone una nueva profundización sobre las funciones. Cada función se subdivide en tareas en estrecho paralelismo con el desarrollo de los objetivos del Centro y su tamaño (97).

Si las funciones reflejan la dinámica de creación y filosofía de la institución, la diferenciación en trabajos depende fundamentalmente de las personas que componen el Centro. No obstante, hay que distinguir dos etapas para el análisis de esta diferenciación basadas en el crecimiento del Centro. En la primera, el número de alumnos va creciendo desde una situación de escuela universitaria (A) a una escuela graduada completa (C). En este camino la diferenciación de trabajos viene impuesta desde el exterior y el profesor, que realiza al mismo tiempo tareas docentes y no docentes, ve delimitado su trabajo.

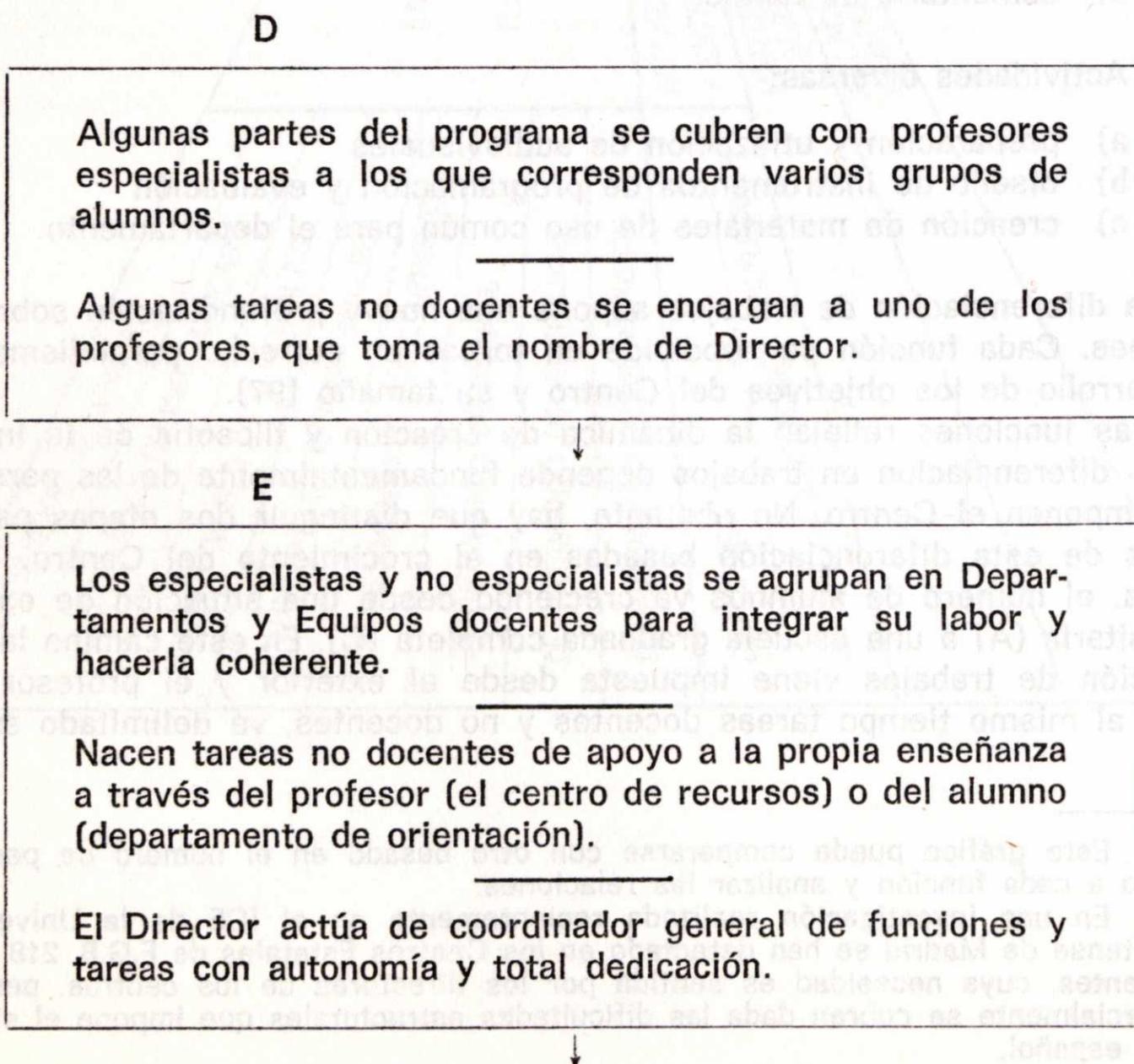
(96) Este gráfico puede compararse con otro basado en el número de personas dedicado a cada función y analizar las relaciones.

(97) En una investigación realizada recientemente en el ICE de la Universidad Complutense de Madrid se han detectado en los Centros Estatales de E.G.B. 218 tareas no docentes, cuya necesidad es sentida por los directores de los centros, pero que sólo parcialmente se cubren dada las dificultades estructurales que impone el sistema escolar español.



En una segunda fase, la diferenciación de trabajos se hace más difícil no sólo porque no se propicia desde la cúspide de la pirámide organizativa, sino sobre todo porque la tipología del profesorado es muy poco adecuada para el esfuerzo de especialización y la correspondiente y necesaria integración en equipo.

En otras palabras, la necesaria complejidad de tareas de un Centro para responder a objetivos válidos en la educación de hoy depende en su segunda fase de las personas que forman el Centro. El esquema de división deberá ser el que exijan las necesidades. Un ejemplo de evolución posible es el resumido en este esquema:



F

Manteniendo este sistema de integración, las tareas de planificación, ejecución y evaluación del aprendizaje se subdividen de acuerdo con las aptitudes de los miembros.

Se profesionalizan las tareas de apoyo, de forma que ya tienen entidad propia y no son realizadas por los propios profesores.

El Director está profesionalizado, cuenta con un equipo directivo formado por los coordinadores de los equipos de trabajo del Centro.

3. Diferenciación de preparación

Los miembros de la organización se diferencian en su preparación profesional y a medida que existen divisiones internas de funciones y trabajos y la preparación previa es mayor, aumenta la diferenciación. Incluso esta diferenciación ha crecido en los últimos años como consecuencia de la división de los estudios universitarios en secciones y subsecciones independientes.

Hay tres niveles de diferenciación generales:

1. Formación universitaria.
2. Formación especializada en Escuela Universitaria, o cursos durante el propio trabajo, como los de la UNED.
3. Formación como maestro de E. P.

Cada uno de estos niveles se subdivide a su vez en las especialidades. El primer nivel es el que mayor diferenciación implica, pues puede llevar a un centro a 30 profesores con estudios distintos. Es decir, a medida que aumenta la especialización y la preparación de las personas de una organización, la complejidad horizontal aumenta y esto conlleva dificultades de armonización interpersonal y problemas de estructuración interna (98).

A esta diferenciación de preparación profesional previa se unen las necesidades de formación sentidas por ellos mismos en un momento dado y el reentrenamiento a que voluntariamente se someten. Es decir, dos miembros con la misma formación previa establecen una diferenciación entre ellos cuando uno siente la necesidad de formación y se somete a un proceso de reentrenamiento.

(98) Téngase presente, por ejemplo, el tema de la adscripción de profesores a los cursos y áreas que actualmente (al no existir plantillas estructuradas da lugar a situaciones irracionales propias de la administración como que en E.G.B. un profesor tenga que enseñar inglés o en Bachillerato otro deba enseñar griego sin que ninguno de ellos tenga el más elemental conocimiento de la materia.

4. Diferenciación de actividad profesional

Esta variable de la complejidad se mide por la actividad profesional de los miembros como proyección en el exterior del Centro. Como base de medida se utilizan:

1. Cargos en Asociaciones Profesionales, Sociedades Científicas, Grupos de Investigación, Equipos Experimentales, Sindicatos, etc.
2. Trabajos de tipo profesional presentados en Congresos, Simposios, reuniones, cursos, seminarios, etc., o publicados en prensa, radio o TV.
3. Suscripciones a revistas o publicaciones de tipo técnico-profesional. Por ejemplo: Bordón, Revista Española de Pedagogía, Revista de Educación, Educadores, Revista de Ciencias de la Educación, Perspectivas Pedagógicas, etc.
4. Actividades permanentes de pertenencia o colaboración activa de tipo profesional en cualquiera de los grupos indicados anteriormente.

5. Diferenciación en los alumnos

Esta variable no aparece en obras generales de teoría de la organización, pero es válida dada sus implicaciones tanto en la organización como en la enseñanza. Algunos factores que diferencian a los alumnos son:

1. Estatus familiar (social, económico y cultural).
2. Nivel de rendimiento.
3. Comportamiento individual y social.

Esta lista puede ampliarse con criterios muy diversos, aunque siempre difíciles de hacer independientes y coherentes entre sí. Recuérdese cómo durante una época se buscó hacer grupos «homogéneos» de alumnos (una fórmula para evitar la diferenciación por la vía rápida) a base de clasificarlos por el nivel de inteligencia, y en algunos casos buscando colegios de ricos y pobres.

La diferenciación vertical

La diferenciación vertical (o jerárquica) tampoco es un aspecto sencillo de analizar, aunque las investigaciones realizadas han utilizado indicadores directos para medir el nivel de jerarquía. Meyer (99) emplea los niveles supervisores como medida de la profundidad de una organización. Pugh y sus colaboradores (100) sugieren que la dimensión vertical puede medirse por un «recuento del número de posiciones entre el ejecutivo principal y los empleados que trabajan en el resultado». Hall y sus colaboradores (101) utilizan como in-

(99) Meyer, Marshall W.: «Two Authority Structures of Bureaucratic Organization». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 13, n.º 2, Septiembre 1968, p. 216.

(100) Pugh, D. S. y otros: «Dimensions of Organizational Structure». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 13, n.º 1, Julio, 1968, p. 78.

(101) Hall, Richard H. y colaboradores: «Organizational Size, Complexity and Formalization». *American Sociological Review*. Vol. 32, n.º 6. Diciembre, 1967, p. 906.

dicadores «el número de niveles en la más profunda de las divisiones particulares» y el «número medio de niveles de la organización como un todo».

Todo este empleo de indicadores directos de diferenciación vertical llevan un concepto fundamental: el de que la autoridad está distribuida de acuerdo con el nivel de jerarquía; es decir, a mayor nivel, mayor autoridad. Esto es cierto en la mayoría de los Centros escolares; sin embargo, es posible que la proliferación de niveles represente un fenómeno distinto a la distribución de autoridad. Cuando se utiliza personal profesional de otras características, por ejemplo médicos, puede no existir una posible comparación jerárquica establecida en un organigrama, entre un puesto como éste y el de otro profesional dentro de la propia institución. En muchos casos, estas diferencias traen graves consecuencias a la hora de asignar salarios o normativa, y la mayor parte de las instituciones se plantean esquemas de funcionamiento paralelos, pero independientes. Es evidente que en los Centros escolares no estatales el pago a los diferentes miembros que intervienen en la organización no se basa exclusivamente en su categoría jerárquica, sino en otras razones propias del mercado de trabajo y de la importancia del hombre para la institución.

Otro problema esencial para la aclaración de la diferenciación vertical es las implicaciones entre el nivel jerárquico y el poder. Al analizar las organizaciones se puede comprobar cómo el nacimiento de estructuras informales hace que en la práctica los niveles jerárquicos se vean desdibujados por planteamientos de tipo externo, de forma que no sea cierta la ley de que a mayor nivel jerárquico corresponde una mayor autoridad.

Por último, tanto la diferenciación horizontal como la vertical originan en las organizaciones problemas muy variados, especialmente de control, comunicación y de coordinación. Las unidades que se encuentran en cualquier punto de los ejes de ambos conceptos se diferencian de las unidades adyacentes de la organización total de acuerdo con factores horizontales o verticales. A mayor diferenciación, mayor potencialidad de dificultades de control, coordinación y comunicación.

Cuando se realiza un análisis de diferenciación vertical o se diseña una organización no se puede olvidar que la jerarquía es una consecuencia de la organización horizontal (102). Por una parte, al dividir las tareas hay que coordinarlas (ensamblar las distintas partes y cubrir los huecos que la normativa haya dejado libres) y, por otra parte, hay que responsabilizarse y rendir cuentas del conjunto de los objetivos del grupo (103). Ambas tareas no pueden por su propia esencia ser colectivas, y así surge la jerarquía. A medida que la organización es más grande, son más variados sus objetivos (o a la inversa), es mayor la dispersión humana y la necesidad de integración, y en ciclos sucesivos la diferenciación vertical alcanza varios niveles.

Hay tres variables que actúan generalmente combinadas para definir la complejidad vertical de un centro:

(102) Por esto los grupos políticos antiautoritarios y enemigos de cualquier jerarquización huyen de cualquier especialización horizontal. Incluso en los Centros escolares predicán que la limpieza de los servicios, las tareas de cocina, o el arreglo del jardín debe ser tarea de los profesores y no debe existir ni Director ni personal subalterno o de servicios.

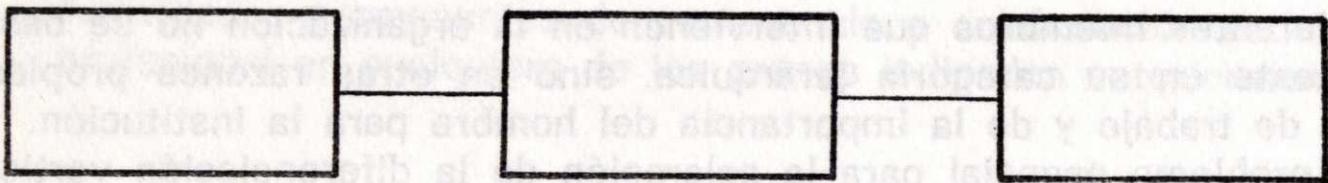
(103) Thomas, Thomas C. y McKinney, Dorothy: «Responsabilidad-Deber de rendimientto de cuentas». *La Educación Hoy*. N.º 10. Vol. 2, Noviembre 1974 (Existen cinco artículos de los mismos autores y temas en los números siguientes).

1. Diferenciación de niveles

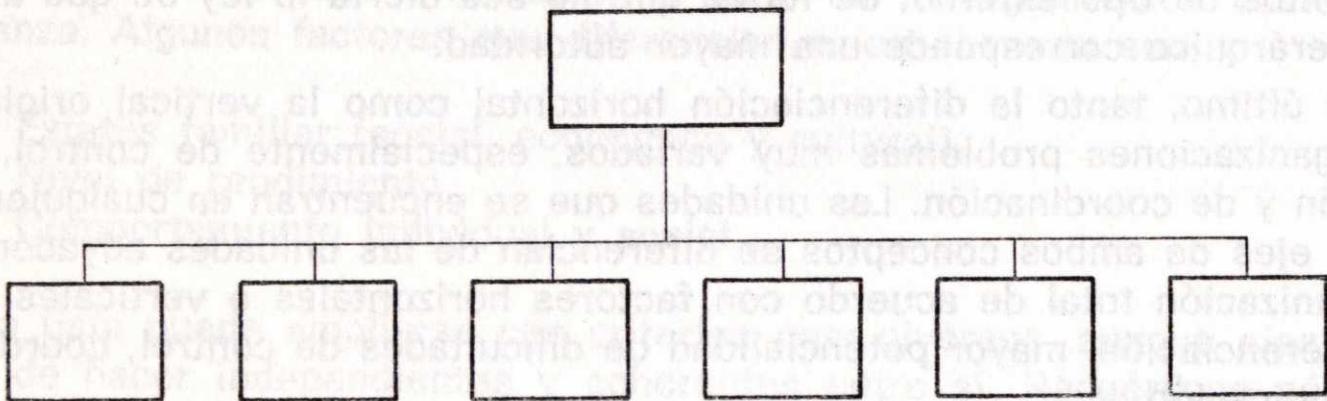
Es una diferenciación que nace de la necesidad de coordinar las unidades que resultan de los trabajos y las funciones de la organización. En un Centro de Bachillerato pueden encontrarse estos cinco niveles jerárquicos:

1. Director.
2. Vicedirector.
3. Jefe de Estudios, Secretario, etc.
4. Jefe de Departamento.
5. Profesor.

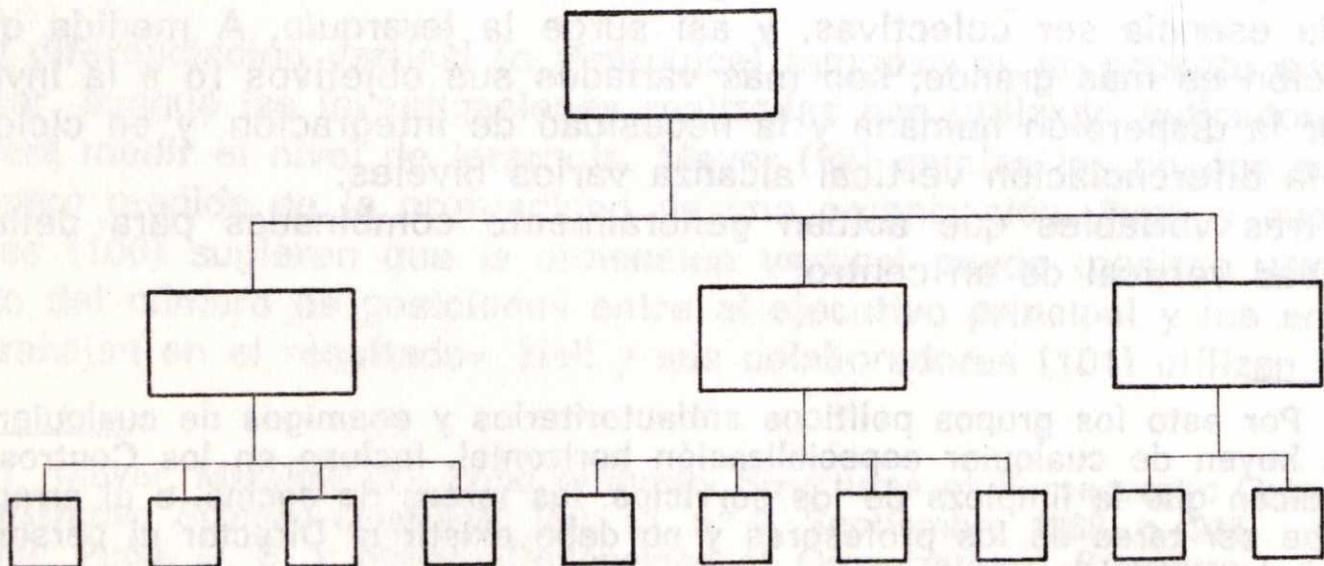
La evolución de un Centro en el plano vertical suele ser paralelo al horizontal (104). En primer lugar, los profesores sólo tienen de conexión su reparto de alumnos. No hay ninguno que actúe como coordinador (aunque legalmente exista la fórmula a partir de tres).



Después, la necesidad de respuesta burocrática ante la administración da lugar a un director. Así aparece el segundo nivel.

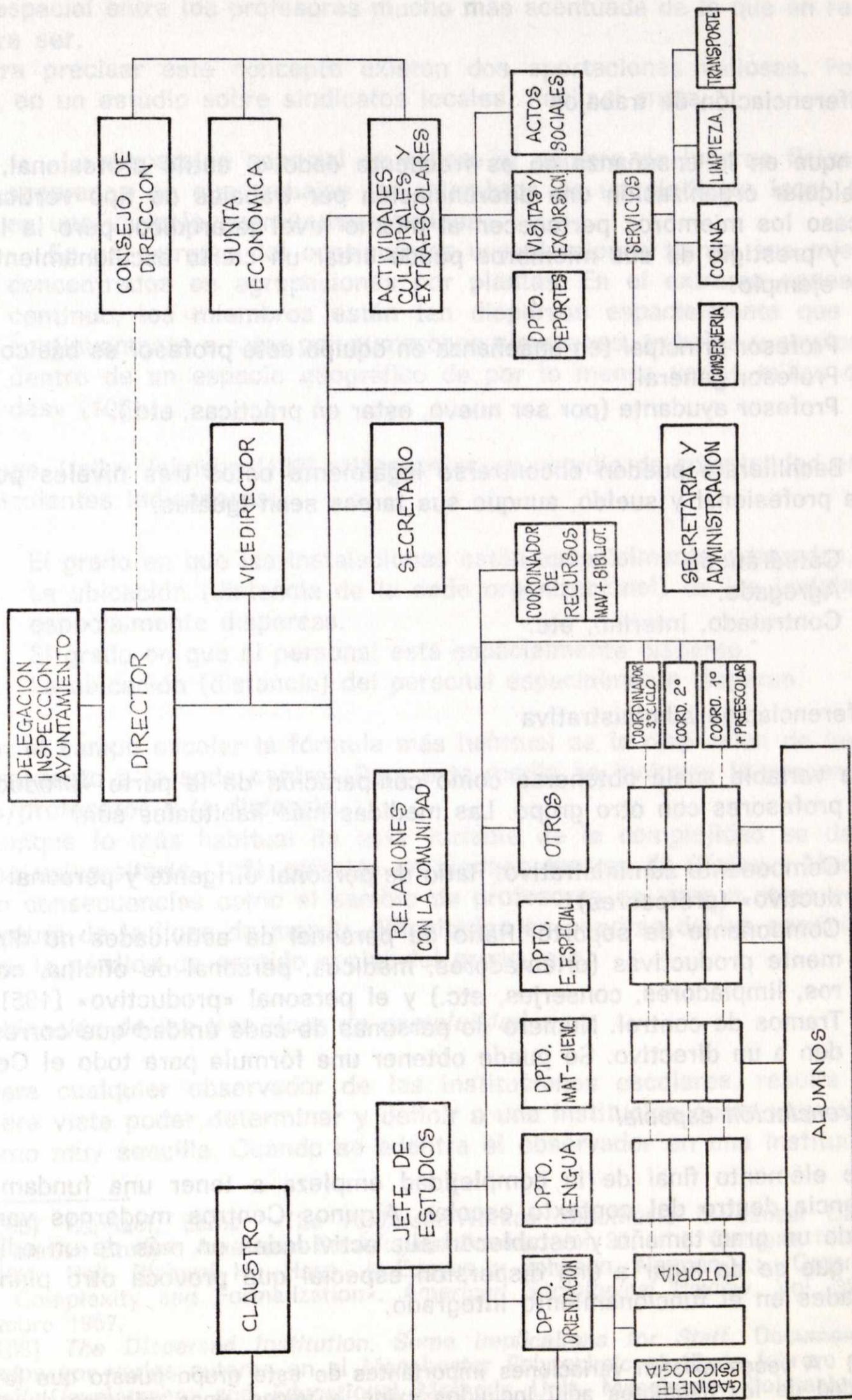


Hasta aquí se corresponde a la primera fase de desarrollo horizontal. Refleja la escuela tradicional y rutinaria que no ha cambiado a lo largo de todo el proceso de la historia. El siguiente paso, comienzo de la diferenciación, supone la agrupación de los profesores (con un responsable al frente) en torno a unos alumnos o a una materia y la separación de las funciones no docentes.



(104) Municio, Pedro: «El crecimiento horizontal de la estructura escolar». *Bordón*, n.º 208, Mayo-Junio 1975, pp. 212-228.

A partir de aquí la diferenciación jerárquica aumenta hasta cuatro o cinco niveles, como en el siguiente organigrama, adaptación de las exigencias del Estatuto de Centros Escolares.



Obsérvese en él cómo se llega a la organización matricial, combinación de la vertical formada por los equipos de docentes de cada ciclo y los departamentos didácticos. En el desarrollo actual de la organización escolar éste es el estadio más avanzado. Sólo un número muy pequeño de centros han llegado a él.

2. Diferenciación de trabajos

Aunque en la enseñanza no es frecuente dado el estilo profesional, cabe en cualquier organización una diferenciación por trabajos de tipo vertical. En este caso los miembros pertenecen al mismo nivel jerárquico, pero la importancia y prestigio de sus miembros puede crear un cierto escalonamiento.

Por ejemplo:

1. Profesor principal (en enseñanza en equipo este profesor es básico).
2. Profesor general.
3. Profesor ayudante (por ser nuevo, estar en prácticas, etc.).

En Bachillerato pueden encontrarse legalmente estos tres niveles por categoría profesional y sueldo, aunque sus tareas sean iguales:

1. Catedrático.
2. Agregado.
3. Contratado, interino, etc.

3. Diferenciación administrativa

Esta variable suele obtenerse como comparación de la parte «productiva» de los profesores con otro grupo. Las medidas más habituales son:

- a) Componente administrativo. Ratio de personal dirigente y personal «productivo» (profesores).
- b) Componente de soporte. Ratio de personal de actividades no directamente productivas (orientadores, médicos, personal de oficina, cocineros, limpiadores, conserjes, etc.) y el personal «productivo» (105).
- c) Tramos de control. Número de personas de cada unidad que corresponden a un directivo. Se puede obtener una fórmula para todo el Centro.

La diferenciación espacial

Este elemento final de la complejidad empieza a tener una fundamental importancia dentro del contexto escolar. Algunos Centros modernos van adquiriendo un gran tamaño y establecen sus actividades en más de un edificio, con lo que se da lugar a una dispersión especial que provoca otro plano de dificultades en el funcionamiento integrado.

(105) A veces existen variaciones importantes de este grupo puesto que la heterogeneidad de los miembros aquí incluidos exige, a veces, unas mínimas divisiones, por ejemplo, separando el personal técnico no docente.

El concepto de diferenciación espacial puede tener gran importancia cuando se analizan agrupaciones escolares y es relativamente menos importante en el análisis de la institución escolar habitual. Sin embargo, el tamaño creciente de los Centros y la diferenciación horizontal está dando lugar a una separación espacial entre los profesores mucho más acentuada de lo que en realidad debiera ser.

Para precisar este concepto existen dos aportaciones valiosas. Por una parte, en un estudio sobre sindicatos locales, Raphael anota:

«La dispersión espacial se refiere al número de lugares físicamente separados en que trabajan los miembros de un sindicato local. Esta... es una variable cuantitativa continua.

En un extremo del continuo las organizaciones tienen sus miembros concentrados en agrupaciones por plantas. En el extremo opuesto del continuo, los miembros están tan dispersos espacialmente que llegan continuamente a rotar por numerosos almacenes, trabajos y empleadores dentro de un espacio geográfico de por lo menos varias millas cuadradas» (106).

Haas, Hall y Johnson (107) utilizaron en su estudio de complejidad espacial los siguientes indicadores:

1. El grado en que las instalaciones están espacialmente separadas.
2. La ubicación (distancia de la sede organizacional) de las instalaciones especialmente dispersas.
3. El grado en que el personal está espacialmente disperso.
4. La ubicación (distancia) del personal espacialmente disperso.

En el campo escolar la fórmula más habitual es la dispersión de las aulas con respecto a la sede central. Para esta medida se incluyen la proporción de aulas/profesores y la distancia.

Aunque lo más habitual de esta variable de la complejidad se da en el campo universitario (108), también en algunos centros de Básica y Media aparecen consecuencias como el cambio de profesores de unos a otros edificios, la ruptura de la línea de mando, dificultades en servirse de los servicios centrales, la pérdida de sentido social del grupo, etc.

Combinación de los tres tipos de complejidad

Para cualquier observador de las instituciones escolares, resulta fácil a primera vista poder determinar y definir a una institución como muy compleja o como muy sencilla. Cuando se adentra el observador en una institución es-

(106) Raphael, Edma: «The Anderson-Warkov Hypothesis in Local Unions: A Comparative Study». *American Sociological Review*. Vol. 32, n.º 5. Octubre, 1967, p. 770.

(107) Hall, Richard H.; Haas, J. Eugene y Johnson, Norman J.: «Organizational Size, Complexity and Formalization». *American Sociological Review*. Vol. 32, n.º 6, diciembre 1967.

(108) *The Dispersed Institution. Some implications for Staff*. Documentos presentados por varios autores en el Manchester Polytechnic el 15 de febrero de 1977. Staff Development and Educational Methods Unit. Manchester Polytechnic. Manchester, 1977.

colar percibe fácilmente el número de aulas, profesores, alumnos, laboratorios, despachos, es decir, elementos que le pueden servir para identificar la necesaria diversidad que existe. Desde el colegio de una gran complejidad hasta aquel sencillo que nada más cuenta con tres maestros que se han repartido los alumnos sobre una base lo más homogénea posible, existe todo un abismo que el observador descubre intuitivamente.

Crozier (109) ha realizado en Francia un análisis sobre dos organizaciones gubernamentales distintas, y ha demostrado esto, de una manera gráfica. La primera organización era una oficina de secretaría y se caracterizaba por una división de trabajo muy simple: al mismo tiempo que las tareas eran rutinarias y repetitivas, había poca diferencia entre ellas y, teniendo en cuenta su tamaño limitado, la jerarquía apenas existía. La organización no tenía complejidad alguna ni en el eje horizontal ni en el vertical.

La segunda empresa que analizó tenía grandes dimensiones y además incluía el tercer eje de diferenciación, es decir, la dispersión espacial. Esta compañía dedicada a la elaboración de tabaco estaba compuesta por 30 plantas dispersas por todo el país, con un promedio de 350 ó 400 empleados, pero sólo con seis categorías de trabajadores en cada planta. Los trabajadores de producción, a quien se les pagaba igual salario en todo el sistema, conformaban la gran masa laboral y sus tareas se diferenciaban muy poco. Los trabajadores de mantenimiento, más especializados, formaban el segundo grupo, en el que se encontraban los electricistas, los encargados de las calderas y los mecánicos. Los miembros encargados de posiciones supervisoras tanto en la planta como en las oficinas formaban el tercer grupo. En cuarto lugar estaban los cargos administrativos, tales como los encargados del personal, compras y contabilidad, que eran muy reducidos en número y mínimamente profesionalizados. Por último, existía un ingeniero técnico por planta, y la posición final era la del director, que, por lo general, tenía un ayudante adjunto.

Esta empresa resultaba muy compleja en el aspecto de dispersión espacial, pero estructuralmente, en conjunto, era muy sencilla. La simplicidad no significa ausencia de problemas, a veces de grave dificultad, sino que éstos radicaban en condiciones internas o externas no relacionadas fundamentalmente con su estructura. Este es un caso típico de empresa de gran tamaño, pero con una mínima complejidad. Probablemente la primera atención del consultor, encargado de aumentar la productividad, sería la de aumentar su complejidad a base de una división mayor de tareas, pero el problema era en realidad más profundo. La existencia de un reglamento propio de empleados públicos, la falta de motivaciones de todo tipo para mejorar el rendimiento y otros detalles de carácter interno, como el poder del personal de mantenimiento sobre el resto de la producción, hacía inevitable el bajo grado de complejidad existente y prácticamente inmejorable su situación. En realidad, estas organizaciones no complejas son sistemas masivos diseñados para realizar tareas simples y monótonas y podría mantenerse la hipótesis de que al alterar las tareas y la tecnología con el fin de desarrollar un sistema más eficaz, la organización se haría más compleja, pero difícilmente más productiva. Aparecerían graves problemas de falta de integración y cohesión, como sucede actualmente en nuestros centros escolares regulados con mecanismos preparados para otros fines que los actuales.

(109) Crozier, Michael: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago University of Chicago Press, 1964.

En el polo opuesto de este tipo de organizaciones empresariales se pueden encontrar modelos tan conocidos internacionalmente como los de Standard Oil y Dupont, que se caracterizan por una complejidad extrema, tanto en su nivel jerárquico como en su dispersión espacial, y esto mismo sería válido si se aplicase al Ministerio de Educación, a las Delegaciones provinciales y a organizaciones tan complejas como la Iglesia Católica o un distrito universitario.

Estos ejemplos permiten ver cómo las tres variables de diferenciación pueden cambiar de acuerdo con circunstancias especiales. Un colegio de enseñanza media, por ejemplo, puede tener un bajo grado de diferenciación vertical o jerárquica, nula dispersión espacial y, sin embargo, un alto grado de diferenciación horizontal, de acuerdo con las opciones de aprendizaje que se ofrecen y los servicios existentes.

La dimensión de formalización

De las variables estáticas, la formalización es la que más afecta a la persona y la que a su vez recibe con mayor énfasis sus reacciones. No es una casualidad que Weber trabajase en la burocratización, que en gran medida se ha tomado como sinónimo de formalización, como factor clave del éxito organizativo, y sea la dimensión de la que se han desdoblado las demás.

Formalización es la variable que prescribe cómo, cuándo y quién debe realizar las tareas. No se puede afirmar que la mayor o menor formalización sea buena o mala, sino que depende del camino que haya adoptado, y éste a su vez está condicionado por varios factores. Parece evidente en los resultados de las investigaciones que la tarea que se realiza, el conocimiento para su realización y la naturaleza del personal implicado están estrechamente relacionados con el grado de formalización. Las investigaciones han demostrado que la eficacia organizacional sólo se consigue con una combinación óptima entre estos factores. Además, parece deducirse que el conflicto que normalmente provoca alguna forma de formalización es beneficioso en determinadas situaciones dentro de un proceso innovador. En definitiva, la formalización es un aspecto esencial de la estructura y debe ser analizada con sumo cuidado, puesto que pequeñas variaciones en su grado y en sus componentes pueden cambiar de forma esencial las consecuencias organizacionales.

Aunque poco citado en los trabajos sobre estructura, no es posible ocultar que Weber es en realidad el padre de la mayor parte de los estudios sobre formalización y que su modelo de burocracia ha sido la base de la mayor parte de los estudios, del vocabulario y de la metodología utilizada. Detrás de la definición de formalización están fundamentalmente lo que él denomina las normas y procedimientos diseñados para manejar las situaciones creadas dentro de la organización.

Todos los aspectos de la formalización son bastante complejos en su análisis y en su exposición. Pensemos, por ejemplo, en un aspecto tan sencillo como es el horario en que trabaja una persona dentro de la institución escolar. En unos casos, el horario se mantiene totalmente rígido; por ejemplo, es imprescindible entrar a las nueve de la mañana y salir a las cinco de la tarde. En el caso de la Enseñanza Media, el número de horas de los alumnos no tiene que ser igual al de horas lectivas de cada profesor, el horario se hace menos rígido y las horas de entrada o salida son variadas en una combinación

de intereses personales y necesidades del Centro. El profesor de este nivel tiene una menor formalización en el horario. En otros tipos de actividades, como en la investigación, el grado de libertad de entrada y salida es máximo y lo único que se pide al personal es que cumpla una función con un nivel de calidad establecido.

En algunos casos el número de horas que se debe permanecer en el Centro es constante con valores absolutos mensuales, pero los momentos de entradas y salidas difieren con las necesidades o los gustos personales de cada miembro. Este es el horario flexible actualmente en marcha en muchas empresas de los países industriales. Parece ser que todas las fórmulas son válidas en principio, sin embargo, los condicionantes que determinan su entorno es lo que hace que un sistema u otro tenga mejores o peores resultados.

Con los sencillos ejemplos anteriores se puede llegar a una idea clara de que las normas pueden variar desde una exigencia máxima hasta permitir una total laxitud. Un ejemplo sencillo de procedimientos altamente formalizados es cuando se implanta en un centro escolar un tipo de trabajo en serie, donde unos ciertos papeles pasan siempre por los mismos mecanismos, proporcionan el mismo trabajo y dan como consecuencia las mismas conclusiones. Caso normal suele ser el tratamiento de las solicitudes de ingreso por parte de los padres de los alumnos. Se realizan siempre dentro del mismo impreso y se procesan en la misma forma, dando generalmente las mismas respuestas y el mismo tratamiento.

Este ejemplo es adecuado para mostrar cómo el grado de formalización máxima surge al pasar este trabajo al ordenador. Este facilita la respuesta a la solicitud de acuerdo con una serie de contestaciones perfectamente programadas con anterioridad, y puede provocar en el individuo que la recibe frustración tanto en una situación como en su opuesta. Ante la respuesta totalmente mecanizada, impersonal, el padre del alumno o el propio alumno siente frustración al sentir la impresión de que su solicitud no es igual a la de cualquier otra persona y que, en cierta forma, él es una persona distinta y debe ser tratado de una forma distinta. Sin embargo, la verdadera frustración ocurre en el caso opuesto cuando la respuesta que se recibe es verdaderamente especial. En el caso, por ejemplo, de recibir una contestación claramente distinta que la del resto de los aspirantes a la plaza de un centro determinado, la situación personal que esto puede producir llega a alcanzar altos niveles de exasperación. El individuo siente una verdadera frustración, una especie de diferenciación y marginación en relación con el resto de los que le rodean.

Si la formalización la situamos en un continuo, podemos alcanzar un extremo en el cual no existen ningún tipo de procedimientos para la solución de las situaciones organizacionales. En estos casos los miembros de la organización deben decidir por sí mismos cómo resolverlos. Perrow (110) pone ejemplos de situaciones en las que los miembros de algunas organizaciones tienen que hacer verdaderos esfuerzos de intuición e inspiración para resolver los casos que se les presentan, pues las situaciones son verdaderamente únicas y las respuestas son imposibles de programar con antelación. Cuando puede diseñarse una situación, peculiar de una organización o de un departamento, y se repite una serie de veces, se convierte en rutinaria y permite el desarro-

(110) Perrow, Charles: «A Framework for the Comparative Analysis of Organizations». *American Sociological Review*. Vol. 32, n.º 2, Abril 1967, p. 196.

llo de procedimientos para manejarla. Es la formalización, el establecimiento de normas.

En realidad, las organizaciones no formalizadas son aquellas que se enfrentan constantemente con situaciones nuevas sobre las cuales no existían precedentes. Ejemplos típicos de este tipo de organizaciones son los departamentos de investigación que pueden existir en cualquier centro universitario. Aunque conocen la metodología, los resultados y los planteamientos, cada situación les fuerza a innovar.

En las organizaciones escolares abundan problemas humanos, y como tales están constantemente ante nuevas situaciones a las que hay que hacer frente, especialmente por parte de los puestos no docentes.

No importa mucho que los procedimientos o normas están fijados o no por escrito. En muchos casos las normas no escritas pueden con frecuencia atar tanto más que las escritas. En realidad, en las investigaciones realizadas en centros escolares se puede observar que las normas no escritas llegan a constituir procedimientos prácticamente imposibles de cambiar, entre otras razones porque han sido sedimentados con el tiempo. No obstante, la mayor parte de las investigaciones utilizan el sistema escrito como base de la evaluación y análisis, puesto que, como muestran Hage y Aiken (111), es difícil realizar investigaciones sobre normas no escritas, aunque sobre ellas sean conscientes todos los miembros de la institución.

Hage insiste en el primer punto cuando afirma:

«Las organizaciones aprenden de las experiencias anteriores y emplean las normas como depósito de tal experiencia. Algunas organizaciones codifican cuidadosamente cada tarea, describiendo los detalles específicos, asegurando luego el cumplimiento de la prescripción del cargo. Otras organizaciones definen los cargos de manera poco rigurosa y no vigilan cuidadosamente el comportamiento de trabajo. La formalización o estandarización se mide por la proporción de cargos codificados y el grado de variación tolerado dentro de las normas definitorias del trabajo. A mayor proporción de cargos codificados y a menor radio de variación permitida, mayor formalización en la organización» (112).

En otra investigación de Hage y Aiken, realizada posteriormente, se utiliza en esencia la misma definición de formalización, y afirma:

«La formalización representa el uso de normas en una organización. La codificación de los cargos es una medida de la cantidad de normas que definen las funciones de los ocupantes de los cargos, en tanto que la observancia de las normas es una medida de su empleo. En otras palabras, la variable de la codificación de cargos representa el grado en que las descripciones del cargo están especificadas y, la variable observancia de normas, se refiere al grado en que se supervisa el cumplimiento de las normas establecidas en la codificación del cargo por parte de

(111) Hage, Jerald y Aiken, Michael: *Social Change in Complex Organizations*. Nueva York, Random House, Inc., 1970, pp. 22-23.

(112) Hage, Jerald: «An Axiomatic Theory of Organizations». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 10, n.º 3. Diciembre, 1965, p. 295.

los funcionarios. La codificación del cargo representa el grado de estandarización del trabajo, en tanto que la observancia de las normas es una medida que la libertad de comportamiento tolerará a partir de las normas» (113).

Para conocer todos estos aspectos, se solicita a los miembros de la organización responder a una serie de preguntas que recaen directamente sobre cada aspecto, y posteriormente las medidas de sus percepciones sobre su propia realización se emplean para determinar el grado de formalización de las organizaciones.

En el trabajo anteriormente citado de Pugh y sus colaboradores sobre la dimensión de la estructura organizacional, se encuentra una perspectiva similar al definir la formalización como «el grado en que las normas, los procedimientos, las instrucciones y las comunicaciones están escritas» (114). Estos autores incluyen también el concepto de «standarización» como el grado en que existen normas o definiciones que intentan cubrir todas las circunstancias en que se aplican invariablemente, y le consideran una de las dimensiones básicas de la estructura organizacional. Con estas variables se trabaja a base de utilizar registros y documentos de la organización para determinar aspectos como número, tipo de procedimientos y proporción de empleados que poseen manuales de instrucciones. Un análisis de las firmas inglesas estudiadas por estos autores revela que la estandarización y formalización se combina con la especialización cuando las escalas componentes son analizadas por un nuevo factor. A este factor le llaman los autores «estructuración de actividades», para ellos éste es un punto importante, puesto que pone en primer lugar la especificidad de las funciones como factor esencial al analizar la formalización. En situaciones altamente formalizadas, estandarizadas y especializadas, el ocupante de un puesto dentro de la institución tiene su comportamiento bastante especificado, quedándole muy poca oportunidad para su propia iniciativa al realizar sus tareas.

Entre la burocracia y la tecnocracia

Las estructuras de nuestras organizaciones escolares son claras y transparentes, se les puede observar, analizar y evaluar. Dada su simplicidad es relativamente fácil la tarea, pero no es sencillo explicar cómo corregirlas y hasta qué punto esto es factible (115).

