

Dimensiones estructurales y estratégicas para el análisis de servicios de apoyo externo a centros escolares

POR

José Miguel NIETO CANO

Universidad de Murcia

RESUMEN: Este trabajo presenta una discusión en torno a dimensiones del apoyo a los centros escolares y especula sobre sus implicaciones de cara a analizar servicios de apoyo externo. La primera parte introduce dimensiones estructurales del apoyo, propiciando un marco de referencia desde el cual describir y analizar aspectos de política con los que aquéllas se relacionan. La segunda parte, se centra en una discusión de las estrategias con la finalidad de disponer de una visión comprensiva acerca de cómo tales dimensiones se relacionan con el modo en que los servicios de apoyo externo pueden ayudar a los centros escolares a acometer las complejas tareas que requiere la mejora de la educación.

ABSTRACT: This paper is a discussion of some dimensions related to school support and deals about their implications for analyzing external support systems. The first part introduces several aspects of external support structures, providing a framework for a description and analysis of political issues. The focus of second part is a discussion of external support strategies that provides an overview of certain dimensions related to a critical aspect: how schools are getting on and can be helped to accomplish the difficult tasks of improvement through external support systems.

Palabras clave: Apoyo externo, mejora escolar, evaluación de servicios.

Key words: External support, school improvement, systems evaluation

INTRODUCCION

Los servicios de apoyo externo -SAEs- a centros escolares están dejando a un lado su carácter exótico en tierra de nadie para ir poco a poco adquiriendo verdadera carta de naturaleza como elemento organizativo consustancial a la mejora de la calidad de la educación. Entre otras razones, la evidencia derivada de la investigación sobre innovación

educativa y la progresiva preocupación de las políticas educativas por los factores cualitativos están contribuyendo a un cambio de orientación en el diseño y gestión de SAEs.

Por un lado, se constata una tendencia a su institucionalización, estabilizándose y definiéndose con mayor nitidez en la estructura de los sistemas educativos. Se avanza en una paulatina clarificación conceptual y configuración organizativa, de modo que los SAEs van perdiendo su carácter novedoso o experimental para perfilarse como un elemento permanente y necesario. Las demandas de apoyo cada vez más amplias y complejas desde los centros escolares y el incremento sostenido de sus presupuestos económicos constituyen otros tantos indicadores que legitiman la institucionalización del apoyo externo (Escudero y Moreno, 1992; Louis et al., 1985)

Por otra parte, se advierte una tendencia a la integración y coordinación de recursos frente a la confusión, duplicación y disipación de los mismos. Los SAEs han tenido una notable expansión y diferenciación durante las dos últimas décadas presentando diseños muy diversos, pero dentro de los sistemas educativos más avanzados en este campo las instancias decisorias tienden a consolidar extensas redes que concentran una gran variedad de SAEs sobre la base de una política y filosofía de apoyo bien definidas, una idea de acción rectora y unos valores compartidos cuando se trata de impulsar esfuerzos de mejora escolar a gran escala de una manera sistemática y estructurada (Crandall, 1987; Crowson y Boyd, 1993; Hameyer y Loucks-Horsley, 1985; King y McGuire, 1991)

Y otra de las tendencias remarcables es la presión hacia la responsabilización o petición de cuentas ("accountability") a través de la evaluación de los SAEs por parte de aquellas instancias que los sostienen. Pero así como la literatura educativa está repleta de modelos, criterios y procedimientos para evaluar la enseñanza y el aprendizaje o los profesores y los centros escolares, se han realizado pocas aportaciones en el campo específico del apoyo externo en contextos educativos (Loucks-Horsley y Crandall, 1986; Stronge y Helm, 1992) Gran parte de los datos a los que se puede tener fácil acceso proceden de costosos procesos evaluativos en torno a reformas o innovaciones amplias en las que un determinado SAE no constituye objeto de estudio preferente. El tipo de evaluación más común se limita a informes en los que periódicamente se consignan datos relativos a tipos y número de prestaciones y destinatarios, cuyo manejo suele ser interno y su utilización orientada al control formal y la elaboración de estadísticas. De todas formas, y por lo que se refiere a la situación española, comienza a darse importancia a los estudios evaluativos focalizados en la organización y funcionamiento de SAEs -en concreto, equipos psicopedagógicos- bajo pretensiones más sustanciales y totalizadoras (Alvarez Rojo y Otros, 1992; Escudero y Moreno, 1992; Villa Sánchez, 1992)

En este sentido, aparecen opciones en torno a qué analizar y cómo hacerlo. Puede

analizarse el valor de un SAE en su conjunto, la calidad de programas y materiales de apoyo desarrollados, el desempeño funcional o roles específicos, el grado en que la actividad de un SAE contribuye a la realización de una política educativa, la satisfacción de los centros escolares para con los servicios prestados, el impacto respecto de niveles de desarrollo de mejoras, etc. Por añadidura, debemos prestar atención al peligro de extraer conclusiones inapropiadas al valorar un SAE en función de su contribución a resultados que no pueden afectar directamente sino que se producen por la interacción de múltiples factores o bien al evaluar programas de forma prematura o con un nivel de formalización muy bajo (que no han sido diseñados para ser evaluables) En todo caso, la utilidad, eficacia o relevancia de los SAEs tiende a valorarse cada vez más en función de su capacidad para dar de un modo u otro respuestas adaptadas, ligadas y sensibles a las expectativas, necesidades y condiciones particulares de los centros escolares y profesores.

El objeto de nuestro trabajo aquí es identificar y clarificar dimensiones en torno a las cuales pueden ser analizados SAEs partiendo de la consideración de que éstos se conciben como un elemento asociado a la mejora de la escuela. Por lo general, se distinguen tres grandes dimensiones: estructurales (u organizativas), estratégicas (o metodológicas) y operativas (o funcionales) Nos centraremos en discutir las dos primeras ya que pueden ayudarnos a elaborar categorías conceptuales con mayor poder de comprensión para superar niveles de un mero inventario que nos abocaría a una visión demasiado fragmentaria y dispersa.

1. LA DIMENSION ESTRUCTURAL

La dimensión estructural engloba decisiones relativas al diseño de un SAE que emanan de los diferentes niveles de política educativa en materia de apoyo externo. Ciertamente, buena parte de tales dimensiones están predeterminadas por factores contextuales (de orden social, cultural, político, económico) que hacen de cada SAE un caso particular (Crandall, 1987; Loucks-Horsley, 1989; Loucks-Horsley y Crandall, 1986; Louis et al., 1985; Louis y Van Velzen, 1989) pero eso no imposibilita que puedan ser definidos a nivel estructural partiendo de ciertas características generales. Para algunos autores los aspectos estructurales constituyen el elemento central de la prestación de apoyo a centros escolares al configurarse como factores de macronivel que influyen en sus dimensiones estratégicas y operativas (Hallmark, 1983) Con respecto a la dimensión estructural de un determinado SAE se contemplan diferentes aspectos.

* Fuente de autoridad.

Institución y legislación que autoriza y regula el SAE.

*** Misión general o metas.**

Propósitos generales y formales que definen al SAE.

*** Ambito territorial de actuación.**

Amplitud del área geográfica de cobertura.

*** Clientes y contenidos de trabajo.**

Destinatarios directos, y también ocasionales o secundarios, a los que atiende un SAE (centros, equipos, profesores, alumnos, padres y madres, otros servicios) en torno a determinados temas, programas o contenidos.

*** Organización interna.**

Composición y dedicación profesional, reparto de responsabilidades y distribución del trabajo, condiciones administrativas y laborales, coordinación interna, relaciones con la administración y el entorno.