Aunque las situaciones no son comparables, no ha avanzado apenas la organización en los últimos cincuenta años. Existió un empuje considerable en los años treinta, pero a partir de entonces las vicisitudes de una postguerra, con unos postulados burocráticos basados en las razones políticas que se mantuvieron a lo largo de las décadas de 1950 y 1960 sin paralelismos con la evolución económica y cultural de la sociedad, dieron lugar a una ruptura de la evolución sistemática de la organización escolar. No sólo se produjo la

(113) Hage, Jerald y Aiken, Michael: «Relationship of Centralization to Other Structural Properties». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 12, n.º 1, Junio 1967, p. 79.

(114) Pugh, D. S. y otros: «dimensions of Organizational Structure» *Administrative Science Quarterly*. Vol. 13, n.º 1, Junio, 1968, p. 75.

(115) Jaques, Elliott: *A General Theory of Bureaucracy*. Heinemann, Londres, 1976.

oposición a toda organización burocrática (116), como de una forma u otra existía en el mundo (117), sino aquí acompañada de un sentido de frustración y deserción.

La Ley General de Educación de 1970 llegó demasiado tarde y, sobre todo, cometió errores tácticos en organización que impedían su éxito. Por razones políticas la balanza pasó del extremo burocrático al tecnocrático sin transición y sin asegurarse las más elementales cautelas del cambio organizativo (118). La supresión de la capacidad ejecutiva de los Inspectores y la designación de los Directores por los Delegados provinciales no sólo fue una acción técnicamente discutible, sino que además la falta de coherencia con el proceso del sistema escolar y la pérdida de fuerza de esta corriente ideológica dieron como consecuencia la destrucción del sistema anterior y su no sustitución por otro.

El problema se ha hecho cada vez más profundo, pues en los últimos diez años los centros han aumentado de tamaño, se han hecho más complejos en todas las variables y la formalización casi ha desaparecido. Aunque éste no es lugar para emitir juicios sobre la realidad de la estructura de un Centro, sí es conveniente señalar al organizador que en las investigaciones realizadas por el autor durante los últimos cinco años con 186 Centros, sólo un 14,30 por 100 tienen una estructura distinta de la que resulta de la unión de unitarias en un mismo edificio.

(116) Weinstein, Deena: *Bureaucratic Opposition*. Pergamon Press, Nueva York, 1979.

(117) Sander, Benno; Kline, David K. y Davis, Russell G.: *Formalismo Educativo en los Países en Desarrollo*. Organización de los Estados Americanos, Washington, 1974.

(118) Para un conocimiento de las dos corrientes de tipo estructuralista, la burocracia y la tecnocracia, son interesantes las obras de Nicos P. Mouzelis, *Organización y Burocracia*, Península, Barcelona, 1973 y Manuel García-Pelayo, *Burocracia y tecnocracia*, Alianza, Madrid, 1974.

LA ESCUELA EN TRANSICION

ARTURO DE LA ORDEN *

En sentido estricto, hablar de la escuela en transición no debería suponer especificación alguna del concepto genérico de escuela. En cualquier sociedad y en cualquier época, la escuela, como toda organización, está sometida a procesos de cambio. El dinamismo y la mutación constituyen una característica esencial de la escuela, reflejo del dinamismo socio-cultural, al que la institución educativa no puede sustrarse a responder. La escuela, pues, en todo tiempo y lugar está en transición, o no está. Sin embargo, hay momentos en el devenir histórico de la educación institucionalizada, en que esta característica adquiere un relieve especial y aparece como factor definitorio de la escuela determinando su perfil.

El presente trabajo intenta mostrar que la escuela española hoy —y el término escuela se aplica aquí a las instituciones educativas en su conjunto, desde la escuela de párvulos a la universidad— se halla en uno de esos periodos en que la transición, el cambio de estructuras, objetivos y valores adquiere una relevancia tal que llega a constituir el rasgo fundamental de la institución, en función del cual puede explicarse su configuración global y el comportamiento de sus distintos componentes.

Escuela y sociedad

Resulta inevitable, como pórtico de este estudio, aludir a lo que ya constituye un lugar común en la literatura sociológica y pedagógica, las relaciones entre la sociedad y la escuela. Ciertamente el reconocimiento de la interacción escuela-sociedad entra en el terreno de lo obvio. Se acepta con algunas matizaciones diferenciales que el sistema escolar constituye un subsistema social con una función bien definida: la educación. La sociedad, se afirma, genera la escuela para reproducirse, conservar su identidad y asegurar su permanencia. Esta reproducción afecta tanto a los valores cuanto a las estructuras de la sociedad (1). Naturalmente, la relación entre sociedad y escuela es de doble dirección; su influencia mutua se resuelve en interacción y constituiría un grave error concebir la escuela como un simple mecanismo de transmisión socio-cultural. Las formas de vida y los modelos de comportamiento de una sociedad se traducen en formas educativas y en modos institucionales de realizarlas; pero éstos, a su vez, inciden sobre la sociedad y, en correlación con otros factores sociales, impulsan el cambio permanente en los valores de una comunidad y en sus conductas. Todo esto sin aludir a los efectos en la escuela generados por determinados cambios en la supraestructura social (cambios políticos sustanciales y otros) que, por otra parte, están vinculados y, a veces, son consecuencia de la interacción básica señalada entre el sistema social y el subsistema escolar.

* Vicedecano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación.

El análisis del complejo modelo de relaciones e influencias mutuas entre sociedad y escuela desborda los límites del presente trabajo. Sirvan las precedentes pinceladas de introducción a una somera relación de ciertas formas de influencia de la sociedad sobre la escuela, cuya explicación es necesaria para una mejor comprensión de la situación de la escuela española hoy, objeto específico de este artículo.

En primer lugar, las creencias básicas, costumbres y normas morales específicas de cada sociedad afectan no sólo a la orientación general de la educación que la escuela proporciona —los valores guía de la misma—, sino que, de una forma concreta, determinan las características de los profesores que enseñan y los alumnos que aprenden en la escuela, en cuanto miembros de tal sociedad. A este respecto, Bennet (2) señala que el perfil axiológico de la comunidad a que pertenece la escuela condiciona la forma en que los profesores consideran a los alumnos, sus expectativas respecto de ellos y lo que se espera que aprendan. En este sentido puede afirmarse que el currículum escolar (objetivos y contenidos) se sitúa claramente en la cultura de la sociedad; y, otro tanto puede afirmarse de los métodos de enseñanza y de la evaluación del aprendizaje, o más concretamente, del modo en que se producen los juicios de valor acerca de si los alumnos satisfacen los patrones de rendimiento establecidos.

En segundo lugar, el condicionamiento sociocultural alcanza a las reacciones de los alumnos ante los profesores y ante lo que se espera que aprendan en la escuela. La disposición a aprender en la escuela viene determinada por una serie de factores sociales. La influencia de la clase socioeconómica y otras características familiares constituyen condicionantes básicos de lo que un alumno aprende y está dispuesto a aprender, como han puesto de manifiesto los conocidos trabajos de Coleman (3) y Jenks (4) en Estados Unidos, y otros más cercanos a nosotros, como los realizados por la OCDE (5) y Jiménez Lozano (6).

Asimismo, la situación política y económica del país afecta decisivamente la disposición de los alumnos a aprender, aunque, en este caso, la dirección de la influencia es más difícil de precisar. Los efectos de una situación grave de desempleo o de cierto grado de inestabilidad política producen, combinados con otros factores sociales y familiares, reacciones muy diversas en los alumnos. En cualquier supuesto, la actitud de los alumnos determina en gran medida la respuesta de los educadores que, a su vez, se ven también influidos en sus actitudes por los mismos factores sociales que condicionan las disposiciones de los estudiantes.

En tercer lugar, la escuela resulta fuertemente influida por la estructura de clases y ocupacional de la sociedad a que pertenece. Cuando la diferenciación de las clases sociales es muy pronunciada tienden a surgir diferentes tipos de escuelas para los miembros de las distintas clases. Refiriéndose a Inglaterra, Bennet (2) afirma que, pese a los cambios espectaculares producidos en ese país, persisten ciertas reliquias escolares del antiguo sistema. Otro tanto podríamos decir de España, donde, en parte, los problemas políticos planteados en torno a la enseñanza privada derivan de la estructura de clases y de los esfuerzos por modificar esa estructura. En cuanto a la influencia de la estructura ocupacional es obvio que su importancia radica en el hecho de que, en cierta medida, es función de la escuela preparar a los individuos para la vida, en cuyo ámbito, el trabajo representa una dimensión fundamental. Esta relación es evidente en las escuelas profesionales y en la enseñanza superior, pero su

presencia puede rastrearse en el sistema escolar en su conjunto, ya que, desde el comienzo de la revolución industrial, los cambios tecnológicos y científicos han generado la necesidad de generalizar en la población trabajadora ciertos niveles de destrezas y de formación general, como base necesaria para su entrenamiento profesional específico y para garantizar una posible reconversión profesional ante futuros cambios tecnológicos en el trabajo. En este sentido la escuela, en general, no puede sustraerse a esta demanda de la estructura ocupacional actual y futura.

Finalmente, es necesario destacar que el condicionamiento cultural de la escuela no se limita a los objetivos, contenidos y métodos de la enseñanza, sino que opera también determinando el tipo de personalidad de los profesores, las conductas relacionales de unos profesores con otros y, especialmente, su comportamiento frente a los alumnos. Estas conductas afectan decisivamente la percepción, por parte de los alumnos, de lo que un adulto es, de lo que significa ser adulto; y esta percepción desencadena el proceso de modelamiento de la conducta del estudiante, a través de la imitación, como ha puesto de relieve la multitud de estudios sobre aprendizaje social, entre los que cabe destacar los trabajos de Bandura (7). Naturalmente, y con más fuerza que los profesores, los padres también ofrecen «modelos» de adulto dentro de la familia y, en esta línea, no cabe desdeñar la influencia de la familia en la escuela, cuyas relaciones vienen a su vez determinadas por factores socioculturales.

Si a estos modos de influencia general de la sociedad sobre la escuela unimos la ejercida en cada escuela a través de la administración del sistema educativo en que los centros se integran, y la derivada de la peculiar configuración y características de la comunidad local en que la escuela se halla situada, tendremos un cuadro, aunque incompleto, claro, del fuerte condicionamiento social de la educación institucionalizada, como marco obligado de referencia al describir la situación de nuestra escuela en transición.

La escuela y la crisis de la calidad educativa

La escuela actual y su problemática son el resultado de un largo proceso cuyas raíces se hunden en la historia. Pero sus antecedentes más próximos permiten explicar satisfactoria, aunque quizá no completamente, la situación escolar de hoy, sin necesidad de recurrir a los orígenes de la sociedad y de la escuela.

A partir de la revolución francesa, en los albores de la contemporaneidad y coincidiendo con el proceso de industrialización de las naciones europeas, se desarrolla el movimiento hacia una educación universal, gratuita y obligatoria que en cada país adoptó formas distintas acordes con su evolución social, política y económica. Acompañando a este movimiento, se desencadenó una lucha también de carácter político, centrada en el problema de la secularización de la enseñanza. Para las fuerzas liberales emergentes, la escuela gratuita y obligatoria habría de ser única y laica; para las fuerzas conservadoras tradicionales, el ideal radica en mantenerla confesional. En cualquier caso, se estaba perfilando el carácter de servicio público de la educación, que se concretaría en los sistemas escolares nacionales. Todo ello acontecía en el clima cultural del Romanticismo, con el predominio en el campo intelectual, primero, de los sistemas filosóficos idealistas postkantianos y, después, del positivismo cientifista.

Por su parte, en el campo de la reflexión educativa, junto a la influencia de Pestalozzi apareció, como obra de un filósofo, Herbart (8), una concepción apoyada en la ética y en la psicología, que había de marcar el rumbo de la nueva ciencia, independiente del tronco filosófico tradicional, que conocemos con el nombre de Pedagogía.

Desde el punto de vista de la escuela elemental, la gran innovación del siglo XIX es la graduación escolar. A lo largo de toda la centuria, se va perfilando el esquema de la escuela graduada, ya apuntado en el sistema lancasteriano. El impulso hacia la graduación viene dado por la considerable afluencia de alumnos a las escuelas, como consecuencia del fenómeno socioeconómico de la progresiva concentración de la población en los núcleos urbanos industriales y la paulatina penetración en el campo social de la idea de una educación popular generalizada. Esta modificación de las estructuras escolares implica algo más que la mera mecánica de organizar a un mayor contingente de estudiantes, como respuesta a la presión ejercida por el incremento de la población escolar. Supone, sobre todo, una nueva perspectiva, una redifinición de los objetivos de la educación y de la escuela, efecto, a su vez, de la misma causa que motivó el incremento de la demanda escolar. Esta causa no es otra que la transformación de las estructuras sociales y la modificación profunda de la jerarquía de valores, de las creencias y costumbres de la sociedad. Incluso en España, ausente en las etapas iniciales de la revolución industrial, se postula en 1821, durante el trienio liberal, la enseñanza obligatoria y gratuita para el pueblo (9).

El modelo de la escuela graduada se desarrolla aceleradamente en Estados Unidos y más lentamente en Europa. En la primera mitad del siglo XIX se va perfilando la escuela secundaria académica, como preparación para la Universidad (liceos, gimnasios, institutos); aparecen y se refuerzan las escuelas normales para la preparación de los maestros; se procede a la reorganización universitaria. Pero aún estamos lejos de las modernas escuelas primarias graduadas. En Francia hay que esperar a Thiers y la Tercera República para una cuidadosa normativa de la organización interna de la escuela, consecuencia del gran debate nacional que ajustó el sistema escolar a la nueva sociedad burguesa y nacionalista (10).

En España, la situación es aún menos definida. Desde el Plan Quintana (1813) al Plan Moyano (1857) se suceden diversas ordenaciones educativas al ritmo de los cambios políticos que, en muy escasa medida, influyen en la organización de los centros docentes. En efecto, la implantación formal de la escuela graduada en nuestro país se realiza al finalizar el siglo con el Decreto-Ley de 23 de septiembre de 1898 que reorganiza las escuelas anejas a las normales, extendiéndose después el modelo graduado a otras escuelas públicas por R. D. de 6 de mayo de 1910 (11). Todavía en 1923, la proporción de este tipo de centros frente al de pequeñas escuelas unitarias es mínima. De un total de 27.080 escuelas, 26.439 son unitarias (97,6 por 100) y sólo 641 graduadas (2,4 por 100) (12).

Durante todo el periodo de la Restauración, los ideales de modernización de la escuela, como respuesta a los valores sociales del liberalismo, asumidos por una capa de la burguesía ilustrada española, están representados por los esfuerzos de la Institución Libre de Enseñanza, al margen de la acción del Estado. Habría que esperar a la Segunda República para que el sistema escolar en su conjunto intentara adecuarse a las nuevas condiciones sociales. La gue-

rra civil y el largo periodo de postguerra cortarían violentamente el desarrollo de las tendencias predominantes representadas por los epígonos de la Institución Libre que ejercen su influencia a través del Museo Pedagógico y la Revista de Pedagogía, apoyando decisivamente la política y acción educativas de la administración republicana. Durante dos décadas, 1939-1959, la escuela española es reflejo del anacrónico esquema ideológico de un Estado autoritario y dogmático anclado en unos supuestos valores nacionales tradicionales que son impuestos por la fuerza. Por otra parte, la indigencia intelectual y económica del país se traduce en una escuela pública sin pulso y sin medios, unas estructuras organizativas elementales, un profesorado luchando por la supervivencia física, y reducida su función a la de mero mecanismo de transmisión y control de la esquemática, simplista e impuesta ideología oficial.

A partir de la década de los años sesenta, y en concordancia con los cambios económicos y sociales que se producen en España, como consecuencia de su apertura a una Europa en proceso de crecimiento y desarrollo material, la escuela española comienza a dar signos de vitalidad. Aparecen nuevos programas y planes de estudio, nueva organización —se afirma el modelo graduado—, nuevos edificios y mejores instalaciones y equipos, y nuevos y más textos y material impreso y audiovisual; pero, sobre todo, surgen nuevas actitudes sociales ante la escuela. Superadas en cierto grado las necesidades vitales más acuciantes y las exigencias primarias (comer, vestirse, protegerse), la sociedad española empieza a preocuparse de problemas a medio y largo plazo, de futuras situaciones deseables. Entre ellas, las que pueden derivarse de la educación ocupan un lugar importante en la conciencia colectiva; y la escuela se va configurando como punto de convergencia de necesidades y aspiraciones sociales. La Ley de Educación de 1970 abre nuevamente el gran debate nacional sobre la escuela, artificialmente interrumpido durante un largo periodo. La Ley de Educación intenta unos ajustes técnicos de la escuela en orden a racionalizar la enseñanza y adecuarla a las exigencias de una sociedad con un cierto nivel de afluencia económica, donde la dinámica productivo-consumista enmascara graves tensiones sociales. La Ley fracasa en su intento de mantener y perpetuar con retoques técnico-administrativos los valores, grandes objetivos y principios considerados intangibles en el entramado ideológico del sistema político, poniendo de manifiesto el gran distanciamiento aún existente entre la escuela, aunque se presentara como técnicamente actualizada, y las aspiraciones sociales y educativas de amplios sectores de la comunidad nacional, incluida una gran mayoría del profesorado.

La aparición de los primeros síntomas de la crisis económica en 1973 y los cambios políticos que se inician en 1975 modifican radicalmente el escenario social y precipitan la eclosión de las tensiones educativas. En los últimos quince años se han multiplicado los centros escolares; se ha incrementado su tamaño y complejidad, por efecto de una política de concentración escolar; se han reequipado con más y mejor material didáctico; ha crecido espectacularmente el número de profesores; se ha prolongado significativamente la escolaridad obligatoria, y ha aumentado considerablemente el número de alumnos en todos los niveles del sistema. Sin embargo, quizá nunca ha sido mayor la insatisfacción social con la escuela o, al menos, nunca se ha manifestado la insatisfacción con la intensidad y extensión con que aparece en los últimos años. No es esa la escuela a que la sociedad aspira. Ni sus objetivos, ni su organización y gestión, ni sus relaciones con la comunidad a que sirve, ni sus

resultados parecen ajustarse ni aun acercarse al modelo deseado, y quizá lo más grave, no hay acuerdo básico sobre el modelo. La crisis económica, la crisis social y la crisis política se reflejan y reproducen en la crisis de la escuela.

En la actualidad, y en España, la crisis de la educación es percibida en los más diversos ambientes —políticos, sindicales, académicos y profesionales y en la propia administración del sistema— como una «crisis de calidad». El término calidad es la panacea explicativa de cualquier situación, deficiencia o problema educativo; el logro de la «calidad» es —se dice— el objetivo prioritario de tal o cual programa de acción política, administrativa o técnica en educación; incluso, las innovaciones y hasta algunos proyectos de investigación se colocan bajo el gran paraguas de «fomentar la calidad de la educación»; multitud de reuniones de expertos, técnicos, administradores y científicos de la educación se centran en la discusión del gran problema de la educación en nuestro tiempo, su calidad.

Pese a la permanente referencia a la calidad de la educación, son muy pocos los trabajos que han intentado precisar su concepto y menos aún los que pueden reclamar éxito en esta empresa. La primera aproximación al tema tiene un carácter negativo, se habla de calidad frente a cantidad y carece del matiz valorativo de carácter positivo normalmente asociado con la palabra calidad. Son aspectos cualitativos aquellos que *no* son cuantitativos, o, mejor aún, que no pueden ser expresados cuantitativamente o presenta grandes dificultades su cuantificación.

Renunciando de entrada a un análisis en profundidad del tema (13) me permito formular una afirmación que no rebasa los límites de lo obvio, pero que, en mi opinión, puede suponer el comienzo de un proceso de clarificación del problema: la calidad de la educación sí es algo más que la expresión de un intento de enmascarar nuestra ignorancia sobre la educación o nuestra pobreza conceptual y de teorización, se identifica con un conjunto coherente de características del proceso y del producto educativos en su totalidad y de los distintos elementos que en ellas se integran, independientemente de que sean cuantificables o no. La calidad se asocia, pues, a unas características positivamente valoradas independientemente de que las facetas del proceso o del producto que las poseen se clasifiquen como cualitativas o cuantitativas. Si los elementos del proceso o del producto educativos presentan tales características estaremos ante una manifestación clara de una educación de calidad. Hago la doble referencia al proceso y al producto, porque en educación el proceso tiene un valor sustantivo. Aquí, ciertamente, el fin no justifica los medios y el logro de un resultado deseable no puede plantearse como efecto de un proceso que suponga detrimento para la persona, o que vulnere en algún sentido o medida los principios éticos, sociales o, incluso, económicos, en que se apoya la vida del hombre. En otras palabras, un producto educativo de calidad exige a su vez calidad en el proceso educativo.

Pero, retomando el hilo de nuestro argumento, no parece que hayamos avanzado mucho en la determinación del concepto de calidad educativa al identificarlo con un conjunto coherente de características del proceso y el producto de la educación y de sus diversos elementos o facetas. El aspecto crítico de la cuestión sigue siendo la identidad de tales características. ¿Qué características deben poseer el proceso y el producto para constituir una educación de calidad?

Sin duda, las respuestas posibles, en forma de relaciones de características concretas, son muchas y muy diversas entre sí. Todas las variaciones en la concepción del hombre y de la sociedad, en los sistemas de valores, en las culturas, en las ideologías, en las actitudes, en los intereses, etc., se proyectarían en otras tantas listas diferentes de características del proceso y del producto de la educación como determinantes básicos de su calidad. Nos encontramos, pues, con el hecho de que el concepto de calidad educativa es aplicable a múltiples formas de educación, en muchos casos incompatibles entre sí. La calidad de la educación es un concepto relativo, no identificable con una estructura fija, única del proceso y del producto educativos. En última instancia, la calidad educativa se define por un juicio de valor que puede apoyarse en criterios muy distintos.

Aceptar esta conclusión no supone, sin embargo, el punto final a la reflexión sobre la calidad de la enseñanza, ni la renuncia a todo intento de precisión del concepto. En efecto, si de la consideración de las características concretas del proceso y el producto educacionales, pasamos a contemplar, en un segundo grado de abstracción, las distintas formas de una educación de calidad, cualquiera que sea la lista de características concretas que las definen, encontramos algunos rasgos comunes a todas ellas. Es cierto que cada una deriva de un sistema de valores diferente y que incluye fines, objetivos y procesos distintos, pero todas poseen un atributo común, todas se caracterizan por un sistema de coherencias. La calidad de la educación, cualquiera que sea la estructura de su proceso y su producto, exige coherencia entre:

- Un sistema de valores y los fines de la educación (el sistema de valores es naturalmente el de la comunidad a quien la educación sirve).
- Los fines de la educación y los objetivos específicos establecidos como guía de la acción educativa.
- Los objetivos establecidos y los realmente intentados por instituciones y educadores.
- Los objetivos realmente intentados y los procesos para alcanzarlos.
- Los objetivos realmente intentados y los alcanzados de hecho.

Este sistema de coherencia constituye, a mi modo de ver, el prerrequisito fundamental de la calidad de la educación y la primera aproximación a una definición formal de la misma. El fallo en cualquiera de los niveles de coherencia supone una seria limitación a la calidad, tanto más grave cuanto más se acerque a las bases del sistema.

Parece evidente que la percibida y clamorosamente expresada inadaptación de la escuela a las necesidades sociales, a los alumnos y a las exigencias puestas de manifiesto por las aportaciones de las ciencias humanas es un claro indicador de incongruencia entre valores sociales y fines de la educación y entre éstos y los objetivos y procesos educacionales. En otras palabras, la crisis de la escuela es, ante todo, una crisis de calidad. La incoherencia a estos niveles básicos explica, como afirma Gloton (1), que los sucesivos proyectos de reforma estén condenados de antemano y hayan de ser abandonados apenas puestos en marcha. Las reformas educativas nacen instaladas en un error que la realidad no perdona: intentar simplemente mejorar un estado de cosas, conservando los elementos básicamente nocivos (las incongruencias) e ignorando otros que han sido superados y sólo constituyen ya un peso muerto en el sistema. Otros síntomas de la crisis de la escuela revelan incohe-

rencias en niveles menos profundos. Así, la demanda creciente y no satisfecha de formación y conocimientos o el incremento de los fracasos escolares, que empieza a causar serias preocupaciones en la Administración, y alarma en la opinión pública, constituyen también manifestaciones de una educación de escasa calidad por revelar incongruencias entre los objetivos proclamados y los reales, o entre éstos y los resultados o productos.

Estas incoherencias entre percepciones y valores sociales, fines, objetivos y productos de la educación apuntan la necesidad insoslayable de replantear la función de la escuela y de revisar en profundidad nuestra concepción del centro educativo. Parece evidente que la idea de una escuela autosuficiente, encerrada en sí misma, al abrigo de unas estructuras rígidas que la protejan del mundo exterior, separándola de él (1), no tiene muchas probabilidades de ofrecer una respuesta eficaz a las exigencias de nuestra sociedad. Por otra parte, es necesario aceptar que la escuela hoy está perdiendo el monopolio de la formación. Multitud de agencias sociales (medios de comunicación, empresas, instituciones, asociaciones, etc.) constituyen en la actualidad un entramado complejo que influye sistemática e intencionalmente sobre el individuo modelando sus estructuras intelectuales y el conjunto de su personalidad.

Pero decir lo que la escuela no debe ni, quizá, puede ser, no significa que esté clara la idea de una escuela capaz de satisfacer, a un nivel aceptable de eficacia, las necesidades y exigencias formativas en la sociedad española hoy y en un futuro previsible. Recurrir a la dicotomía escuela tradicional-escuela nueva, como contraste entre lo que es y lo que debe ser, equivaldría a hipersimplificar el problema sin avanzar significativamente hacia su solución, ya que los términos «tradicional» y «nueva» aplicados a la escuela no pasan de ser estereotipos carentes de contenido tanto en la realidad como en la teoría de la educación en nuestros días. La idea de la escuela posible y deseable sólo puede surgir de la proyección convergente de lo que la escuela es y de las aspiraciones vitales y educativas de nuestra sociedad hoy. El resto del presente estudio se centrará en el intento de perfilar la escuela como realidad dinámica en un contexto social también dinámico.

La escuela en transición

El fermento perceptible en la educación española se explica en gran parte por los profundos cambios en nuestra sociedad. Pero sólo un análisis superficial y miope podría atribuir a la transición política el profundo proceso de transformación de la escuela. La transición política ha contribuido ciertamente a poner de manifiesto la necesidad de orientar la marcha de la escuela hacia unas metas que antes aparecían más difuminadas y ha supuesto también un impulso importante al movimiento de adaptación escuela-sociedad. La escuela española está en transición desde antes de producirse los cambios políticos hacia la democracia y seguirá evolucionando cuando las formas políticas alcancen un relativo grado de estabilidad. En realidad, nuestra escuela está recorriendo aceleradamente el camino hacia la modernización de las estructuras educativas, que debió comenzar hace un siglo, y que pese a ciertos intentos esperanzadores, como las iniciativas de la Institución Libre de Enseñanza (14) y las reformas de la Segunda República (15), no se enfiló con fuerza, decisión y eficacia hasta bien avanzada la segunda mitad de esta centuria, en la década

de los años sesenta. La aceleración de los cambios en las estructuras económicas producida en esos años y las modificaciones paralelas, aunque más recientes, en el sistema de valores y modos de comportamiento social, muy permeable a las influencias exteriores, junto a los desarrollos de la ciencia, la tecnología y las instituciones sociales, al incrementar el número y complejidad de los problemas de los ciudadanos en nuestro país, han determinado los cambios escolares hacia una modernización del sistema para adecuarse a las exigencias de una sociedad también modernizada. Para hacer frente a los problemas en una sociedad compleja, sus miembros deben ser capaces de tomar decisiones responsables y bien informadas y ello exige un alto nivel de conocimiento, percepción y comprensión social, curiosidad intelectual y responsabilidad personal. La satisfacción de estas necesidades formativas es la función capital de la escuela hoy en España y en el ámbito cultural en que se halla inserta.

Pero la escuela española, dada su muy reciente evolución, está aún lejos del modelo de institución propio de sociedades en fase avanzada de desarrollo. Ya ha perdido en buena parte los rasgos arcaicos que la caracterizaban hace tan sólo un cuarto de siglo —dogmatismo, elementalidad estructural y funcional, marginación de las corrientes sociales y culturales, pobreza cuantitativa y cualitativa de profesorado y servicios, etc.—, pero su desarrollo en la línea apuntada es aún muy incompleto. Afortunadamente, la meta y la orientación son claras. Las características de la sociedad española, la nueva sensibilidad pública hacia la educación y la teoría pedagógica determinan casi inexorablemente el rumbo. Nuestra escuela no es ya la de ayer, arquetipo educativo de una sociedad rural, avanza hacia el modelo educativo propio de las sociedades industriales. Podría definirse como una escuela en transición en el contexto de una sociedad en transición también.

Pero esta transición de la escuela, como toda transición en el ámbito social, no se produce sin conflicto. Hay conflicto entre las concepciones de padres, profesores, directivos y administradores respecto a distintas facetas de la educación y de la escuela. Las distintas fuerzas políticas y sindicales interpretan de forma diversa las posibles alternativas de solución a pequeños y grandes problemas, e incluso difieren en la percepción y planteamiento de los mismos. Se constata un alto grado de inquietud en el profesorado que acentúa su militancia gremial y política y percibe que su papel y funciones tradicionales están cambiando: los viejos esquemas están cambiando, sin que aparezca con claridad el nuevo perfil profesional; asimismo, intuye que sus nuevas responsabilidades sobrepasan su potencial de respuesta proporcionado por una formación muy sesgada hacia el ámbito cognitivo con evidente abandono de las facetas actitudinales, artísticas y sociales tan útiles, por ejemplo, para hacer frente a los problemas de toda índole que plantea la educación en los centros docentes ubicados en la periferia de las ciudades industriales, donde los alumnos con un grado familiar de escasa preocupación por cuestiones académicas, y en situación laboral y económica marcada por el desempleo, viviendo dramáticamente los cambios casi revolucionarios en las relaciones familiares y sociales, y sometidos a intensas y permanentes llamadas a satisfacer las innumerables necesidades más o menos artificialmente creadas a través de los medios de comunicación, distan mucho de ajustarse al paradigma del dócil escolar de tiempos más tranquilos, que acepta el código explícito o implícito de las relaciones educativas.

Sin embargo, y pese a la valoración negativa que inicialmente pueda otorgarse a esta situación, las tensiones y conflictos aludidos son síntomas esperanzadores de la vitalidad de la escuela y del mundo de la educación. Nadie se preocupa por algo muerto; el conflicto surge del interés, de la percepción del valor de la escuela como punto de incidencia de múltiples aspiraciones personales y sociales. En esta perspectiva, la transición conflictiva puede considerarse como un paso obligado hacia una escuela que responda más plenamente a las exigencias educativas de una sociedad avanzada, más libre y más justa.

Pero, ¿cuál es la situación real de la escuela española en relación con el modelo hacia el que tiende? Consciente de todas las limitaciones inherentes a cualquier intento de caracterizar situaciones humanas complejas, ofrezco a continuación los que considero los rasgos más relevantes de la escuela española hoy.

- 1) **Pretende dar respuesta a ciertas exigencias que se han incorporado al elenco de creencias, valores y principios básicos de nuestra sociedad, determinando a quién, para qué y cómo debe educar la escuela**

Entre ellas cabe destacar:

- a) *Igualdad de oportunidades educativas* para todos los miembros jóvenes de la comunidad. Aunque se trata de un principio plenamente aceptado en nuestra sociedad —al menos no públicamente negado—, resulta evidente que no puede ser considerado en términos absolutos. Su proyección real se limita a lograr el objetivo de proporcionar educación general y profesional gratuita, financiada con fondos públicos, a todos los españoles independientemente de su origen social, credo religioso y político y situación económica. En muchos casos, el logro de este objetivo implica la prestación, también gratuita, de servicios tales como transporte y comedor escolar, becas y ayudas, subvenciones, textos y material escolar y otros, además de la enseñanza propiamente dicha. Por otra parte, la igualdad de oportunidades tampoco supone una acción educativa igual para todos, sino la oferta de programas diferentes de acuerdo con las características y necesidades de los alumnos y con sus futuros planes educativos y profesionales.

Si en el plano teórico la disensión sobre el principio es mínima, en la práctica las oportunidades educativas varían muy sensiblemente según las zonas geográficas y los niveles socioeconómicos. Las oportunidades en las zonas rurales deprimidas y en los cinturones industriales de las grandes ciudades son menos que en los núcleos urbanos y en las comunidades de alto nivel de renta, como han puesto de manifiesto los estudios americanos (3) y (4) y europeos (5) antes citados. Sin embargo, y por efecto de una decidida voluntad social e incluso política, las diferencias en oportunidades de educación, aunque muy lentamente, van reduciéndose y el perfil de una escuela compensatoria va progresivamente afirmándose.

- b) *Incremento del periodo de escolaridad*, con la doble consecuencia de extender la acción de la escuela a un número considerablemente ma-

yor de estudiantes y de ofrecer una educación de superior calidad, más completa y adaptada a las exigencias de la vida en una sociedad compleja. La extensión de la escolaridad, que permite un más amplio desarrollo de las potencialidades de cada individuo, es la respuesta de la escuela a la demanda social de más y mejor educación para todos.

c) *Oferta educativa diversificada y atención a las diferencias individuales.* Aunque en esta línea la escuela española está en sus comienzos, al menos se ha puesto en movimiento. La idea de adecuar la educación a las diferentes características y necesidades de los alumnos y de personalizar la acción educativa está tomando cuerpo. Han surgido serias dudas sobre la validez del programa único, y la opcionalidad ha hecho, bien que tímidamente, su aparición en nuestro panorama escolar. La escuela comprensiva para todos los alumnos con un núcleo común y opciones múltiples se halla lejos, pero está en el horizonte, especialmente en el nivel secundario. El tratamiento didáctico diferencial es, en muchos ya, algo más que una mera aspiración utópica. En otras palabras, han aparecido los primeros signos en la sociedad y en la escuela de una matización del rumbo: la idea vigente de más educación para todos se está transformando, sin renunciar a ella, en un óptimo de educación para cada uno.

d) *Énfasis en los valores y necesidades de nuestra sociedad.* A la acción tradicional, centrada fundamentalmente en la transmisión de los conocimientos organizados y el desarrollo intelectual, la escuela hoy trata de incorporar, a veces aceleradamente, programas coherentes de educación para las relaciones sociales, la responsabilidad cívica, la consolidación y expansión de las libertades públicas y el respeto de los derechos humanos, la competencia económica, etc., en el marco de los estudios sociales, uno de cuyos capítulos esenciales está constituido por la enseñanza de la constitución, de la naturaleza de una sociedad libre y democrática y el gobierno representativo. Junto a esta realidad, la escuela empieza a mostrar sensibilidad hacia problemas sociales tan importantes como la inestabilidad de la familia, el desempleo, la seguridad social, la salud pública, el medio ambiente, los conflictos entre distintos grupos, e incluso por las relaciones internacionales.

2) **Los objetivos de la escuela**

Las expectativas sociales apuntadas en el apartado anterior, los cambios objetivos operados en nuestro país y la evolución del pensamiento y la teoría pedagógica han generado cambios sustanciales en las metas de la escuela.

Los objetivos básicos de desarrollo personal (intelectual, afectivo, corporal) se mantienen, pero con un énfasis mayor en la autorrealización. La escuela centra su actividad en proporcionar a los alumnos los instrumentos de la cultura, especialmente las destrezas básicas de comunicación verbal y no verbal, la manipulación simbólica del mundo cuantitativo, los hábitos y técnicas del trabajo intelectual, etc. Asimismo, pretende ampliar el conocimiento y el interés por las ciencias, las humanidades y las artes. Pero, además, la escuela

actual formula explícitamente metas tales como enseñar a pensar, a razonar, a aprender; desarrollar el interés y la competencia en el mantenimiento de la salud física y mental; preparar al individuo para el uso adecuado del ocio y el tiempo libre; capacitarle para resolver los problemas éticos implicados en las relaciones humanas; etc. En síntesis, la escuela pretende facilitar al alumno una percepción positiva de sí mismo y de sus propias potencialidades.

Pero, quizá, los cambios más espectaculares en el perfil teleológico de la escuela española contemporánea se sitúan en el área de los objetivos sociales, como respuesta a la nueva y acusada sensibilidad educativa de la sociedad, según señalaba más arriba. El desarrollo en el alumno de una actitud de compromiso social y de competencia ciudadana y económica van ganando terreno como metas destacadas de la escuela. No resultan infrecuentes en documentos técnico-pedagógicos, en regulaciones oficiales y en reuniones del profesorado referencias explícitas a objetivos como los siguientes:

- Reconocimiento de la dignidad y valor de otros individuos como personas.
- Respeto, comprensión e interés por otros pueblos.
- Relaciones sanas entre ambos sexos y distintos grupos de edad.
- Comprensión de los cambios en las funciones y responsabilidades de los distintos miembros de la familia.
- Conocimiento de los problemas, valores, características e interdependencia de las distintas culturas regionales y locales de España.
- Conocimiento y lealtad razonada a la Constitución.
- Respeto a la ley y a los procedimientos ordenados para cambiar las leyes y las situaciones sociales injustas.
- Compromiso y participación activa en los asuntos políticos y comunitarios.
- Juicio crítico al interpretar las proposiciones políticas y los temas y procedimientos de gobierno.
- Información y orientación sobre requerimientos y oportunidades profesionales.
- Desarrollo de capacidades, hábitos y actitudes positivos hacia el trabajo.
- Comprensión de la estructura y procesos de la economía nacional.
- Desarrollo del interés y el sentido de la responsabilidad por la conservación y uso racional de nuestros recursos humanos y naturales.
- Etc., etc.

La escuela española avanza en esta línea, aunque aún se halla distanciada de los sistemas escolares de otros países de nuestro ámbito cultural que iniciaron la marcha con anterioridad.

Otra característica de nuestra escuela hoy es la aparición de la conciencia de singularidad de los centros docentes. En efecto, junto a, y en el marco de los objetivos generales del sistema educativo nacional, que venimos comentando, cada escuela se siente impulsada a establecer unos objetivos propios, acordes con sus características peculiares como institución y las necesidades y rasgos específicos de la comunidad entorno. Estos objetivos confieren un carácter distintivo al proyecto educativo de cada centro.

3) La complejidad organizativa

La escuela es, entre otras cosas, una organización cuya complejidad se ha incrementado sensiblemente en el último cuarto de siglo. Las causas de este fenómeno son muchas y muy diversas. Entre ellas, podemos destacar el aumento y concentración del alumnado, la multiplicación de los servicios escolares no estrictamente docentes y los cambios en las teorías pedagógicas con repercusión en la estructura organizativa.

- En primer lugar, el crecimiento vegetativo de la población y la intensidad del movimiento migratorio interno del campo a la ciudad produjeron en las zonas urbanas, y especialmente en los núcleos industriales, grandes concentraciones humanas que, por sus características —gran número de hijos y descubrimiento del valor de la educación elemental para adaptarse al nuevo ambiente—, dieron origen a una extraordinaria demanda de escolarización. Esta demanda se satisfizo creando y construyendo grandes centros docentes. Al mismo tiempo, fueron abandonadas multitud de pequeñas escuelas rurales por falta de alumnado y un número importante de escuelas urbanas también de pequeño tamaño instaladas en locales inadecuados. En pocos años el tamaño medio de la escuela española creció considerablemente y con él la complejidad organizativa.
- En segundo lugar, paralelamente al incremento del tamaño de los centros, y por efecto de los cambios sociales y la correlativa agudización de la sensibilidad ciudadana hacia la educación, los servicios escolares se multiplicaron. Al programa académico tradicional se añadieron enseñanzas y experiencias deportivas y de educación física, artísticas y musicales, y cierta iniciación tecnológica; aparecieron los servicios de orientación personal, escolar y, en cierto grado, profesional; el tamaño de los centros permitió la dotación de instalaciones, equipos y material didáctico, que las pequeñas escuelas hacían antieconómico (gimnasios, laboratorios, talleres, medios audiovisuales, bibliotecas); los servicios de comedor y transporte escolar se generalizaron. Consecuencia también de esta ampliación de servicios fue, naturalmente, un aumento sensible de la complejidad de la organización escolar.
- En tercer lugar, los cambios en las teorías educativas incidieron de alguna manera en la organización de la enseñanza. Las diversas teorías sobre la individualización y personalización educativa, los nuevos modelos de agrupamiento de los alumnos, con énfasis en la flexibilidad, la enseñanza en equipo, la departamentalización como base organizativa de la programación y coordinación didáctica, las exigencias de la evaluación continua y tantas otras nuevas ideas pedagógicas, se tradujeron en una mayor complejidad de las estructuras escolares (16).

En síntesis, por efecto de los factores citados y de otros cuya enumeración no cabe en estas líneas, la escuela española está pasando en un corto periodo de tiempo de una estructura organizativa de gran simplicidad, a otra de relativa complejidad, con las implicaciones de todo orden que este hecho comporta.

4) **Autonomía y participación en las gestión y dirección de los centros**

La existencia de un sistema educativo altamente centralizado ha producido un tipo de escuela uniforme. Las escuelas individuales, en general, carecían de personalidad, de rasgos propios en sus programas, servicios, métodos, organización y funcionamiento interno, perfil profesoral, e incluso en su arquitectura. La diversidad regional, cultural y las necesidades específicas de la comunidad a quien la escuela sirve y del grupo concreto de profesores que la integran, apenas si tenían un leve reflejo en los objetivos, medios, estructura, funcionamiento, gestión y dirección del centro.

Esta situación ha comenzado a cambiar: la descentralización administrativa, efecto de las autonomías regionales, está en marcha; las demandas de intervención en la escuela de la comunidad en torno se suceden; los profesores desean que el perfil del centro refleje sus ideas pedagógicas y sociales. En otras palabras, la escuela española propugna un cierto grado de autonomía compatible con las grandes metas del sistema educativo nacional.

La autonomía supone un proyecto educativo diferenciado; una respuesta específica a las necesidades de los alumnos en un medio social y natural determinado (adaptación de los programas); libertad metódica y organizativa en el marco de unas orientaciones generales flexibles; reglamento académico y disciplinario propio; y capacidad para establecer relaciones de diversa índole con agencias y entidades sociales y con otros centros.

Pero esta autonomía funcional supone cierto grado de autonomía económica y financiera. En la actualidad, el grueso de los recursos económicos de los centros proviene de los fondos públicos y son asignados a los centros por la administración central o autonómica, con indicación precisa de su destino, igual para todos (17). En estas circunstancias, la diferenciación funcional queda limitada a objetivos y programas financiados por las escasas aportaciones de otras entidades (asociaciones de padres, instituciones comunitarias, fundaciones y similares). La tendencia apunta a explorar la posibilidad para las escuelas de elaborar sus propios presupuestos dentro de los límites de los recursos asignados por la administración del sistema y con unas directrices generales que aseguren unos elementos funcionales mínimos comunes.

Las mismas causas que determinan la tendencia a la autonomía impulsan el movimiento hacia la participación de las familias, fuerzas sociales, profesores, e incluso alumnos en la gestión y dirección de la escuela (18).

Parece evidente que en un sistema escolar sostenido por fondos públicos, la sociedad reclame el derecho de estar informada y de controlar la administración de tales fondos y el desarrollo de la educación, además, claro está, de intervenir en la fijación de los fines y medios educativos. Independientemente de la participación de los representantes de la nación en la elaboración de la política educativa en el Parlamento, la comunidad concreta en que cada escuela se inserta manifiesta, con mayor intensidad cada vez, su voluntad decidida de hacer sentir su voz en los problemas escolares. La presencia de la comunidad en la escuela española se realiza a través de la participación de los padres de los alumnos, asociados o no, en la gestión y dirección de la misma. El derecho de participación, por otra parte, ha sido recogido en la Constitución y en la Ley orgánica que promulga el «Estatuto de centros docentes no universitarios». En esta ley, además, se crean en los centros los órganos cole-

giados que posibilitan la intervención ordenada de los padres en la gestión y dirección escolar.

La participación de los profesores en la gestión y dirección del centro, por otra parte, también se ha intensificado en la escuela española actual, aunque, de algún modo y en cierto grado, siempre ha existido. La peculiaridad de la situación actual viene definida fundamentalmente por la presión de las organizaciones profesionales (sindicatos, asociaciones, uniones), que canalizan y potencian la militancia y las reivindicaciones de los profesores, para ampliar e institucionalizar la base participativa, que apunta hacia formas de cogestión de la vida escolar, en detrimento de la dirección unipersonal.

En cuanto a la participación de los alumnos, no aparece como un rasgo generalizado fuera del nivel universitario. Las obvias limitaciones impuestas por la edad y la resistencia de una gran parte del profesorado no permiten suponer que tal participación pueda llegar más allá de una matizada intervención en la organización de actividades de alcance limitado.

En la perspectiva de la autonomía de los centros y de la participación de la «comunidad educativa» (profesores, padres y alumnos) en su gestión, la escuela española hoy se caracteriza también por una situación de tránsito e incertidumbre respecto a uno de sus elementos esenciales: la dirección. Parece que nadie duda de la necesidad de un director unipersonal en la cúspide del esquema rector del centro. Sin embargo, se discute, quizá con más apasionamiento que racionalidad, el alcance de su función y competencias y la coordinación y congruencia de su acción con las de los órganos colegiados que canalizan la participación de los sectores implicados en la escuela y que, en ocasiones, parecen representar una alternativa cogestionaria e incluso autogestionaria.

La polémica se ha centrado fundamentalmente en el modo de proceder para la designación del director (quién y cómo debe designar al director). Las posiciones se alinean a lo largo de un continuo que va desde aquellos que sostienen que el director debe ser democráticamente elegido por el claustro de profesores, o por profesores y padres, y que su función debe limitarse a la ejecución de los acuerdos colectivos, hasta quienes propugnan el nombramiento discrecional por la administración del sistema, convirtiéndole en un delegado del Ministerio en el centro escolar. Entre ambos extremos, se sitúan multitud de posiciones que participan en diverso grado de una y otra opinión.

Evidentemente, la adopción de una respuesta definitiva depende de muchos factores. Pero hay una consideración que no puede estar ausente. Como hemos afirmado, la escuela es cada vez una organización más compleja. La dirección y gestión de organizaciones complejas exigen capacidades, destrezas y competencias que no necesariamente coinciden con las que pueden considerarse propias del profesor. En consecuencia, y aceptando como axiomático que el director debe ser un profesor, cada vez quedan menos dudas acerca de la necesidad de formación en técnicas directivas de los profesores que aspiren, o que puedan llegar, a la dirección de centros. Esta exigencia formativa condiciona decisivamente cualquier opción en la designación del director. La elección democrática del director por parte del claustro, en la que todos los profesores son elegibles, no es viable en este supuesto. Pero tampoco lo es el nombramiento discrecional de la Administración. En mi opinión, es absolutamente necesario diseñar un sistema de formación-selección de directores escolares que armonice la exigencia de profesionalidad en la función con

el máximo de participación y consenso de la comunidad educativa, si queremos resolver uno de los más serios problemas que tiene planteados la escuela española hoy.

He intentado a lo largo de este trabajo presentar algunos rasgos de la escuela española tal y como los percibe un profesional de la educación. El resultado no justifica una postura indiscriminada optimista. Nuestra escuela está muy lejos del modelo al que aspiramos. Pero, por primera vez en muchos años, podemos alimentar una esperanza. La escuela española, impulsada por los cambios sociales y pedagógicos, ha iniciado un proceso de renovación. Sus rasgos positivos y negativos son los característicos de los sistemas en transición.

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. Gloton, R. y otros, *L'établissement scolaire, unite éducative*. Casterman, París, 1977.
2. Bennet, S., *The school. An organizational analysis*. Blakie, London, 1974.
3. Coleman y otros, *Equality of educational opportunity*. USOE, Washington, D.C., 1966.
4. Jenks, Ch., *Inequality*. Basic Books, New York, 1972.
5. OCDE, *Los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza*. MEC, Madrid, 1975.
6. Jiménez Lozano, B. (Ed.), *Factores pedagógicos, psicológicos y socioeconómicos que influyen sobre el rendimiento escolar*. Reseñas sobre investigaciones educativas. Instituto Nacional de Investigación Educativa, México, 1972.
7. Bandura, A., *Principles of behavior modification*. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1969.
Bandura, A. y Walters, *Aprendizaje social y desarrollo de la personalidad*. Alianza, Madrid, 1975.
8. Herbart, J. F., *Pedagogía general derivada del fin de la educación* (1806). Versión española, La Lectura, Madrid.
9. Véase, Reglamento de Instrucción Pública, 1821.
10. Ley fundamental, de 1886. Decreto de 18-1-1887 y Arrete de la misma fecha sobre organización pedagógica de las escuelas primarias.
11. Blanco Sánchez, R., *Escuelas graduadas*. 3.ª edición. Imprenta de la Revista de Archivos, Madrid, 1911, pp. 65 y siguientes.
12. Informe de la Revista de Pedagogía, Vol. IV, n.º 39, Marzo, Madrid, 1925, pp. 125-126.
13. Remito para ello a dos recientes publicaciones sobre el tema de la calidad de la educación:
Revista de Educación, n.º 264, Mayo-Agosto, 1980. (Número monográfico dedicado al tema).
Varios, *La calidad de la educación y sus condicionamientos científicos, individuales y sociales*. C.S.I.C., Instituto de Pedagogía, Madrid, 1981.
14. Véase: Cacho Viu, V., *La Institución Libre de Enseñanza*. Edit. Rialp, Madrid, 1962.
Giner de los Ríos, F., *Obras completas*. Tomos XII y XVI. Espasa-Calpe, Madrid, 1927 y 1933.
Gómez Molleda, M. D., *Los reformadores de la España contemporánea*. C.S.I.C., Madrid, 1966.
Luzuriaga, L., *La Institución Libre de Enseñanza y la educación en España*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1951.
Turín, I., *La educación y la escuela en España (de 1874 a 1902)*. Aguilar, Madrid, 1967.
15. Véase: Domingo, M., *La escuela en la República (la obra de ocho meses)*. Aguilar, Madrid, 1932.
Molero Pintado, A., *La reforma de la Segunda República Española (Primer bienio)*. Santillana, Madrid, 1977.
Samaniego Boneu, M., *La política educativa de la Segunda República*. C.S.I.C., Madrid, 1977.

16. Véase a este respecto:
De la Orden, A., *Hacia nuevas estructuras escolares*. Magisterio Español, Madrid, 1969.
De la Orden, A., *El agrupamiento de los alumnos. Estudio crítico*. C.S.I.C., Madrid, 1975.
McKenna, B. H., *La organización del profesorado en los centros educativos*. Anaya, Madrid, 1979.
Gómez Dacal, G., *El centro escolar*. Escuela Española, Madrid, 1980.
17. Puelles Benítez, M. y otros, *Elementos de administración educativa*. MEC, Madrid, 1980, pp. 264-265.
18. Otero, O. F., *La participación en los centros educativos*. EUNSA, Pamplona, 1974.

CONFERENCIA DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE
EDUCACION DE ADULTOS: DIEZ AÑOS DE INNOVACION
PERSPECTIVAS PARA LOS AÑOS OCHENTA
(Estrasburgo, 25/27-XI-1980)

DECLARACION SOBRE LAS ORIENTACIONES
Y RECOMENDACIONES POR LA COMISION

El Consejo de Europa, reunido en Estrasburgo el 25 y 26 de noviembre de 1980, ha celebrado la Conferencia sobre la Educación de Adultos. El objetivo de esta Conferencia es el de examinar el estado de la educación de adultos en los países europeos y de adoptar las medidas necesarias para mejorarla. La Conferencia ha examinado los trabajos realizados por los países europeos en el campo de la educación de adultos y ha adoptado las siguientes orientaciones y recomendaciones:

La Conferencia ha reconocido la importancia de la educación de adultos en el desarrollo de la sociedad y en la formación de la personalidad. Ha subrayado la necesidad de que la educación de adultos sea accesible a todos los ciudadanos y que contribuya a su bienestar y a su desarrollo personal y profesional. Ha llamado la atención sobre la necesidad de que la educación de adultos sea flexible y adaptable a las necesidades de los individuos y de que se utilicen los recursos humanos y materiales disponibles.

La Conferencia ha recomendado que los países europeos adopten las siguientes medidas para mejorar la educación de adultos: 1. Promover la educación de adultos como una prioridad política y económica. 2. Facilitar el acceso a la educación de adultos para todos los ciudadanos. 3. Mejorar la calidad de la educación de adultos. 4. Promover la participación de los individuos en la educación de adultos. 5. Desarrollar los recursos humanos y materiales de la educación de adultos.

La Conferencia ha reconocido que la educación de adultos es un medio de hacer frente a los retos de los tiempos actuales: necesidad económica y social, crisis energética y crisis de valores.

La educación de adultos es, en el mundo actual, un medio para combatir las condiciones que impiden que todos los individuos tengan acceso a la educación y para promover la democracia y el desarrollo humano. Es, en definitiva, un factor clave para la defensa y desarrollo de los derechos humanos.

En este sentido, la Conferencia reconoce la importancia de las principales conclusiones derivadas de los estudios, informes, talleres, reuniones, coloquios y coloquios de síntesis llevados a cabo por el Proyecto consagrado al desarrollo de la educación de adultos:

1. La educación de adultos debe ser accesible a todos los individuos y debe contribuir a su bienestar y a su desarrollo personal y profesional.

2. La educación de adultos debe ser flexible y adaptable a las necesidades de los individuos y debe utilizar los recursos humanos y materiales disponibles.

3. La educación de adultos debe ser promovida como una prioridad política y económica por los países europeos.

4. La educación de adultos debe ser desarrollada en colaboración con los individuos y debe promover su participación en el proceso educativo.

El presente estudio se fundamenta en el análisis de los datos obtenidos en el cuestionario de autovaloración de los docentes de la escuela primaria, en el que se les preguntó sobre su percepción de la calidad de la enseñanza que reciben en su propia escuela. Los resultados indican que la mayoría de los docentes perciben una calidad de enseñanza baja, lo que puede deberse a diversos factores, como la falta de recursos, la falta de formación profesional, o la falta de motivación. Este estudio tiene como objetivo identificar los factores que influyen en la percepción de la calidad de la enseñanza y proponer estrategias para mejorarla.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

1. Glaser, R. y otros. *Establecimiento de un sistema de enseñanza*. Castromar, París, 1977.
2. Bennett, S. *The school. An organizational analysis*. Blake, London, 1974.
3. Coleman y otros. *Equality of educational opportunity*. OECD, Washington, D.C., 1966.
4. Janku, Ch. *Inequality*. Basic Books, New York, 1972.
5. OCDE. *Los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza*. MEC, Madrid, 1975.
6. Jiménez Lozano, B. (Ed.). *Factores pedagógicos, psicológicos y sociológicos que influyen sobre el rendimiento escolar*. Publicación de los estudios educativos. Instituto Nacional de Investigación Educativa, Madrid, 1972.
7. Bandura, A. *Principios de comportamiento*. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1969.
8. Bandura, A. y Walters, *Aprendizaje social y desarrollo de la personalidad*. Alianza, Madrid, 1973.
9. Herbart, J. F. *Pedagogía general*. Trubner, Leipzig, 1876.
10. Ley General de Educación de 1985. Decreto de 18 de mayo de 1985 sobre el sistema de organización pedagógica de las escuelas primarias.
11. Barja, J. *La escuela primaria*. R. Espasa, Madrid, 1971.
12. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 151, pp. 1-10.
13. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 152, pp. 1-10.
14. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 153, pp. 1-10.
15. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 154, pp. 1-10.
16. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 155, pp. 1-10.
17. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 156, pp. 1-10.
18. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 157, pp. 1-10.
19. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 158, pp. 1-10.
20. *Revista de Pedagogía*, vol. 15, no. 159, pp. 1-10.

Información educativa

CONFERENCIA DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE «EDUCACION DE ADULTOS: DIEZ AÑOS DE INNOVACION PERSPECTIVAS PARA LOS AÑOS OCHENTA (Estrasburgo, 25/27-XI-1980)

DECLARACION SOBRE LAS ORIENTACIONES ADOPTADAS POR LA CONFERENCIA

Al término de los debates, la Conferencia estima que el Informe sobre «El desarrollo de la educación de adultos», que ha servido de base para los trabajos, recoge las innovaciones que deben introducirse en el actual sistema de educación de adultos y que pueden servir de orientación para definir las futuras políticas de este sector de la educación, cada vez más importante y significativo.

Como consecuencia de la Conferencia de Ministros de Educación, celebrada en Estocolmo del 9 al 12 de junio de 1975 (1) y del Simposio de Siena (29 de mayo a 1 de junio de 1979 (2) y teniendo en cuenta las tendencias dominantes y las innovaciones dadas a conocer a través de una red de interacción (puesta en funcionamiento por el Consejo de Cooperación Cultural), la Conferencia confirma que los principios de la educación permanente constituyen un «modelo» de reforma y modificación para el conjunto del sistema educativo europeo.

Dentro de este contexto, como respuesta a la incertidumbre que caracteriza a nuestro tiempo y al objeto de fomentar la igualdad de oportunidades para la educación, parece que la formación de adultos, en sus múltiples aspectos (formación profesional, reanudación de estudios regulares interrumpidos anteriormente, desarrollo personal, animación cultural y desarrollo

comunitario), se presenta como un medio de hacer frente a las crisis de los tiempos actuales: recesión económica y paro, crisis energética y crisis de valores.

La educación de adultos es, al mismo tiempo, un medio para combatir los condicionamientos a que está sujeta la formación de masas y para promover la democracia cultural. Es, en definitiva, un factor clave para la defensa y desarrollo ulterior de la democracia y para la promoción de los derechos humanos.

En este sentido, la Conferencia reconoce la importancia de las principales conclusiones derivadas de los estudios, informes, visitas de interacción, «ateliers» y coloquios de síntesis, llevados a cabo por el Proyecto consagrado al desarrollo de la educación de adultos:

«Entre las tendencias dominantes del desarrollo de la educación de adultos, deben destacarse las siguientes conclusiones principales:

- la necesidad de tener en cuenta a la persona dentro de su contexto socio-cultural (principio de globalización);
- la necesidad (3) de descentralizar, en

(1) Los documentos están disponibles en la División de l'Education extra-scolaire, Direction de l'Enseignement, de la Culture et du Sport, Conseil de l'Europe - F-67006 STRASBOURG CEDEX.

(2) Los documentos están disponibles en microfichas, en el Centre de Documentation pour l'Education en Europe - Conseil de l'Europe - F-67006 STRASBOURG CEDEX.

(3) Para una aplicación efectiva de los principios de la educación permanente.

favor de las unidades locales, los poderes de decisión y de gestión, en lo referente a la educación de adultos (dejando al Estado un suficiente margen de poderes para que pueda coordinar el conjunto, garantizar la protección de las minorías, compensar las desigualdades, fijar las normas de carácter general y hacerse cargo de algunos servicios);

- la conveniencia de estimular la creación de empresas «alternativas» para responder a las necesidades que queden sin cubrir por el mercado o las administraciones, ofreciendo así nuevas perspectivas de trabajo para los parados.»

En relación con la mejora de las aptitudes a nivel personal, condición indispensable de una verdadera «calidad de vida», el Proyecto n.º 3 del Consejo de Cooperación Cultural «Desarrollo de la Educación de Adultos», estima que tiene carácter prioritario la formación del adulto para roles que son tanto más esenciales cuanto que el contexto social global tiende a transformarlos en procesos de dependencia y condicionamiento. Nos referimos a los roles de consumidor, padre, ciudadano, miembro activo de la sociedad, usuario de los medios de información.

El análisis del papel que la empresa puede desempeñar en la educación de adultos, ha llevado a la conclusión de que ésta ofrece el marco y los recursos esenciales a este tipo de educación. Es necesario, además, que exista una cooperación orgánica entre la empresa y las instituciones educativas, así como un control democrático de las enseñanzas, que no pueden limitarse a responder a las necesidades directas de la empresa. En este sentido sería preciso contar con la colaboración del Estado. Otro aspecto importante es que la división del trabajo deje de ser considerada como un factor técnico inmovible.

En cuanto a las «unidades locales» —dando por supuesto que la evolución actual de la educación de adultos postula un movimiento de descentralización (que requiere la aprobación del Estado) y un movimiento de integración cooperativa a nivel local (que pone en juego numerosos poderes de decisión)— la principal conclusión

es la siguiente: de acuerdo con las recomendaciones del Simposio de Siena, procede definir la dimensión y la estructura óptimas de la unidad local, desde el punto de vista de la educación de adultos.

La región debe constituir un escalón intermedio, capaz, especialmente en materia de planificación y asignación de recursos, de resolver los problemas entre el Estado y las unidades e instituciones locales. Algunos problemas no tienen una dimensión local o nacional, sino regional, existiendo la posibilidad de solucionarlos desde un marco cultural con frecuencia bastante homogéneo. Para ello, la entidad regional debe disponer de una autoridad y unos medios que la permitan asumir esta función.

Una conclusión principal está encaminada a conseguir que el Estado supere las dificultades y errores debidos a la dispersión de la educación de adultos entre diferentes Departamentos, mediante la creación de un órgano eficaz para la coordinación política y administrativa (con poder ejecutivo permanente).

Por lo que se refiere a la estructuración de la educación de adultos, no conviene que ésta se convierta en una prolongación del sistema escolar, ni que constituya un sistema autónomo y separado. Es el conjunto del sistema educativo —escolar y de adultos— el que debe integrarse en una estructura global, de acuerdo con los principios de la educación permanente. Según estos principios, corresponde al sector «adulto» establecer el «modelo» de sistema escolar, teniendo en cuenta, por supuesto, las adaptaciones que requieren las etapas del desarrollo de los niños y de los adolescentes.

Es importante una conclusión que subraya la necesidad de que exista una ley general de educación de adultos, que sirva de base para una política coherente de desarrollo.

También reviste interés otra conclusión, aparentemente marginal, que señala la conveniencia de crear un cuerpo de asesores independientes, procedentes de los sectores público y privado, que desempeñarían una función de asistencia y asesoramiento a todos los niveles.

Una serie de conclusiones finales se refiere al Consejo de Europa.

El nivel de estudios «intermedios» (de 16 a 18-19 años) debería organizarse en

base a un sistema de alternancia de empleo del tiempo, concediendo la misma importancia a los estudios formales que a las actividades prácticas, de modo que los dos elementos constituyan un conjunto educativo.

Es oportuno destacar la importancia de los esquemas del empleo del tiempo en la vida adulta y, en consecuencia, la necesidad de realizar estudios y experiencias en este campo. Con este objeto ha sido aprobada una conclusión relativa a una programación basada en un sistema de «unidades/créditos».

Debe señalarse que la conclusión referente a la creación de empresas «alternativas», debería ser considerada por el Consejo de Europa como una actividad «con porvenir».

Con respecto a uno de los principales aspectos del Proyecto n.º 3, se ha aprobado una conclusión encaminada a promover la «interacción» bilateral (mediante acuerdos culturales o proyectos comunes) y, en su caso, aplicar este sistema a otros proyectos del Consejo de Cooperación Cultural. Sin embargo, después de realizar un análisis más profundo, el Grupo de Trabajo del Proyecto ha decidido integrar estas actividades en un nuevo «proyecto».

El informe final del Proyecto n.º 3 (4) da prioridad y hace suya una recomendación de largo alcance. Se trata de fijar las condiciones y criterios mínimos que los Estados miembros deberán ofrecer para responder efectivamente a las necesidades de la educación, con arreglo a los niveles y posibilidades de nuestra civilización, correspondiendo a los poderes públicos elegir la forma más apropiada (convención, declaración, etc.) para establecer estos criterios.

Finalmente, conviene recordar que el Proyecto n.º 3 ha destacado la importancia de dos objetivos en los que ha colaborado directa o indirectamente:

- «La definición de los derechos de los adultos a la educación, dentro del plan de ampliación del ámbito que deben cubrir los «derechos del hombre».
- «La promoción de la política cultural, que debe conducir a una cohesión orgánica entre la cultura, la ciencia y la educación, desde una pers-

pectiva de desarrollo global de la sociedad, la región y la comunidad local».

RECOMENDACIONES AL CONSEJO DE COOPERACION CULTURAL

La Conferencia.

Vistas las conclusiones del Informe Final del Proyecto n.º 3, «Desarrollo de la educación de adultos»,

Vista la Declaración adoptada por la misma,

Visto el interés que ha despertado el método de cooperación utilizado en el plan del Proyecto n.º 3,

Visto el deseo expresado por los gobiernos en la encuesta realizada al efecto, para que se continúen e intensifiquen los intercambios organizados,

Considera

- que la interacción es un método de cooperación y no una finalidad en sí misma, por lo que únicamente puede tener sentido cuando se utiliza como instrumento valioso en un proyecto;
- que la interacción debería desarrollarse y sistematizarse;
- que la interacción supone la aportación constante de innovaciones que solamente un proyecto puede proporcionar;
- que las perspectivas futuras hacen prever el establecimiento de una relación dinámica, por una parte entre los problemas planteados a los gobiernos y a los pueblos de Europa como consecuencia de la evolución cultural, social y económica y, por otra parte, una educación de adultos que prepare a los ciudadanos para participar y cooperar a nivel regional y local, en situaciones en pleno cambio;
- que se posibilite el estudio de las actuaciones que sobre este tema se están llevando a cabo en los diferentes países y se favorezca, por medio de intercambios sistemáticos, la puesta en marcha de nuevas actividades.

Recomienda al Consejo de Cooperación Cultural:

(4) Informe final del Proyecto n.º 3 «Desarrollo de la educación de adultos».

- la puesta en marcha de un nuevo proyecto específico para la educación de adultos, denominado «el rol de la educación de adultos como factor de innovación social, económica y cultural del desarrollo regional y local de Europa»;
- que, teniendo en cuenta el desarrollo de otros proyectos relativos a la educación y la cultura, estudie la posibilidad de una coordinación activa dentro del marco de los principios

de la educación permanente y del desarrollo cultural, especialmente desde la perspectiva del derecho de los adultos a una educación de base (5).

(Documento del Consejo de Cooperación Cultural.)

(5) Las Actas de la Conferencia pueden obtenerse en la División de Educación Extraescolar.

CONCLUSIONES DEL «SYMPOSIUM INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA DE LA EDUCACION» CELEBRADO EN LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID, LOS DIAS 9, 10, 11 DE MARZO

El Symposium Internacional de Sociología de la Educación ha cumplido, en opinión de sus organizadores así como de los asistentes que han asistido a la clausura, los objetivos básicos que se había propuesto:

1. Ha servido para facilitar una información sobre el desarrollo de la Sociología de la Educación en algunos países europeos (Francia, Inglaterra e Italia). Brian Davies ha tratado explícitamente de la panorámica que en este campo existe en Gran Bretaña y Estados Unidos. Asimismo otros ponentes (Jean Claude Chamboredon, Claude Grignon, Laura Balbo y Marcelo Dei), que se han centrado en interesantes temas específicos, han proporcionado no obstante datos relevantes sobre los trabajos e investigaciones que, dentro de distintas corrientes, se están realizando en Francia e Italia. Esta información ha sido además complementada por algunos participantes españoles (Jaime Mascaró, Antonio de Pablo, Narciso Pizarro), que han analizado críticamente las posibilidades y limitaciones que algunos de los trabajos existentes hoy en otros países, ofrecen respecto a cuestiones vigentes en el campo educativo español y que exigen por tanto un tratamiento diferente que tenga en cuenta el contexto específico de nuestro país. Félix Ortega, Isidoro Alonso-Hinojal y Fabricio Caivano han tratado con detenimiento la situación de la

Sociología de la Educación en España, así como su peso en la investigación educativa y en la renovación pedagógica. La Universidad española ha sido objeto de especial atención por parte de un número destacado de especialistas, que han analizado varios de sus aspectos (Víctor Pérez Díaz: Universidad y empleo; Amparo Almarcha: La cultura académica, ¿disciplina, profesión, empresa o sistema?; Alberto Moncada: Las clientelas de la enseñanza superior; Miguel Cancio: Las funciones sociales de la enseñanza superior; Carlos Moya: La Universidad a Distancia). Otros niveles de enseñanza así como otras cuestiones con ella relacionadas han estado también representadas en este Symposium. Carlos Lerena ha disertado sobre Autodidaxia y nueva cultura; Ignacio Fernández de Castro sobre La expropiación del «saber» de los enseñantes por el propio sistema educativo; Amando de Miguel sobre Textos escolares; Marina Subirats sobre La Escuela rural en determinadas comarcas catalanas; Julia Varela sobre La escuela primaria; Julio Carabaña sobre Educación y movilidad social; Miguel Siguán sobre Lengua y sociedad en el proceso educativo; Alberto Martínez de la Pera sobre Educación preescolar; el Equipo de Sociología de la Educación de Barcelona (ESEB) sobre Igualdad/desigualdad y educación; el Equipo de la Escuela Universitaria del Profesorado de E.G.B. de la

Universidad Autónoma de Barcelona sobre La necesidad de introducir la Sociología de la Educación en el curriculum de magisterio. En suma se han recogido, en su diversidad, la mayoría de los trabajos de Sociología de la Educación que en la actualidad se están realizando en España.

2. Pero además de difundir estas investigaciones que, desde perspectivas diferentes, se están llevando a cabo, este Symposium servirá de plataforma para una serie de actividades posteriores. Las ponencias en él presentadas serán objeto de una próxima publicación. El I.C.E. de la Universidad Autónoma de Madrid se ha puesto a disposición de los ponentes y de los asistentes para enviarles la información que él reciba acerca de nuevas actividades en este dominio y para canalizar y organizar, en la medida en que le sea posible, las demandas referentes a Sociología de la Educación que se le hagan, tanto del campo universitario como de las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de E.G.B. o de otras Instituciones. Por otra parte este I.C.E. ha aprovechado, no sólo para entrar en contacto con los distintos especialistas de Socio-

logía de la Educación, sino también para contar con su ayuda y orientación en lo que se refiere por una parte a posibles investigaciones de Sociología de la Educación que en él se lleven a cabo, y por otra para planificar y organizar Seminarios de Formación del Profesorado de los distintos niveles de enseñanza, que versarán sobre cuestiones concretas estrechamente relacionadas con la práctica docente y que tendrán, por tanto, un carácter de trabajo en equipo que permita una mayor profundización en problemas hoy planteados en el campo de la educación. No le resta pues sino dar las gracias más expresivas a todos los que han hecho posible la realización del Symposium: Ministerio de Educación y Ciencia, British Council, Servicio Cultural de la Embajada Francesa, Cátedra de Sociología de la Educación de la Universidad Complutense, Personal del I.C.E. así como a los distintos ponentes extranjeros y españoles y a los numerosos asistentes que, en todo momento, han contribuido al desarrollo del Symposium en un clima de cordialidad y de gran participación.

INSTITUTO NACIONAL DE BACHILLERATO A DISTANCIA

El Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia fue creado por Decreto 2408/75, de 9 de octubre (Boletín Oficial del Estado de 16 de octubre) para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 47 y 90 de la Ley General de Educación.

Es un Centro de enseñanza de ámbito nacional, directamente dependiente de la Dirección General de Enseñanzas Medias. El Decreto 3200/76, de 10 de diciembre, encarga al I.N.B.A.D. de impartir las enseñanzas de Bachillerato y COU a distancia a los alumnos españoles y extranjeros residentes fuera del territorio nacional.

Imparte las enseñanzas de Bachillerato y COU siguiendo el plan de estudios vigente. Los alumnos son, pues, alumnos oficiales a todos los efectos y pueden ma-

tricularse por cursos completos o por asignaturas sueltas.

OBJETIVOS FUNDAMENTALES.

1. Promover y facilitar el acceso al Bachillerato de trabajadores y adultos en general, españoles y extranjeros residentes fuera del territorio nacional, reclusos, enfermos y disminuidos físicos, alistados al Servicio Militar, habitantes en núcleos rurales con difícil acceso a los centros ordinarios de enseñanza...

2. Sustituir para estos alumnos la llamada «enseñanza libre» por una enseñanza orientadora y personalizada.

3. Prestar atención, en el nivel de Bachillerato, a los españoles emigrantes e hijos de emigrantes.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

La organización y funcionamiento del I.N.B.A.D. cuenta con los siguientes elementos:

- Sede Central.
- Centros Colaboradores.
- Extensiones de la Sede Central.
- Aulas Sociales.
- Aulas en el extranjero.
- Alumnos en el extranjero no agrupados.

En la *Sede Central* se encuentran los servicios encargados de la dirección, secretaría, administración y supervisión y los *Seminarios didácticos*, uno por asignatura, que se encargan de elaborar el material didáctico básico, preparar otro material complementario y de evaluación, coordinar la actividad de los profesores-tutores de cada asignatura de los Centros Colaboradores, Extensiones y Aulas, así como evaluar al alumnado en el extranjero, no agrupado. Además del material didáctico impreso, elaboran también, en algunas asignaturas, cassettes y los programas de radio que se emiten todos los sábados por el tercer programa de Radio Nacional.

Los *Centros Colaboradores* son Institutos de Bachillerato, a los cuales se adscriben los alumnos. En cada provincia hay, al menos, un Instituto Colaborador del I.N.B.A.D. En cada Instituto Colaborador del I.N.B.A.D. hay un *Profesor-Jefe de Estudios* y además un *Profesor-tutor* por cada una de las materias del Plan de Estudios. Este Profesorado es el encargado de la orientación inmediata de los estudios del alumnado y de su evaluación. Las horas que dedican a estas tareas le son computadas como lectivas en el horario del Instituto en el que está destinado.

El profesorado establece, de acuerdo a las necesidades de los alumnos y a sus posibilidades, un horario durante el cual el Profesor-tutor estará a disposición de los mismos a lo largo del curso.

La atención al alumnado tiene lugar en entrevistas individuales y en clases-tuto-

ría en grupos de hasta 30 alumnos, de contenido variable según el momento del Curso:

- Reuniones iniciales de programación, explicación de objetivos, presentación de los contenidos y orientación sobre el método de trabajo en la asignatura.
- Clases-tutoría para resolver las dudas presentadas, aclarar conceptos importantes o complicados, resolver ejercicios y proponer otros, revisión en su momento de las pruebas de evaluación, etc.
- Realización de pruebas de evaluación.

El contacto que se establece por medio de las Clases-tutoría permite a los alumnos el apoyo mutuo que los estimule para avanzar, resolver las dificultades que frecuentemente impiden seguir el estudio de un tema, establecer un diálogo que lleve a la relación de conceptos teóricos con sus propias vivencias y con otros campos de conocimiento y, también, permite al Profesor-tutor una más justa evaluación del alumno que así no depende sólo de cierto número de exámenes.

Cuando por causa de fuerza mayor un alumno no pueda asistir a las clases-tutoría, debe pedir la oportuna autorización del Jefe de Estudios del I.N.B.A.D. en su Centro Colaborador, el cual le orientará sobre las soluciones que se arbitran para estos casos.

EXTENSION DE LA SEDE CENTRAL

Desde el presente curso funcionan siete en todo el país. Madrid, Barcelona, San Sebastián, Sevilla Jaén, Albacete y Valencia. Los profesores de estas llamadas Extensiones están dedicados en exclusiva a la atención del alumnado del I.N.B.A.D.; por tanto, las posibilidades de ayuda al alumno, tanto de horario como de especialización, se multiplican de tal modo que pensamos que habrá que reconvertir la mayor parte de los Centros Colaboradores en Extensiones. Los locales que se utilizan para la atención del alumnado son gestionados por las Delegaciones Provinciales. En algunos casos comparten instalaciones con Institutos de Bachillerato. Lo ideal sería disponer de centros propios.

AULAS SOCIALES

Las Entidades de carácter público y privado pueden establecer convenios con el I.N.B.A.D. para que las personas que trabajan para ellas o dependen de ellas, puedan realizar los estudios de Bachillerato y COU. Estas Entidades deben disponer de locales adecuados para la realización de las clases-tutorías, tener profesores con titulación adecuada para cada materia y no percibir honorarios de los alumnos.

El I.N.B.A.D. coordina y supervisa sus actividades y examina y califica a los alumnos, junto con sus propios profesores. Algunas entidades que han constituido aulas sociales son: Correos y Telecomunicación, Academia Especial Militar, Guardia Real, Auxilia, Ayuntamiento de Estella, Instituto Oficial de Radio Televisión, etcétera.

AULAS EN EL EXTRANJERO

Hasta hoy existen solamente aulas de este tipo en los países de emigración de Europa. En ellas se imparte el Bachillerato y COU, según los planes vigentes en España y las enseñanzas de Lengua y Cultura Españolas para los alumnos que siguen estudios de los respectivos países y desean convalidarlos por los españoles.

En cada uno de estos países hay un Jefe de Estudios del I.N.B.A.D., integrado en la Agregaduría de Educación. Es el encargado de coordinar las actividades del I.N.B.A.D. en ese país.

Desde el curso 79-80 están atendidos por profesores del I.N.B.A.D. nombrados en comisión de servicios por tres años y su régimen de funcionamiento varía según

el tipo de alumnado y las posibilidades de profesorado y locales.

En el curso actual hay 134 profesores al frente de estas Aulas, de los cuales 34 son profesores interinos.

Alguna empresa española, como STANDARD ELECTRICA en Argelia, que desplaza un colectivo de españoles para residir durante un cierto tiempo, puede establecer también convenio con el I.N.B.A.D. para recibir enseñanzas de Bachillerato y COU.

Los *alumnos no agrupados en el extranjero*, son aquellos que residen en lugares donde no existen Aulas del I.N.B.A.D. Son atendidos desde la Sede Central, desde la que, por correo, reciben las orientaciones metodológicas, actividades, proyectos de trabajo, etc. y pueden aclarar dudas y resolver dificultades poniéndose en contacto con su correspondiente profesor-tutor en la Sede Central.

Las correspondientes pruebas de evaluación tienen lugar en la Embajada o Consulado más próximo a la residencia del alumno.

NUMERO DE ALUMNOS POR CURSO

Curso 1975-1976	...	...	...	...	...	5.600
Curso 1976-1977	...	...	...	...	...	11.500
Curso 1977-1978	...	...	...	...	...	13.100
Curso 1978-1979	...	...	...	...	...	16.000
Curso 1979-1980	...	...	...	...	...	18.100
Curso 1980-1981	...	...	...	Más de	...	22.000

Durante el curso 1979-1980 el número de alumnos en el extranjero fue de 4.430.

En ese mismo curso, en el territorio nacional, los alumnos mayores de 18 años representaban alrededor del 60 por 100.

X SIMPOSIO DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE LINGÜÍSTICA

Durante los días 17 a 20 de diciembre de 1980, ha tenido lugar en la sede de la Fundación «Juan March» un Simposio sobre «SOCIOLINGÜÍSTICA», organizado por la Sociedad Española de Lingüística, con la ayuda de esta Fundación.

Se presentaron 37 comunicaciones sobre diferentes aspectos y fenómenos de la sociolingüística, unos de carácter general y otros referidos a la situación del sociolingüismo en España, Paraguay, Puerto Rico, Santiago de Chile, Francia e Italia,

y seis ponencias a cargo de destacados especialistas en la materia, en las que desarrollaron los siguientes temas:

1. «*Actividades lingüísticas en Puerto Rico*», a cargo del Catedrático de Lengua Española de la Universidad Complutense de Madrid, Manuel Alvar, quien expuso algunos de los resultados obtenidos en una serie de encuestas llevadas a cabo en 1979 entre 150 puertorriqueños, orientadas a comprobar su actitud ante su lengua y la conciencia con que afrontan el problema de la influencia del inglés. La experiencia ha demostrado que la totalidad de los encuestados considera el español como la lengua de Puerto Rico y tiene una clara conciencia lingüística que se expresa en español, lengua de la comunicación, de la afectividad y de la literatura.

2. «*El latín postvisigótico: aspectos sociolingüísticos*», desarrollado por el Catedrático de Lengua y Literatura Latinas de la Universidad de Santiago de Compostela, Manuel C. Díaz y Díaz.

3. «*Estudio de la competencia sociolingüística: los modelos probabilísticos*», del Catedrático de Lengua Española de la Universidad de Puerto Rico, Humberto López Morales. Partiendo de premisas contrapuestas, el Prof. López Morales llega a la conclusión de que la variación que se observa en la actualidad lingüística de una comunidad determinada, es el resultado de unos procesos armónicos y condicionados por factores tanto lingüísticos como extralingüísticos, de los que no puede excluirse el factor social.

4. «*La normalización de la forma escrita de una lengua: el caso vasco*», a cargo del Catedrático de Lingüística Indoeuropea de la Universidad de Vitoria, Luis Michelena, quien hizo una exposición con antecedentes y consecuentes del intento por llegar a una forma normalizada y unificada de la lengua vasca, pensada, sobre todo, para su uso escrito.

5. «*Actitudes y comportamientos en Galicia*». Guillermo Rojo, Profesor Agregado de Lengua Española en la Universidad de Santiago de Compostela, definió la situación lingüística gallega como un caso de bilingüismo social de carácter diglósico, en el que se da un alto grado de bilingüismo individual. Afirmó que Galicia presenta, después de Baleares, el porcentaje más bajo de castellano-hablantes iniciales y que, desde 1976, se ha seguido registrando una progresión en el uso del gallego y ha aumentado el número de personas que tienen este idioma como medio habitual de expresión. Destaca, sobre todo, la presencia continua de esta lengua en ámbitos, ambientes y circunstancias a los que no tenía acceso hace algún tiempo.

6. «*Estructura social y pluralidad de lenguas en España*». El Catedrático de Psicología General de la Universidad de Barcelona, Miguel Siguán, aborda, entre otros, aspectos relativos a la estructura social y a la pluralidad de lenguas en España, como proceso social dinámico. Señaló que en Cataluña se da un alto bilingüismo, pero desequilibrado con respecto al castellano, aunque no llega a crearse una situación de diglosia.

CONFERENCIA DE RECTORES DE AUSTRIA SOBRE PRIORIDADES FUTURAS DE LA EDUCACION SUPERIOR

El Presidente de la Conferencia, en una reunión de prensa, ha puesto de manifiesto que las futuras prioridades de las universidades austrianas se centran en la educación permanente, la cooperación con la sociedad y la Internacionalización de la educación superior.

1. EDUCACION PERMANENTE

Por lo que respecta a este apartado, el acceso a la educación superior será fomentado ampliamente, concediéndose mayores facilidades para su admisión a los graduados de escuelas profesionales y

técnicas así como a los adultos con experiencia profesional, para quienes las Universidades organizarán cursos en cooperación con las asociaciones profesionales interesadas con el fin de poner al día sus conocimientos. También serán desarrollados con mayor intensidad los cursos de estudios a distancia y se prestará un mayor interés a la formación permanente del profesorado.

Asimismo, las Universidades establecerán contactos con instituciones de educación de adultos, ofrecerán más conferencias sobre temas populares y cursos abiertos para todos, fomentarán más los cursos que se llevan a cabo en la actualidad para adultos e introducirán un libro de orientación al estudiante, donde se recoja todo lo concerniente a la educación en Austria, que abarcaría desde la escuela primaria a la educación universitaria y de adultos.