*** Diseño de la prestación del servicio.**

El diseño de la prestación del servicio responde por lo general a la combinación de dos cuestiones básicas (Williams, 1982; cit. en Loucks-Horsley y Crandall, 1986) Por un lado, si el SAE es *centralizado* (los servicios se prestan desde una localización central) o *regionalizado* (son servicios coordinados desde una localización central pero prestados desde diferentes lugares por todo el área de cobertura). Comparativamente, los centralizados presentan la ventaja de disponer de mejores oportunidades para el control de calidad y para evitar solapamientos excesivos que resultan por lo demás costosos. Por contra, los regionalizados pueden adaptarse mejor a las necesidades peculiares de una comunidad o región, especialmente cuando éstas varían en sus características socio-económicas y políticas. De otro lado, si el SAE proporciona un servicio *directo* (tiene su propia plantilla de personal para prestar apoyo) o un servicio *concertado* (traspasa la prestación directa del servicio a otros, contratándolos temporalmente para tal fin o remitiendo a los clientes a éstos) Los sistemas con personal propio que trabaja a tiempo completo con un grupo de escuelas o en un área de necesidad concreta, tienen por definición un rol que supone mayor compromiso con la mejora frente al inconveniente que pueden presentar a priori los servicios concertados en donde los asesores puedan carecer del compromiso, de la visión comprensiva y de la estrategia necesarias para apoyar con éxito un proceso de mejora de la escuela a largo plazo. Por otra parte, los servicios concertados frente a los directos permiten un gran margen de flexibilidad para afrontar necesidades individuales y específicas de sus clientes, aunque corren el riesgo de fomentar servicios descoordinados, a corto plazo y a pequeña escala.

*** Financiación.**

La capacidad para manejar estos fondos e incentivos por parte de los SAEs está, lógicamente, determinada y limitada por las políticas gubernamentales pero existen otras

cuestiones adicionales con importantes implicaciones. La primera consideración afecta a *si el presupuesto es alto o bajo*. El alcance del SAE está determinado en buena medida por la cantidad de recursos asignados al mismo. Puede ser útil, por tanto, conocer a través de evaluaciones y memorias de los programas que desarrolla un SAE la adecuación y suficiencia de tales recursos (recursos en presupuesto y personal dedicado a la administración y gestión del sistema así como a la prestación del servicio, etc.) en relación al tipo de apoyo que se presta. Una segunda consideración tiene que ver con el papel que desempeñan los centros escolares en la financiación del apoyo. La opción aquí puede plantearse en términos de *costes compartidos o ninguna inversión*. Si el apoyo externo no le cuesta nada a la escuela, ésta puede valorar comparativamente su inversión como cero lo que puede perjudicar al esfuerzo de mejora en la medida en que la escuela no arriesga nada y no le supone ningún coste. Por el contrario, tener que proporcionar dinero para costear algunos de los materiales necesarios o tiempos de apoyo puede tener buenos efectos sobre el compromiso local con el esfuerzo de mejora. En los casos en que las escuelas no disponen de fondos discrecionales para invertir, esta implicación puede venir dada en forma de otro tipo de contribuciones, por ejemplo, tiempo en ejercicio. No obstante, la inversión por las escuelas está, lógicamente, muy condicionada por el sistema general de financiación de la educación y de programas de mejora escolar. Y una tercera consideración se refiere a *si la asignación es fija o contingente*. Dos de los principales mecanismos para asignar los fondos extras de apoyo a la mejora escolar son proporcionar una suma discrecional directamente o bien, utilizar el SAE para distribuir esos recursos contingentemente, es decir, en función de necesidades, cometidos o fases del apoyo requerido por los centros escolares. La estrategia de asignación contingente puede asegurar que los fondos sean empleados más eficientemente, pero coloca al SAE en una posición delicada al tener que interpretar las conductas del centro y decidir si costearlas o no. De todas maneras, tendría que considerarse también el papel institucional del SAE y si se incluyen componentes de control.

Ciertamente, la **estructura política** del país influye de forma decisiva tanto en estas dimensiones estructurales de los SAEs como en el estímulo a los centros escolares para tomar la iniciativa en la mejora de la calidad de la educación (Lagerweij y Voogt, 1990; Louis et al., 1985) Por ejemplo: la orientación general del gobierno hacia el papel de las autoridades educativas y de los SAEs en los esfuerzos de mejora escolar, su orientación reguladora o de asistencia, la permanencia y funcionalidad de un cierto SAE en función de la presencia de un determinado partido político en el gobierno, la centralización o regionalización del apoyo, el valor otorgado a la resolución de problemas y necesidades particulares de las escuelas o al desarrollo de reformas dictadas externamente, la voluntariedad u obligatoriedad en la recepción de la ayuda. Cuestiones como cuánta

asistencia se proporciona, quién presta el servicio y quién se beneficia de él o cómo se facilitan a nivel global los procesos de mejora dependen en buena medida de factores políticos.