2. LA UNIVERSIDAD Y SU ENTORNO LOCAL

Con el fin de mejorar la sociedad sus servicios, las universidades austríacas incrementarán la cooperación interuniversitaria e intentarán mejorar la existente con grupos de la sociedad tales como las asociaciones profesionales y uniones de comercio e industria, apoyando con mayor interés la investigación y servicios dedicados a la enseñanza. En este sentido la Universidad de Viena ha organizado una serie de actividades dirigidas al sector de los suburbios de Viena, la Universidad de Klagenfurt ha llevado a cabo un simposio sobre la universidad y su entorno, el Colegio de Artes y Diseño Industrial en Linz ha organizado una serie de reuniones encaminadas al colectivo del Metal, Textil y Diseño y la Mining University de Leoben ha venido organizando con éxito investigaciones en cooperación con centros de industria y de investigación no universitarios.

También ha sido lanzada la idea de establecer una oficina especial en cada universidad cuyo cometido podría ser difundir la demanda de profesorado e investigadores proveniente del potencial de estudiantes, de la industria y del campo profesional e informar a los diferentes grupos de las facilidades existentes.

Por otra parte las universidades incre-

mentarán sus esfuerzos para solventar las necesidades de aquellas provincias donde no existe universidad. Por ejemplo, se ha propuesto que los profesores de universidad y colegios en Viena impartan cursos y seminarios en Burgenland y Lower Austria.

3. INTERNACIONALIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

Con el fin de mantener los niveles internacionales, las universidades austríacas harán todo lo posible para promover la movilidad siguiendo los acuerdos de un proyecto especial de movilidad educativa llevado a cabo por el Consejo de Europa en los años setenta y para ello han sido trazadas las siguientes líneas de actuación:

- Los planes de estudio se equiparán a los europeos, teniendo en cuenta la investigación y experiencia obtenidas fuera de Austria y se introducirá una lengua extranjera elemental en cada curso de estudios.
- Se concederá una mayor flexibilidad al reconocimiento de estudios, experiencia del profesorado e investigación llevados a cabo en el extranjero y en particular existe la necesidad de una revisión en la regulación de salarios y carreras para conceder ayudas para estancias en el extranjero.
- Se intensificará la cooperación con universidades de otros países a través de acuerdos con las mismas e invitaciones a investigadores y profesores. A este respecto el Prof. W. Platzgummer se ha lamentado recientemente de la falta de autonomía universitaria a la hora de decidir las calificaciones exigidas para una carrera determinada así como para la contratación del profesorado, manifestando que es el Ministerio de Educación el que ejerce mayor influencia en estos aspectos.
- Las universidades mejorarán la canalización de información acerca de las posibilidades de estudio, investigación y profesorado, ofrecidas por otros países.
- Se incrementará el esfuerzo en ven-

cer ciertos obstáculos administrativos, legales y financieros existentes en la actualidad para quienes deseen realizar alguna actividad educativa en el extranjero.

— Continuarán abiertas las universidades a estudiantes extranjeros siempre que la demanda así lo permita, ya

que el incremento de los mismos ha aumentado durante el curso actual en algunos casos hasta diez veces respecto de años anteriores.

(Documento del Consejo de Cooperación Cultural.)

PROYECTO DE CREACION DE DIEZ BIBLIOTECAS PUBLICAS EN CENTROS ESCOLARES

Dada la importancia de las Bibliotecas Públicas como centros difusores de cultura y de apoyo a la formación permanente e integral de los individuos, los Departamentos de Educación y Ciencia y de Cultura van a llevar a cabo un proyecto experimental por el que se instalen bibliotecas públicas en los centros escolares para facilitar el acceso al libro a sectores de población hoy desatendidos desde el punto de vista bibliotecario.

El proyecto consiste en la creación de diez Bibliotecas Públicas en Centros Escolares con carácter de experiencia-piloto, cuyas actividades coincidirán con el comienzo del curso 81-82 y prestándose el servicio público una vez terminado el horario lectivo.

Las bibliotecas dependerán de los Directores de los Centros Escolares respectivos y se ajustarán a lo legislado en materia de bibliotecas públicas en cuanto a

organización técnica y serán los propios Directores quienes designarán, de entre el profesorado adscrito al centro, el profesor que haya de encargarse de la misma, de acuerdo con las instrucciones que dicte el Ministerio de Educación y Ciencia.

Con el fin de observar el mejor funcionamiento de las mismas, seguimiento de la experiencia y evaluación de resultados, se creará una Comisión Mixta integrada por tres representantes del Ministerio de Educación y Ciencia y otros tres del de Cultura, designados por los titulares de éstos.

Los centros escolares públicos en que se crearán estas bibliotecas serán algunos de las provincias o ciudades siguientes: Avila (provincia), La Rioja (capital), Madrid (capital), Santander (provincia), Segovia (provincia) y Valladolid (provincia).

Cooperación internacional

COOPERACION BILATERAL

PROGRAMA DE COOPERACION CULTURAL ENTRE EL GOBIERNO ESPAÑOL Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARABE DE EGIPTO

En aplicación del Convenio de Cooperación Cultural firmado el 19 de enero de 1967 entre el Gobierno Español y el Gobierno de la República Arabe de Egipto, las dos partes han convenido, mediante documento firmado en Madrid en febrero de 1981, el programa de acción cultural que se desarrollará durante el bienio 1981-1982. El programa cubre los sectores de educación y ciencia, artes y cultura, información, juventud y deportes, así como aspectos económicos.

Dentro del marco de la educación, entre las actividades programadas cabe destacar las siguientes: intercambio de libros, revistas, material audiovisual, documentación educativa y todo tipo de material educativo; intercambio de dos especialistas por un período de dos semanas para estudiar los métodos y estructura de los respectivos sistemas de educación, su actualización y seguimiento de las recientes innovaciones en el campo de la educación especial; envío por parte del Ministerio de Educación Egipcio de un especialista por un período de diez días para adquirir información en cuanto a los métodos de enseñanza manual y decoración; posibilidad de recepción por un período de tres meses de tres expertos en educación agrícola, uno en estudios sociales y otro en libros de texto para niños; intercambio por am-

bas Partes de documentación e información pedagógica referido a actividades pedagógicas, bibliotecas, pruebas y evaluación de estudiantes, métodos audiovisuales y educación de adultos; intercambio directo o a través de la Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO de libros de texto de Geografía e Historia con el fin de asegurar su puesta al día.

La próxima Comisión Mixta encargada de fijar el nuevo programa de cooperación cultural se reunirá en Egipto a fines de 1982.

PROGRAMA DE COOPERACION CULTURAL ENTRE EL GOBIERNO DE ESPAÑA Y EL GOBIERNO DEL REINO HACHEMITA DE JORDANIA

El Gobierno de España y el Gobierno del Reino Hachemita de Jordania, con objeto de fortalecer las relaciones en los campos educativo, científico y cultural entre ambos países y en aplicación de lo dispuesto en el Convenio Cultural firmado el 8 de febrero de 1971, han convenido mediante documento firmado en Madrid en enero de 1981, el programa de cooperación cultural que se desarrollará durante el bienio 1981-1982.

Dentro del marco de la educación, entre las actividades programadas cabe destacar las siguientes: intercambio de la visita de uno o dos expertos en materias educativas por un período de quince días de duración; intercambio de información

adecuada sobre enseñanzas profesionales; intercambio entre las Instituciones culturales de ambos países, de publicaciones, diapositivas, fotografías documentales, grabaciones musicales y mapas geográficos e históricos, a través de los Servicios competentes de cada país; fomento de la participación en Conferencias educativas, investigaciones conjuntas, Congresos, Seminarios, Cursos y Exposiciones que se celebren en ambos países y promoción de la cooperación directa entre ellos dentro del marco de la UNESCO; ofrecimiento por Parte Española de todas las facilidades po-

sibles para la contratación por Organismos jordanos competentes de los profesores de lengua y cultura españolas que necesiten dichos Organismos para los programas de estudios hispánicos en Jordania; fomento del intercambio de expertos en asuntos sociales y culturales, para tener un conocimiento más profundo de las respectivas sociedades.

La próxima Sesión de la Comisión Mixta hispano-jordana se celebrará en Ammán durante el mes de enero de 1983 con el fin de elaborar un nuevo programa de cooperación cultural.

COOPERACION MULTILATERAL

CONSEJO DE EUROPA

La 39.ª Sesión del Comité Director del Consejo de Cooperación Cultural o CCC tuvo lugar en Estrasburgo del 20 al 23 de enero del que cabe entresacar algunas cuestiones debatidas por su particular importancia.

Se propuso un nuevo Proyecto sobre la Educación de Adultos, que sería el número 9, entre dos opciones A) Educación de Adultos como factor de innovación social, cultural y económica de desarrollo regional y local en Europa y la B) Educación de Adultos para mujeres, siendo adoptada por unanimidad la opción A).

Fueron objeto de discusión también dos Proyectos de recomendación en torno a la educación de emigrantes, proyectos en los que España era ponente, con acuerdos de mejora en su redacción y envío final al Comité Director de los problemas de emigración implicado también en el tema.

Se debatieron los programas de actividades para 1981 y 1982, prosiguiendo los Proyectos ya establecidos e iniciándose algunos nuevos referidos a la enseñanza obligatoria y a la enseñanza superior.

Se acordó mantener de momento la Tarjeta de Identidad Cultural del Consejo de Europa a la espera de una decisión definitiva que se adoptará en la 40.ª Sesión.

OCDE

La OCDE no ha realizado reuniones en los Comités dedicados a materia educa-

tiva pero sí una importantísima reunión que tendrá una gran proyección en el ámbito de la Educación y la Ciencia: la reunión del Comité de Política Científica y Tecnología a nivel ministerial que tuvo lugar en París los días 19 y 20 de marzo.

En esta reunión los Ministros han realizado una importante declaración que junto con los temas tratados por el Comité, están en una perspectiva que puede reforzar la nueva orientación de la política científica en la que estaba trabajando y a la que responde, por ejemplo el Plan Trienal (v. g. coordinación de la política científica y la económica general, orientación de la investigación a una respuesta más directa a las necesidades sociales, estrecha colaboración entre centros de investigación y mundo productivo, etc.).

UNESCO

UNESCO y concretamente la Oficina Internacional de Educación celebró su 20.ª reunión en Ginebra del 14 al 16 de enero con una temática muy rica que fue desde el Informe sobre las actividades en 1980 a las propuestas para actividades en 1981. Se analizó y debatió la organización de la 38.ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación en la que culminan los trabajos de la BIE de cada dos años.

Y se estudiaron asimismo los planes para la evaluación general del Programa de la propia Oficina Internacional de Educación.

UNESCO tiene programada además una importante reunión en la que el Ministro de Educación y Ciencia de España ha sido invitado como Observador.

Se trata de la Reunión Regional Intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un Proyecto principal en la esfera de la Educación en la Región de América Latina y del Caribe que se celebrará en Quito los días 6 a 10 de abril del presente.

La Declaración de México aprobada por aclamación por la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y del Caribe, celebrada en México en diciembre de 1979, solicita a la UNESCO tomar «la iniciativa de proponer un proyecto principal que incluya los elementos fundamentales de esta Declaración».

Entre estos elementos fundamentales cabría destacar los objetivos específicos de: ofrecer una educación general mínima de 8 a 10 años, eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo, dedicar gradualmente a educación hasta el 7 u 8 por 100 del producto nacional bruto, vincular estrechamente planificación-económica y social, reforma de la administración educativa, formación del profesorado, etc.

OTRAS ACTIVIDADES DE UNESCO

— Entre los días 17 y 23 de marzo se celebró en Oaxaca —México— la VII Conferencia Regional de Comisiones Nacionales de América Latina y el Caribe a la que asistió como representante de la Comisión Española, don Joaquín Tena Artigas, Vicepresidente del Comité Ejecutivo de la Comisión Nacional.

— Del 30 de marzo al 17 de abril, tendrá lugar en la Sede de la UNESCO una Consulta Colectiva de Secretarios Generales de Comisiones Nacionales, a la que asistirá como representante de la Comisión Española, el Secretario General Adjunto de la misma, señor Valderrama.

— Durante los días 4 al 9 de mayo se celebrará en Madrid la VIII Conferencia Regional de las Comisiones Nacionales de la Región de Europa.

— Por lo que se refiere a una Conferen-

cia Internacional en favor de la Educación Especial, con motivo del Año Internacional de las Personas Impedidas, continúan los preparativos para su celebración en Madrid próximamente.

ACTIVIDADES DE OTROS ORGANISMOS

1. Una reunión de gran interés para la Enseñanza Media fue la Tercera Conferencia Intergubernamental sobre Bachillerato Internacional celebrada en Bruselas los días 4 y 5 de febrero de 1981.

La Conferencia trató del título de Bachillerato con validez internacional de gran importancia, sobre todo para la población de gran movilidad (v. g. hijos de diplomáticos y profesionales universitarios trabajando fuera de su país).

También trató de los «currícula» (con posibilidad de introducir enseñanzas de tipo profesional) de las relaciones con otros organismos internacionales, de exámenes, etcétera.

Un punto clave examinado fué el de la financiación del Bachillerato Internacional. Se propuso una triple aportación de fondos: un tercio por los centros asociados, otro por los alumnos y otro por los Gobiernos.

Las ayudas de fundaciones privadas, muy interesantes, se trataron especialmente, y se manifestó el deseo de incrementarlas en el futuro.

2. Finalmente cabe destacar que en los diversos Centros directivos del Departamento se ha empezado a trabajar aportando sugerencias al II Plan a Medio Plazo de la UNESCO (1984 a 1989) cuya importancia resulta obvia por el simple hecho de pensar en que UNESCO es el foro mundial dedicado a la Educación, la Ciencia, la Cultura y la Comunicación.

Este Plan a Medio Plazo es un plan sexenal con visión prospectiva que responde a un esquema lógico, que se puede sintetizar así: Se identifican y analizan los problemas mundiales en la esfera de la UNESCO aportando cada país su óptica especial, se definen en base de los mismos, los objetivos prioritarios y se recomiendan las modalidades adecuadas dentro de las que lo son propias de este

Organismo (acción normativa, acción de cooperación intelectual y acción operativa de ayuda o asistencia técnica).

Los Centros directivos deberán haber

finalizado su trabajo en tiempo suficiente para que estas sugerencias obren en poder de la sede de UNESCO en París a más tardar el 30 de junio del presente.

REUNION DEL FORO DE LA JUVENTUD DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Durante los días 2 a 4 de diciembre de 1980, se han reunido en Bruselas unos 200 delegados de organizaciones juveniles procedentes de todos los países de Europa, para discutir y buscar soluciones al problema del empleo de las mujeres jóvenes.

En el curso de las sesiones preliminares se puso de manifiesto la desfavorable situación del trabajo femenino, que se sigue considerando como una mano de obra complementaria que permite una mayor flexibilidad, puesto que se contrata a las mujeres cuando existe expansión económica y se prescinde de ellas al llegar la recesión. Se insistió en que el derecho al trabajo para las mujeres debe ser un objetivo prioritario en su lucha por la igualdad.

El Adjunto del Director General de Asuntos Sociales, Carlo Savoini, recordó la acción de la Comisión Europea a favor del trabajo de las mujeres. Desde 1975, la Comisión ha marcado tres directrices que garantizan la igualdad de condiciones con relación a los hombres: acceso al empleo, remuneración y seguridad social. Aun cuando las dos primeras directrices ya se reflejan y aplican, al menos teóricamente, en toda la Comunidad, aún queda mucho por hacer para que estas directrices se cumplan efectivamente.

Otro aspecto objeto de estudio se refirió a las consecuencias de la introducción de tecnologías nuevas en el mundo del trabajo y la consiguiente disminución de la mano de obra al ser sustituida por las máquinas, así como el peligro de ensancharse el foso entre los trabajadores cualificados y no cualificados.

Se constituyeron seis grupos de trabajo que discutieron y trataron en profundidad

los distintos aspectos del problema del empleo de las mujeres:

1. La educación de las jóvenes y la formación profesional.
2. La educación de las jóvenes fuera de la escuela.
3. Los derechos económicos y sociales en el mercado del trabajo.
4. Las oportunidades de empleo para las mujeres jóvenes.
5. Las nuevas tecnologías y sus consecuencias para el empleo.
6. La acumulación de las desigualdades sociales.

Las conclusiones de los grupos de trabajo fueron recogidas en un informe que fue presentado a todos los participantes en la sesión de clausura.

En el informe se expone la situación actual de inferioridad de la mujer en el mundo del trabajo, se analizan las causas y se propone una serie de recomendaciones dirigidas a las distintas instituciones comunitarias de los Estados miembros, a las organizaciones sindicales, a los empresarios y a las propias organizaciones juveniles.

Entre otras recomendaciones, el Foro Juventud propone:

- Que todas las autoridades responsables abran y faciliten el acceso de las jóvenes a la formación profesional y a los medios de comunicación de masas.
- Que se abra el abanico de oportunidades de empleo de las mujeres, actualmente limitado a los sectores de administración, salud, educación y asistencia social, y que se promueva su acceso a cargos directivos.

- Que se incluyan cláusulas antidiscriminatorias en los convenios colectivos.
- Que, para utilizar las nuevas tecnologías de forma positiva, ya desde la escuela se familiarice a los alum-

nos y alumnas con las nuevas tecnologías, si bien mantienen una postura crítica con respecto a las mismas.

(Comunidad Europea - 1/81)

ACCION CULTURAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

El pasado 16 de marzo, Bernardo Pianetti della Stufa, responsable del Centro Robert Schuman, funcionario de la Comisión de las Comunidades Europeas, pronunció una conferencia sobre «La acción cultural de las Comunidades Europeas» dentro del XI Curso de las Comunidades Europeas que se realiza en la sede de estos cursos, Escuela Diplomática de Madrid.

Pianetti subrayó que no puede hablarse de una política cultural de las Comunidades sino de una acción cultural: no existe un programa para cambiar el contexto sino una serie de acciones encaminadas al estudio de los aspectos comunitarios del ámbito cultural. No se trata de llegar a una sola cultura europea, sería muy peligroso instaurar una cultura única estatal: no existe una única cultura europea; en Europa han surgido y existen toda una serie de diferentes culturas y lo que interesa es la conservación y el desarrollo de estas culturas como patrimonio de todos los europeos. Las acciones que lleva a cabo la Comunidad en este ámbito comenzaron después de una reunión del Consejo Europeo de 1976, aunque ya desde 1969 existía una preocupación al respecto. Es cierto que los tratados no hablan específicamente del tema cultural, pero la acción que la Comunidad desarrolla en este ámbito trata de extender a los denominados «trabajadores de la cultura» las previsiones que para la libre circulación de

personas y bienes se establecieron en dichos tratados.

A lo largo de su alocución Pianetti explicó detenidamente las diferentes acciones que, para impulsar el libre intercambio de los productos culturales y de trabajadores de la cultura, se han puesto en marcha: reducción de impuestos para el pase de aduanas de material destinado a exposiciones; derechos iguales, incluso el derecho a recibir subsidio de paro, para los trabajadores culturales y los de la industria o el sector servicios; los sistemas de stage para jóvenes estudiantes y aprendices; la aplicación al sector del sistema SEDO (difusión de las ofertas de empleo); armonización fiscal del sector cultural en los diferentes países; armonización de la legislación de derechos de autor y traductor; el sistema, original, de valor añadido en las ventas de obras de arte con un % a entregar al autor en cada venta sucesiva, etc., etc.

Dentro de las reformas realizadas en el tema de los derechos de autor, se refirió a que en los Países Bajos, Dinamarca y Alemania Federal, se había aprobado una normativa que prevé el pago de un % como derecho de autor a éste o sus familiares en el caso de las consultas en Bibliotecas Públicas.

En 1981 la parte del Presupuesto que se dedicará a Acción Cultural, se eleva a 470.000 unidades de cuenta, que, teniendo en cuenta la inflación, supone un 30 % menos que en 1980.

de niños y adolescentes en los países
vulnerables, especialmente en los
países en desarrollo, a los que
se les debe prestar especial atención.

(Comunidad Europea - 1981)

Que se incluya en el programa
de trabajo de la Comisión
los temas de la cultura y
de la juventud, así como
de la familia y de la
educación.

REUNION DEL FORO DE LA JUVENTUD DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS ACCION CULTURAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

El pasado 18 de mayo, el Centro
de Estudios de la Juventud de la
Comunidad Europea, en Bruselas,
ha organizado un foro de la
juventud de las Comunidades
Europeas, con el fin de
discutir y debatir sobre la
cultura y la juventud en
estas comunidades. El foro
ha sido presidido por el
Sr. J. G. de Gucht, Comisario
Europeo de la Juventud, y
ha contado con la participación
de representantes de los
países miembros de las
Comunidades Europeas, así
como de representantes de
organizaciones juveniles
europeas. El foro ha
tratado de temas como
la cultura y la juventud,
la familia y la educación,
y ha discutido sobre
las posibilidades de
cooperación entre las
Comunidades Europeas
y los países miembros.

El pasado 18 de mayo, el Centro
de Estudios de la Juventud de la
Comunidad Europea, en Bruselas,
ha organizado un foro de la
juventud de las Comunidades
Europeas, con el fin de
discutir y debatir sobre la
cultura y la juventud en
estas comunidades. El foro
ha sido presidido por el
Sr. J. G. de Gucht, Comisario
Europeo de la Juventud, y
ha contado con la participación
de representantes de los
países miembros de las
Comunidades Europeas, así
como de representantes de
organizaciones juveniles
europeas. El foro ha
tratado de temas como
la cultura y la juventud,
la familia y la educación,
y ha discutido sobre
las posibilidades de
cooperación entre las
Comunidades Europeas
y los países miembros.

Actualidad educativa

BELGICA

PROYECTO DE MEJORA DE LA ENSEÑANZA PARA DISMINUIR EL PARO

Como consecuencia de los altos índices de paro existente en Bélgica (Le Soir da como datos 350.000 parados completos y 120.000 parados encubiertos). El Ministerio de Educación belga ha expuesto un plan de acción para intentar resolver este problema, las líneas directrices de su plan son las siguientes:

- Ofrecer información: numerosos jóvenes comienzan estudios sin porvenir a pesar de las advertencias. Por ejemplo, si se cifra en 100 la dificultad media de encontrar un empleo, un diplomado de filosofía tendría un índice de 172 mientras que en el caso de ciencias aplicadas este índice es de 35.
- Esta labor de información ha sido confiada a un órgano «la cellule enseignement-emploi»; los miembros de célula deben recoger el mayor número de datos sobre el empleo, asegurar una conveniente información y favorecer una adecuada relación entre la enseñanza y el empleo.
- Además se pretende llevar a cabo una reforma de la enseñanza profesional y de la enseñanza de promoción social. La enseñanza profesional, considerada dice Le Soir como el pariente pobre del sistema educativo belga, ha estado insuficientemente adaptado a las necesidades del mercado de trabajo. Esta reforma es por lo tanto indispensable. Por otro lado la reforma de la «enseñan-

za de promoción social» (dirigida a los adultos) permitirá adaptar los conocimientos de los mismos a las necesidades del mercado de trabajo.

- Por último, se pretende llevar a cabo una coordinación entre todos los profesores del sistema educativo, sobre todo entre los profesores de la enseñanza privada y los de la pública. La formación de profesores deberá tener en cuenta las necesidades existentes en la región.

(Le Soir)

SEMINARIO SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA REGION

Del 16 al 19 de febrero ha tenido lugar en Lieja un coloquio sobre la Universidad y la Región en el que participaron las cuatro universidades francófonas del país, ¿Cómo pueden estas universidades contribuir al resurgir de su región?

El coloquio ha tratado de definir los problemas existentes. El director de investigaciones científicas ha manifestado la necesidad de reformar algunos sectores universitarios, incluso cerrando varias facultades en función de las necesidades regionales.

Una solución posible sería la creación de facultades abiertas que aseguren una formación continua a los adultos, permitiéndoles una formación complementaria. Pero las restricciones presupuestarias dificultan estas experiencias y las universidades deben, en cualquier caso, multiplicar sus contactos con el mundo industrial y adaptarse a las necesidades específicas de su comunidad y de su región.

El coloquio ha constatado la gran impor-

tancia de la cultura y del trabajo como arte de vivir, como ética. Se ha propuesto una democratización de la cultura y una apertura de la misma a la región.

(Le Soir)

LA EDUCACION PERMANENTE OBLIGATORIA COMO SOLUCION CONTRA EL PROBLEMA DEL PARO

Más del 60 % de los parados indemnizados tienen solamente estudios primarios, lo que dificulta la recuperación del «mercado del empleo» y a la que se une la inadecuación de la enseñanza y de la formación profesional a los cambios acelerados de la economía.

Para transformar el tiempo muerto del paro en educación permanente el diputado F. D. F. Georges Clerfayt ha presentado una proposición de ley tratando de superar el sentimiento de inutilidad social que engendra el paro.

Mr. Clerfayt se propone obligar a los parados a seguir cursos de formación profesional, manual, intelectual, artística o social, o a seguir un curso de reciclaje.

Los parados de más de 45 años no estarán obligados a someterse a este sistema, pero podrán seguir los cursos si lo desean.

Los «parados-estudiantes» estarían dispensados de gastos de desplazamientos y podrían como los trabajadores llevar a sus niños a las guarderías.

Por supuesto, que se tomarían medidas para evitar la actuación fraudulenta de quienes se apuntaran al paro solo para obtener una ayuda para estudiar.

Otra proposición quiere establecer una igualdad entre los jóvenes parados. Actualmente el derecho a los subsidios está negado a aquellos que no tienen más que estudios primarios o estudios secundarios incompletos.

El senador Delpérée propone acordar la cualidad de parado indemnizado desde los 16 años y extenderla a los que hayan obtenido su diploma después de los 25. Paralelamente el subsidio de paro sería reducido para todos los estudiantes, cualquiera que sea su nivel de estudios.

(Le Soir)

EL ORDENADOR AL SERVICIO DE LOS HORARIOS ESCOLARES

Ante el tremendo lío a nivel de los horarios creado por la introducción de la enseñanza «renovada» en los liceos, es preciso preguntarse si el empleo del ordenador es aconsejable y conveniente en este medio. Una gran indignación general se ha registrado en Gatti de Gamond, donde se acusa al ordenador de ser la causa de todos los males; esta indignación ha desembocado en una huelga de alumnos.

Se han dado informaciones acerca de las ventajas del «cerebro» pero hay que reconocer que el ordenador no puede hacer milagros, ya que no puede ser responsable del número limitado de locales puesto a disposición del contingente de alumnos. Este es el caso del liceo de Bruselas donde los edificios tienen capacidad para 650 alumnos y en realidad cuenta con 850. Existe igualmente el problema de las circulares ministeriales que imparten sus normas, la mayoría de las veces, cuando el curso ya ha comenzado, lo que entorpece la organización del mismo. Por el contrario, cuando la información de que se dispone es correcta y completa, nada puede obstaculizar la marcha del ordenador.

Hasta el año escolar 1979-80, dos miembros del cuerpo docente estaban encargados de establecer los horarios de clases. Según ellos, era una tarea extenuante, pero aún posible de hacer puesto que no tenían más que dos clases afectadas por la enseñanza renovada.

En realidad los profesores y alumnos están satisfechos de la ayuda que les proporciona el ordenador, ayuda que juzgan indispensable puesto que los seis años de secundaria pasarán a esta enseñanza renovada.

El director está particularmente impresionado por el número de datos imperativos que el ordenador llega a respetar: hace pruebas no sólo de eficacia sino también de inteligencia. Como precisaba un profesor afectado por la confección del horario, el ordenador va a sugerir nuevos parámetros a aquellas personas que no lo habían pensado hasta ahora.

El costo de la operación es de 8.000 F. por cada grupo de 500 alumnos, cifra ampliamente amortizada, según el director, si se considera la suma de horas de tra-

bajo que ha permitido ahorrar y los inconvenientes que se han podido evitar.

(Le Soir)

LA ESCUELA PLURALISTA, VIA DE DEMOCRATIZACION

Los Centros de Enseñanza Secundaria (CES) constituyen una aproximación al pluralismo educativo en el sentido de que, mediante una distribución equilibrada de los diversos tipos de enseñanza, permite a los alumnos encontrar a una distancia razonable de su domicilio, el máximo de posibilidades de formaciones diferentes.

Se trataría de una institución administrada por la comunidad, es decir, por los enseñantes, alumnos y padres, en contacto con los medios culturales y socioeconómicos, basándose en el consenso entre las partes interesadas.

Esta forma de escuela pluralista es la representación más adecuada a las exigencias de una escuela verdaderamente democrática, progresista, que excluye la segregación y el elitismo.

Los objetivos de esta escuela pluralista serían: formación global y equilibrada, adquisición del sentido crítico, autonomía, autoformación, objetividad, tolerancia, solidaridad y aptitud de cambio.

En cuanto al art. 17 de la Constitución y al art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que garantiza la libertad de los padres a escoger la escuela en que van a confiar a sus hijos, la escuela pluralista no suprimiría ni la vía oficial ni la libre, siendo administrada por un consejo de gestión representativo, paritario de las diversas tendencias y grupos interesados.

La composición del personal docente basándose en la titulación permitiría una paridad que asegure la libre elección, debiendo efectuarse la designación y la nominación del personal por un organismo lo más próximo posible a la escuela.

Las dificultades presupuestarias en las que se debate Bélgica hacen susceptible que se lleve a cabo un estudio serio para extender la experiencia de la escuela pluralista.

(Le Soir)

CANADA

PRESTAMOS PARA ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

En Canadá el Gobierno Federal gestiona el Canadian Students Loan Program (CSPL), un único programa de préstamos al estudiante, con carácter suplementario, ya que los estudiantes reciben su ayuda financiera de los gobiernos provinciales.

Según el sistema del CSLP, los estudiantes reciben un préstamo de un banco o de una banca comercial y el Gobierno Federal garantiza la restitución en caso de insolvencia del estudiante. Asimismo el Gobierno abona todos los intereses del préstamo durante el período en que el estudiante está cursando sus estudios a tiempo completo. El porcentaje de alumnos que no pueden devolver el préstamo es muy bajo, sólo un 8 % del total. El préstamo máximo que se solicita en el programa CSLP se eleva a 9.800 \$ y se conceden en base a las posibilidades y circunstancias del solicitante. El Gobierno publica unas listas de las aportaciones que los padres deben realizar para los estudios de sus hijos, basados en la renta y en la dimensión de la familia, ya que los préstamos se realizan en base a estas circunstancias.

(SIPE - USPI)

COMUNIDAD EUROPEA

DECLARACIONES DEL EX-PRESIDENTE DE LA COMISION EUROPEA

Europa a la carta

«La idea de lo que se ha dado en llamar Europa a la carta, Europa de dos, tres o cuatro velocidades, no deja de tener algunos atractivos ilusorios. Esta idea fue tentadora en el pasado, sobre todo para aquellos que deseaban beneficiarse de las ventajas de la adhesión sin aceptar las disciplinas necesarias.»

«Si no hubiera una disciplina común, si cada Estado no estuviera dispuesto a hacer sacrificios por el bien común, sería virtualmente imposible elaborar políticas comunes, que se basan inevitablemente sobre el principio de la solidaridad. Espe-

claramente, el sistema de financiación común que conocemos actualmente sería impracticable. Hace meses, la discrepancia a propósito del presupuesto supuso una amenaza de este tipo sobre el sistema comunitario, porque cuando un Estado miembro declara que es necesario fijar un tope máximo para su supuesto déficit en lo referente al presupuesto común, otros declaran que es preciso fijar un tope al supuesto excedente de tal o cual Estado miembro. Es evidente que ningún Estado miembro podría aceptar un importante desequilibrio permanente. Pero una regla según la cual el importe de lo que un Estado miembro entrega al presupuesto no sería superior a lo que retira del mismo, o según la cual los ingresos netos o las contribuciones netas de cada Estado estarían limitadas a una suma anual, haría absurda toda disciplina financiera, suprimiendo toda relación entre las políticas comunes y sus consecuencias presupuestarias. Tal regla sometería la pertenencia a la Comunidad a una tensión insoportable. Por esta razón, al hallar una solución temporal adecuada a las dificultades presupuestarias de Gran Bretaña, hemos mantenido firmemente el principio del sistema presupuestario actual, sin perder de vista su futura reforma.

La misma observación se aplica a la agricultura. Si renunciamos a precios comunes en favor de precios nacionales, esto equivaldría a crear dificultades al comercio entre los Estados miembros y, en un plazo más o menos largo, a renunciar al mercado común agrícola. Pronto sería muy difícil mantener el mercado común de productos industriales. Ya hemos podido ver cómo el sistema de pagos compensatorios monetarios en agricultura provocó tensiones y favoreció a fuerzas centrífugas que en un determinado momento amenazaron con acabar con esta política.

El argumento político no es menos importante. Una Comunidad en la que unos Estados miembros obraran de una manera y otros de otra conduciría a la constitución de alianzas a una especie de dirección colegial a cargo de aquellos que respetaran la mayor parte de las políticas comunes. Algunos Estados miembros serían así «más iguales que otros», y los mecanismos actuales de equilibrio, tales como figuran en nuestros procedimientos

actuales, quedarían marginados. Ya se habla de tal o cual eje en el interior de la Comunidad. Una Comunidad en la que los Estados miembros estuvieran comprometidos de manera diferente, conduciría, sin duda alguna, a su propia destrucción».

(Euro-Forum - Comunidad Europea - 1/81)

LORENZO NATALI, VICEPRESIDENTE DE LA COMISION EUROPEA DA LA BIENVENIDA A GRECIA

Con la entrada de Grecia, la Comunidad será más auténticamente Europea. Grecia es la cuna de la civilización europea, cuya continuidad y desarrollo quiere salvaguardar la Comunidad.

Contribuí a la conclusión del proceso de adhesión, convencido de que para la Comunidad la entrada de Grecia representa una valiosa aportación. Concreta la nueva ampliación hacia el sur de Europa.

La Comunidad, cuya figura hasta ahora se deformaba hacia el norte de Europa, estará mejor representada en todos los componentes históricos y culturales. Con Grecia aumentará su presencia en la cuenca del Mediterráneo, gran encrucijada del mundo y región muy candente también.

La adhesión de Grecia confirma la vitalidad de la Comunidad y su fuerza de atracción política que une a los pueblos libres, aunque ponga de relieve de forma más aguda aún todos sus problemas actuales. Aquellos problemas existen, por otra parte, independientemente de la nueva ampliación. La ampliación de una Comunidad de nueve a una Comunidad de diez los agrava y les da un carácter más acuciante.

La adhesión de Grecia puede acelerar la búsqueda de soluciones para aquellos problemas que, de continuar, podrían provocar el desmoronamiento de la Comunidad actual. Si así ocurriera, se transformaría en una simple zona de libre cambio en la que una Europa sin coraje ni ambiciones quedaría expuesta a todos los peligros que conlleva la situación internacional difícil que estamos atravesando.

La Comunidad debe mejorar el funcionamiento de sus Instituciones valorando el papel y las funciones del Parlamento Europeo.

Se trata de fortalecer y de lanzar auténticas políticas comunitarias en los distintos sectores clave para el futuro de nuestro continente.

Hay que repartir más equitativamente los recursos entre las distintas regiones de la Comunidad.

También se debe garantizar una presencia activa y pacífica de la Comunidad en el concierto internacional partiendo de la zona mediterránea que la linda. Ya se han fijado fechas para iniciar la búsqueda de soluciones.

Grecia participará de pleno derecho a estas iniciativas.

La contribución del nuevo Estado miembro será valiosa. Lo será tanto más cuanto que considere a la Comunidad como lo que es realmente: una asociación de pueblos iguales que han acordado libremente edificar juntos su futuro. Ahora le corresponde aprovechar su inclusión en las Instituciones comunitarias para participar en la Comunidad, sin complejos ni excesos, aplicando lealmente el tratado de adhesión que formalizó en Atenas el 28 de mayo de 1979.

(Comunidad Europea - 1/81)

ANALFABETISMO EN EUROPA

Aunque no existen otras estadísticas precisas y comparables del número de analfabetos que hay en los Estados miembros de la Comunidad, la Comisión europea calcula que debe haber entre 10 y 15 millones de adultos que no tienen las facultades de leer y entender su propio idioma con la soltura de un alumno de 13 años.

Destacó, además, en una contestación a un miembro alemán del Parlamento europeo, Ursula Schleicher, del Partido popular europeo, que con arreglo a un censo de la población realizado en Grecia en 1971, hay casi un 14 % de adultos analfabetos, y que de un estudio similar en Portugal, se desprende que debe haber un 23 % de adultos analfabetos.

Conjuntamente con su actual programa destinado a ayudar a los jóvenes estudiantes que dejan la escuela para acceder a la vida profesional, la Comisión está enfocando prioritariamente el problema del analfabetismo adulto y se propone desarrollar la educación adulta básica.

(Comunidad Europea 3/81)

LAS MUJERES Y EL TRABAJO

A petición de la Comisión ad hoc del Parlamento Europeo sobre los derechos de la mujer, acaba de realizarse una encuesta acerca del empleo femenino en el conjunto de la Comunidad Europea, especialmente orientada a detectar y valorar en qué medida las mujeres perciben la discriminación profesional.

Los resultados de la encuesta nos ofrecen una panorámica de la situación, ámbito y funciones del sector femenino dentro del mundo del trabajo.

En relación a su situación y condiciones, de los treinta millones de mujeres asalariadas que existían en la Comunidad de los Nueve, 2/3 están casadas y de éstas, un 50 % aproximadamente, tienen hijos menores de 15 años.

El abanico de profesiones que cubren, por orden de importancia es, en términos generales, el siguiente: un tercio de las mujeres encuestadas trabajan en oficinas o almacenes, siguiendo en importancia el sector industrial, la enseñanza, la sanidad pública y la estética. Un porcentaje considerable trabajan por cuenta propia.

Con respecto a los niveles y funciones que desempeñan, la mayoría de las mujeres que participaron en la encuesta trabajan en «profesiones ordinarias», si bien un 57 % declara ocupar puestos que exigen responsabilidad.

Por lo que se refiere a su formación, más del 50 % tienen el Bachillerato Elemental. Como dato significativo, cabe destacar que dos tercios de las empleadas sin cualificación trabajan desde los 16 años y que el mayor índice de frustración profesional se registra entre las obreras de fábrica, debido a la escasa o nula formación profesional recibida.

Las respuestas al punto central de la encuesta, sobre la percepción de la discriminación por parte de la mujer, nos revelan que la mayoría no la acusan, ni han oído hablar de los esfuerzos de la Comunidad Europea para combatir esta situación discriminatoria. Sin embargo, el grado de sensibilidad con respecto a la discriminación de la mujer varía notablemente según los países. En primer lugar figura Alemania, seguida de Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Dinamarca y Bélgica. Las mujeres británicas son las

que se consideran menos desfavorecidas. El resultado final de la encuesta pone de manifiesto que un 13 % de la mano de obra femenina se considera afectado por algún tipo de discriminación: sueldo, acceso al empleo, oportunidades de ascenso, etcétera. Uno de los problemas que más afectan a la mujer es el de las oportunidades de ascenso, especialmente a aquellas que recibieron la formación profesional cuando eran adultas.

(Comunidad Europea 2/81)

ESPAÑA

CURSO DE PRETECNOLOGIA PARA E.G.B.

La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), ha organizado e impartido, dentro de un programa de actualización y perfeccionamiento del profesorado de E.G.B., un curso de pretecnología para dicho profesorado.

Han participado en dicho curso, 60 profesores de toda España, con lo que actualmente son ya alrededor de mil, los maestros capacitados para esta enseñanza.

La pretecnología, llamada por los niños «clase de los inventos» es una asignatura de E.G.B. que se realiza como trabajo manual o artístico, en la que predomina el trabajo intelectual y creativo y de capacidad de síntesis.

(«YA»)

EDUCACION DESTINARA MAS DE 2.000 MILLONES DE PESETAS PARA RETRIBUCIONES

El Gobierno ha resuelto aprobar, dentro de la disciplina presupuestaria para 1981, expedientes económicos por importe de 2.157 millones de pesetas, para la corrección de desequilibrios retributivos que afectan a los cuerpos de agregados de instituto, profesores numerarios de las escuelas de maestría industrial, profesores de término de las escuelas de artes aplicadas y oficios artísticos y profesores especiales de conservatorio.

Igualmente, y de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Presupuestos, el Ministerio de Educación formalizará programas de actuación económica en bachille-

rato y en educación general básica para mejorar la productividad de los centros docentes y de acuerdo con las funciones que los profesores desempeñan en los centros respectivos. Igualmente, del presupuesto de obras de reforma, mejora y equipamiento en los centros estatales, se destinarán 1.700 millones de pesetas a los institutos de bachillerato.

Con el propósito de alcanzar progresivamente una mejor ordenación del sector docente, los Ministerios de Educación y Hacienda elevarán al Gobierno próximamente una normativa de carácter retributivo que permita, mediante su aplicación en los ejercicios económicos de 1982 y 1983, establecer los necesarios escalones de la carrera docente, al tiempo que se corrigen los desequilibrios retributivos experimentados por el profesorado en relación con otros sectores de la Administración.

(«PUEBLO»)

COOPERACION ENTRE EDUCACION Y CULTURA

Los ministros de Cultura y Educación estudian las posibilidades de un acuerdo de colaboración gradual entre ambos Ministerios, con el propósito de fomentar y propiciar el interés por la cultura en la escuela.

Entre los temas que han sido objeto de estudio entre ambas partes, figuran los siguientes:

— Campo teatral. Se intenta que la propia escuela sea un marco para que se fomente la creatividad artística y la afición del teatro a los niños. A este respecto el CENINAT, cuya sede va a instalarse en el Real Coliseo de Carlos III, de El Escorial, está ya realizando tareas de preparación de montajes teatrales adaptados a la infancia. Paralelamente se preparan cursillos para profesores, con el objeto de enseñarles las técnicas teatrales, expresión corporal, etc., de modo que el teatro pueda entrar vivamente en la escuela.

— Promoción musical. El mismo programa y los mismos objetivos se pretenden en el terreno musical. La colaboración en este campo se va a hacer con las juventudes musicales y con la Sociedad Española de Pedagogía mediante la prepara-

ción del profesorado con cursillos especializados para que fomenten la sensibilidad musical de los niños. También colaborarán los Conservatorios de Música, que realizarán actividades dirigidas al mundo escolar.

— Bibliotecas escolares. Ambos Departamentos tratan de aumentar la calidad y la cantidad de las bibliotecas escolares y utilizarlas, sobre todo en las zonas rurales, donde se carece, en muchos casos, de biblioteca pública. Ya se están preparando dotaciones de lotes bibliográficos a Institutos y Centros de E.G.B. y para ello se han hecho una serie de contactos con el sector editorial, que han tenido muy buena acogida.

— Deporte. En este terreno existe ya, desde hace tiempo, una colaboración entre el Ministerio de Educación y el Consejo Superior de Deportes. Ahora se estudia la posible utilización escolar de las instalaciones deportivas existentes, porque el fomento del deporte popular pasa por el deporte escolar.

(«ABC»)

CIEN MILLONES PARA LA ERRADICACION DEL ANALFABETISMO

El Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Educación General Básica, ha recabado de los delegados provinciales del Departamento, los datos actualizados de los censos de analfabetismo de las respectivas provincias, a efectos de instrumentar las medidas apropiadas para la definitiva erradicación del analfabetismo, subsistente en algunas zonas. Para este objetivo, el Departamento dedica una partida presupuestaria de cien millones de pesetas.

(«YA»)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES

El Tribunal Constitucional ha dictado sentencia en el recurso interpuesto, en su momento, contra el Estatuto de Centros Escolares

Según el Ministro de Educación, el fallo

del Tribunal Constitucional es «positivo y clarificador» y «confirma la constitucionalidad de la médula política del Estado: a saber, la posibilidad de que los centros definan su carácter a través de un ideario diferenciado que dé paso a la posibilidad de elegir por los padres, el tipo de educación que deseen para sus hijos. Esa es la esencia del principio de libertad de enseñanza que consagra la Constitución».

Pero la sentencia del Tribunal, además, ha declarado inconstitucionales dos artículos y una disposición adicional del Estatuto de Centros. En relación con el artículo 18.1., el Tribunal Constitucional dice que el derecho garantizado por la Constitución a los padres a intervenir en el control y gestión de un centro sostenido con fondos públicos, no puede estar condicionado a su pertenencia a una asociación de padres.

El artículo 34.2. otorga a cada centro la capacidad de regular la intervención de los diversos estamentos de la comunidad escolar en el control y gestión, a través de su propio estatuto o reglamento de régimen interior. A este respecto, el Tribunal Constitucional dice que el derecho a la intervención de padres, profesores y alumnos debe desarrollarse por ley y no simplemente por un reglamento de régimen interior.

Esta misma doctrina se reitera por el alto tribunal respecto de los apartados b y d del artículo 34.3., al señalar que dichos párrafos regulan insuficientemente el derecho constitucional de profesores, padres y alumnos, a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. El Tribunal Constitucional insiste en que la regulación de tal derecho debe tener rango de ley y no meramente de reglamento de régimen interior.

Por último, el Estatuto de Centros Escolares otorgaba a las comunidades autónomas (punto tercero de la disposición adicional), la capacidad de modificar o sustituir determinados artículos, «sin perjuicio de su carácter general». La sentencia del Tribunal Constitucional establece que la modificación por las comunidades autónomas, del contenido de algunos de estos artículos, afecta a derechos fundamentales, cuya regulación ha de ser la misma para todos los españoles.

ESTADOS UNIDOS

LA INVESTIGACION Y LA UNIVERSIDAD EN ESTADOS UNIDOS

Los Presidentes de quince de las más importantes Universidades estadounidenses (entre ellas Yale, Harvard, Princeton, California, Columbia, Stanford, M.I.T., etc.), después de una reunión al respecto han dado a conocer un informe acerca de la «investigación en la Universidad y el interés del Estado». El informe analiza la situación actual de la investigación en los Estados Unidos, así como las perspectivas de futuro, elevando una serie de propuestas al Gobierno Federal y a la sociedad en general.

Se considera en el informe que la investigación es un elemento básico a la hora de determinar el nivel de calidad de una sociedad. Entre otros aspectos se examina el tema de la formación de postgraduados, señalándose la necesidad de contar con un sistema de becas suficiente y una selección rigurosa de estos alumnos, que se dedicarán posteriormente a la docencia, a la investigación o al ejercicio de la profesión como especialistas.

Los Rectores también hacen referencia a las bibliotecas de investigación, indicando la necesidad de proceder a una coordinación de sus servicios. También se refieren a la problemática de la burocratización, y consideran que los investigadores estadounidenses dedican un 20 % de su tiempo a realizar gestiones de tipo administrativo.

Otro de los puntos abordados en el informe es el análisis de las diferencias entre la investigación universitaria y la realizada en Centros de Investigación: la primera se considera más conveniente, porque permite aplicar los resultados de la investigación a la docencia y establece una mayor relación docencia-investigación, permite la formación de nuevos investigadores y asegura el intercambio de experiencias y el contacto con diferentes enfoques y áreas del conocimiento.

(PRENSA DE MADRID)

ESTUDIANTES EXTRANJEROS EN USA

En los Estados Unidos solamente un 2,5 % del total de los estudiantes univer-

sitarios son de origen extranjero: Hace diez años el número de estos ascendía a un millón, mientras que en la actualidad, en el total de instituciones de enseñanza superior, el número de alumnos se eleva a 300.000 únicamente.

De cada cuatro estudiantes extranjeros tres abonan solamente la mitad del costo real de su formación. La otra mitad es abonada por los contribuyentes, por lo que no es extraño que, en general, la opinión pública se muestre favorable a que los extranjeros —ya exentos del pago de tasas— paguen totalmente el costo de sus enseñanzas. Si se aceptase este principio las tasas anuales pasarían de 4.000 a 8-10.000 \$ en la Universidad pública. Aparte quedarían los costes de alojamiento y manutención.

Pero por otra parte este flujo de estudiantes extranjeros aporta también ventajas financieras: más de un millón de dólares fue abonado en el curso 1978-79 en concepto de pago de costes de enseñanza por los estudiantes extranjeros.

En cuanto a las enseñanzas que se siguen por este colectivo, más de la mitad cursan estudios de ingeniería o administración pública y cerca de la mitad cursan estudios de licenciatura o de doctorado.

Por su procedencia pocos estudiantes vienen de países industrializados: un tercio de los estudiantes extranjeros en Estados Unidos, provienen de países de la OPED. En cuanto a número totales, 45.000 iraníes, 16.220 nigerianos y 8.050 ciudadanos de Arabia Saudita son las cifras más representativas de los efectivos. Después de la ruptura de las relaciones diplomáticas con Irán, cerca de 12.000 estudiantes permanecían ilegalmente en el país el pasado mes de diciembre.

California es el estado preferido para los estudiantes extranjeros (48.000) y dos de sus universidades van a la cabeza en el número de extranjeros: la University of South California, con 3.300 alumnos extranjeros, y Los Angeles City College, con 3.000 alumnos.

(SIPE - USPI)

REAGAN REVOCA LAS DISPOSICIONES DE CARTER SOBRE LA ENSEÑANZA BILINGÜE

El Secretario de Educación Terrell Bell anunció que, en aras de la reducción del

gasto público, se cancelan los programas de educación bilingüe, que permitían la enseñanza bilingüe a 3.500.000 niños norteamericanos. Esta decisión afectará sobre todo a los niños hispano-parlantes, el 70 % de los niños afectados por el anterior programa. Anteriormente a la Administración Reagan, toda escuela con más de 25 niños cuya lengua materna no fuera el inglés tenía que organizar enseñanza bilingüe. La medida ha sido muy criticada en sectores de la población hispano-parlante, la minoría cultural de mayor índice de crecimiento en los Estados Unidos, así como por el partido democrata.

(PRENSA DE MADRID)

FRANCIA

LOS INFORMES «COUTURIER»: «PROPOSICIONES PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO» Y «JOUVIN» SOBRE LOS MECANISMOS DE ORIENTACION PROFESIONAL EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

— Siempre en el ámbito de los grandes temas, han sido noticia dos informes que sobre el tema educativo se han hecho públicos en diciembre de 1980 y enero de 1981 respectivamente.

El primero de ellos bajo el título de «Proposiciones para mejorar el funcionamiento del sistema educativo», de Jean Couturier, antiguo colaborador de René Haby, bajo cuyo ministerio se aprobó la reforma educativa que implantó la denominada escuela única, podría llevar el subtítulo, según algún comentarista educativo de «¡Viva el elitismo!»

El informe en cuestión que ha dado lugar a una interpelación a Christian Beullac, Ministro de Educación, por parte de M. André Henry, presidente de la Federación de Educación Nacional, sobre las proposiciones que en el mismo formula M. Couturier, denuncia el «dogmatismo igualitarista» del actual sistema y contradice de manera sistemática las diversas reformas que durante los últimos años han tratado de reducir el fracaso escolar y las desigualdades sociales ante la educación y de responder a las nuevas demandas de la juventud escolarizada.

Las propuestas de M. Couturier abordan el conjunto del sistema educativo con excepción del nivel universitario. Aparte de sugerencias concretas en relación con los contenidos pedagógicos, etc., se sugiere la necesidad de que los niños mejor dotados puedan dejar la escuela maternal a los cinco años y entrar en la escuela elemental, los demás deberán seguir un sistema de aprendizaje escalonado durante los dos o tres años del curso preparatorio, la salida de la escuela se condicionaría también, de manera que quienes no pudieran seguir eficazmente las enseñanzas del sexto grado deberían continuar en la escuela primaria siguiendo un curso de maduración, etc.

La F.E.N. acusa al informe de M. Couturier de adoptar como punto de partida necesario la existencia del fracaso escolar, aceptando como algo fatal la desigualdad. A juicio de M. Henry, «el dogmatismo del igualitarismo» que denuncia Couturier, debe superarse desde una política rigurosa de prevención de las desigualdades.

El segundo de los documentos más arriba aludidos es una auditoría encargada a M. Bernard Jouvin, Consejero de Estado, por el Ministro de Educación, el Ministro de Trabajo y la Secretaría de Estado encargada de la formación profesional.

El Informe Jouvin entiende que el sistema selecciona a los jóvenes en función de criterios exclusivamente escolares y propone una modificación de esta tendencia y una iniciación de los jóvenes a su propia orientación como parte de los programas escolares. «Aprender a orientarse en la escuela y en la sociedad se ofrece como una de las misiones esenciales del sistema educativo», escribe M. Jouvin, sugiriendo la creación de una enseñanza de sensibilización con el medio exterior, con las realidades concretas y con las técnicas modernas.

Para completar esta información, preconiza una mejor definición de la información escrita especialmente la producida por la «Oficina Nacional de la Información sobre las enseñanzas y las profesiones».

Por último, la acción sobre las estructuras de la enseñanza secundaria pasaría por una renovación de los programas en todas las disciplinas tradicionales. «La en-

señanza debe ser práctica, concreta y atractiva». M. Jouvin ve en el profesor de colegio un «verdadero trabajador social», cuyo papel es el de preparar a los jóvenes escolarizados para la vida y no sólo para seguir unos estudios ulteriores.

(Le Monde)

GRAN BRETAÑA

¿CUAL SERA EL FUTURO DE LAS CLASES DE SEXTO GRADO («Sixth Form»)

Uno de los problemas que, como consecuencia de la grave crisis económica y de la disminución de alumnado, se prevé para la próxima década, es el de organizar las enseñanzas de los «sixth-formers» —alumnos de 16 a 19 años, que cursan niveles de educación no obligatorios— de manera que los centros puedan hacer frente a la futura situación y ofrecer a estos estudiantes una enseñanza de calidad, con gran diversidad de opciones y al menor costo posible.

Para ello, el Gobierno y los Consejos Locales de Educación constituyeron un Comité de trabajo, dirigido por el Subsecretario de Estado para Educación y Ciencia, que ha estudiado en profundidad los pros y los contras de las diferentes opciones que podrían dar solución a este problema: mantenimiento de las tradicionales clases de sexto grado; agrupación de los alumnos de varios centros, mediante concierto entre los mismos; integración de estos alumnos en alguno de los centros que imparten enseñanzas a los alumnos de 11 a 16 años y como fórmula más radical se propone la creación de centros especiales de tercer nivel o sexto grado. El Comité, sin embargo, no se ha pronunciado en definitiva, en favor de ninguna de las alternativas presentadas.

Tanto los administradores de la educación, como las autoridades locales esperaban del Comité orientaciones precisas sobre la política que debería seguirse al respecto; sin embargo, el informe redactado por el Comité y publicado recientemente, no ofrece ninguna solución concreta ni da orientaciones sobre el sistema que deberá adoptarse para hacer frente a los futuros problemas de la enseñanza

de este alumnado, ya que considera que deben ser las propias autoridades locales las que decidan qué es lo más conveniente, de acuerdo con sus circunstancias específicas, si bien admite que para algunas áreas, la mejor solución, tanto desde el punto de vista educativo como financiero, sería establecer centros especiales de tercer nivel o sexto grado.

El problema es extremadamente complejo. En cada área se presentarán problemas diferentes y, por tanto, las soluciones tendrán que ser también distintas. En este sentido, aunque el Informe del Comité haya podido decepcionar a algunos sectores, parece más prudente y preferible que el Gobierno no haya establecido unas fórmulas unificadas y rígidas, que podrían poner en peligro la supervivencia de muchos centros, especialmente la de numerosas escuelas integradas (comprehensive-schools).

Muchas escuelas integradas, debido al descenso de alumnado y a dificultades económicas, no podrán ofrecer un amplio abanico de opciones para los alumnos de 16 a 19 años pero, al mismo tiempo, con la supresión de las clases de sexto grado, quedarían «decapitadas» disminuyendo su prestigio y perdiendo el sentido de comunidad que las caracteriza, y así lo han manifestado algunos directores escolares.

La alternativa más radical de creación de centros especiales para los «sixth-formers» viene ya practicándose en algunos condados. En la actualidad funcionan 105 centros de este tipo y en un estudio realizado recientemente se ha podido comprobar que los resultados de los exámenes de «A level» de los alumnos de estos centros, son ligeramente superiores a los de los que asisten a las clases ordinarias de sexto grado. De hecho, son numerosos los Condados que están procediendo a suprimir los cursos de sexto grado» de sus centros escolares para impartir estas enseñanzas en centros específicos, entre ellos cabe citar: Croydon, Wiltshire, Birmingham y otros. Contrastan estas medidas con la política seguida por las escuelas católicas de Liverpool que han solicitado su transformación de centros selectivos en escuelas integradas en las que proyectan impartir también los cursos correspondientes a «sixth-form».

(The Times)

EFFECTOS DE LOS CORTES PRESUPUESTARIOS

Reiteradamente aparecen en la prensa británica comentarios sobre los efectos que están produciendo los cortes presupuestarios en materia educativa durante el curso actual.

El informe del Inspectorado de Su Majestad reconoce la evidencia de que efectivamente los cortes presupuestarios en las escuelas y el descenso del alumnado están perjudicando la calidad de la educación.

Mr. Kinnock, portavoz de la oposición en materia educativa acusó inmediatamente a las autoridades responsables de la situación creada y solicitó un debate parlamentario acerca del informe.

Por su parte el Secretario de Estado para Educación y Ciencia si bien reconoció la situación expresada, declaró que esto no significa que la educación se estuviera desintegrando o se encontrara en vías de ello.

Este informe ha sido el resultado de las visitas efectuadas por los Inspectores de Escuela a más de mil escuelas y colegios y en el mismo se puntualiza que a menudo es difícil distinguir entre las consecuencias de los cortes del presupuesto y la inflación por un lado y el considerable descenso del alumnado por otro. En el citado informe se hace una advertencia de que el peligro observado más que importante en la actualidad es sintomático para el futuro y lo que ahora aparece como limitadas ansiedades, puede llegar a ser más problemático, a menos que se cuente con una acción positiva que pueda ser llevada a cabo por los responsables políticos.

Entre algunos de los efectos observados se cita el hecho de que las escuelas han requerido de los padres una mayor aportación económica a la educación de sus hijos, los profesores se han visto obligados a dar mayor número de clases con menos tiempo para su preparación y a impartir asignaturas para las que no están cualificados, algunos edificios escolares han comenzado a deteriorarse con el consiguiente peligro, determinadas clases prácticas que suponían un mayor gasto han sido suprimidas en favor de otras que responden a unos métodos menos efectivos, y asignaturas como geología, música, natación

y la segunda lengua extranjera han comenzado a suprimirse.

Por otra parte también es evidente que el profesorado se ha visto moralmente afectado, lo que añade un mayor problema al esfuerzo de mantener los niveles educativos actuales.

(The Times -The Observer)

EL CONSEJO DE ESCUELAS A EXAMEN

El Gobierno británico se propone llevar a cabo una profunda revisión del Consejo de Escuelas.

Algunos diputados conservadores, entre los que se encuentran dos ministros de educación, desearían que el Consejo de Escuelas fuera abolido.

El Gobierno piensa designar en breve un grupo de trabajo integrado por funcionarios del Departamento de Educación y representantes de las Asociaciones y de las autoridades locales, que se encargará de la revisión del actual Consejo de Escuelas. Los aspectos que se someterán a examen son:

- Las funciones del Consejo.
- Si las funciones que tiene atribuidas son convenientes o necesarias.
- Si existe algún otro organismo que podría desempeñar eficazmente estas funciones.
- Análisis de la actual estructura del Consejo, en el caso de no encontrar otro organismo que lo sustituya.
- Cambios que, en su caso, sería preciso introducir para que cumpla su cometido con eficacia.

El Consejo fue creado en 1964 para desarrollar una función investigadora y de control de los planes, programas, métodos de enseñanza y exámenes de las escuelas.

Depende del Gobierno y de las autoridades locales y para este año cuenta con un presupuesto de 3,5 millones de libras.

En un informe elaborado en 1978 por Sir Leo Pliatzky a petición del Gobierno, se señalaban algunos aspectos de la estructura del Consejo que deberían ser revisados y se proponía que se volvieran a examinar en 1970. Se esperaba pues, la introducción de algunas modificaciones pero no la revisión total del Consejo que ahora propone el Gobierno. El Comité de Educa-

ción de la «Association of Metropolitan Authorities» ha expresado su pesar por los planes del Gobierno que, por otra parte, sólo han sido comunicados de palabra. Los observadores no creen que el Consejo pueda ser desmantelado y piensan que el tema requiere una confrontación con la participación de padres, profesores, industriales, sindicatos, autoridades locales y otros sectores interesados. En cualquier caso, se espera que se introduzcan cambios fundamentales en el Consejo.

(The Times)

INVESTIGACIONES SOBRE RENDIMIENTO ESCOLAR

Según declaración de la Assessment of Performance Unit (APU), órgano del Ministerio de Educación y Ciencia encargado de comprobar el rendimiento escolar de los alumnos, los resultados obtenidos en una encuesta nacional encaminada a evaluar el rendimiento educativo de los niños de once años que atribuían peores resultados en matemáticas a los alumnos que asisten a escuelas mixtas que a los de centros para alumnos de un solo sexo, deberán ser examinados de nuevo, a la vista de los resultados de una segunda investigación a nivel nacional con niños de quince años, en la que se han analizado factores que no se habían tenido en cuenta anteriormente. En esta segunda investigación llevada a cabo por la A.P.U., cuyo informe se hará público durante este año, se ha podido comprobar que, aun cuando en una valoración global, los resultados coinciden en el sentido de que el rendimiento de los alumnos y alumnas es superior cuando asisten a centros separados, sin embargo, los resultados obtenidos fueron muy diferentes al efectuar la evaluación dividiendo a los centros en dos grupos: las escuelas unificadas en uno y los demás centros selectivos en otro. Desde esta perspectiva se pudo comprobar que en las escuelas unificadas el rendimiento de los alumnos era exactamente igual tanto si asistían a centros mixtos como a escuelas separadas, mientras que en las escuelas selectivas el rendimiento de los alumnos de escuelas mixtas era inferior al de sus compañeros de centros separados. Para poder determinar con precisión los

factores que inciden en estos resultados, será preciso continuar las investigaciones y buscar nuevos elementos que aporten luz a este problema.

La primera encuesta nacional realizada por la APU para valorar el rendimiento de los alumnos de quince años en Lengua inglesa (lectura y escritura) que será publicada este año, pone de manifiesto el mejor rendimiento de los alumnos que asisten a centros separados por sexos, excepto en Irlanda del Norte, donde no se aprecian diferencias significativas, pero debe tenerse en cuenta que en esta investigación se analizaron los resultados en conjunto incluyéndose globalmente los diferentes tipos de centros.

Otro dato obtenido en estas investigaciones es que en cualquier clase de centro, los alumnos son mejores en matemáticas que las alumnas, mientras que éstas aventajan a los chicos en gramática, vocabulario, lectura y redacción.

En cuanto a las diferencias en función de áreas geográficas, las muestras obtenidas son muy diversas. En lectura, por ejemplo, los estudiantes ingleses aventajan a los de Irlanda del Norte, aunque en la primera encuesta realizada con niños de once años, los resultados de Irlanda eran superiores. En escritura no se aprecian diferencias en las regiones. En cambio, en matemáticas, los alumnos de escuelas secundarias de Inglaterra e Irlanda del Norte consiguen resultados muy superiores a los de los alumnos de Gales.

Aunque parezca paradójico, los resultados de la investigación sobre Lengua inglesa, evidencian un rendimiento mucho más bajo en los centros en que la proporción alumno/profesor es más favorable. La explicación de este fenómeno podría quizá encontrarse en el hecho de que estos centros se encuentran en las áreas más pobres y sus alumnos son socialmente menos favorecidos.

Cabe también destacar que de los 10.000 niños de quince años encuestados, menos del 1% han sido considerados analfabetos, utilizándose como criterio de valoración «la capacidad de leer y comprender lo que leen y expresarse por escrito de forma que puedan ser comprendidos por los demás».

(The Times)

ATAQUES AL SISTEMA DE FORMACION DEL PROFESORADO

Mr. Percival, perteneciente al Colegio Charlotte Mason ha manifestado que el método más importante que se venía realizando para mejorar la calidad del profesorado y que está siendo revisado por el Gobierno ya era un fracaso desde hace tiempo, ya que el envío de profesores a cursos para ser instruidos por expertos con el fin de hacer extensivos los conocimientos y experiencias adquiridas a los colegas que no asistían a los mismos, además de costoso e ineficaz despertaba gran resentimiento y cinismo en la escuela en lugar de proporcionar más claridad.

Asimismo ha criticado Mr. Percival la mayoría de los métodos actuales de formación y perfeccionamiento del profesorado.

El desarrollo profesional de los profesores tal como se viene llevando a cabo varía dependiendo de la política de la autoridad local educativa correspondiente, de los caprichos y prejuicios de los profesores directores así como de la ambición o apatía del profesor y de la eficacia o ineficacia de los sistemas de comunicación.

Los nombramientos de directores han recaído frecuentemente en profesionales poco cualificados que ejercían preferencias arbitrarias e influencias sobre sus colegas y sobre el trabajo de las escuelas.

Para obtener profesores y directores con la requerida preparación, Mr. Percival sugirió un nuevo servicio de desarrollo profesional en el que intervinieran escuelas, autoridades locales, instituciones de formación del profesorado y centros de profesores, al que pertenecería todo el profesorado.

(The Guardian)

INTRODUCCION DE COMPUTADORES EN CENTROS EDUCATIVOS

El Gobierno gastará de cuatro a cinco millones para asegurar que cada escuela secundaria tenga al menos un computador. El programa ha sido acordado entre los Departamentos de Educación e Industria y será anunciado probablemente en el mes de abril.

El problema fundamental es que las escuelas deberían tener sus fondos para

estos cometidos. Sin embargo el proyecto trata de que se costee con fondos extraordinarios procedentes de las asociaciones de padres y profesores o de la industria local y de las tasas provenientes de las autoridades locales educativas.

Los cinco millones del programa han sido concedidos por el Ministerio para la Información tecnológica ya que el Ministerio de Educación a pesar de poseer un programa de nueve millones para preparación a la vida del trabajo de los alumnos, en la que el computador es tan común como el teléfono, sin embargo no prevé la compra de computadores.

En la actualidad aproximadamente la cuarta parte de las escuelas secundarias cuentan con un computador y el programa adicional trata de cubrir este vacío.

Por otra parte y refiriéndose al ahorro que supondría la introducción de la nueva tecnología en los centros educativos, el Vicecanciller de la Universidad a Distancia manifestó en la Conferencia de Educación del Norte de Inglaterra en Carlisle que la revolución tecnológica va a significar cambios radicales en la educación y supondrá una importante economía para el Gobierno, ya que el tiempo que se emplea en la educación inicial en un año podría suponer un ahorro de unas 500 libras por alumno.

La nueva tecnología puede hacer posible a los alumnos escoger entre un variado campo de cursos preparados expertamente y especializados que estarían disponibles de forma centralizada, asumiendo el profesorado un papel más general en la educación.

(The Times - The Guardian)

PROYECTO DE MEJORA DE LA SITUACION DEL MINUSVALIDO

Lady Masham of Ilton perteneciente a la Cámara de los Lores abrió un debate en el que puso de manifiesto que el éxito del Año Internacional del Minusválido depende de que los grupos o individuos tomen iniciativas y participen a nivel nacional y local. Hizo un llamamiento sobre la necesidad de facilidades para la educación de estos niños como ya se expresa en el proyecto que existe sobre necesidades y aspiraciones.

El Ministro de Estado para la Educación

y Ciencia expresó que el Gobierno apoyará en este Año Internacional del Minusválido el proceso de creciente participación e integración de estas personas y a este respecto es su intención introducir una legislación que reforme la existente.

El proyecto introduciría un nuevo sistema legal que significaría un concepto diferente de educación especial, tratando de acoger a un mayor número de niños e incluyendo un estudio valorativo de las múltiples profesiones que presentan necesidades educativas. Asimismo se incluiría el deseo del Gobierno de ver el mayor número posible de niños con necesidades de educación especial en escuelas ordinarias, de esta forma las barreras entre niños considerados minusválidos y no minusválidos serían superadas y todos aprenderían a trabajar juntos, preocupándose los unos de los problemas de los otros. También esta nueva legislación garantizaría el acceso de los padres a intervenir en el estudio valorativo de las necesidades de educación especial de sus hijos para efectuar observaciones, si procede, y para que dicho estudio sea revisado anualmente por las autoridades locales educativas.

Por otra parte Lady Young, Ministro de Estado para Educación y Ciencia manifestó también que su deseo era que no todos los niños minusválidos recibieran el mismo tratamiento en cuanto a que se les agrupara por conveniencias administrativas y no por sus reales necesidades.

En cuanto al Partido Laborista expresó su sorpresa por el hecho de que aquellos que se interesan por los problemas de las personas disminuidas no hayan apelado y criticado al Gobierno sobre todo por haber reducido el presupuesto en esta parte de la comunidad que posee exigüos medios y precisamente en el Año Internacional del Minusválido, poniendo de manifiesto que su deseo sería un sistema en el que existiera un estatuto referido a los niños que tengan enfermedades de incapacitación y que incluiría organizaciones voluntarias de especialistas, quienes podrían ofrecer información y ayuda a los padres.

ITALIA

LA UNIVERSIDAD ITALIANA

Aumentan los estudiantes, sobre todo los extranjeros

La Fundación RUI ha publicado un estudio realizado por dos funcionarios del Ministerio de Instrucción Pública, Roberto de Antoniis y María Luisa Marino, sobre la evolución de las matrículas en las universidades italianas. La situación descrita es la del 5 de noviembre de 1980, y, por tanto —señalan los dos autores— no se trata de los datos definitivos que, referidos al término último de inscripción del 31 de diciembre, sólo podrán ser conocidos y elaborados dentro de algunos meses. De todas formas se considera que «la diferencia entre los datos parciales y los definitivos no es muy grande» (habitualmente del 12 al 15 %), y por eso los datos emergentes son notablemente válidos.

De tal indagación reseñamos las conclusiones.

1. En conjunto, al 5 de noviembre de 1980, se habían matriculado en las universidades italianas para el año académico 1980/81 un total de 215.184 alumnos; de éstos, 195.162 en las universidades estatales, 15.651 en las universidades libres y 4.371 en los I.S.E.F. Globalmente las matrículas en las instituciones universitarias propiamente dichas, excepto los I.S.E.F., han sido 210.813.

2. Contrariamente a la tendencia del año pasado, se aprecia un aumento en las matrículas del + 2,9 %. Sin embargo, se observa que para este año casi se han triplicado las solicitudes de inscripción de los estudiantes extranjeros, —por otra parte, sujetos a pruebas de admisión— (los datos relativos a este fenómeno no se han podido obtener por no haberse cerrado todavía el plazo de inscripción), y cuyo mayor incremento en valor absoluto debería coincidir con el aumento, siempre en valores absolutos, verificado este año respecto al pasado año académico. Esta hipótesis, bastante aceptable, confirmaría una sustancial tendencia hacia el crecimiento «cero» de las matrículas universitarias, como ya se viene comprobando desde hace algunos años.

3. El año académico 1980/81 también

se caracteriza por un aumento de las matrículas en algunas de las grandes sedes universitarias: Roma (+ 23,1 %), Bari (+ 12,4 %), Milán (+ 5,4 %), Nápoles (+ 4,2 %), Turín (+ 3,3 %) y, viceversa, por la disminución en algunas de las sedes menores, por ejemplo: Ferrara (— 3,5 por 100), Siena (— 10,9 %), Ancona (— 6,7 por 100), (Lecce — 12,9 %).

4. Por cuanto concierne al estudio de esta tendencia en las diversas Facultades, se advierte una propensión a la disminución de las matrículas en Farmacia (— 3,2 %, Medicina y Cirugía (— 5 %), Agraria (— 8 %), Veterinaria (— 11,2 %), Lenguas Extranjeras (— 5,3 %). En cambio, aumentan las matrículas en Ciencias Matemáticas, Físicas y Naturales (+ 3,2 %), Ciencias Políticas (+ 12,4 %), Derecho (+ 4,4 %), Economía y Comercio (+ 3,3 %), Filosofía y Letras (+ 10 %), Magisterio (+ 6,4 %). Se confirma, por consiguiente, una orientación hacia el crecimiento de las matrículas en las Facultades del grupo jurídico-económico y literario, y una disminución en los sectores más evidentemente profesionalizantes (exceptuando Arquitectura). Resulta evidente la elección de campos de estudio que llevan a una inserción en el sector terciario de la actividad económica, siendo ésta una tendencia natural y generalizada en los Países industriales avanzados. El aspecto patológico del fenómeno es, sin embargo, el aumento de las matrículas en aquellos sectores más claramente dirigidos a la enseñanza, sector éste en el que se da por descontado en los años venideros una contracción de los interesados.

(SIPE, enero 1981)

ESCASA AFLUENCIA A LAS URNAS EN LAS ELECCIONES UNIVERSITARIAS

En las elecciones universitarias recientemente celebradas en Italia, la participación estudiantil ha sido muy escasa (entre un 5 % y un 10 %). Gran indiferencia entre los estudiantes y donde antes florecían los manifiestos y las pancartas en favor de la renovación, ahora se agolpan las propuestas de viajes.

Todos los sondeos de opinión confirman que los nuevos ideales siguen siendo los

viejos ideales: la licenciatura, el puesto de trabajo y, en la lejanía, la pensión.

Los problemas actuales son también muy antiguos: de cien estudiantes que dejan los estudios antes de conseguir la licenciatura, el 62 % lo hace por motivos económicos.

Muchos se preguntan cómo es posible que se haya casi por completo extinguido aquel impetuoso sueño de una «democracia de base», aquel deseo de «meter mano» a los oxidados engranajes de la vida universitaria. La respuesta se encuentra en el creciente desencanto producido por la función bastante larval de los «asambleístas», la imposibilidad, por ejemplo, de tener derecho a voto en los Consejos de Facultad (ahora el Ministro Bodrato ha presentado un proyecto de Ley para eliminar esta injusticia) y toda una larga lista de peticiones desoídas.

(Corriere Della Sera)

LICENCIADOS EN PAISAJE

Acaba de nacer en Italia lo que se denomina el arquitecto del paisaje. La expresión podrá parecer poco comprensible, ya que hasta ahora quienes se han dedicado a trabajar en este campo han sido los ingenieros, geómetras, o bien el agricultor, y muy raramente el urbanista.

La necesidad de un técnico, capaz de afrontar el problema con una cultura diversa, más amplia y no sectorial, aparece como evidente dado los atropellos que en este medio se han cometido en las últimas décadas. Para llenar esta laguna la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Génova desde hace tiempo proyectada la creación de una Escuela de «Perfeccionamiento en arquitectura del paisaje y en documentación sobre centros históricos». Después de tres años de gestación, el 23 de febrero comienzan los cursos, que tienen una duración de dos años y están abiertos a licenciados en Arquitectura e Ingeniería.

Una parte importante de la actividad del futuro arquitecto del paisaje estará sin duda dedicada a los parques urbanos. Esto requerirá profundos estudios sobre su finalidad —empleo del tiempo libre, reconstrucción del patrimonio verde y aplicación a las actividades escolares— y sobre las modalidades de gestión, teniendo siempre

presente que entre el hombre y la naturaleza existe una inevitable conflictividad.

(Corriere Della Sera)

FLORENCIA CAPITAL DE LA CULTURA EUROPEA

Después de cinco años, un cambio decisivo en el «Instituto Universitario de la Comunidad»

En el idílico marco de la Abadía fiesolana confortados por la antigua belleza de paisaje toscano, docentes e investigadores de la Universidad Europea tienen la sensación de haber llegado a la vigilia del definitivo despegue de su institución, que había visto la luz en el año 1976, después de un largo y fatigoso trabajo político.

Llamado impropriadamente universidad, este Instituto universitario —al cual se accede después de la licenciatura y que supone una formación «sui generis» sin precedentes en la historia de la cultura occidental— fue creado por deseo de los seis países fundadores de la Comunidad Europea, y posteriormente, Inglaterra, Dinamarca e Irlanda.

Elegida como sede Florencia por la voluntad unánime de los fundadores y gracias al especial empeño del gobierno italiano, el Instituto comenzó rápidamente, entre dificultades de todo género, a buscar su propia identidad, que está logrando ahora después de casi cinco años de experiencias y reflexiones.

La propuesta de transferir a Florencia, a partir de 1982, todos los archivos de las Comunidades Europeas y de la Comisión de Bruselas, por medio de los cuales podrá surgir un centro de investigaciones históricas único en el mundo, es de una importancia extraordinaria para todo el continente. Así lo ha confirmado Simone Veil, presidente del Parlamento Europeo, al hablar de la necesidad de estrechar las relaciones entre la Asamblea de Estrasburgo y el Instituto florentino. También ha señalado que el Parlamento se ocupará principalmente de los grandes problemas regionales de Europa, que serán aún más complejos después de la adhesión de España a la Comunidad. En su opinión, Europa debe resistir «no sólo la presión económica y política de las dos superpoten-

cias, sino igualmente la seducción de los modelos de sociedad que representan».

Los órganos de este Instituto son el Consejo Superior, el Presidente y el Consejo Académico. El primero está formado por los representantes de los nueve gobiernos, y es el responsable de la orientación y funcionamiento del Instituto, cuya tarea —como establece el Convenio— es «contribuir con su actividad al desarrollo de la enseñanza superior y de la investigación, así como a la consolidación del patrimonio cultural y científico de Europa, considerado en su unidad y diversidad».

El Instituto está dividido en cuatro departamentos: Ciencias Económicas, Ciencias Jurídicas, Ciencias Políticas y Sociales, Historia y Civilización.

Los investigadores, elegidos según criterios de méritos, han sido durante los cuatro primeros años 201. A estos estudiosos, seleccionados entre los candidatos de los diversos países, se unen cada año numerosos «visiting professors».

(Corriere Della Sera)

V CONGRESO INTERNACIONAL DE LA FAMILIA EN ROMA

Organizado por las Asociaciones de Orientación Familiar y, bajo los auspicios de la Fundación Internacional de la Familia (I. D. F.), con sede en Zurich (Suiza), se ha celebrado en Roma durante los días 7 a 9 de diciembre de 1980, el V Congreso Internacional de la Familia.

El Congreso ha contado con la participación de representantes de diferentes ciudades de Austria, Bélgica, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Irlanda, Italia, México, Nigeria, Perú, República Federal de Alemania y Suiza.

Se presentaron 112 comunicaciones y cuatro ponencias en las que se desarrollaron los siguientes temas: «Identidad de la Mujer», por la Prof. Ombretta Fumagalli, de la Universidad de Milán; «Maternidad y Sociedad», por la Prof. Ana María Navarro, de la Universidad de Navarra; «La mujer en el Hogar», por doña Isabel de Villefagne, ama de casa y «La Mujer en la Vida Pública y Profesional», a cargo de doña Jacqueline Dalcq, Secretario de Estado del Gobierno Belga.

Entre las conclusiones aprobadas, cabe destacar:

— La urgente necesidad de un reconocimiento efectivo, en todo lugar, de la igualdad de derechos de la mujer, que posee, al igual que el hombre, la dignidad de persona.

— La importancia de que la mujer ponga todos los medios y la energía necesarios, para adquirir un completo desarrollo de su propia personalidad.

— El empeño por conseguir la promoción, emancipación y madurez de la mujer, sin que ésto la conduzca a una uniformidad con el hombre, ya que esa uniformidad más que una conquista sería una pérdida.

— El derecho de la mujer a acceder a todas las profesiones, empleos y oficios que existen en la sociedad, sin que ésta deje de reconocer —con todas las consecuencias prácticas que se derivan— que las tareas del hogar constituyen realmente un trabajo profesional.

— El reconocimiento del matrimonio como origen de la familia, célula base de la sociedad, que encuentra su plenitud con la presencia de los hijos.

— La necesidad de realizar un esfuerzo colectivo, encaminado a resolver con imaginación y eficacia, los problemas sociales y económicos de nuestra sociedad, evitando las tendencias que alimentan y anteponen a cualquier otra razón, un deseo de consumo incontrolado.

— El reconocimiento del derecho de la mujer a participar activamente en la vida política y la creación de condiciones favorables para que todas las mujeres que lo desean, puedan ejercitar este derecho.

Finalmente, manifiestan que la presencia de la mujer en la vida pública, además de tratarse de un derecho, supondrá siempre un enriquecimiento de la sociedad, y afirman que esta presencia es plenamente compatible con el desarrollo de la vida familiar y el perfeccionamiento de su persona.

I. D. F.

(Fundación Internacional de la Familia)

REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

COMUNICADO DE PRENSA DE LA 202 SESION DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE CULTURA Y SENADORES DE LOS LANDER DE LA R.F.A.
(12 de febrero de 1981)

Los temas de esta sesión fueron la preparación de las bases para la representación de Alemania en los libros de texto y mapas y el problema de la armonización de la jornada laboral del profesorado.

1) Bases para la representación de Alemania en los libros de texto y mapas para la enseñanza. La conferencia decidió que dicha representación gráfica debe partir de la situación política actual, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto. Además se debe fomentar el entendimiento con los pueblos vecinos.

De ello resulta la representación de Alemania con las fronteras del Reich a 31-12-1937 en todos los mapas físicos y políticos de Europa o Centroeuropa. Se añadirá la leyenda siguiente: «Fronteras del Reich alemán a 31-12-1937, en consideración a la vigencia de la responsabilidad de las cuatro potencias sobre Alemania como un todo y a la jurisprudencia del Tribunal constitucional en relación con el tratado de paz y los tratados con el Este».

Estos principios no obstan a la representación de las fronteras que separan a la República Federal de la República Democrática Alemana, así como a la representación de Berlín como territorio o claramente diferenciado de esta última. Además, en todos los mapas de la R.F.A. se incluirá Berlín. También se adoptan las bases para la representación de las ciudades cuyo nombre ha cambiado en la R.D.A. y aquellas situadas fuera de las fronteras alemanas que, además de su denominación extranjera tienen nombre en alemán.

2) Armonización de la jornada laboral del profesorado.

La Conferencia de presidentes había encargado en 1979 a la Conferencia de ministros de Cultura, a los ministros del Interior y a los de Hacienda la preparación de una propuesta conjunta para la armonización de la jornada laboral del profe-

sorado (número de horas de clase), teniendo en cuenta las necesarias mejoras pedagógicas y el decreciente número de alumnos. La Conferencia, ante el voto negativo de Berlín y la abstención de Bremen, ha decidido dirigir el borrador confeccionado a la conferencia de ministros de Hacienda, como base de discusión para un acuerdo de gobiernos. Este borrador presenta una banda de horas lectivas reglamentarias y prevé valores medios para la reducción de los horarios. Los Länder que no lleguen al mínimo establecido no deberán proceder a nuevas reducciones de horario durante el tiempo que esté en vigor el acuerdo de gobiernos previstos.

(Noticia facilitada por la Conferencia de ministros de Cultura)

POLEMICAS DECLARACIONES DE BÖRNER, PRIMER MINISTRO DE HESSEN

El primer ministro de Hessen, Börner, celebró una conferencia sobre la política educativa, que despertó irritación entre el profesorado y los partidos. El Sindicato Educación y Ciencia (GEW) ha hablado de «insultos a la política escolar de Hessen y de «difamación de los 44.000 funcionarios por su más alto superior». Se ha dicho que con su discurso, Börner, ha abandonado la línea de la política educativa socialdemócrata.