Debe considerarse, además, que las relaciones de los distintos SAEs con el gobierno pueden variar desde una completa dependencia hasta una considerable autonomía, lo que influye a su vez en el tipo de relaciones que los SAE mantienen con los centros escolares. Estas son diferentes cuando existen múltiples sistemas de apoyo desempeñando un número limitado de funciones y cuando nos encontramos con una única institución de apoyo que proporciona un número muy amplio de servicios. Se suscitan entonces algunas cuestiones importantes como quién decide que tales relaciones existirán para proporcionar qué determinado servicio (el grado de iniciativa de los centros escolares) y si un SAE concurre o no con otros para acceder a los centros. La decisión del gobierno responsable respecto de si el SAE tiene un papel activo en iniciar las relaciones con los centros o por el contrario son los centros escolares quienes solicitan libremente tales servicios tiene un impacto significativo en el uso y estabilidad de las actividades de apoyo. Este aspecto se relaciona con otro importante que es si los centros escolares tienen asegurado el acceso al apoyo externo o, por el contrario, deben competir con otros centros para poder recibirlo (Loucks-Horsley, 1989; Louis y Van velzen, 1989; Louis et al., 1985)

En general, a la luz de factores contextuales de esta naturaleza pueden explicarse y justificarse ciertos rasgos asociados a la estructura de un SAE. La *formalidad* se refiere a si la estructura está codificada en bases legales, el rango de éstas y el grado de concreción que presentan tales regulaciones (relativas, por ejemplo, a las metas, la composición y reparto de responsabilidades, las relaciones entre las partes del SAE y entre éste y otros sistemas del entorno, la definición de ámbitos de actuación o la descripción de las tareas de apoyo) Asimismo, el grado de formalidad de un SAE puede ir asociado con su estabilidad o grado de *permanencia* en el tiempo. Por lo común, altos niveles de formalidad y permanencia en los SAEs se asocian con sistemas educativos centralizados donde las autoridades los organizan, financian y controlan para responder a las directrices políticas del gobierno. En contraposición, menores niveles de formalidad y permanencia van asociados a sistemas educativos descentralizados en los que predomina un enfoque de mercado, es decir, que prima la provisión de servicios de apoyo y asistencia técnica solicitados a iniciativa de los centros escolares. Los criterios de organización, financiación y control cambian, por tanto, en función de la calidad de la respuesta concreta que los SAE dan a necesidades particulares de los centros.

Otro rasgo estructural es la *complejidad* de los SAEs en alusión a varios aspectos organizativos tales como el número de niveles jerárquicos, de división del trabajo y de unidades que los componen. Genéricamente puede aplicarse también al grado de dife-

renciación entre los diferentes SAEs que existen en el sistema educativo de un país (por ejemplo, estructuras nacionales que aparecen suplementadas o diferenciadas con instituciones o servicios regionales o locales) En este sentido, la variabilidad es alta y en general tiende a incrementarse. El mayor problema que puede presentar la alta diferenciación a nivel de sistema educativo es la *redundancia* (distintos tipos de sistemas proporcionan idénticos servicios a los mismos centros) lo que puede generar conflicto y escasa racionalización del gasto o bien hacer difícil asociar y coordinar las diferentes unidades de apoyo externo para reducir la complejidad e incrementar la flexibilidad.

2. LA DIMENSION ESTRATEGICA

Aparte de características que tienen que ver con la estructura de un SAE, otra gran dimensión para definirlo y analizarlo es su estrategia o metodología de actuación. Las decisiones y aspectos estratégicos pueden interpretarse desde un nivel de administración del SAE, aunque algunos autores llaman la atención acerca del riesgo que entraña formular líneas de actuación o políticas de apoyo en términos de una prescripción excesiva de mecanismos o estrategias particulares; cosa que sería contraproducente en tanto constriña y haga imposible dar respuestas apropiadas a requerimientos específicos de la práctica puesto que “el mecanismo para alcanzar las metas deseadas de política educativa se determina mejor por parte de los profesionales en las escuelas que prescribiendo legislativamente un enfoque determinado” (Hall, 1992: 900) En todo caso, es ésta una dimensión escasamente formalizada e, incluso, con un desarrollo precario desde el punto de vista teórico (los modelos psicológicos y organizativos presentan el problema de su gran distanciamiento respecto de las realidades educativas) En la literatura especializada se observa una clara tendencia a enfatizar la definición de estrategias y la clarificación de roles superando aportaciones anteriores que se limitaban al inventario de funciones, tareas o actividades más o menos específicas que resultan prácticamente inabordables. Varias razones justifican este punto de vista. Por un lado, las estrategias o metodologías de trabajo tienen un alcance más general y valorativo, funcionando como modelos que otorgan sentido y significado a actuaciones puntuales de carácter neutral en su formulación. Por otro, las estrategias y roles integran de modo comprensivo múltiples funciones o tareas lo que en casos de sobresaturación o amplia diferenciación facilita establecer prioridades.

Un planteamiento frecuente a la hora de concretar dimensiones estratégicas es el de establecer para cada una de ellas continuos o escalas en cuyos polos se sitúan opciones sobre tipos básicos de apoyo. De este modo, puede describirse la metodología de trabajo de un SAE –o de alguno de los programas que desarrolla– por su mayor incidencia

o inclinación hacia uno u otro polo de los respectivos continuos/dimensiones (Escudero y Moreno, 1992; Loucks-Horsley y Crandall, 1986; Louis et al., 1985) Veamos algunas de las opciones más destacadas.

*** Adaptación a Desarrollo Escolar - Fidelidad a Prácticas Ejemplares.**

La estrategia de desarrollo escolar fomenta que cada centro en particular diseñe sus propios programas y prácticas en base a sus necesidades específicas. Básicamente está orientada a crear un clima y sentimiento de *apropiación* que estimule la iniciativa interna y el esfuerzo local para poder alcanzar la institucionalización de cambios a nivel escolar. Se asume, por tanto, que cada escuela tiene diferentes prioridades y necesidades lo que requiere un tipo de apoyo intensivo y diferenciado. A menudo se promueven procesos de *resolución de problemas*, ofreciendo a los centros educativos un amplio abanico de programas, prácticas o materiales que pueden ser adaptados y/o reformulados conforme a sus condiciones concretas. La otra estrategia consiste en la diseminación de prácticas ejemplares (*transferencia de conocimiento*) de una escuela a otra o desde un centro de investigación y desarrollo a una serie de escuelas. Asume que algunas escuelas pueden mejorar a través de la aplicación de un programa dado que se considera aceptable y que no es necesario apoyar especialmente la iniciativa y creatividad interna de los centros educativos. Si un programa o práctica es verdaderamente ejemplar, merece ser prescrita y activamente ofertado para que la mayoría de los centros escolares mejoren a través de su adopción y puesta en práctica. El apoyo se orienta entonces a potenciar la aplicación del programa en cada escuela, focalizándose en diseños curriculares y materiales estandarizados. Aunque puede variar en su alcance o escala, normalmente esta estrategia coincide con prioridades a nivel nacional y políticas educativas que favorecen la uniformidad de enfoques pedagógicos y procesos de cambio. En cualquier caso, aunque no pueda descartarse la necesidad de una cierta adaptación de las nuevas prácticas a las condiciones locales, se prima la fidelidad a sus componentes clave. En este sentido, es necesario que los elementos esenciales de cualquier programa de innovación sean claramente identificados con antelación y relacionados con sus efectos sobre las metas a alcanzar, que se identifiquen cambios adicionales en lo organizativo, orientados a apoyar el desarrollo del programa en las aulas, y que se planifiquen cuidadosamente los recursos que a medio y largo plazo harán posible mantener el programa de cambio (Crandall, Eiseman y Louis, 1986)