He aquí el resumen de algunas de las afirmaciones de Herr Börner: «Yo no estaba previsto en el plan de enseñanza. Hasta los 16 años, a consecuencia de la guerra, tuve que estudiar en distintos centros y lugares, sin hacer nunca un examen ni recibir un solo diploma con sello estatal... El hecho de que haya tenido responsabilidades desde muy joven, como diputado del Bundestag, mientras otros seguían preparando exámenes, lo considero más como privilegio que como carga. Nuestra política educativa tiende a privar de conciencia propia al joven trabajador, al ama de casa, al agricultor. Tengo la impresión de que los profesores no forman al alumno a su imagen y aquí, en nuestra educación, incide grandemente la burguesía del siglo XIX. Nuestras escuelas se dirigen al elector del partido liberal. La «Emancipación» se considera entusiásticamente como meta. En la tradición del mundo del tra-

bajo, la meta habría sido en cambio, la solidaridad o al menos, la participación en las decisiones sociales. El tipo ideal del liberalismo es el trabajo intelectual, despreciando la actividad manual. En el mejor de los casos se siente compasión por el obrero, como ser oprimido y explotado. Nuestro sistema escolar le niega el reconocimiento de su valor propio, de su estilo de vida».

Y sigue: «Así pues, el éxito en la enseñanza es fácil cuando se identifica con los intereses del profesor. Así, cuando se trata de igualar el sueldo de los maestros de escuela con los profesores de segunda enseñanza, se logra fácilmente el aplauso de la mayoría. Pero cuando se trata de crear escuelas de mañana y tarde, únicas que puede servir al joven trabajador o a la joven campesina, y el profesor tiene que quedarse en la escuela a mediodía, la consideración es bien distinta.»

Para la socialdemocracia son indispensables los maestros que hagan de los niños buenos demócratas. Muchos maestros han escogido esta profesión porque están convencidos del esfuerzo en la moderna escuela. Para ellos mi máximo respeto. Mi problema son los que escogen esta profesión solo para ganar dinero. Son una minoría bastante grande como para desacreditar al sistema. Mi pregunta es: ¿Tenemos 44.000 educadores conscientes de su organización?

La tercera crítica es que nuestro sistema no ha pensado en el futuro de los hijos de trabajadores inmigrantes. Aquí se tropieza con los ideales de nuestra escuela. ¿En qué va a estar el orgullo de un niño extranjero sino en sus éxitos manuales, deportivos o sociales? No les pidamos que se entusiasmen con nuestra historia o nuestra literatura. Nos espera una gran tarea: la convivencia con la integración de la segunda generación de extranjeros. En nuestro país necesitamos quien ayude al desarrollo dentro de él».

(Frankfurter Allgemeine)

PADRES QUE AYUDAN A LA ENSEÑANZA

La experiencia de Hamburgo

El éxito obtenido en Hamburgo por la experiencia de colaboración de los padres en la enseñanza es sorprendente. Ya la

Ley Escolar de 1977 posibilitaba este tipo de cooperación, al establecer que «podrán intervenir en la educación y enseñanza en las escuelas las personas adecuadas, sin especial formación pedagógica, sobre todo los padres». Mientras tanto, el número de padres y madres «ayudantes de maestro» asciende a 2.400, repartidos en 174 escuelas de Hamburgo. Abundan, sobre todo, las mujeres.

Las tareas de colaboración se extienden a campos tan distintos como la lectura, la escritura, el cálculo, las matemáticas, la cocina, la música y el deporte. Unos ayudan al profesor en excursiones, representaciones y fiestas escolares. Otros echan una mano a los niños extranjeros. Con muchas de estas actividades se persigue el desarrollo de las áreas de interés y el fomento de la independencia personal y de la conducta social. Se constituyen grupos de prácticas unas veces para ayudar a los más atrasados, otras como clases «extra» para los más adelantados. Finalmente, los padres intervienen también en proyectos de enseñanza comprendidos dentro del área de lo social.

Naturalmente, todo esto plantea interrogantes. Ante todo, los maestros temen que los padres aprovechen esta apertura de la escuela para controlar y criticar a los profesores. También cabe preguntarse si personas no tituladas son competentes para colaborar sin perjudicar a los escolares. Otros críticos señalan que con ello el Estado en realidad se ahorra un dinero que debía destinarse a más personal docente.

Las autoridades educativas opinan que los padres que ayudan en la escuela desarrollan su capacidad de educar, con lo que se benefician a sí mismos y a sus hijos. Por contra, se argumenta que ello agrandará aún más las diferencias en las oportunidades educativas de los niños.

El grueso de estos ayudantes voluntarios procede de las capas más bajas de la clase media y de las capas más altas de la baja. Así, se cuenta con esposas de empleados, artesanos, trabajadores calificados, secretarías, ayudantes de médicos y abogados, etc., pero, en cambio, con pocos licenciados o esposas de licenciados. Condición para esta ayuda es el mutuo acuerdo de padres y maestros y el mantenimiento de estrecho contacto entre los

mismos. Todo se puede discutir, e incluso ejercer la crítica.

El experimento de Hamburgo contribuye a hacer la escuela más humana; aumenta la confianza entre padres y maestros y facilita la comprensión de sus problemas. Mejora también la atmósfera de la enseñanza, pues los maestros quedan liberados en parte de tareas accesorias.

(Frankfurter Allgemeine)

LA PROFESION DOCENTE AUN SIGUE ATRAYENDO

Investigación sobre los deseos de los bachilleres

Los bachilleres que han obtenido buenas calificaciones al término de sus estudios desean, por lo general, proseguirlos. Sobre todo son propensos a seguir estudiando aquellos bachilleres comprometidos en lo social. La mayoría de los jóvenes se inclinan por estudios de profesorado de escuela elemental o media.

Estas son las principales conclusiones de la investigación realizada sobre los factores que condicionan la elección de carrera, publicada por el Centro Federal del Trabajo. Su autor, Heinz Stegman, concluye que en la elección de la carrera tiene máxima importancia la nota media alcanzada en los estudios previos. El segundo factor, por orden de importancia, es la orientación de los valores sobre la profesión. Así, los estudiantes socialmente comprometidos y con capacidad de decisión propia, deciden seguir estudiando más a menudo que aquellos orientados hacia el consumo o el ascenso social.

Por su origen social, el porcentaje más bajo de estudiantes es el que procede de la clase trabajadora. Ahora bien, hay que observar que son más propensos al estudio los hijos de los trabajadores no calificados que los de los calificados. Pero tanto el origen social como la titulación académica de los padres tienen menos influencia que los factores anteriormente citados. Volviendo al tema de las notas, el 97 % de los jóvenes que obtuvieron sobresaliente decidió proseguir estudios, mientras que con un aprobado sólo iniciaron estudios superiores el 65 % de los hombres y el 52 % de las mujeres. Tam-

bién se tienen en cuenta, a la hora de elegir carrera, las posibles dificultades para encontrar un trabajo acorde con los estudios.

El paso a las escuelas científicas superiores, «Fachhochschulen» y escuelas del profesorado está frecuentemente marcado por el sexo. Según los datos de la investigación, el 75 % de los hombres había iniciado estudios en una Universidad científica, frente a sólo el 45 % de las mujeres. En la elección de carrera de éstas parece influir, por un lado, la duración de los estudios y, por otro, el futuro horario de trabajo. Ello explica el éxito de los estudios de profesorado, presumiblemente más compatible que otras profesiones con el trabajo del hogar, que recae fundamentalmente sobre la mujer.

En cuanto a los hombres, aquellos más comprometidos en lo social desean dedicarse ante todo a la enseñanza, mientras que la mayoría de los que se orientan hacia el ascenso social sigue estudios en Escuelas superiores científicas.

(Frankfurter Allegemeine)

¿QUE HACER CON LOS PROFESORES EN PARO?

En una conferencia de prensa celebrada en Bonn, el presidente del Sindicato Educación y Ciencia (GEW) señaló que existen en la República Federal unos 15.000 profesores en paro registrado. Este dato no ha sido confirmado por la oficina federal competente. No obstante, se puede afirmar que el número de parados aumenta sin cesar en la enseñanza desde 1975. Así, en las oficinas de colocación, el número de enseñantes en busca de empleo pasó de unos cuatro mil en 1975 a 8.682 en 1980.

A los parados hay que añadir, según el sindicato citado, unos 34.000 profesores que trabajan a tiempo parcial. Aunque el cuerpo docente se ha incrementado en los últimos años, llegando a un total de 585.000 profesores, en opinión del GEW faltan 15.000 para alcanzar los estándares de la CEE. Esta pretensión tropieza con el obstáculo del Ministerio de Hacienda.

El GEW se queja también de la creciente presión del «mecanismo de selección» en la segunda fase de la formación del profesorado. Se produce según ello un efecto

de «numerus clausus» no para entrar sino para salir de las escuelas. Finalmente, el GEW propone la «contingentación» del número de profesores de enseñanza media (Gymnasium), para evitar el exceso de docentes en los próximos años. Ahora bien, el paro afecta actualmente sobre todo a los maestros de escuela elemental y elemental principal (Grundschulen y Hauptschulen).

Ante estos hechos no es de extrañar que disminuya en un 100 % el número de aspirantes a profesor de las citadas escuelas y que los estudiantes se dirijan hacia otros centros superiores. Pero el problema del paro alcanza ya a todos los licenciados, aunque sea con distinta intensidad. Es difícil pronosticar el alcance del paro entre aquéllos, pero como dato de interés citaremos que hacia 1990 se prevé que habrá que contar con 200.000 egresados de las escuelas superiores, frente a los 130.000 del año pasado. El Estado, que hasta ahora daba empleo al 60 % de aquéllos, se lava las manos alegando que sus arcas están vacías. Es improbable que la empresa privada pueda darles empleo.

(Frankfurter Allegemeine)

LA ESCUELA EN JAPON: UNA LUCHA DESPIADADA

Hasta hace veinte años en el Japón ocurría como entre nosotros: la educación y la formación estaban a disposición de la clase alta. Sus hijos acudían a las mejores escuelas y Universidades del país. Al terminar sus estudios las grandes empresas les proporcionaban cargos directivos.

Ahora el sistema se ha democratizado. Hoy día hay suficientes maestros y escuelas para ofrecer a casi todos una formación mejor. La afluencia en este sentido es enorme, dada la inagotable capacidad de sacrificio de los japoneses, sobre todo por sus hijos, y la fuerte influencia de la mujer en el hogar.

Se empieza por el jardín de infancia; los hay buenos, en los que hay que pasar determinadas pruebas insignificantes. La entrada en estos jardines de infancia garantiza el paso posterior a una «buena» escuela. Al término de la misma, esperan las grandes universidades del país, con vistas seguras a altas posiciones en la po-

lítica y la economía. Eventualmente la corrupción alivia las severas costumbres. Así, algún rector recomendará al hijo de un rico; puede incluso haber donativos directos. Pero si se descubren se producirá un escándalo. Ante este temor, la mayoría prefieren ajustarse a las normas.

Así pues, impera la lucha sin cuartel. Consecuencias: neurosis, aumento de los suicidios de escolares. Sólo una minoría resiste este infierno, siendo estimulada a mejores resultados.

La escuela adiestra a los niños para la nación: por la mañana se iza la bandera; una vez han entrado los niños, el director les conmina a que sean buenos y trabajadores. Incluso en invierno los niños llevan vestidos ligeros, aunque se hielen: ello forma parte de la educación. Después vi a los niños en el parque —una banda de jóvenes— tan indómitos como los nuestros.

¿Quién puede prever qué efectos produciría una modificación del sistema educativo? Desde luego no se puede ignorar

que a las puertas de Japón se encuentran países enormes con innumerables masas humanas. En una ocasión, Japón los «convenció» por medio de la guerra. Hoy la clase dirigente japonesa puede compensar sus sentimientos humanos, reprimidos en casa, gracias a los resultados económicos conseguidos en el extranjero. A los japoneses corresponde el poderío económico del lejano oriente.

¿Se puede leer la inteligencia en los rostros? Las gentes de Tokio son cerradas, sus rostros inexpresivos. Muchos aprovechan el viaje en metro para dormir. Hay poca comunicación, menos aún que en el tranquilo Hamburgo. Es curioso ver acercarse a un grupo de jóvenes escolares, en uniforme. Muestran una vivacidad casi ruidosa. ¿Serán más tarde tan silenciosos como sus padres?

Como dato de interés añadiremos que una familia japonesa lee por término medio 1,3 diarios; una familia alemana 0,8.

(Die Zeit)

Crónica legislativa

ESPAÑA

Entre las disposiciones generales promulgadas en los meses pasados, ofrecen especial relieve las siguientes:

1. Orden de 19 de febrero de 1981 por la que se desarrolla la disposición adicional de la Ley 19/1979, de 3 de octubre.

El «B.O.E.» de 21 de febrero de 1981 publica una Orden Ministerial en la que se regula la situación de los Profesores que venían impartiendo las enseñanzas de Formación Política en los Centros de Bachillerato y Formación Profesional.

Dichas enseñanzas fueron suspendidas por Real Decreto 2675/1977, de 15 de octubre («B.O.E.» del 27), quedando sin efecto todos los nombramientos de los Profesores que las impartían.

La Ley 19/1979, de 3 de octubre (B.O.E. del 6) estableció que tal profesorado sería asumido por la Administración Civil del Estado, y en su cumplimiento, la Orden que se comenta dispone que el nombramiento de dicho profesorado se efectuará con el mismo carácter que tuviesen al ser usados por el Real Decreto 2675/1977, respetando los derechos económicos y, en su caso, académicos que les correspondiesen en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto antes mencionado.

Seguidamente la Orden señala el trámite a seguir por el referido profesorado, a efectos de su incorporación a la Administración Civil del Estado.

Los profesores que sean efectivamente incorporados mantendrán los mismos dere-

chos económicos que venían disfrutando en el momento de producirse su cese, con los aumentos derivados de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado y con las mismas dedicaciones especificadas en el documento de prestación de servicios del curso académico 1976-77.

Finalmente se dispone que quienes resulten asumidos de forma efectiva desempeñarán funciones de colaboración y apoyo y de orden administrativo dentro de la localidad en que fueron usados, sin perjuicio de la movilidad derivada de la inexistencia de puestos de trabajo.

2. Real Decreto 229/1981, de 5 de febrero, por el que introducen determinadas modificaciones en el procedimiento de acceso a los Cuerpos de Funcionarios del Ministerio de Educación.

El Real Decreto, publicado en el «B.O.E.» del 21 de febrero de 1981, dispone que el procedimiento de acceso a los Cuerpos de funcionarios del Ministerio de Educación durante el año mil novecientos ochenta y uno se podrá articular a través de convocatorias generales que regulen el acceso a los distintos cuerpos, y de convocatorias específicas que, aplicando y desarrollando las de carácter general, incluyan los requisitos particulares que se estimen necesarios para la provisión de plazas de los respectivos Cuerpos en las Comunidades Autónomas cuya lengua tenga la condición de oficial, de acuerdo con sus respectivos Estatutos.

Ambos tipos de convocatorias habrán de

ajustarse a la Reglamentación General para ingresos en la Administración Pública, a lo dispuesto en este Real Decreto y a las normas particulares del Cuerpo cuyas plazas se convoquen.

A continuación el Real Decreto señala cuáles son las condiciones mínimas que deben incluir ambos tipos de convocatorias, las generales y las específicas.

Termina señalando que en el supuesto de que el sistema de selección exija la constitución de Tribunal único, podrá incorporarse al mismo un funcionario de carrera destinado en cada una de las respectivas Comunidades Autónomas.

3. Real Decreto 3073/1980, de 21 de noviembre, por el que se reorganizan los servicios de inspección técnica de vehículos.

El crecimiento constante de la motorización y del parque de vehículos, que constituye una característica de la actual época, está ocasionando un aumento, también permanente, del número de accidentes de tráfico.

La administración ha querido tomar una serie de medidas frente a dicha realidad, siendo una de ellas el presente Real Decreto, que publica el «B.O.E.» del día 16 de febrero de 1981, y que regula de modo general la inspección técnica de vehículos.

En su artículo seis cuatro tres tres, dispone que los vehículos dedicados a transporte escolar se someterán a dos inspecciones anuales: una primera, entre julio y septiembre de cada año, y una segunda, después de cuatro y antes de los seis meses de la primera.

La inspección tendrá lugar en las estaciones de ITV del Ministerio de Industria y Energía o, en su caso, de los Entes Autónomos.

4. Comunidades Autónomas.

El Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, en su número 114, de 4 de marzo de 1981, publica las siguientes normas:

4.1. Decreto 46/1981, de 26 de febrero, por el que se aprueba la distribución de la subvención a los Institutos de Ciencias de la Educación de las Universidades de Cataluña, destinada a financiar los cursos de perfeccionamiento del profesorado de Educación General Básica, realizados durante el año 1980.

Se establece la siguiente distribución: 28.120.000 pesetas para el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona; 22.790.682 pesetas para el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Barcelona; 1.089.318 pesetas para el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Politécnica de Barcelona.

4.2. Orden de 25 de febrero de 1981 por la que se crean las Comisiones Territoriales de Ayuda al Estudiante. La Orden crea las Comisiones Territoriales de Ayuda al Estudiante, establece su composición, la fecha de su constitución y el modo de actuación.

Para resolver las solicitudes de ayuda al estudio, las Comisiones Territoriales aplicarán los criterios que, con carácter general, se establecieron en la Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1980.

La educación en Iberoamérica

CRONICA LEGISLATIVA

MEXICO

Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo (1).

José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

La Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el último párrafo del artículo 135 de la Constitución General de la República y previa aprobación del H. Congreso de la Unión y de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara.

ARTICULO UNICO.—Se adiciona con una fracción VIII el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo, para quedar como sigue:

Art. 3.—.....
I a VII.—.....

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función

(1) Publicado en el «Diario Oficial» de la Federación el día 9 de junio de 1980.

social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

TRANSITORIO

UNICO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Diario Oficial» de la Federación.

México, D. F., a 6 de junio de 1980.—*Dip. Luis M. Farías, Presidente.—Dip. Guadalupe Gómez Maganda de Anaya, Secretaria.—Sen. Rodolfo Alvarez Flores, Secretario.—Rúbricas.»*

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los seis días del mes de junio de mil novecientos ochenta.—*José López Portillo, Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.—Rúbrica.—El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paullada.—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana.—Rúbrica.*

Exposición de motivos de la iniciativa del Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se cambia el número de la última fracción del mismo artículo.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes:

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define nuestra vocación por la libertad, la solidaridad en la independencia, la justicia y el desarrollo equitativo. Es, asimismo, el mandato que impone el carácter democrático de nuestro sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos.

La filosofía educativa rechaza postulados cerrados a toda posibilidad dialéctica.

Supone un sistema ajeno a fanatismos y prejuicios, abiertos a todas las corrientes del pensamiento universal y atento a la convicción del interés general, a la comprensión de nuestros problemas y al acrecentamiento de nuestra cultura.

Invocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo.

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independiente entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores tanto académicos como administrativos. El Gobierno de la República está persuadido de que estas precisiones auxiliarán a que las universidades cumplan cada día mejor sus finalidades y se superen académicamente para que México pueda lograr su independencia científica y tecnológica.

Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias autoridades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La Universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país.

Por ello, el Ejecutivo a mi cargo ofreció

que enviaría a la consideración de vuestra soberanía, este proyecto.

Por lo expuesto anteriormente y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter, por el digno conducto de ustedes, al honorable Constituyente Permanente, la siguiente

INICIATIVA DE DECRETO

Ciudad de México, Palacio Nacional, a diez de octubre de mil novecientos setenta y nueve.—El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, *José López Portillo*.—Rúbrica.

LA EDUCACION EN LAS REVISTAS

CENTRO REGIONAL DE CONSTRUCCIONES ESCOLARES PARA AMERICA LATINA Y LA REGION DEL CARIBE. Revista Conescal 54. Abril-Junio 1980. México 5 D.F.

El presente número de la revista, además del cumplimiento de sus objetivos principales de difusión de los aspectos técnicos formativos e informativos relativos al área de conocimiento que maneja el Centro; difusión de estudios e investigaciones que realizan grupos de trabajo de la región latinoamericana y difusión de proyectos de arquitectura y construcción que puedan ser utilizados como referencia dentro del ámbito regional. También presenta tres estudios. El primero de ellos analiza un trabajo que permite, dentro del proceso de la programación física de espacios escolares, obtener como resultados programas arquitectónicos tipificados que, posteriormente en el proceso de diseño pueden incluir aspectos y criterios de regionalización. El segundo describe una experiencia venezolana relativa al diseño de un prototipo para edificios escolares que posibilita su aplicación masiva. El tercero es relativo a la correcta administración de los recursos humanos y materiales manejados en los procesos de ejecución de las obras.

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE ESPAÑA Y EL GOBIERNO DE GUINEA ECUATORIAL

El Boletín Oficial del Estado de 8 de enero de 1981 publica un Acuerdo de Cooperación Técnica firmado por los Gobiernos de España y Guinea Ecuatorial el 17 de octubre de 1980 para desarrollar un programa en materia sociolaboral y, en especial, de formación profesional y empleo en Guinea Ecuatorial. En virtud de este Acuerdo, el Gobierno español enviará Misiones de expertos para asesorar en materias relacionadas con la Formación Profesional y el Empleo; concederá becas de perfeccionamiento a ecuatoguineanos y facilitará material didáctico.

ALTERNATIVAS CURRICULARES. Experimentación de tres programas educativos para el tercer grado de EBR. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación. Lima, 1979, pp. 1-130.

El estudio es una investigación aplicada al campo de la integración curricular que es uno de los problemas importantes de la educación de nuestro tiempo. La necesidad de evitar la exposición del conocimiento en disciplinas independientes y desarticuladas de la realidad, ha conducido al planteamiento de una organización más integrada de la acción educativa en varios niveles.

En el nuevo sistema educativo, la tendencia a la integración se presenta en forma orgánica, tanto en la Ley General de Educación como en la técnica curricular propuesta.

La educación se concibe como un proceso integral que desborda por completo la escuela.

El presente estudio fue planteado con el objeto de proporcionar conocimientos sobre la eficiencia de técnicas de tratamientos curricular en la fase de integración, para lo cual se diseñó un estudio piloto de experimentación de tres programas con diferente tratamiento curricular.

El trabajo pretende probar cuál de los tres programas educativos diseñados con diferentes grados de integración es el preferible para el aprendizaje de los educandos. Asimismo proporciona conclusiones relevantes sobre la eficacia de técnicas de tratamiento curricular para el primer ciclo de EBR.

CAPACITACION DOCENTE. Por Humberto Olivera Yabar. Cuadernos de Información Educativa año IV. N.º 6, 1980. Publicación del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de Educación. Lima-Perú.

Las Reformas Educativas exigen contar con docentes suficientemente preparados y motivados para tales propósitos. La capacitación docente se convierte así en un servicio permanente para los docentes en ejercicio, que les permitirá recrear su actividad pedagógica en función de la constante renovación y evolución de la ciencia y tecnología y de las modificaciones que se producen en los sistemas sociales y educativos buscando mejor adecuación a las realidades nacionales. Dichos cambios tienden tanto a compensar las desigualdades sociales como a mejorar la calidad de la educación.

El autor termina su artículo diciendo: «que la preparación del docente deber ser coherente con el papel que le toca desempeñar en una sociedad de permanente cambio; que toda capacitación docente debe ser continua, o sea, constante y al corriente de todas las transformaciones científicas; global, en la que participen todos los que se relacionan con la tarea educativa, coordinada y contando con todos los recursos de las instituciones que contribuyen a dicha capacitación».

CONSIDERACIONES EN TORNO AL EMPLEO EN LOS EGRESADOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR. Por Emilio G. Marroquín. Revista de la Educación Superior. Núm. 33, Enero-Marzo, 1980, p. 81.

El autor facilita unos datos fundamentales que dan una idea del estado actual de la evolución en México del sistema de educación superior. Seguidamente trata por un lado de cómo el profesional debe

formarse de acuerdo con su vocación, capacidades y compromiso mutuo con la sociedad. Por otro, corresponde a las instituciones de educación superior y a la sociedad, establecer los mecanismos por los cuales sería posible determinar los profesionales que requieren; por todo ello es necesario que las instituciones de educación superior conozcan oportunamente los planes de desarrollo del país en general, y de cada sector de la sociedad en particular.

Menciona a continuación que, cuanto mayor sea la población escolar egresada del nivel universitario, de acuerdo con las exigencias óptimas de todo sistema educativo general, mayores serán las posibilidades de que el país se desarrolle de forma equilibrada y alcance nuevos estudios de progreso y bienestar.

Concluye aludiendo a lo poco que ha sido estudiado el problema del empleo de los egresados de las instituciones de educación superior. Por su parte, estas instituciones han expuesto sus recomendaciones en torno al tema. El sector productivo, con sus experiencias, y el sector gubernamental, deben aportar el primer esfuerzo conjunto para encontrar la solución de este problema que es primordial para el desarrollo del país.

LA EDUCACION RURAL EN EL CAPITALISMO DEPENDIENTE. Por Silvia Schmelkes. Revista Latino Americana de Estudios Educativos. México, D.F. 3. 1980.

El trabajo parte de un estudio del campesinado y de su caracterización en base a su situación estructural y sus patrones culturales. Analiza los resultados de algunos estudios que han intentado evaluar la utilidad de la educación tradicional destinada a este campesino.

Después, examina los efectos de algunas innovaciones en educación rural ya experimentadas en América Latina y concluye con las posibilidades de introducir modificaciones en la educación rural bajo los sistemas sociopolíticos imperantes en estos países.

El trabajo está referido a la población rural más desfavorecida dentro de la estructura social agraria y agrícola. Elimina a los campesinos poseedores de parcelas mayores de diez hectáreas, a la burgue-

sía agraria capitalista y a la burguesía agraria comercial. Este sector de población campesina es precisamente el sector mayoritario de la población rural. El medio rural en América Latina se encuentra poco dotado de oportunidades educativas, tanto en cantidad como en calidad, y el aprovechamiento es más pobre en este medio que en las ciudades.

La autora incluye en el trabajo algunos estudios a través de los cuales se perciben ciertos indicios de que los efectos de los programas educativos destinados a campesinos se ven potenciados cuando éstos implican una práctica económica o social distinta e incluso las modificaciones de las prácticas económicas o sociales resultan ser más educativas, en sí, que los programas de educación sistemática que los acompañan. Otra conclusión a que llega la autora es que el campesinado minifundista se encuentra siempre en desventaja respecto a los logros educativos en relación a otros campesinos que se encuentren en mejor posición socioeconómica.

ENSEÑANZA TÉCNICA: ¿UN CANAL DE MOVILIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES? (Una evaluación de los efectos internos y externos de la enseñanza técnica de nivel medio superior, que se imparte en la zona metropolitana de México, D.F.). Por Carlos Muñoz Izquierdo-Pedro Gerardo Rodríguez. Revista Latinoamericana de Estudios. México, D.F., 1980.

El artículo señala la actualidad que ha vuelto a tener la educación técnica de nivel medio superior en México.

La Secretaría de Educación Pública ha creado un nuevo sistema de escuelas de este nivel que sólo ofrecen educación de carácter terminal.

La investigación realizada se propuso los objetivos siguientes:

1. Evaluar los efectos internos y externos de la educación técnica industrial de nivel medio superior, que se imparte en la zona metropolitana de México D. F.
2. Someter a prueba algunas hipótesis que permiten interpretar las relaciones existentes entre enseñanza técnica y el mercado de trabajo.

Por los análisis presentados, se refleja que si en las presentes condiciones se sigue expandiendo la enseñanza técnica de nivel medio superior, los egresados de ella tendrán que seguir buscando refugio en el sector «informal» de la economía, ya que el sector moderno de la misma no es capaz de ofrecer las oportunidades laborales necesarias para absorber a los egresados de esta enseñanza.

Parece pues que se impone orientar la enseñanza técnica hacia actividades que contribuyan a mejorar la distribución del ingreso, en lugar de esperar que el mercado del trabajo cumpla por sí mismo esa función que no puede desempeñar.

EVASION, APROVECHAMIENTO Y ACTITUDES EN CLASES CONJUGADAS E INDEPENDIENTES EN ZONAS RURALES Y URBANAS DEL BRASIL. Por Lori Alice Gresiler. Revista Latino Americana de Estudios Educativos. México, D.F. 3. 1980.

La autora expone las desventajas que la gran extensión territorial del Brasil plantea. La población dispersa en el campo, la difícil comunicación, etc., se enfrentan con el problema de no poder ofrecer enseñanza de primer grado obligatoria a los niños de edad escolar. «A pesar de que existe un ideal educacional, igualador, democrático, etc.».

Realizada la investigación estadística sobre la diferencia en actitudes, aprovechamiento escolar y absentismo entre alumnos de clases conjugadas y clases independientes, en la zona urbana y en la zona rural, se llegó a la ausencia de diferencias significativas entre ellos. Por tanto, en la probabilidad de que la actual situación rural perdure, sugiere este estudio que se incluyan actividades y cursos en la preparación del Magisterio para desenvolverse en clase conjugadas.

LA POLÍTICA EDUCATIVA INDIGENISTA. Por Eugenio Maurer Avalos. Revista Latino Americana de Estudios Educativos. México, D. F. 3, 1980.

El ensayo estudia las realizaciones hechas por el sector oficial en México, para resolver el problema indígena. Después de la Revolución Mexicana (1910) muchos creyeron que el problema del estudio sólo

se resolvería por medio de la educación que los castellanizara.

En 1939, la Asamblea de Filósofos Lingüistas, basándose en la premisa de que «la característica que distinguía al indio del campesino era la incapacidad del primero de hablar la lengua nacional», llegó a la conclusión de que la castellanización sólo les había proporcionado un barniz bilingüe, pero en realidad «el español carecía de significado para ellos, puesto que no disponían de una base suficiente del idioma para pensar en él».

Se habló de la necesidad de que el indio conociera a fondo su propia cultura y su lengua.

En 1940 se celebró en Patzcuaro el Primer Congreso Indigenista interamericano que postulaba «la integración de la comunidad indígena en la comunidad nacional».

En 1945 se fundó el Instituto Nacional Indigenista, cuyo objetivo era educar, dirigir y enfocar en su integridad el problema indio.

El autor examina cómo se imparte en las escuelas del INI la educación indigenista, para concluir diciendo que la educación indigenista, actualmente, tiende a destruir los valores indígenas, sin llegar a reemplazarlos plenamente por los valores de la cultura nacional. El resultado es que los alumnos que terminan ya no son indios, pero tampoco se han occidentalizado totalmente y no tienen cabida ni en la sociedad ladina ni en la suya propia.

Continúa el artículo exponiendo que la educación escolar no es el único factor para la solución del problema indígena, sino que se necesita una educación «en el sentido más amplio de la palabra» llevada a cabo por los indígenas.

Los intelectuales indios plantean el objetivo de su propia educación como una lucha que modifique la realidad en que se hallan.

- 1.º Lucha contra la explotación.
- 2.º Contra la dominación cultural.
- 3.º Contra la discriminación racial.
- 4.º Contra la manipulación política.

INFLUENCIA DE LA BIBLIOTECA ESCOLAR EN LA FORMACION DE LOS HABITOS DE LECTURA. Por María Zanuy. Revista de Educación. Julio-Septiembre, 1980, núm. 38, pp. 32-43.

La autora habla de la conocida función social y cultural que desempeña el libro como instrumento de difusión de conocimientos; de la enseñanza de la lectura como base indispensable para la enseñanza de la literatura; del trabajo metodológico encaminado al desarrollo de las habilidades; hábitos de un buen lector y de la biblioteca escolar como factor primordial para el cumplimiento de los objetivos citados.

LA PREPARACION METODOLOGICA EN LA ESCUELA PRIMARIA. Por Odette Rocafull. Revista de Educación. Julio-Septiembre, 1980. Núm. 38, pp. 48-63.

Para elevar cualitativamente la enseñanza y obtener mejores resultados en la formación de la personalidad de los jóvenes, es de gran importancia el trabajo metodológico encaminado a proporcionar al personal docente los conocimientos que perfeccionen su maestría pedagógica.

En el artículo la autora pretende analizar algunos aspectos relativos a la preparación metodológica, sus objetivos, las actividades principales que comprende y las formas en que puede realizarse.

Considerada la preparación metodológica como una vía fundamental para elevar la calidad del proceso docente-educativo, de ahí se desprende la necesidad de dirigirla, organizarla y planificarla adecuadamente.

EDUCACION, ESTADO Y SOCIEDAD EN MEXICO (1930-1970). Por Carlos Muñoz Izquierdo. Revista de Educación Superior 34. Abril-Junio, 1980, pp. 5-57.

Al comenzar la década de los 80, México cuenta con un sistema escolar capaz de atender en educación postprimaria, al 35 % de la población de 13 a 18 años, y educación superior al 11 % de los jóvenes mayores de 18 años y menores de 25.

En 1930, las oportunidades de recibir estos niveles de educación sólo estaban al alcance del 1 % de la población que se encontraba en las mismas edades.

Esto ha sido posible, en gran parte, en virtud de los recursos financieros que el gobierno federal ha dedicado a la educación del país.

Sin embargo, la distribución de opor-

tunidades educativas se ha concentrado en determinados sectores sociales y en determinadas entidades de la República. «Las clases trabajadoras siguen teniendo una representación menos que proporcional en nuestras instituciones de enseñanza media y superior», mientras que otros grupos más favorecidos empiezan a desplazar sus demandas hacia los estudios de postgrado.

El crecimiento de la matrícula no estuvo sujeto a procesos de planificación adecuados, y las Universidades e Institutos de Educación Superior no dispusieron oportunamente de los recursos humanos ni de las tecnologías de enseñanza que eran necesarias para garantizar que la educación alcanzase los niveles cualitativos deseables.

Se consideró el crecimiento demográfico del país como la causa del deterioro cualitativo de la enseñanza que imparten las universidades, así como del desajuste existente entre los egresados de los sistemas educativos y de los que pudieron obtener la ocupación que buscaban, pero hay que admitir que el deterioro cualitativo de la enseñanza debe atribuirse a que la política de la expansión educativa no fue acompañada de las medidas necesarias para impartir una educación de buena calidad.

Se observó también que los egresados de las carreras de nivel superior permanecieron subempleados, por tener que desempeñar ocupaciones de nivel subprofesional. Esto hizo pensar en la necesidad de rectificar las políticas de expansión que se implantaron durante los últimos años y se decidió desarrollar escuelas de nivel medio que no ofrezcan a los alumnos oportunidades de realizar estudios superiores, sino que los conduzcan a las llamadas «salidas terminales» de nivel medio.

El autor termina diciendo que una política educativa que verdaderamente contribuya a la justicia tendrá que partir de una visión de desarrollo nacional que garantice la vinculación de las universidades

e institutos de educación superior con las necesidades reales de los grupos mayoritarios del país, y asegure, también, la igualdad de oportunidades educativas desde el nivel elemental.

I FORO LATINOAMERICANO DE EDUCACION COMPARADA. Por Carlos Escalante Fernández, pp. 165-172. México. Revista de Educación Superior. Núm. 34, Abril-Junio 1980.

Con motivo de la celebración del vigésimo cuarto aniversario de la fundación de la Universidad de Colima, se organizó el I Foro Latinoamericano de Educación Comparada, que tuvo lugar del 19 al 22 de marzo de 1980, en la sede de la misma universidad.

El objetivo fundamental fue tratar de establecer las vinculaciones existentes entre Sociedad, Estado y Educación en América Latina, realizando de manera comparativa, el análisis de la situación actual del sistema educativo en cada país latinoamericano.

El Foro terminó señalando las perspectivas que tomará la educación en América Latina y que se resumen como sigue:

— «En los próximos años se registrará un freno de los gobiernos latinoamericanos en la Educación Superior —se tenderá a la profesionalización de la enseñanza media—. Se buscará dar prioridad a carreras no tradicionales dentro de la educación superior —la enseñanza superior tenderá a la privatización—. Se dará mayor énfasis al desarrollo de la educación primaria en las zonas rurales.—El desarrollo de la educación para adultos estará orientado a la capacidad técnica.—No habrá esfuerzos tendentes a frenar la deserción escolar (habrá poco interés en mejorar el magisterio y crear nuevas tecnologías educativas).—Se tenderá a ubicar a la mujer en ciertas ramas del aparato productivo.»

El objetivo fundamental fue crear un foro latinoamericano de educación superior en el que se discutiera el papel de la educación superior en el desarrollo de los países latinoamericanos.

FORO LATINOAMERICANO DE EDUCACION SUPERIOR
COMISION COOPERACION PARA LA EDUCACION
DE LAS AMERICAS LATINAS
Calle de la Universidad, No. 100, Mexico, D.F.
Mexico, D.F., Mexico, D.F.
April 1968

Con motivo de la celebración del 20.º aniversario de la fundación de la Universidad de Colima, se organizó el I Foro Latinoamericano de Educación Superior, que tuvo lugar del 20 al 22 de marzo de 1968, en la sede de la misma universidad, en el campus de la zona universitaria.

El objetivo fundamental fue crear un foro latinoamericano de educación superior en el que se discutiera el papel de la educación superior en el desarrollo de los países latinoamericanos.

El foro tuvo lugar en la sede de la Universidad de Colima, en el campus de la zona universitaria, los días 20, 21 y 22 de marzo de 1968.

En los próximos días se publicará un libro de los trabajos realizados durante el foro, en el que se discutirán los problemas de la educación superior en América Latina y el papel de la educación superior en el desarrollo de los países latinoamericanos.

El foro tuvo lugar en la sede de la Universidad de Colima, en el campus de la zona universitaria, los días 20, 21 y 22 de marzo de 1968.

El foro tuvo lugar en la sede de la Universidad de Colima, en el campus de la zona universitaria, los días 20, 21 y 22 de marzo de 1968.

El foro tuvo lugar en la sede de la Universidad de Colima, en el campus de la zona universitaria, los días 20, 21 y 22 de marzo de 1968.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

El crecimiento de la matrícula en los países latinoamericanos ha sido espectacular, lo que ha obligado a los gobiernos a tomar medidas para mejorar la calidad de la educación superior.

Bibliografía

DEPARTMENT OF EDUCACION AND SCIENCE: «Aspects of secondary education in England». London. Her Majesty's Stationery Office. Second impresión 1980, 320 p.

Durante los años 1975 a 1978, la Inspección de Escuelas inglesa llevó a cabo un estudio sobre la educación secundaria, centrado en el tema del rendimiento escolar a nivel de 4.º y 5.º año. Se trataba de saber en qué medida la escuela estaba preparando a los alumnos y también cómo el alumnado respondía.

El período de tiempo en que se desarrolló el estudio coincide con la recesión económica, que continúa todavía en nuestros días, y que incide en el sistema educativo, principalmente a nivel de recursos financieros.

Desde la Ley de 1944, en Inglaterra se están llevando a cabo toda una serie de acciones para extender la educación secundaria a todos los ciudadanos adaptándola a la edad, aptitud y habilidades de cada alumno: así en 1973 se elevó la edad de escolarización, se introdujo el Certificate of Secondary Education, etc., etc. Toda una serie de tendencias visibles a finales de los setenta que continúa en nuestros días: disminución del número de alumnos, con la consiguiente necesidad de reorganización; nuevos planteamientos para exámenes de grado destinados a las personas de más de 16 años, junto con los esfuerzos de los profesores para adaptar el curriculum a las nuevas demandas, etcétera.

En estas perspectivas va a llevarse a cabo este estudio de los servicios de Inspección Escolar ingleses.

El estudio es de tipo descriptivo, centrado en conocer un sector educativo determinado así como detectar la problemática concreta del mismo, de cara a la formulación de unas consideraciones generales que sirvan de base a eventuales acciones.

El informe está dividido en trece capítulos, un glosario y cuatro apéndices, en los que, respectivamente, se incluyen cuestionarios utilizados (escuela y alumno) cuadros de análisis e instrucciones para su aplicación; metodología utilizada para el tratamiento estadístico de los datos y alumnos superdotados. Asimismo se incluye un glosario que describe la terminología utilizada, muy útil.

La primera parte del informe describe la metodología así como el proceso de realización de los trabajos. Así en la primavera de 1975, se realizó la aplicación previa de los cuestionarios y material de evaluación a 29 escuelas. El estudio comenzó en otoño de 1975 y se aplicaron cuestionarios y realizaron visitas a una muestra de 384 escuelas secundarias, aproximadamente un 10 % del total de escuelas de este nivel.

Se analizó el rendimiento en relación a cuatro temas: Desarrollo de las habilidades de lenguaje (escrito y oral); desarrollo de la capacidad y comprensión matemáticas; desarrollo de las habilidades y comprensión científicas y desarrollo de la personalidad individual y social de los alumnos, así como su preparación general para la vida adulta.

Los equipos de inspección estaban integrados por 4 ó 5 miembros, en función del número de alumnos, incluyendo, entre otros, a especialistas en inglés, matemáticas

cas y ciencias. La preparación de las visitas y la aplicación de los cuestionarios a la muestra se realizó siguiendo una metodología que preveía la celebración de reuniones para la puesta en común.

Se confirmó que, en la mayoría de las escuelas secundarias, los profesores y los alumnos trabajan en forma adecuada y pueden probar fehacientemente los logros alcanzados. Una minoría de escuelas alcanzó niveles muy altos de rendimiento. Solamente una pequeña proporción de escuelas tenían que enfrentarse a serios problemas de conducta. Todos los centros desean proporcionar una serie de habilidades básicas a sus alumnos, que les permitirán aprobar los exámenes de titulación necesarios para su futura actividad laboral o académica. Existía una conciencia común de que es preciso preparar a los alumnos para la vida adulta.

A pesar de las diferencias entre los distintos tipos de escuelas (modern, grammar, comprehensive, technical, etc.) tamaño y edad de los alumnos, el curriculum y la organización era bastante similar, quizás debido a la importancia de las comprehensive schools, que atienden a más del 80 % del alumnado.

Las mayores diferencias entre los centros residían en el programa que sigue cada alumno y en el estilo de enseñar y de aprender. En realidad la gran variedad de opciones que ofrecen algunas escuelas no se corresponde con opciones igualmente accesibles al alumno ni con las que realmente se eligen. La naturaleza del proceso de elección juega un papel más decisivo que la oferta de un gran número de opciones.