*** Oferta Comprehensiva - Oferta Limitada.**

Esta dimensión alude al foco y diversificación de los servicios en relación a atender las potenciales necesidades del personal escolar o de los centros educativos. La opción de oferta comprehensiva toma como punto de partida que las necesidades de apoyo de cada uno de los centros escolares pueden variar ampliamente en función de sus

condiciones internas o de las características de alumnos y profesores. El SAE atiende en este caso a un número más o menos amplio de centros educativos agrupados bajo criterios meramente geográficos o administrativos y proporcionaría asistencia virtualmente a cualquier necesidad que razonablemente pueda plantear cada centro. La opción de oferta limitada asume que es más factible y valioso proporcionar un apoyo externo más *selectivo y uniforme* a centros escolares que son agrupados en función de que tengan problemas o necesidades semejantes, por lo que éstas se definen previamente bajo parámetros limitados y específicos. En este caso, el SAE restringe los servicios que proporciona a determinadas áreas de mayor prioridad y/o en correspondencia con los recursos disponibles (presupuesto, tiempo, especialidad) (Loucks-Horsley y Crandall, 1986; Louis et al., 1985)

*** Selección por Precondiciones - Selección por Necesidades.**

En esta opción, la asignación de los recursos de apoyo externo a la mejora escolar sigue otro tipo de criterios. La primera opción asume que los centros educativos deben reunir ciertas precondiciones en orden a desarrollar posteriormente mejoras de cierto alcance (por ejemplo, un nivel general de salud organizativa, alguna experiencia previa positiva en cambio planificado, fuerte liderazgo interno que apoya la necesidad de innovar, etc.) El SAE, asumiendo un papel *potenciador*, trabaja con escuelas que presentan ciertas características e indicadores de disponibilidad y preparación para el cambio que las harían potencialmente capaces de lograr altos niveles de desarrollo e institucionalización de la mejora. Pero esta opción puede entrar en conflicto con otras metas sociales del apoyo externo, como puede ser la de propiciar entre centros educativos niveles igualitarios de calidad. El criterio de asignación de los recursos se realiza entonces sobre la base de las necesidades, es decir, el SAE ayuda a escuelas que pueden no tener la capacidad de realizar el cambio por sí mismas, asumiendo un papel *compensador*. En otras ocasiones, la selección por necesidades puede implicar un apoyo individualizado a una única escuela para desarrollar un programa educativo particular o bien, puede suponer una asistencia colectiva a un conjunto más o menos amplio de centros escolares con una necesidad común apoyando a todos o a varios de ellos simultáneamente (Loucks-Horsley y Crandall, 1986; Louis et al., 1985)

*** Iniciar el Cambio en el Clima Escolar - En las Prácticas Pedagógicas.**

La estrategia de comenzar los cambios en el clima pone el énfasis en las relaciones humanas dentro del centro escolar, en las dinámicas grupales, en comprender cómo se configuran las necesidades de los sujetos, las conductas y actitudes organizativas del personal escolar (factores sicosociales) Asume que las escuelas, como organizaciones, se conciben mejor como culturas que se construyen en torno a necesidades individuales, predisposiciones e interacciones sociales. Por ello, si no se asegura cierto nivel de *salud*

organizativa en estas áreas, será difícil o imposible un cambio eficaz y permanente. La otra estrategia opta por comenzar los cambios en el currículum, los contenidos o las prácticas de enseñanza (conductas y actitudes pedagógico-didácticas) Su pretendido impacto o eficacia descansa en que los profesores suelen interesarse más al implicarse en actividades centradas en su práctica y aprendizajes concretos que afectan a su enseñanza de aula (Louis et al., 1985)

*** Proceso Global centrado en Organización - Proceso Específico centrado en Individuos.**

El proceso global se orienta a la mejora de toda la escuela en su conjunto, incluyendo numerosas áreas de funcionamiento (por ejemplo, tanto el programa o currículum como las relaciones interpersonales) enfatizando la planificación participativa entre todo el personal escolar y a menudo, abarcando un amplio rango de objetivos de mejora. Se relaciona con un apoyo fundamentalmente dirigido a la organización, focalizado sobre las necesidades colectivas y con el propósito de generar mejoras a nivel de todo el centro escolar. La lógica subyacente a esta estrategia es que los procesos de cambio que tiene lugar en un ambiente pobremente diseñado y gestionado no producirán mejoras observables, por lo que tiene como meta prioritaria, propiciar un clima de renovación y salud organizativa. No obstante, esta estrategia requiere gran cantidad de recursos y debe enfrentarse a la *débil articulación* característica de los centros escolares. Por el contrario, el proceso específico vendría a configurarse como un apoyo básicamente dirigido a individuos que se centra en ámbitos bien delimitados y parciales. En este caso, el SAE focaliza su trabajo sobre las necesidades de individuos con el propósito de desarrollar su conocimiento, habilidades y competencias, por ejemplo, por medio de programas de formación en ejercicio. En algunos casos, los procesos de cambio específicos se muestran como un mecanismo adecuado para estimular la renovación escolar desde la perspectiva de los profesores pero en otros, la magnitud y alcance de una innovación se han asociado a una mayor probabilidad de éxito y mejores resultados desde la perspectiva organizativa (Crandall, Eiseman y Louis, 1986)