Por otra parte una gran cantidad de opciones implica que los profesores encontrarán dificultades a la hora de coordinar el aprendizaje del alumno y planificar las enseñanzas. Especialmente difícil es el tema de que no siempre los aspectos importantes de la educación van a coincidir con asignaturas concretas, por lo que los profesores deben descubrir de qué manera pueden preparar a sus alumnos para adquirir una formación moral y social o habilidades de lectura o, lo que es más importante, la preparación para vivir en una sociedad multiracial.

El problema es complejo, la escuela, con el curriculum diversificado está tratando

de responder a las necesidades del alumno y a la demanda social, que exige cada vez más la introducción de nuevos temas (por ejemplo, educación económica y política o preparación para la paternidad).

La hora de la revisión del curriculum ha llegado y es preciso considerar otra vez su entidad global, concluye a este respecto el informe, al señalar que la reducción de la pirámide la población escolar actual puede ser una ocasión para que los centros evalúen sus criterios, así como los recursos necesarios para desarrollar adecuadamente un curriculum de opciones múltiples.

Se llegó a la conclusión de que aunque los estilos de enseñanza y aprendizaje están influidos por los recursos materiales y físicos, en realidad el peso principal corresponde a la preparación y formación del profesorado, académica y pedagógica. La investigación reveló que existían importantes desigualdades entre las escuelas, basadas en la adecuación pedagógica y académica del profesorado, especialmente en relación a los profesores de inglés, lenguas modernas, matemáticas, física y formación religiosa. Las grammar schools, como grupo, fueron los centros que contaban con mejor equipo docente, con un cuadro de especialistas adecuado y que formaban a un mayor número de graduados.

Aunque el estudio no incluía una evaluación de las instalaciones y medios se obtuvieron indirectamente algunos datos al respecto. Quedó claro que el material para enseñanza de ciencias no es suficiente y tampoco se utiliza adecuadamente la biblioteca, aunque en muchas escuelas la falta de libros es patente.

Gran parte de las conclusiones girarán en torno al tema de los exámenes de grado para obtener titulación, que se realizan a partir de estos 4.º y 5.º años de enseñanza secundaria. De qué manera supone esta circunstancia una finalidad que ocasiona una desviación del contenido de las enseñanzas y del programa hacia el logro de un objetivo concreto: aprobar los exámenes de grado. ¿En qué medida las escuelas se encuentran subordinadas a la realización de esta función? La respuesta es difícil, sobre todo porque dada la gran variedad de tipos de examen, resultaría poco fiable cualquier intento de genera-

lización. Ahora bien, los exámenes de grado no suponen el único fin de la enseñanza secundaria, o no deben suponer un fin en sí mismos, señala el informe.

El estudio también dedica su atención al tema de la evaluación y, dentro del proceso, a la necesidad de establecer una política de evaluación continua. La falta de tiempo es uno de los inconvenientes al respecto, pero no es el único elemento determinante.

Otra de las conclusiones a las que se llegó en el estudio se refiere a la necesidad de planificar la organización del centro escolar, con un reparto claro de las tareas y asignación de las funciones correspondientes a los distintos órganos y puestos. El estudio concluye señalando, entre otras cosas, que las complejidades de la organización escolar inglesa dificultan el trabajo en equipo de los docentes, debido, entre otros factores, al tema del curriculum diversificado existente.

Nos encontraremos en definitiva, ante un estudio pormenorizado en el que se expone claramente la problemática actual de la educación secundaria en Inglaterra. El informe tiene un gran interés para todos aquellos que, a nivel profesional, se interesen por la educación comparada y, dentro de este ámbito, encontrarán toda una serie de reflexiones en torno a los temas de desarrollo del curriculum, elaboración de programas, sistemas de evaluación y, también, funciones de la inspección educativa. En resumen, un estudio serio y riguroso producido por la Inspección de Educación de Inglaterra y que queda englobado dentro del proceso de reforma de la educación secundaria inglesa, como un hecho importante y de clara repercusión futura.

A. Q. C.

DRAGHICCHIO, Ennio: I sistemi scolastici in Europa. Scuola dell'infanzia e dell'obbligo. Strutture, Tendenza, Problemi. Firenze, Nuova Guaraldi, 1980. XIII, 581 p.

En el presente libro se plantea una investigación analítica de los sistemas escolares europeos de quince países. Esta obra comparativa ofrece una evaluación

problemática de las respuestas suministradas por los distintos sistemas nacionales a las cuestiones más graves.

Comprende los siguientes países con diferentes estructuras; socialdemócratas: Dinamarca, Gran Bretaña y Suiza; Estructura socialista o democrática popular: Checoslovaquia, Alemania Democrática, Yugoslavia, Polonia, Unión Soviética; estructura politicoeconómica liberaldemocrática: Francia, Bélgica, Alemania Federal, Italia, España, Suiza.

La línea temática de la investigación se puede sintetizar así: Estructura y organización de los sistemas escolares en general con atención especial al modo en el que la estructura de la escuela de la infancia y elemental se relacionan con estos sistemas, la administración, financiación, didáctica, los enseñantes, su formación, contenidos de los programas didácticos, etc.

Entre los asuntos más importantes hay que destacar en primer lugar el estudio de las tasas de escolaridad. En el último decenio ha habido un incremento del 71 % en la escuela primaria, así como una tendencia de los sistemas escolares a hacerse más abiertos. Se tiende a dar continuidad al proceso educativo sin fragmentarlo en diversos niveles escolares, en la perspectiva de una escuela obligatoria con estructura única, y por otra parte se tiende a sustituir el carácter selectivo que está presente en todos los sistemas tradicionales, haciéndolos más ágiles. Este tema tiene una gran importancia: Apertura/Cierre, Horizontalidad/Verticalidad, Profesionalización precoz/Tardía, no son cuestiones que puedan abordarse abstractamente, pues sólo tienen sentido en el marco de criterios de selección de naturaleza meritocrática, y en la relación programática del sistema escolar con el sistema productivo, pues en caso contrario crean distorsiones sociales y económicas en cualquier país.

El interés por la Escuela Abierta es una constante de los países europeos, y por tal se entiende una escuela en relación con el medio social, a la que la familia, y las instituciones locales y fuerzas sociales dan contenido. Existen diversidad de soluciones para este problema: escuela in-

tegrada, escuela a tiempo completo, actividades integradas y paraescolares. A propósito de la escuela a tiempo completo y del tiempo escolar existen, en general, dos orientaciones, en los países occidentales, durante los dos primeros decenios de la postguerra; se ha llegado a una reducción del conocimiento, prevaleciendo el formativo sobre el cognitivo, incluso dentro del avance de la escuela de masas. En los países del Este, la tendencia es opuesta, acaso empujados por la urgencia de acelerar los procesos de industrialización y de preparar de prisa grandes masas de técnicos, se ha aumentado el bagaje de ideas. En los últimos diez años, la tendencia se ha modificado y las dos posiciones han sido mediatizadas. Puede afirmarse que la orientación general se encamina hacia una mejor cualificación del saber que, sin abandonar lo estrictamente cognitivo, procura exaltar la iniciativa e investigación, la racionalidad. El problema, sin embargo, no es, a la vista de los resultados obtenidos en los diferentes países exclusivamente de carácter didáctico-metodológico, sino político-pedagógico.

Hay que centrarse en la necesidad de encontrar un modelo de organización escolar, adecuado a la finalidad y los objetivos inmediatos de la enseñanza, así como un sistema de control del trabajo escolar y de su productividad. De aquí se desprenden dos problemas fundamentales para todos los países europeos: la formación de los enseñantes y la cogestión de las instituciones.

I. Ch. F.

HALLAK, Jacques: El Mapa Escolar: un Instrumento de la política educativa. UNESCO. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. París, 1978. 298 páginas.

El Mapa Escolar ¿por qué? es lo primero que se pregunta el autor, saliendo así al paso de las críticas que se hacen a la escuela como institución monopolizadora de la enseñanza. Aun admitiendo que a largo plazo pueda pensarse en sustituir la escuela tradicional, la realidad es que, en la actualidad, se está realizando un gran esfuerzo en todo el mundo, esfuerzo que se proseguirá en los años siguientes, con el fin de desarrollar cada vez más la in-

fraestructura escolar, lo que exige, a su vez, unos recursos cada vez mayores para su funcionamiento. En consecuencia, la adopción de técnicas y de métodos de organización de la oferta educativa, es decir, el Mapa Escolar, constituye una tarea de carácter prioritario.

El autor define el Mapa Escolar partiendo del papel de éste como parte integrante del proceso de planificación de la enseñanza, y, en consecuencia, lo concibe en primer lugar como un instrumento de análisis que permite el enlace entre: a) la elaboración del plan y el establecimiento de los proyectos detallados para su ejecución; b) la determinación de los objetivos globales y su traducción en acciones concretas en el nivel local; c) la asignación global de los recursos y las necesidades, tal y como pueden ser estimadas a la luz de las características locales. Por otra parte, el Mapa Escolar también debe conducir a una coordinación entre los centros de los diferentes niveles y a una regionalización de los objetivos del Plan.

La introducción termina poniendo de relieve cómo la puesta en práctica del Mapa Escolar plantea un doble problema de participación: de carácter «vertical» entre los órganos centrales, regionales y locales, y «horizontal», entre los grupos interesados, en cada nivel de toma de decisiones.

La obra se divide en dos partes: en la primera (capítulo I al V) se hace una síntesis de las principales conclusiones resultantes de las investigaciones realizadas por el IIPE. En los cuatro primeros capítulos se estudian trece casos particulares. Los trece casos revisten especial interés, porque cada uno de ellos representa una investigación piloto sobre una esfera de aplicación diferente de la metodología del Mapa Escolar y porque llegan a conclusiones originales en lo que respecta a los principios de planificación de la educación y a la política en materia de escuelas. Se refieren a Asia, Africa, Europa y América; comprenden zonas rurales y urbanas; incluyen escuelas primarias, medias, secundarias, y atañen a sistemas de enseñanza públicos y privados. La lectura de estos cuatro capítulos no es imprescindible para comprender la obra. Con este objeto, al final de cada uno de aquéllos figura un resumen que permite orientar al lector.

En el capítulo V se señalan algunas

conclusiones preliminares que se desprenden de la investigación realizada por el IIPE sobre los problemas concretos que presenta el Mapa Escolar, por ejemplo: las relaciones entre la «oferta» y la «demanda» en educación; el grado de «realismo» que encierra el objetivo internacional de la escolarización primaria universal; las desigualdades en las condiciones de escolarización en el medio rural, etc.

La parte B (capítulo VI al X) se propone una metodología del Mapa Escolar, intentándose que ésta sea lo más práctica posible. El autor ha tratado de hacer un manual destinado a los expertos en planificación y administración de la educación.

En el capítulo VI se describen las etapas seguidas para la introducción del Mapa Escolar, analizando principalmente los problemas de la formación del personal, de la recopilación de los datos estadísticos y de la importancia de iniciar el estudio en una región piloto y fijando un calendario preciso para la puesta en práctica del Mapa Escolar.

En el capítulo VII se desarrollan dos nociones metodológicas esenciales y previas a la elaboración del Mapa Escolar: la de área de reclutamiento y la de normalización de locales y equipos.

En este capítulo se define la zona de reclutamiento como el área geográfica atendida por un centro docente. La zona viene determinada por la función que se atribuye a la escuela «prestar servicios a tal o cual categoría de la población» o «impartir una formación especial». A continuación se estudian los factores que determinan la configuración y el tamaño de las zonas: factor reglamentario, infraestructura, duración del recorrido hogar-escuela, factor político, peso del factor privado, factores sociales y pedagógicos.

La normalización de los locales escolares y de los equipos implica la definición de tamaño mínimo, máximo y óptimo de los centros.

En los capítulos VIII, IX y X se exponen sucesivamente las tres etapas de la preparación del mapa: el diagnóstico del sistema educativo, las previsiones sobre la evolución de la demanda y las propuestas de organización de la oferta en materia de educación.

El objetivo del diagnóstico —capítulo VIII— es poner de manifiesto las «anoma-

lías» existentes en el sistema en el año base y terminar las orientaciones que permitan la racionalización del conjunto escolar.

La preparación del diagnóstico supone: la elección de unidades estadísticas apropiadas para el análisis y la elección de parámetros o de indicadores que el diagnóstico debe incluir. El autor pone de relieve la utilidad de construir indicadores «sistemáticos» que permitan «clasificar» las decisiones que habrán de tomarse en función de su naturaleza y de su urgencia.

Las previsiones para la escolarización de la demanda (capítulo IX) se basan, en primer lugar, en la definición de los objetivos de la escolarización, y en segundo, en los métodos para estimar el alumnado que se deberá escolarizar.

En este capítulo se estudia fundamentalmente todo lo relativo a los datos demográficos: a) los ajustes que deben realizarse, debidos a las diferencias entre zonas administrativas y escolares; b) movimientos migratorios; c) proyección del número de niños en edad escolar, y d) proyección de las matrículas.

Las conclusiones del diagnóstico del Mapa Escolar del año base y las estimaciones de las necesidades de escolarización permiten trazar el Mapa Escolar «prospectivo» (capítulo X). En él se estudia cómo realizar el «balance oferta-demanda» y calcular los «excedentes» y «déficits» en número de plazas; las técnicas para determinar el emplazamiento de los centros docentes; el análisis coste-beneficio como técnica empleada para evaluar las ventajas e inconvenientes de las propuestas elaboradas, ya que es conveniente presentar en el Mapa Escolar de futuro varias fórmulas.

La obra termina con unas conclusiones generales, en las que se indican algunas posibles repercusiones del Mapa Escolar. El autor pone fin a la obra apuntando que un Mapa Escolar equitativo es sólo un eslabón en la compleja cadena de factores que determinan la igualdad de oportunidades entre los individuos.

M. P. A.

LAPORTA, Raffaele: *L'Autoeducazione delle comunità*. 1.ª ed. Firenze. La Nuova Italia ed., 1979, 191, 1h. («Educatori Antichi e Moderni» núm. 352).

Apoyándose en los planteamientos gramscianos referentes a la cultura popular y a la educación, R. Laporta, que dirige l'Istituto di Pedagogia del Magisterio di Roma, lleva a cabo un análisis y crítica de los problemas educativos de la comunidad, distinguiendo los distintos niveles en que éstos se producen, y muy especialmente la problemática relación entre la cultura oficial y la cultura local, real. Frente a las soluciones que discurren casi siempre intensificando los aspectos más individuales y técnicos de la cuestión educativa, el autor plantea la necesidad de abordarlos a partir de la base social misma y de la relación que esa base social tiene con el sistema escolar.

Distingue tres tipos de educación. En primer término, la educación escolar; después, la que de un modo amplio podemos llamar educación política, y por último, un tercer tipo de educación, de carácter también político, que hace referencia a la relación entre cultura dominante y dominada.

La primera de todas ellas, la educación escolar, tiene en cuenta la relación entre el sujeto que está aprendiendo, que ha de formar parte de la sociedad, y para ello ha de apropiarse de la cultura, y el educador, aquel que se supone está en posesión de los conocimientos y métodos necesarios para transmitirla.

En la educación política se examina la relación entre las diversas clases sociales, teniendo en cuenta que aquella que podemos considerar dominante tiende a utilizar la escuela y los medios de comunicación social, que controla, para lograr la reproducción de sus propias concepciones culturales.

En el tercer tipo de educación, y aquí es quizá donde más claramente se pone de manifiesto la influencia de Gramsci, Laporta estudia la interrelación entre la cultura dominante y la dominada. Señala, no obstante, que no se trata del simple dominio de una clase sobre otra, sino del proceso histórico a través del cual una clase, al asumir la tarea de organizar la estructura social, produce un complejo de concepciones en las cuales es capaz de expresar y consolidar sus propios intereses y exigencias.

Laporta intenta analizar los problemas educativos en el marco de esta estruc-

tura, advirtiendo cómo cada uno de estos sistemas incide sobre los demás. Ahora bien, no se limita a una exposición general ni abstracta, sino que en esa perspectiva aborda problemas estrictamente educativos, como puede ser el de la educación permanente, el de la educación y los estratos sociales marginales, la descentralización y el problema cultural de las regiones, formación del educador, promoción sociocultural, etc.

Un punto interesa destacar en este análisis: la profunda relación entre la educación y la producción cultural. La creatividad cultural parece como una condición de la educación y como una de las bases fundamentales de la autoeducación de la comunidad.

Con este libro Laporta pone de manifiesto una vez más las ideas expresadas en otros escritos suyos, así como en los documentos internos de trabajo del grupo constituido dentro del Laboratorio di Educazione Permanente del Movimento de Collaborazione Civica di Roma. Su currículo es amplio y participa activamente en «Scuola e Cita», como miembro del consejo directivo.

I. Ch. F.

OCDE (CERI): L'elaboration des programmes a partir de l'Ecole, 1979, 342 pp.

Una de las innovaciones que abre una esperanza de mejora del sistema educativo actual es la elaboración de los programas escolares a partir de la escuela (EPE). Tal vez fuera más preciso referirnos a ella como la elaboración de los programas en la propia escuela y por aquellos que la componen, pues ésta es en realidad la idea que subyace en dicha denominación. Las posibilidades de éxito de este nuevo planteamiento radican en que los mismos promotores y organizadores de la programación son, al menos en teoría, los interesados en que los resultados sean positivos. El CERI (Centro de Investigación e Innovación de la Enseñanza de la OCDE), siempre atento a las nuevas tendencias en el mundo de la educación, ha creado un Comité de expertos para que estudien en profundidad este sistema, las experiencias hasta ahora realizadas y las ventajas y desventajas de la EPE. Todos estos aspectos

tos se recogen en el interesante documento que estamos tratando.

En la primera parte se analiza la elaboración de los programas a partir de la escuela como el resultado de una redistribución de la toma de decisiones en política educativa, mediante la que se concede más responsabilidad a la escuela y a los propios enseñantes. La programación escolar, al hacerse más local, responde con mayor facilidad al reto que le impone la evolución de la vida social y permite un diálogo más directo entre la escuela y la colectividad.

La segunda parte consta de estudios de casos de EPE llevados a cabo en seis países diferentes. Las experiencias son muy diversas, así como las situaciones en que se realizan. En Italia se trata de experimentos de tipo piloto, casos aislados debidos a iniciativas privadas, que a veces se han ampliado posteriormente. La mayor dificultad con la que se tropieza es con la centralización de la política educativa. No existe este problema, sin embargo, en países como el Reino Unido, donde la educación es tradicionalmente autónoma; allí la EPE se ha producido como consecuencia lógica de los cambios institucionales; en realidad, responde a algunas de las tendencias actuales en educación, como son la integración de la escuela en la sociedad, la participación y apoyo de los padres a las instituciones escolares, mayor responsabilización de profesores y alumnos en las actividades educativas, etc. Algunas de las experiencias descritas parten de iniciativas plenamente escolares, como la del Centro Abraham Moss, mientras otras, aunque desarrolladas enteramente en la escuela, tienen origen extraescolar, como los proyectos de la Fundación Nuffield. En Francia, el ministro de Educación, respondiendo a las presiones políticas originadas por las revueltas de 1968, decidió conceder a las escuelas libertad para que programasen un 10 por 100 del horario anual, con lo que pretendía promover una liberalización y modernización de la enseñanza. Los resultados fueron muy diversos, aislados y parciales. El fallo estaba en el mismo origen de la experiencia, resultaba arriesgado «ordenar» mediante una circular que 6.000 centros adoptaran esta innovación. No obstante, sirvió, entre otras cosas, para detectar la

necesidad de redefinir el rol del profesor y de la escuela y para preguntarse cuál debe ser la vinculación de la escuela a la vida social. En este mismo aspecto, en la interacción escuela/sociedad, se centra la experiencia suiza; consiste en la creación de una escuela nueva, la Escuela de Culturas Generales de Zug, surgida de la iniciativa de un grupo de investigadores de la Universidad de Friburgo. El proyecto, descrito muy detalladamente, resulta, a nuestro parecer, demasiado teórico y costoso. En Austria se elaboró una lista de objetivos de aprendizaje, con vistas a publicar un catálogo para cada una de las materias de las Enseñanzas Técnicas, que posibilitaría la mejora de las técnicas de diagnóstico en las escuelas. Pero la puesta en práctica de la EPE tuvo dificultades administrativas y jurídicas debidas a la centralización de la política educativa. En cuatro regiones del Estado de Hesse (Alemania) se emprendió una reforma de la formación del profesorado basada en el principio del cambio de elaboración de programas a partir de la escuela; este sistema lleva a los profesores a identificarse con los nuevos objetivos y métodos y permite una mayor adaptación de los programas al ritmo de las transformaciones sociales.

El documento concluye con dos partes, una referente al estudio de los costes de la EPE, en la que se analiza detenidamente el incremento de los costes educativos que produce el aumento de horas de trabajo, así como otros gastos de tipo administrativo y los debidos a la información y comunicación. Al tratar de evaluar el equilibrio entre costes y beneficios se plantean las siguientes dificultades: las ventajas sociales son a largo plazo; estas experiencias aisladas o parciales se introducen sólo a título provisional y no resuelven el problema de fondo, el perfeccionamiento de la propia escuela.

La última parte es una síntesis de los resultados, en la que se valoran las ventajas y desventajas de las citadas experiencias. Algunas de las dificultades comunes a la mayoría son de tipo legal, administrativo o económico; se detecta cierta reticencia por parte del profesorado. Ello se debe, unas veces a conservadurismo o a escepticismo ante la innovación, y otras, a falta de motivación, vinculación

o adaptación al proyecto. En algunos casos, como en Alemania y Francia, parece haberse producido una vuelta al sistema tradicional; en Alemania, alegando la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes con independencia de su lugar de residencia, y en Francia, por decisión ministerial con el apoyo de los Sindicatos de profesores (tanto comunistas y socialistas como los de la derecha), que consideraban que agravaba las condiciones de trabajo y no solucionaba los problemas de fondo de la educación. Hay también aspectos positivos, como son el haber logrado la cooperación entre especialistas y enseñantes. Hay que señalar igualmente que la elaboración de los programas a partir de la escuela contribuye a la formación del profesorado en ejercicio y actúa como promotor de la reforma educativa.

La más positiva de las experiencias descritas nos parece la del Reino Unido, debido a la completa descentralización del sistema educativo y a que la EPE no responde a una decisión política como en los otros casos, sino a una necesidad de modificar la escuela y su relación con la sociedad. Frente al punto de vista tradicional de completar en la escuela lo que la colectividad no ofrecía: Historia, Geografía, Literatura, etc., se consideró que hoy día los medios de comunicación social ofrecen al niño muchos de estos conocimientos y la escuela tal vez deba proporcionarle otro tipo de experiencias relacionadas con el mundo del trabajo, con su integración en la sociedad, etc.

El número limitado de experiencias de este tipo y el estado embrionario de la mayoría de ellas hace que las conclusiones que señalamos a continuación no sean definitivas. Parece indudable que el rol del profesor, como agente de la experiencia, es determinante y es preciso prestarle el apoyo y formación necesarios. La participación de la colectividad es también importante, por lo que hay que crear un clima favorable a este cambio. También se desprende como conclusión que para que la EPE sea positiva la administración central tendrá que delegar en la escuela de manera real algunos de sus poderes.

Se recomienda la lectura detenida de este libro si se pretende emprender alguna iniciativa de este tipo, ya que contiene

datos importantes para experiencias y circunstancias diversas.

OCDE: Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école. Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement. 78 pp.

El informe que consideramos se apoya en una serie de estudios sobre las disposiciones puestas en marcha en materia de financiación de la enseñanza en las escuelas primarias en diez países miembros de la OCDE: Australia, Canadá (provincia de Ontario), República Federal de Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Reino Unido (Inglaterra y País de Gales), Estados Unidos de América (Florida y California) y Yugoslavia.

El primer capítulo del mismo presenta, en grandes líneas, los rasgos de los diversos métodos aplicados en cada uno de estos diez países acerca de la financiación de la enseñanza primaria.

En cinco de estos países (Italia, Holanda, Noruega, Suecia y Reino Unido) la financiación de la enseñanza primaria se hace en dos niveles: el de la Administración Central y el de las autoridades locales.

En Australia la financiación se realiza enteramente por la Administración Central.

En Estados Unidos y Yugoslavia existen tres niveles de financiación: el del Gobierno Federal, el de los Estados o Repúblicas y el de la Administración Central.

En Canadá y la República Federal de Alemania los principales responsables de la financiación de la escuela primaria son los provincias o los «Länder» y los entes locales, si bien la Administración Federal interviene indirectamente por medio de «programas de igualación fiscal entre las provincias y los "länder"».

La financiación enteramente central es la característica de Australia; el otro extremo está representado por Yugoslavia, donde el 70 u 80 por 100 de la financiación corre a cargo de los entes locales. Los otros países se sitúan entre ambos extremos: Italia, Holanda y Suecia se caracterizan por un porcentaje elevado de financiación central, al contrario de lo que ocurre en Estados Unidos.

La mayor parte de los fondos destinados a la educación forman parte en todos los

países, a excepción de Canadá y de Estados Unidos, de los presupuestos del Estado. También es frecuente el que existan impuestos escolares independientes en la mayor parte de los Estados.

En la mayor parte de estos países (Canadá, Alemania, Italia, Holanda, Suecia, Estados Unidos y Yugoslavia) los fondos necesarios son puestos (por las administraciones centrales) en manos de las autoridades locales para ayudarse a cumplir sus tareas.

En el segundo capítulo del informe se estudian las relaciones existentes entre las disposiciones relativas a la financiación y los tres problemas claves de la política de educación: la diversidad de prestaciones, el control y las posibilidades de elección de los padres.

Para llegar a alcanzar una auténtica igualdad de oportunidades se pueden aplicar tres métodos distintos, que consisten en:

- Igualar los impuestos que financian la educación.
- Igualar los gastos por alumno y habitante.
- Igualar las aportaciones que contribuyen a mantener la enseñanza (medios materiales, profesorado, etc.).

El Reino Unido pone el acento (para alcanzar la igualdad de oportunidades) en el primer método, al igual que Canadá (Ontario), Australia y Alemania.

El segundo método lo encontramos de una forma generalizada en Florida y en otros Estados de Estados Unidos; los otros países intentan lograr este objetivo de una manera indirecta (por ejemplo, en Australia, el Estado se hace cargo de todos los gastos de la enseñanza, lo que parece indicar el intento del Gobierno australiano de conseguir por este medio una auténtica igualdad de oportunidades).

Parte de la base este estudio de las enormes dificultades que implica el realizar un estudio comparado acerca de los mecanismos de financiación en países con sistemas políticos, jurídicos o administrativos tan diferentes.

Pero, a pesar de los límites y de las lagunas, la realización del informe demuestra que una obra de este tipo es posible y que puede conducir a obtener datos de utilidad, tales como:

- La descripción de la realización en los diez países, en el campo de la enseñanza primaria.
- La clasificación de estos mecanismos y su asociación a las grandes orientaciones existentes en la materia.
- La posibilidad de utilizar los datos recopilados para poner a prueba la validez, en todos los países, de un cierto número de generalizaciones normalmente admitidas.

Del informe pueden deducirse una serie de conclusiones:

1) Puede conseguirse una auténtica igualdad de oportunidades con independencia del método que se aplique: la financiación puede ser enteramente central, mixta o local.

2) Muchos países han podido alcanzar niveles bastante aceptables de igualdad sin tener que modificar su sistema de financiación; solamente se han limitado a ampliar la ayuda financiera o las subvenciones concedidas.

3) Es inútil buscar un sistema perfecto o ideal de financiación, pues todos los sistemas tienen sus ventajas y sus inconvenientes.

4) Los países centralizados no realizan más esfuerzos en materia de igualdad de oportunidades que los países con estructura federal.

5) No puede demostrarse que sea cierta la tesis según la cual un grado elevado de financiación no local se traduce en una mejor distribución y administración de los medios de financiación.

M. T. G. C.

OCDE. Répertoire des Activités des Principales Organisations internationales en matière d'Information et de Communications. Publicaciones de la OCDE. París. 1980, 267 pp.

En 1977 se creó en el seno de la OCDE un Grupo de Trabajo sobre política de información, informática y comunicaciones, PIIC. Este Grupo decidió elaborar y publicar un Repertorio de las actividades de información, informática y comunicaciones de los Organismos Internacionales a fin de completar los datos de que disponen los sectores responsables y el público en general.

El repertorio contiene datos relativos a 44 organismos de carácter gubernamental y cuatro de carácter no gubernamental. Asimismo el repertorio termina con una pequeña bibliografía, que en realidad tiene el carácter de información básica, por cuanto incluye los repertorios clásicos que existen en este ámbito (OCDE, UAI, Bureau Inter-organisations pour les systemes d'information).

Nos encontramos ante un auténtico instrumento de trabajo, que tiene la enorme ventaja de presentar, en forma breve y concisa, una visión general de cada organismo o institución junto con las líneas generales de las funciones que realiza. Al mismo tiempo se ofrece al lector una relación de las actividades en curso en cada uno de estos organismos.

A. Q. C.

OIT. El trabajo de los niños. Publicado bajo la dirección de Elías Mendelievich. Ginebra. 179 páginas.

Aunque el trabajo infantil, en el sentido clásico de explotación en gran escala de los niños en las fábricas y minas, pertenece hoy al pasado, la actividad laboral durante la infancia sigue siendo un fenómeno difundido y persistente. Según las últimas estimaciones de la OIT, hay actualmente en el mundo por lo menos cincuenta y dos millones de niños menores de quince años que trabajan, de los cuales más de cincuenta millones se hallan en los países en desarrollo del Tercer Mundo.

En noviembre de 1977, el Consejo de Administración de la OIT (en su 204.ª reunión) consideró que la contribución de la Organización al Año Internacional del Niño debería comprender un esfuerzo especial para estimular la aplicación de las dos nuevas normas sobre la edad mínima para el trabajo. Por consiguiente, decidió invitar a los gobiernos de los Estados miembros: a) a examinar las medidas necesarias para dar efecto a lo dispuesto por el Convenio número 138 y la Recomendación número 146 y a considerar la posibilidad de ratificar el Convenio si todavía no lo han hecho, y b) a informar al Director General antes del 31 de julio de 1978 de las medidas que hayan adoptado o previsto y de las dificultades que a su parecer les im-

pidan aplicar los referidos instrumentos y ratificar el Convenio.

También con motivo del Año Internacional del Niño, la OIT, a fin de intensificar su acción en pro de los niños que trabajan y acentuar su lucha por la gradual eliminación del trabajo infantil, formuló por la voz de su Director General una declaración sobre el Año Internacional del Niño (que fue apoyada por el Consejo de Administración en su 209.ª reunión, febrero-marzo 1979), mientras que la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1979, adoptó la resolución sobre el Año Internacional del Niño y la eliminación progresiva del trabajo de los niños y las medidas de transición.

El presente trabajo publicado bajo la dirección de Elías Mendelievich, consta de dos partes. La primera parte es un estudio en el que se reflejan el marco social, económico y cultural, el marco legislativo y reglamentario, el trabajo de los niños en la práctica, las condiciones y el medio ambiente del trabajo, las condiciones de vida en que se desenvuelve. La segunda parte se refiere a algunos aspectos del trabajo de los niños en diez países: Argentina, Grecia, India, Indonesia, Italia, México, Nigeria, Pakistán, Perú y Tailandia. Completa el volumen los siguientes anexos: Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo; Recomendación sobre la edad mínima de admisión al empleo, Año Internacional del Niño (1979): Informaciones enviadas por los gobiernos de los Estados Miembros sobre las medidas tomadas con respecto al Convenio (núm. 138) y a la Recomendación (núm. 146 sobre la edad mínima, 1973; Declaración del Director General de la OIT sobre el Año Internacional del Niño, Resolución sobre el Año Internacional del Niño y la eliminación progresiva del trabajo de los niños y las medidas de transición.

Este estudio, que fue iniciado sobre la base de investigaciones llevadas a cabo en la sede de la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, se completó con una serie de monografías nacionales, encargadas a investigadores independientes de unos quince países. La selección de estos países ha pretendido que estuvieran representadas todas las regiones del mundo donde más patentemente se manifiesta el fenómeno, aunque es sabido que éste se

observa en mayor o menor grado en la gran mayoría de los países.

En los países occidentales se dio por sentado durante siglos que los niños debían trabajar junto a sus padres en el campo o en el hogar, de modo que, al producirse la transición al trabajo fabril, las instituciones y las legislaciones resultaron inadecuadas para atender a las nuevas circunstancias. En el siglo XIX, pues, era común que los niños trabajasen en las fábricas —especialmente en la industria textil— a partir de la edad de seis años, en pésimas condiciones, con horarios de hasta catorce horas diarias y casi sin medidas de seguridad contra los accidentes. No hace tanto tiempo, a principios del siglo XX, había aún niños de occidente que trabajaban en las minas y que, entre ocupaciones, efectuaban muchos trabajos a domicilio por cuenta de fabricantes diversos. Felizmente, en la mayor parte de los países desarrollados este tipo de explotación del trabajo infantil pertenece definitivamente al pasado, gracias a la evolución económica, moral y legal; pero ello no significa que, a pesar de su carácter ilegal, el trabajo de los niños haya desaparecido completamente del escenario laboral. En los países menos desarrollados y en los de Europa meridional, a su vez, la explotación del trabajo infantil no se ha eliminado y todavía prevalece o está difundida en muchos lugares.

Desgraciadamente, en los países menos desarrollados todavía no se ha logrado hacer desaparecer en la práctica el trabajo de los niños, a pesar de que en casi todos existen buenas legislaciones al respecto, a fin tanto de proteger a los menores contra la explotación y sus secuelas como de salvaguardar el empleo de los adultos. Ya que, en esos países se da por sentado que los menores tienen que trabajar, y lo hacen con toda normalidad, suelen cumplir un papel productivo relativamente importante para sus respectivas familias, tanto en las ciudades como en el campo: las tareas que realizan —ya sea en lugar de los adultos de su propia familia a los que desplazan del mercado de trabajo o bien junto a ellos— se traducen efectivamente en un aporte económico apreciable (siempre con relación a los bajos ingresos familiares). Dentro de este cuadro económico distorsionado, la falta o

la insuficiencia de la seguridad social impone también al niño que trabaja el papel de sostén de sus padres ancianos, enfermos o desempleados.

Si por una parte en casi todos los países el trabajo infantil está legalmente prohibido, por otra las numerosas sociedades humanas en que se lo practican no están en condiciones de asegurar a todos sus niños medios de subsistencia, directos o indirectos, que procedan de otra fuente, ni tampoco de poner a su alcance los medios educativos y culturales ni las distracciones de que deberían disponer. En esas condiciones, las familias seguirían necesitando mandar ilegalmente a sus hijos al trabajo y los empleadores seguirán prefiriendo contratarlos clandestinamente. Es evidente que cuanto mayor es la proporción de niños empleados menores pueden llegar a ser los costos de producción, lo que da al mismo tiempo al empleador la posibilidad de aumentar la parte que retira del valor agregado originado por el trabajo del niño, y este último, lógicamente, se ve disminuida su propia parte.

En el cuadro social en que los hábitos seculares impulsan al niño a trabajar desde temprana edad, el móvil más poderoso para ingresar en la vida activa es la necesidad de aliviar en lo posible la miseria en que vive y contribuir así a satisfacer sus necesidades esenciales. Hasta la más modesta remuneración, en dinero o en especie, será apreciada en el hogar paupérrimo al que suele pertenecer.

Las medidas a corto plazo deberán tender, fundamentalmente al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los menores que forman parte de la mano de obra de su país. Por supuesto, deberán ser suficientemente flexibles para responder a los cambios estructurales que se produzcan y tengan repercusiones sobre el trabajo infantil. Son precisamente cambios estructurales (y de gran envergadura) lo que habrá que poner en marcha a largo plazo, no ya para mejorar la situación de los menores que trabajan, sino para preparar gradualmente un desenlace de la tragedia del trabajo infantil que consista, ni más ni menos, en su abolición total y definitiva.

Para que la situación evolucione en el sentido anhelado, parece importante:

a) Establecer firmemente que el niño

no está hecho para trabajar embruteciéndose, porque no tiene la capacidad física y psíquica para responder debidamente a las exigencias impuestas por el trabajo; al contrario, necesita una vida en que la instrucción y las distracciones ocupen un gran lugar; en suma, el niño no es un 'hombre en miniatura', ni tampoco una máquina o un animal de carga.

b) Poner mayor empeño en hacer cumplir la legislación existente encaminada a la abolición del trabajo infantil, y completarla con medidas prácticas de política social.

c) En tanto no se logre abolir el trabajo de los menores mediante la aplicación de la legislación actual, proteger las condiciones de vida y de trabajo del niño por todos los medios posibles, para superar el desamparo en que paradójicamente lo deja la existencia de dicha legislación.

d) Tomar medidas de índole económica para que los niños no tengan necesidad de trabajar.

e) Tomar medidas para generalizar la escolarización obligatoria.

f) Estimular a los sindicatos para que luchen contra el trabajo de los menores y organicen campañas para eliminarlo, lo que indirectamente aumentará las posibilidades de empleo de los adultos y mejorará sus salarios.

g) Organizar en todos los países campañas nacionales de información para hacer comprender a la población los efectos deletéreos del trabajo infantil y las otras soluciones posibles.

h) Favorecer las iniciativas que puedan hacer cambiar las mentalidades y la sociedad, porque sólo reformando radicalmente las actitudes podrá alcanzarse la meta de extirpar para siempre el trabajo infantil.

V. G. T.

DIEZ HOCHLEITNER, RICARDO, JOAQUIN TENA ARTIGAS, MARCELINO GARCIA CUERPO. «Educación y trabajo en la reforma educativa española». Editorial de la UNESCO. París, 1980. Estudio patrocinado por la OIE y la Federación General Mediterránea, dentro del programa de publicaciones de la IERS (Servicio Internacional de Información sobre las Innovaciones Educativas). 72 páginas.

La IERS forma parte de la Oficina Internacional de Educación, de la UNESCO. Las Oficinas Regionales de Educación de la UNESCO, el Instituto de la UNESCO para la Educación de Hamburgo, así como los programas regionales de la UNESCO, del UNICEF, de la OIE y de la FAO, se encuentran asociados con el IERS, que además actúa en colaboración con las distintas instituciones nacionales de investigación e información pedagógica y educativa, pretendiéndose con ello un intercambio efectivo de experiencias innovadoras.

Los estudios publicados por el IERS son explicativos de los sectores educativos que prioritariamente interesan a los países en vías de desarrollo, ilustrando sobre todo aquellos casos que implican la utilización de nuevos métodos de organización de los procesos de enseñanza que permitan mejorar y ampliar las posibilidades de educación en los países no desarrollados sin incidir desmesuradamente sobre los costos.

En esta línea, el trabajo de Ricardo Díez Hochleitner, Joaquín Tena Artigas y Marcelino García Cuerpo, presenta un esquema de los mecanismos de asociación e interacción Educación-Trabajo, que introdujo en el sistema educativo español la Ley General de Educación, respondiéndose con ello en el plano normativo a la necesidad cada vez más evidente de reducir la brecha que existe entre la enseñanza clásica y la actividad productiva.

Los autores parten de una descripción de la estructura del sistema educativo español, poniendo de manifiesto el carácter paralelo del régimen general de enseñanza y de la formación profesional y sus interacciones y conexiones que tienen la finalidad de introducir mayores posibilidades de cualificación técnica de los niveles inicial y medio.

Se analizan a continuación los distintos frentes en que se produce la interrelación Educación-Trabajo dentro del sistema educativo español.

En primer lugar, la formación para el trabajo dentro de cada uno de los estadios del sistema educativo regular. En cada uno de ellos, integrado por un determinado nivel educativo y el grado de formación profesional al que dicho nivel sirve de base, la interacción se manifiesta: en la propia definición de los objetivos y métodos del

correspondiente nivel que tienen una gran transcendencia para posibilitar el desarrollo ulterior de la conexión entre Educación y Trabajo; en la existencia dentro de los programas de cada nivel de áreas educativas o materias de contenido eminentemente práctico, «Formación Pretecnológica» en la Educación General Básica y «Enseñanzas y Actividades Técnico-Profesionales» en el Bachillerato, que pretenden constituir una iniciación al conocimiento del mundo del trabajo y erigirse en medios de conocimiento de técnicas concretas, constituyendo un elemento esencial del engarce sistemático entre la educación más estrictamente académica y la profesional; y por último, en la inclusión dentro del sistema educativo general de la enseñanza profesional propiamente dicha, dividida en tres grados, el segundo de ellos susceptible de cursarse dentro del «régimen general» o «del de enseñanzas especializadas» y el tercero todavía no efectivamente establecido.

Otro de los frentes de conexión Educación-Trabajo, es el de la formación permanente que viene a constituir el complemento indispensable de la Formación Profesional inicial, para cuya ordenación en el sistema español confluyen dos normas básicas: la Ley General de Educación y la Ley de Relaciones Laborales de 1976.

Dentro del concepto de Educación Permanente de Adultos y como especialmente significativas a efectos de la conexión Educación-Trabajo, incluye la Ley General de Educación las «enseñanzas de perfeccionamiento, promoción, actualización y reconversión profesional», con ello por primera vez en el sistema educativo español se atribuye una concreta relevancia dentro del sistema a las actividades de formación posteriores a la obtención de un título académico, reconociéndoles un valor peculiar para la política educativa y no sólo para la política de mano de obra.

Las normas laborales (Ley de Relaciones Laborales de 1976) establecen preceptos específicamente dedicados al tema que nos ocupa, especialmente armonizando el estudio y la formación con el trabajo mediante una regulación integrada del aprendizaje, la formación profesional y la formación permanente, a través de las figuras del «contrato de formación en el tra-

bajo» y el «contrato de trabajo en prácticas».

El estudio finaliza con un capítulo de conclusiones en el que los autores tratan de insertar el conjunto de cuestiones que atañen a las relaciones Educación-Trabajo dentro de la perspectiva global y de largo alcance que exige la situación crítica de la economía mundial. La relación Educación-Trabajo aparece efectivamente afectada por una serie de cambios sociales que sobrevienen dramatizados por la crisis económica y en este aspecto la experiencia española puede ofrecer elementos de juicio para valorar distintas alternativas posibles.

Uno de los datos de los que debe partir un planteamiento global del tema es el hecho comúnmente aceptado, de que el sector educativo organizado tradicionalmente no puede reaccionar con presteza a los progresos técnicos que se suceden constantemente, ni a las rápidas variaciones de las cualificaciones profesionales, misión que no parece deba ser asumida por el sistema educativo en cuanto opera desfazado del sistema de producción.

Reconduciendo estas consideraciones al caso español parece deducirse la necesidad de que la formación profesional llegue a funcionar en un conjunto integrado por las instituciones educativas y laborales y de que su formación se obtenga además de mediante programas de tipo académico, a través de cursos instrumentados con vistas a la rápida adquisición de técnicas concretas.

E. L. F.

L'enfant et la famille dans les pays de l'OCDE: analyse démographique. Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement. (CERI). OCDE. París, 1979. 219 páginas.

El presente trabajo responde a la necesidad detectada por el CERI de disponer de datos sobre la compleja gama de situaciones en que puede encontrarse el niño respecto a la familia o a otras unidades atípicas de convivencia.

Los datos estadísticos usuales no permiten obtener una información suficientemente clara sobre el lugar que en el conjunto social ocupan los individuos correspondientes a los grupos de menor edad.

Esta incapacidad de la estadística se explica en primer lugar porque para los fines de programación de equipamientos colectivos que normalmente se proponen los entes estatales, es suficiente una visión «desde arriba», pero este mismo punto de vista no basta para comprender las condiciones diarias de la vida de los niños.

En efecto, los niños conocen desde su nacimiento situaciones familiares de una complejidad y diversidad crecientes y hay demasiados tipos de estructuras familiares como para que un solo modelo rígido sea válido para todos. Pero además, en la actual etapa de desarrollo de los países de la OCDE, la unidad familiar tiene carácter cambiante, como consecuencia de una serie de influencias nuevas en la dinámica familiar, a las que se añaden los factores intrínsecos que desde siempre han hecho de la familia un fenómeno evolutivo.

De manera consecuente con la realidad cuyo estudio se pretende, el método de trabajo que el equipo del CERI diseña en la introducción del estudio consiste: en la utilización de los grandes datos abstractos que proporciona la estadística oficial sobre crecimientos, defunciones, población total, etc., que son indudablemente útiles para dibujar las líneas maestras de la materia a estudiar; bajando un escalón y todavía dentro de las indicaciones generales, pero ya en relación con la infancia el estudio contempla aspectos como la fecundidad, la mortalidad infantil, la distribución de los niños en la familia; en una nueva etapa de profundización se analizan los acontecimientos que marcan el ciclo de vida de las familias, por ejemplo, matrimonios y divorcios; y, ya llegados a este punto, se estudia profundamente el fenómeno de los nacimientos fuera del matrimonio en cuanto significativo de una de las muchas situaciones atípicas del entorno inmediato del niño que escapa de la clasificación demográfica oficialista de la secuencia crecimiento - matrimonio - defunción.

La primera aproximación estadística al conocimiento del entorno familiar del niño se emprende en los capítulos I, III y V de la primera parte, encomendados a M. Hervé Le Bras, demógrafo del Instituto Nacional de Estudios Demográficos de París.

Los capítulos II y IV realizados por el equipo del CERI, se definen como críticos

y proporcionan explicaciones e interpretaciones que la estadística en sí misma no puede proporcionar.

Las estadísticas sometidas a un análisis interpretativo proporcionan no sólo datos numéricos sobre la composición, sino también una extraordinaria descripción de las familias y hogares.

Paso a paso una etnología latente va a surgir en los distintos países desarrollados que van a mostrar diferencias insospechadas.

Toda la segunda parte del estudio, que comprende otros dieciséis capítulos, bajo el título general «El niño en la familia según los censos de los países desarrollados» estudia país por país veinte de los veinticinco países que forman parte de la OCDE. Para cada uno de los países estudiados se han utilizado los datos estadísticos oficiales, que deben someterse al barniz crítico que proporcionan los capítulos II y IV de la primera parte.

Según se va avanzando en el estudio de los datos relativos a cada país, a la vista de la definición diferenciada de determinados conceptos básicos y de la concreción de datos en determinados apartados y de la absoluta carencia de ellos en otros aspectos, se tiene la impresión de haber abandonado el terreno de la demografía y la estadística y de haber penetrado en el de la etnología. Efectivamente, la dificultad de describir la totalidad del fenómeno familiar, obliga a simplificar, operación en la que las costumbres de cada país invaden todo el sistema de trabajo.

Se hace así evidente que bajo la aparente facilidad de describir la familia en términos generalmente válidos, por lo menos en cada región, pertenecientes a la misma región cultural, la realidad nos enfrenta a situaciones de una complejidad insuperable.

En base a las muy diferentes concepciones y realidades de la familia y el hogar, se llega por parte de los autores del trabajo a una descripción detallada del medio ambiente del niño dando preferencia a la coherencia interna dentro de cada país más que a la analogía externa entre éstos, que plantearía a juicio de los autores dificultades insuperables.

Las conclusiones así obtenidas resultan sorprendentes. Luxemburgo se encuentra en cuanto a su esquema familiar, idea de

hogar y medio ambiente del niño, muy distante de Bélgica y Francia; ninguna relación existe a este respecto entre Suecia y Noruega, ni entre Alemania y Austria; Suiza se presenta como un caso absolutamente aislado, y por último, sólo se presentan semejanzas casuales entre Portugal y España.

E. L. F.

ROBERT H. SALISBURY: «Citizen participation in the public schools». Lexington Books, Lexington, Mass. 1980. 218 págs.

El estudio de la participación ciudadana en la escuela puede enfocarse desde distintos puntos de vista. Uno de ellos considera la participación ciudadana como un instrumento de poder, a través del cual efectuar cambios en las escuelas. Se parte aquí de la base de que el funcionamiento de las escuelas es muy insatisfactorio y de que mejorará a través de la participación, respondiendo en creciente medida a las demandas de los ciudadanos. Ciertamente producir un impacto en los resultados de la política educativa es un objetivo central de la participación, pero no el único.

En la tradición filosófico-política occidental, la participación ciudadana se considera a menudo como un bien en sí misma, que no se justifica sólo instrumentalmente. Se pueden distinguir al menos dos elementos en la tradición de la filosofía política: uno es el de que los individuos aumentarán su comprensión y capacidad para alcanzar una realización más plena de sus potencialidades. La persona plenamente humana tiene que ser un sujeto plenamente activo; su intervención en los asuntos cívicos es una condición necesaria para la realización de sus posibilidades. Esta es la posición que arranca de Aristóteles.

Existe, además, otra tradición, que se deriva sobre todo de J. J. Rousseau y en menor medida de J. Stuart Mill. Rousseau entendía que la plena participación transformaría al individuo participante. La opinión de éste, iría cambiando a lo largo de la experiencia participativa para dar paso a la voluntad general, al consenso. No cabe duda de que esa voluntad general era más fácilmente alcanzable en los cantones suizos, caracterizados por sus redu-

cidas dimensiones y su homogeneidad, pero tal vez sea también así en muchas comunidades locales americanas de nuestros días, sobre todo algunos distritos suburbanos como los que son objeto del estudio que nos ocupa. Por último, no hay que olvidar la tesis de Stuart Mill: el pueblo debe iniciar su actividad en las comunidades locales, donde adquirirá los conocimientos y perfeccionará su competencia hasta el punto que le permitan ascender a mayores grados de responsabilidad en el gobierno.

Para elaborar el diseño de su investigación el autor parte de las siguientes premisas:

1. Para estudiar los modos de participación y sus efectos en los que participan debemos partir de un contexto concreto.
2. La participación en la escuela es una participación significativa, pudiendo servir para comprobar las hipótesis de Aristóteles o Mill.
3. Debemos estar alerta para comprobar si las características de los individuos afectan a la participación del mismo modo en cada comunidad.
4. Debemos intentar estudiar la participación como una forma dinámica de actividad, no como una forma estática.

Con el bagaje teórico mencionado y partiendo de las premisas arriba expuestas, Salisbury aborda el tema de la participación ciudadana en la escuela pública, y ello con el acostumbrado empirismo de los sociólogos norteamericanos. El autor utiliza la técnica de la encuesta realizada en un contexto concreto, el área metropolitana del gran St. Louis. Son entrevistados 507 ciudadanos participantes en asuntos de educación en una primera etapa; tres años más tarde se vuelve a entrevistar a 168 de ellos. Se trata, por tanto, de una muestra seleccionada, sólo representativa de los ciudadanos en mayor o menor medida comprometidos.

Aclaremos en este punto que, según una tradición garantizada por la Constitución, en EE. UU. cada Estado y cada Comunidad Local se encarga de la gestión de sus escuelas públicas. Las escuelas son subvencionadas por la Federación mediante acuerdos con las Juntas Estatales de Edu-

cación y las Juntas Escolares, elegidas en cada lugar y celosas de su autonomía. Existe una organización nacional de Padres y Maestros, que congrega a los profesores de primaria y secundaria y a los padres de los alumnos. Además existen cientos de sociedades regionales y locales para descubrir y estudiar los problemas escolares.

A lo largo de diez capítulos, el autor, describe las seis comunidades objeto de su estudio, presenta un perfil básico de los respondientes, examina el proceso de reclutamiento para la actividad participativa, analiza el impacto de esta actividad en los participantes y pasa luego a examinar más detenidamente las modalidades de participación. Un tipo de actividad consiste en detentar o aspirar a un cargo. Por ello, el autor se detiene en observar las diferentes actividades y actuaciones de estas «élites» de la escuela. A continuación pregunta a los participantes qué piensan de su escuela y cómo la comparan con otras unidades de la administración en la sociedad americana. Más adelante estudia lo que piensan los participantes acerca de su propia participación, lo que pretenden conseguir, y qué importancia le atribuyen.

A la pregunta ¿quién participa en los asuntos escolares? Los resultados de la encuesta hacen intervenir múltiples variables y se resumen así: mayoría de mujeres, en edad comprendida entre los 30 y los 50 años, con estudios medios o superiores, con una renta y una actividad profesional que permite incluirlos en la clase media, largo tiempo residentes en el lugar, con un status social estable o con movilidad ascendente poco interesados en la política de partido, aunque participen en buena medida en ella comprometidos en organizaciones de todo tipo (iglesias, asuntos públicos diversos, etc.). Aunque, desde luego, se dan diversos matices, se puede asegurar que el participante es un individuo responsable y preocupado por la comunidad en su conjunto y no sólo por la enseñanza.

Los «activistas» escolares consideran que desempeñan un importante papel social y, en general, presentan de sí mismos y de su comunidad una imagen que se adapta a los conceptos pasados de moda de la «american life».

Tal vez la inesperada mezcla de activi-

dad partidista y hostilidad al partidismo político pueda explicarse por un factor que sugieren los datos de la encuesta: se observa una ansiedad general con relación al conflicto social, del que forman parte sin duda los hombres de partidos. En algunas comunidades, la referencia a las recientes luchas y a la misma existencia del conflicto era vista negativamente. En lo que respecta a la enseñanza, el conflicto (léase conflicto racial, de clase o de otro tipo) hace crecer el grado de participación, pero puede reducir el grado de apoyo a la escuela. En general, parece existir una sensación de que el mismo concepto de comunidad con el que se identifica el individuo, queda amenazado por la presencia de temas de discusión y grupos de competencia. Incluso allí donde se considera la heterogeneidad como virtud, lo que se desea no es el conflicto sino la coexistencia armónica, y en general, la heterogeneidad de raza o clase, se ve como un peligro, por constituir un medio potencial de conflicto sobre qué valores deben prevalecer.

Alejando la política (es decir, el conflicto) de la escuela, las disputas deben ser resueltas por referencia a los expertos o tal vez por referencia a la comunidad, pero dados los presupuestos unitarios sobre los expertos en educación y los valores de la comunidad, no es de extrañar que los participantes opinen que no debe discutirse continuamente sobre lo que hay que hacer.

Ahora bien, cabe preguntar si ello no significa un intento de ignorar conscientemente los problemas de clase y raciales, pretendiendo que no existen en el suburbio, o que éste es una isla, un oasis de paz.

Por lo demás la gran mayoría de los ciudadanos activos da su respaldo a las escuelas y participa en el sistema educativo de un modo tendente al mantenimiento del status quo. Esto es lo normal en los ambientes suburbanos. La crítica intencionada viene a añadir un toque de controversia —útil para el sistema— a esta situación de atonía.

Respecto al alcance de la participación más allá del sistema escolar los resultados de la encuesta demuestran que la repercusión es mínima. Sólo una pequeña fracción del compromiso social en otros ámbitos se deriva del aprendizaje de la

participación en el sistema educativo. Los datos registrados indican que muchos de los participantes habrán estado activos en algún sitio, con o sin escuela. En cierto sentido estaban preparados para una actividad ciudadana, que podía haber sido cualquier otra en vez de, o además, de la escolar.

En cuanto al impacto de la participación hay que distinguir dos niveles: el individual y el social. Al primer nivel, el impacto es mayor cuanto mayor es la participación, resultando en un enriquecimiento y desarrollo personal. A nivel social, las consecuencias de la participación son inevitablemente marginales, pues afectan a personas que no controlan la política ni los programas. Pero son acumulativas y —concluye el autor— a lo largo del tiempo y del espacio, estos pequeños cambios que se irán produciendo puedan conformar una sociedad distinta, con normas de participación, ciudadanos seguros de sí y un incremento de la comprensión y del respeto mutuos que tan a menudo acompaña a la ciudadanía activa.

J. H. S.

SENSAT, Rosa: La Educación del Niño de 0 a 6 años. Pablo del Río, Editor, S. A. 270 páginas.

Se compone este libro de un conjunto de artículos sobre la educación del niño de 0 a 6 años; a través de ellos se expresan en gran medida los criterios de la institución «Rosa Sensat» sobre la renovación pedagógica.

La mayoría de los trabajos que recoge este volumen han sido escritos por maestros y profesionales de la educación que están en contacto directo con la realidad escolar, bien ejerciendo en las áreas de las escuelas infantiles o como profesores en la formación y reciclaje de maestros, y, con frecuencia, alternando ambas actividades.

Se inicia el libro con una serie de artículos en los que se abordan los aspectos generales relacionados con la educación del niño pequeño en la escuela infantil. Se tratan los derechos del niño, se argumentan los pros y los contras de la educación del niño pequeño fuera del hogar, la polémica largamente discutida de escuela infantil sí, escuela infantil no, y se

analiza también la función del llamado parvulario, se plantea la escuela infantil desde el punto de vista arquitectónico, etc.

Siguiendo con los planteamientos generales, se analizan las diversas experiencias de «Rosa Sensat» en relación con la formación y reciclaje de maestros y los criterios que tiene la institución al respecto.

La segunda parte del libro trata de las bases psicológicas de la educación, en las que hallan la fundamentación científica gran parte de sus enfoques pedagógicos.

Aunque de manera sintética se exponen con rigor temas tan importantes para la educación como la creación de hábitos y pautas de comportamiento, sus ventajas e inconvenientes, partiendo del principio de que los hábitos y las pautas de comportamiento se crean sin querer o intencionadamente a partir del nacimiento y, como dice la autora, «forman parte de cualquier actividad del hombre».

También el juego, la actividad fundamental de los niños de esta edad, es tratado aquí desde la vertiente psicológica analizando brevemente las teorías más significativas del juego, la cual explica cuales son las características psicológicas del juego, los contenidos, el papel del adulto.

El lenguaje y el pensamiento es otro de los temas que forman parte de este trabajo. El enfoque teórico corresponde básicamente a los planteamientos de la psicología científica y en el que se pone de relieve la estrecha relación existente entre lenguaje y pensamiento, y la importancia que tiene el lenguaje en la conducta y en el desarrollo intelectual del niño.

De un modo especial, se analiza cómo se puede ayudar a los niños a desarrollar su capacidad creativa. Se formulan un conjunto de orientaciones en relación al tipo de actividad, actitud de los adultos y clima general necesario para potenciar dicho desarrollo.

Igualmente se descarta por principio, que el papel de la psicología escolar deba ser el de diagnóstico y tratamiento de «casos» o «niños problema». Por el contrario se ve al psicólogo como un miembro del equipo que denominaríamos psicopedagógico y que, con su formación específica, participa en la promoción del desarrollo psíquico de los niños «en el con-

texto de la colectividad y en estrecha relación con la familia».

Al psicólogo se le atribuye un importante papel en la prevención de dificultades y en la resolución de las que se hayan producido, pero fundamentalmente incidiendo en el medio natural y social más que en el «tratamiento» individual del pequeño.

En la tercera parte del libro se analizan los aspectos más propiamente pedagógicos, dividiendo a los niños en dos grupos de edad: de 0 a 3 años y de 3 a 6 años. Así se traza un esquema de las necesidades primordiales del niño pequeño y en el que se proponen un conjunto de objetivos educativos como son: la educación sensorial, motriz y del lenguaje, la formación de la personalidad, el desarrollo de los hábitos, la psicomotricidad, la educación musical y el conocimiento del medio, etcétera.

En relación con la creación de hábitos y pautas de comportamiento, se hace un esbozo de aquellos que es posible crear en estas edades, aunque indefectiblemente deberán continuar desarrollándose en períodos posteriores; se destacan en concreto los hábitos y pautas de comportamiento que propician el desarrollo de la autonomía personal y la capacidad para la convivencia social, actitudes y conductas fundamentales para la estructura global de una personalidad armónica.

Se insiste en la necesidad de introducir al niño en el conocimiento progresivo de la realidad de su entorno inmediato, en la necesidad de facilitar a los niños el descubrimiento del medio por diversos procedimientos, a partir de los primeros meses de edad, resaltando la importancia del momento que supone el inicio del desplazamiento por sí solo y la atención que los educadores deben prestar a esta fase del desarrollo, sobre todo, en lo que se refiere a cúmulo de posibilidades que se abren ante el niño a partir de que empieza a dar los primeros pasos de manera independiente.

Pone fin a esta parte, la descripción de experiencias concretas realizadas en escuelas infantiles de gran valor práctico para los maestros.

La parte que hace referencia a los niños de 3 a 6 años con un artículo en el que se define el llamado «parvulario» y del que, tras hacer una breve historia, se ex-

ponen en forma muy general los objetivos educativos fundamentales y las condiciones ambientales precisas para el buen desarrollo psíquico de los niños de estas edades.

Al igual que en la etapa anterior, se trata también en esta de la creación y desarrollo de los hábitos, actitudes y pautas de comportamiento.

Se parte de que el niño pequeño tiene necesidad de automatizar aunque sea relativamente, ciertas conductas para poderse adaptar y poder aprender. Se rechaza que la creación de hábitos atente contra la libertad del niño, ya que dicha libertad sólo es posible si se dan al niño los recursos y fuerzas necesarias para poderla ejercer realmente y, en este sentido, los hábitos y las pautas de comportamiento pretenden precisamente incrementar la posibilidad del niño para enfrentarse a la realidad con mayor facilidad.

El trabajo está lleno de sugerencias en relación con el desarrollo del lenguaje comprensivo y expresivo, aunque en palabras de los autores «sólo intenta orientar las diferentes actividades del lenguaje en el parvulario».

La enseñanza de las matemáticas es planteada en esta parte del libro. Lo que suele denominarse el trabajo de las «matemáticas» en estos niveles, no es otra cosa que el trabajo para el desarrollo de la percepción y el pensamiento del niño. No obstante, para ayudar a desarrollar el pensamiento infantil es imprescindible conocer por qué etapas sucesivas y progresivas pasa. En este punto establece las propuestas de Piaget, comentando lo que es esencial en cada etapa (de 2 a 4 y medio, y de 4 y medio a 7 años).

Al final resume brevemente algunos de los conceptos matemáticos fundamentales a trabajar en esta edad y el sustrato cognoscitivo que subyace en cada uno de ellos; podemos decir que se trata de una muy resumida síntesis psicopedagógica sobre el proceso de enseñanza de las matemáticas en la escuela infantil (3-7 años).

Al igual que en la etapa anterior se trata de la educación musical, planteando que la música debe quedar integrada en cualquier proyecto de educación global. Se señalan dos grandes objetivos.

- 1) La sensibilización.

2) La preparación para la música técnica.

Cada uno de estos aspectos es comentado por separado proponiendo un conjunto de actividades que favorecen su desarrollo específico.

La expresión plástica en la escuela infantil (3-6 años) es definida por los autores de este artículo como «la exteriorización de las vivencias que tienen los niños a nivel de sentimientos, sensaciones y percepciones, concretadas con los materiales plásticos de que más fácilmente disponen.

En este artículo se analiza el significado de la expresión plástica en el niño, indicando que no es solamente una manera de pasar el rato, como es interpretada en ocasiones, sino que es una forma de comunicación, de transformación de la realidad, de recreación de esta realidad bajo nuevas formas y significados.

A continuación se trata de la socialización del niño de 3 a 6 años, la cual es considerada en esta etapa como una de sus principales necesidades.

El proceso de socialización es lento y laborioso; reclama del adulto una amplia comprensión de las características y necesidades de los niños en sus diferentes niveles de desarrollo y una gran habilidad para ir organizando sus actividades, dirigiendo y sugiriendo, sin imponerse, facilitándole la ayuda que precisa pero sin restarle el necesario ejercicio de la autonomía de la iniciativa, de la toma de decisiones propias.

Se pone de relieve la importancia que tienen en la socialización, la asistencia a la escuela infantil, puesto que la educación del niño en el medio familiar es insuficiente para crear los mecanismos de adaptación a las nuevas condiciones ambientales y de convivencia social que irán surgiendo en un proceso de desarrollo.

Seguidamente se trata de la importancia que tiene para el niño la observación y la experimentación orientada, con el fin de desarrollar la capacidad para pensar y aprender. Señala como aspectos principales, la observación directa y la experimentación práctica, el desarrollo de la capacidad de análisis y síntesis, así como el establecimiento de hipótesis y su comprobación.

Por último se describen algunas experiencias realizadas en diversos parvularios. Pese a la diversidad de autores y temas, forman un conjunto útil de trabajos sobre el niño y la escuela infantil, con la virtud de haber sido realizados por personas que conocen «de cerca» la educación de los niños pequeños y que en un lenguaje sencillo aportan una gran cantidad de ideas y experiencias que sobre la educación de los niños de 0 a 6 años, se han ido elaborando y acumulando en el transcurso de los años.

MT. G. C.

TAVAILLOT, Henri. Los padres y el trabajo escolar. Editorial Huemul-Argentina, 1979, 128 páginas.

Hoy la escuela y la familia comparten la responsabilidad del mismo niño, antes la escuela instruí y los padres criaban y educaban, ahora los padres y los maestros se reúnen y conversan y de estas reuniones surge que la calidad del trabajo escolar depende no sólo del niño y de los maestros sino también de los padres, por tanto, los comportamientos del padre del niño influyen de una o de otra manera sobre el trabajo escolar.

El autor trata de demostrar algunas consecuencias, en relación con el trabajo escolar del hijo, de esas dos actitudes opuestas de los padres, la euforia y la ansiedad.

Los padres, eufóricos, tienen la convicción de que todo va bien, como consecuencia el hijo se siente alentado a perseverar en su propia negligencia y euforia.

Los padres, ansiosos, sienten un temor casi enfermizo al fracaso escolar, en sus hogares el trabajo escolar ocupa el primer puesto en las preocupaciones educativas, y esto impide ver otros problemas. El hijo de padres ansiosos corre el riesgo de convertirse él mismo en ansioso y, en consecuencia, corre el peligro de verse inhibido en su trabajo, que exige calma y serenidad.

La actitud ideal para los padres parece ser la situada a igual distancia del optimismo que de la ansiedad, pero esto es muy difícil para ellos, puesto que sus reacciones ante el trabajo del hijo escapan en

parte a su voluntad, y a su capacidad de razonamiento, aunque sí pueden esforzarse para conocer mejor su actitud y así dominarla (tomar los trabajos escolares en serio, pero no trágicamente, pues el niño tiene derecho a que se respete el entorno de su trabajo pero también tiene derecho a ser tratado como algo más que un alumno).

Los padres, a nuestro parecer, todos tienen algo en común: el interés, o la falta de interés manifestada hacia el trabajo escolar revela su comportamiento educativo en conjunto: comportamiento que a su vez está ligado a su personalidad, a tendencias de las que en general casi no tienen conciencia. Habría que hacer un análisis más profundo con la ayuda de la psicología contemporánea e intentar describir la significación profunda del perfeccionismo, del proteccionismo o del autoritarismo.

En cuanto al éxito o fracaso de los escolares son nociones relativas y subjetivas, pero lo importante es la forma como se viven estas situaciones escolares y cómo se reacciona ante ellas. Actualmente es cada vez más corriente admitir que un mal rendimiento escolar puede tener causas distintas a la pereza o la mala voluntad. El equilibrio fisiológico y la salud, la calidad de las relaciones que rodean al hijo, intervienen en los buenos resultados escolares pero resulta peligroso dar al mal trabajo escolar una explicación simple y única y por consiguiente un remedio también simple y milagroso, es excepcional que una causa actúe sola, generalmente la causa forma parte de un conjunto.

También el éxito escolar plantea sus problemas, provoca celos por parte de otros alumnos o es él mismo que se aísla de sus compañeros y en algunos casos un interés preponderante o exclusivo otorgado al trabajo y a los resultados escolares. Frecuentemente esta concentración de las preocupaciones del joven por las tareas y las notas están alentadas y mantenidas por los padres, sin advertir los problemas que esta actitud suscita, se pliegan a ella, en vez de ayudar al hijo a buscar un equilibrio en sus actividades y sus intereses contribuyendo a la educación simplemente humana de su hijo.

El autor, en el capítulo 4.º, trata de «por qué trabaja un alumno».

Las respuestas correctas suelen contes-

tar a esta pregunta y que podríamos enumerar:

- El temor al castigo.
- El interés por las recompensas.
- Los motivos afectivos («complacer»).
- La vergüenza de no desenvolverse tan bien como los otros.
- La preocupación por el futuro.

Indudablemente hay algo de cierto en estas respuestas tradicionales, de tal manera que si esto faltara totalmente, las consecuencias pueden ser desagradables; pero también si se les otorga demasiada importancia pueden producir efectos contrarios, provocando en los alumnos bloqueos, inhibiciones y rechazo.

Hay que buscar motivaciones profundas que subyacen al trabajo que el alumno realiza en relación con sus estudios. Normalmente hay en el niño un profundo deseo de crecer, aunque pueden surgir momentos de decepción en que el niño manifiesta el deseo de «quedarse chiquito».

El niño vive en dos mundos: uno, el de la familia, que es de protección, indulgencia, solicitud, supervivencia de la primera infancia, y otro, el de la escuela: mundo de las reglas comunes, de la adaptación a los demás, del esfuerzo y preparación para el porvenir.

Estos dos mundos, familia y escuela, corresponden a las dos necesidades del niño: la necesidad de recibir gratuitamente solicitud, amor, reposo, recogimiento, etcétera, que le satisface la familia, y la necesidad de afirmarse y de conquistar, enfrentarse a dificultades y de situarse con respecto a los otros, todo ello encuentra normalmente su satisfacción en la escuela.

Familia y escuela tienen, pues, papeles complementarios, pero para que actúen de una manera correcta se necesita una escuela satisfactoria y atractiva y una familia que sepa mantenerse en su lugar (no manteniendo el niño en su seno ni volver a darle en su casa una segunda educación de la escuela).

Se necesitan unos maestros que no sean ni camaradas ni tiranos y unos padres que se interesen profundamente, aunque con calma, en el desempeño escolar de su hijo.

Sobre la ayuda de los padres en el tra-

bajo escolar hay que reconocer que son pocas las familias donde esta situación de ayuda no se manifiesta con mayor o menor frecuencia, pero esta situación, cualquiera que sea su origen, plantea numerosos problemas.

Las causas de estas situaciones pueden ser:

- La dificultad puede provenir del alumno mismo, del maestro, de la institución escolar, de los padres.

Todo ello conduce a cómo ayudar al alumno y a las características de una eficaz relación de ayuda.

Una ayuda debe ser un apoyo que se propone al chico, que éste al principio puede admitir con cierta resistencia, pero que progresivamente aceptará en lugar de ser impuesto y sufrido. La ayuda, deber «asegurante», debe ser sentida como una prueba de interés y de amor. Eso no excluye una cierta firmeza sin ciertas exi-

gencias, pero evitando los reproches, las amenazas y lo que puede degenerar en conflicto.

La ayuda verdadera debe ser de largo alcance: no se trata de resolver sólo el problema para mañana, sino de superar la aptitud del chico frente al trabajo, y llevarlo a tomar más clara conciencia de sus posibilidades.

La ayuda verdadera genera autonomía, es decir, que habitúa progresivamente al estudiante a prescindir de la ayuda, haciendo que paulatinamente y casi de manera imperceptible el chico evolucione hacia una mayor responsabilidad.

En suma, se trata de comprender por qué el chico tiene necesidad de ayuda, cómo, cuándo y por quién necesita ser ayudado. Ayudar a evolucionar preparando una autonomía futura, es en esto donde reside todo el problema de la relación educativa.

F. S. A.

La Educación en las revistas

ITALIA

CIARI, BRUNO

(Número dedicado a Bruno Ciari). «Cooperazione Educativa», núms. 11-12, noviembre-diciembre 1980.

Este número, dedicado a una de las grandes figuras del Movimiento de Cooperazione Educativa (MCE), Bruno Ciari, comienza con un artículo de Aldo Visalberghi: «Bruno Ciari per il rinnovamento del sistema scolastico», en el que se pone de manifiesto la profunda huelga que ha dejado en el modo de «hacer escuela», y no lo ha hecho como un simple teorizador de la reforma, sino como un hombre de escuela que renueva creativamente su propia didáctica. El artículo de Tina Tomasi expone el pensamiento de Alicata, pasando por Dewey, hasta llegar a Ciari, y nos habla de activismo y de la tarea de éste siempre tendente a resolver los grandes problemas de la escuela italiana. Frabboni hace una reconstrucción del período bolognese de Ciari, cuya actividad aparece claramente en la comunidad-clase y en la comunidad-social.

El escrito de Aldo Pettini nos recuerda que Ciari era una de las voces más inteligentes y activas del MCE y cómo su obra ha sido continuada dentro del propio movimiento. Aparte de otros artículos que resaltan la tarea innovadora y constante de este autor, es importante este número por la serie de cartas inéditas a Sara Cerrini, en las que vemos la rica y brillante personalidad de Ciari.

CONSTITUCION-ENSEÑANZA

ESPAÑA

La enseñanza de la Constitución en Bachillerato. «Aula Abierta» núm. 29, mayo 1980.

Este número contiene dos artículos sobre dicho tema. El primero, muy breve, de Pilar Alcaide Guindo y Miguel Recio Muniz, en el que se exponen las reflexiones surgidas ante la enseñanza de la Constitución en sus 38 primeros artículos, tal y como aparecen vinculados a la asignatura de Filosofía de tercer curso de BUP. El profesor deberá conectar su estudio al de los temas 14, «La dimensión social del hombre —Estructuras Sociales—», y 17, «Justicia y Derecho —Los Derechos Humanos—».

«La Enseñanza de la Constitución en el Bachillerato» —segundo artículo— es un proyecto de programación de Adolfo Fernández Pérez y Julio Antonio Vaquero Iglesias. Se indica que los profesores de Geografía e Historia deberán ajustar su programa al conocimiento global de la Constitución, así como a los acuerdos y tratados ratificados por el Gobierno español. Ambos profesores realizan interesantes y sugestivas propuestas para la preparación y profundización de esta enseñanza, así como un proyecto de programación adecuado al nivel en que se va a impartir esta materia. Se analizan los objetivos y su justificación, así como los contenidos y las actividades. Incluye un proyecto de antología que abarca las unidades didácticas programadas: Funda-

mentos de teoría política. Revolución burguesa y liberalismo político. El desarrollo histórico del Constitucionalismo. La Constitución española de 1978. Concluye con un apartado de bibliografía para el profesor y el alumno sobre derecho constitucional y unos cuadros explicativos referidos a los aspectos del sistema de poder y del sistema político que regulan la Constitución.

ESCUELA ELEMENTAL

ITALIA

Scuola elementare. «Riforma della Scuola» número 9, settembre 1980. Número monográfico.

La escuela de base ha sido siempre el interés primordial del grupo componente de Riforma della Scuola. Este número se propone analizar los problemas de la escuela elemental y realizar una evaluación de los mismos, cuyos programas permanecen igual que hace veinticinco años.

Tres aspectos en la investigación se perfilan claramente: histórico, actual y prospectivo.

En la línea histórica destacan la contribución de Dina Bertoni Jovine, Gianni Rodari y Bruno Ciari, tres figuras maestras que han contribuido al movimiento de Riforma della Scuola desde hace treinta y cinco años para acá, justo después de la liberación; figuras ligadas a G. Lombardo Radice y Benedetto Croce.

Se describen tres perfiles de estos grandes maestros. Francesco Zappa, «La riforma elementare de Dina Bertoni Jovine», expone con claridad los intereses de esta gran maestra que entiende la escuela elemental como escuela del pueblo y escuela de todos; esto no vale sólo para la investigación histórica, sino también para la tarea política cultural y didáctica con miras a construir, a través de la «reforma elemental», el primer movimiento de una escuela renovada unitaria.

Los artículos de Giorgio Bini, Alberto Alberti y Fiorenza Akfieri se basan en una didáctica fundada sobre el principio de que la praxis es revolucionaria, y trata de recuperar todo lo que de válido tiene el activismo para una renovación pedagógica; surge así una fecunda relación con el Mo-

vimiento de Cooperazione Educativa de Rodari.

Hay dos contribuciones ligadas al presente de la educación: el artículo de Mario di Rienzo sobre la escuela elemental hoy, en el que se realiza un examen crítico del transcurso de estos veinticinco años en la escuela italiana, y el artículo de Maragliano, que plantea problemas teóricos sobre la escuela elemental, el alumno y el enseñante. La última parte de la revista es una propuesta para un currículum, y se analizan algunas disciplinas: lingüística, histórica, matemáticas, ciencias, educación artística, y el tema de la animación en la escuela. Este número se completará con el próximo, que tratará sobre el mismo tema.

EVALUACION-EDUCACION

CUBA

La evaluación de la eficiencia del sistema educacional. «Educación» núm. 36, enero-marzo 1980.

Se exponen de manera resumida algunas consideraciones sobre el problema de la evaluación de la eficacia del sistema educativo. Este problema se aborda desde diferentes puntos de vista; también se dan pautas para hacer más eficaz y sistemática dicha actividad, que se encuentra perfectamente unida a la organización de la educación y contribuye de manera eficaz al perfeccionamiento constante de la misma, permitiendo eliminar todas las deficiencias que se detecten.

Se distinguen tres puntos de vista diferentes:

- Evaluación externa. Evalúan la eficacia de la educación por medio de indicadores económicos.
- Evaluación interna. Evalúan la eficacia a partir del cumplimiento de los objetivos educativos planteados.
- Evaluación integral. Propugnan la evaluación desde diferentes aspectos educativos y económicos; es el denominado método de la *programación por objetivos (PO)*, no es sólo un medio de evaluación integral de la eficacia de la educación, sino que cumple funciones de planificar, dirigir y controlar a la misma.

JARDIN DE INFANCIA

ITALIA

SARTI, Silvano: Dati sullo sviluppo della scuola materna, primaria e secondaria in Italia a partire dal 1950. «Orientamenti Pedagogici» núm. 4, 160, luglio-agosto 1980.

El artículo 34 de la Constitución italiana dice que «la escuela está abierta a todos» y que «la instrucción primaria se impartirá durante ocho años por lo menos con carácter obligatorio y gratuito». En menos de treinta años se ha asistido en Italia a un doble movimiento, el de asegurar la obligatoriedad y gratuidad de la escuela durante ocho años y, a la vez, una creciente demanda de enseñanza a nivel de secundaria superior.

En este artículo se hace una síntesis de los datos aparecidos en las publicaciones oficiales del Instituto Central de Estadística Italiano (ISTAT) relativo al desarrollo numérico de las matriculaciones de la escuela maternal, primaria y secundaria durante el año escolar 1950-1 al 1979-80; se han calculado algunos datos básicos: tantos por ciento por sexo, media de alumnos por unidad escolar y enseñantes, números índices; también se ha realizado una clasificación referida a la gestión de la escuela estatal y no estatal, privada y subvencionada.

Al lado de los datos retrospectivos, se hacen previsiones para el futuro, basándose en datos contenidos en el volumen «Lo sviluppo della societa italiana nei prossimi anni», de G. de Meo (presidente del ISTAT); aunque las previsiones son hechas con cautela, se pueden aceptar como válidas para una orientación futura 1985-6.

MEDIOS AUDIOVISUALES

SUECIA

LABRADA, Fernando: Panorámica de la televisión en el mundo: 2 Suecia. «Medios Audiovisuales» núm. 89, oct. 1979.

El uso de los medios audiovisuales se inicia en Suecia en 1925 con la emisión de cursos de idiomas por radio para adultos. En 1928 se incorpora este medio a

las aulas. Al aparecer la televisión, se introdujo esta nueva tecnología de la imagen en los sistemas de enseñanza, iniciándose en 1959 una serie de programas escolares televisados de tipo experimental que culminaron en la implantación de este medio con fines educativos y pedagógicos. Suecia cuenta con un servicio de radiotelevisión educativa de gran interés, que ha contribuido de modo eficaz a mejorar la calidad de la enseñanza. Para apoyar a esta «nueva escuela» se precisa fomentar:

- a) Formación del profesorado.
- b) Información al público de los nuevos planteamientos y problemas educativos que tiene la sociedad sueca.
- c) Ayuda a la enseñanza.

Es evidente que los nuevos medios audiovisuales liberan al profesor y le permiten prestar más atención a otras cuestiones. En el Instituto Pedagógico de la Formación del Profesorado de Gotemburgo se ha realizado un estudio sobre la tarea del profesorado, llegando a las siguientes conclusiones: El 75 por 100 del tiempo el profesor lo dedica a información oral; el 2,8, a disciplina; el 21, a tareas administrativas; el 0,2, a la atención del alumno, y el 7,9, a otras actividades.

PROGRAMACION-ESCUELA

Programar la programación. «Reforma de la Escuela» núm. 20, julio-agosto 1980.

Número dedicado a la programación, tema que preocupa básicamente a los maestros. Aquellos que intentan una renovación pedagógica quieren una programación con una base creativa que esté vinculada al medio en el que la escuela se desenvuelve. Este pequeño dossier contiene artículos de Jordi Pujol y Margarita Nadal, en el que narran su propia experiencia en la primera semana de un curso en la escuela de Sant Celoni (Barcelona). En la segunda parte del trabajo se justifica el programa llevado a cabo. El artículo de Del Corno nos plantea este tema y nos hace una advertencia sobre los límites que impone la realidad en el campo educativo.

Ferruccio Piazzoni: «Del plan de trabajo a la programación, qué significa programar y evaluar en el contexto específico de la escuela preescolar», distingue dentro de la programación de la escuela preescolar:

- Conocimiento de los vínculos con el medio (situación ambiental).
- Definición de habilidades psicofísicas que se intentan conseguir por medio de objetivos didácticos muy individualizados (en modo de hacer).
- Definición de los contenidos y necesidades de los niños, en lo que atañe a fines específicos de carácter formativo (el saber).
- Definición de los comportamientos que constituyen dinámicas precisas de responsabilización y maduración.

A continuación se reproduce un capítulo del libro «Psicopedagogia e Didattica nella programazione educativa», de Francesco de Bartolomeis, especialista en el tema, que resume lo que considera fundamental en la programación; también

hay unos breves comentarios sobre algunos de los mecanismos de la misma.

RECICLAJE

ITALIA

PROVINCIALI, Francesco: Il diritto-dovere del aggiornamento. «Scuola Italiana» número 8, janv. 1980.

El reciclaje de los enseñantes no es una moda, es una condición «sine qua non» de la función educativa, y exige un sentido de las responsabilidades y cierto rigor científico. Es un derecho y un deber primordial de la inspección, administración, dirección y enseñanza que deben seguir con atención la evolución de las ciencias pedagógicas, tanto en su conjunto como en el terreno particular de su especialidad; asimismo deberán participar en los trabajos de investigación e innovación, sin los cuales ningún progreso es posible. En este artículo se citan textos de leyes que se refieren precisamente a métodos y contenidos del reciclaje.

COLECCION «LIBROS DE BOLSILLO DE LA REVISTA DE EDUCACION»

	<u>Ptas.</u>
1. OCDE: los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza (agotado).	
2. Hacia una sociedad del saber (agotado).	
3. La educación en Francia (agotado).	
4. Método de cálculo de costes en las Universidades Francesas.	300
5. La escuela de opciones múltiples: Sus incidencias sobre las construcciones escolares.	300
6. Gastos públicos de la enseñanza.	300
7. Educación compensatoria.	300
8. Política cultural en las ciudades.	300
9. Estudios sobre construcciones escolares.	300
10. Política, igualdad social y educación.	300
11. La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa 1949-1978.	400
12. Historia de la Educación en España. T. I.	600
13. Historia de la Educación en España. T. II.	600

Venta en:

- Planta baja del Ministerio de Educación y Ciencia. Alcalá, 34.
- Edificio del Servicio de Publicaciones. Ciudad Universitaria, s/n. Teléfono 449 77 00.



**Servicio de publicaciones del
Ministerio de Educación y Ciencia**