*** Fomentar Procesos Internos - Prescribir Externamente Procesos.**

La estrategia de fomentar procesos internos implica no sólo hacer posible que los centros elaboren planes de cambio propios sino también darles la oportunidad para alcanzar tales cambios siguiendo el proceso que consideren más adecuado o, cuando menos, con algunas orientaciones que otorguen margen de operatividad y se destinen a activar las dinámicas internas. Se trata por tanto, de una estrategia de apoyo orientada al desarrollo de la capacidad de las escuelas para iniciar, poner en práctica, evaluar e institucionalizar procesos generales de mejora y resolución de problemas. La estrategia de procesos prescritos, por el contrario, asume que gran parte del personal escolar no está

experimentado en llevar a cabo, como una unidad organizativa, actividades de cambio planificado. Desde este punto de vista, se hace necesario prescribir, a través del SAE, pautas y procedimientos claros para realizar actividades de planificación y toma de decisiones que son claves en la mejora de la escuela. En cualquier caso, los estudios parecen apuntar a que tanto procesos diseñados externamente como internamente pueden tener éxito; en principio, el locus no constituiría una variable clave puesto que inevitablemente nuevas ideas, prácticas y materiales serán reformulados durante el proceso de puesta en práctica. Sin embargo, desde una perspectiva menos funcionalista en una opción u otra se ponen en juego otras cuestiones que no pueden ser desconsideradas, como por ejemplo quién controla o dónde reside la capacidad de tomar decisiones sobre procesos y sobre contenidos. Es importante considerar aquí la postura que asume el SAE cuando se trata de propiciar el desarrollo de una política educativa de innovación externamente inducida, en la medida en que pueda promover o defender los intereses del profesorado frente a las instituciones responsables, personal del proyecto u otras organizaciones implicadas o entre permanecer neutral con respecto a esos mismos intereses o al clima político del contexto (Crandall, Eiseman y Louis, 1986; Loucks-Horsley y Crandall, 1986; Louis et al., 1985)

*** Énfasis en Procesos - Énfasis en Productos.**

El énfasis en procesos alude a que una innovación real se produce como consecuencia directa de poner en práctica un proceso de cambio especialmente diseñado para satisfacer determinadas necesidades. El apoyo externo atiende específicamente a dinámicas que permitan a los centros/profesores identificar y resolver sus problemas o centra su ayuda en las fases de un proceso de cambio (adopción/iniciación, desarrollo, institucionalización) Por lo general, esta estrategia se asocia al objetivo de *desarrollar o reforzar capacidades* de centros/profesores para la autonomía a la hora de abordar sus problemas y necesidades. El énfasis en productos o contenidos, se refiere a la idea de que el proceso de innovación se desarrolla exclusivamente a partir de la disponibilidad de un currículum y unos materiales selectos que presentan conformidad con unos niveles de calidad determinados. El apoyo presta más atención al contenido o área que determinan los profesores para solventar una necesidad concreta y en consecuencia el SAE provee programas, materiales o procedimientos ya elaborados. Se habla entonces de una *ayuda directa* que ofrece soluciones acabadas a los problemas planteados. Se considera que los buenos productos tienen el valor de estimular el interés y compromiso de los profesores, particularmente aquellos que pueden utilizarse con cierta inmediatez (Crandall, Eiseman y Louis, 1986; Escudero y Moreno, 1992; Loucks-Horsley y Crandall, 1986)

*** Apoyo Reactivo - Apoyo Proactivo.**

El apoyo puede responder a lo que se conoce como una orientación reactiva si la

prestación de los servicios obedece a los requerimientos de asistencia formulados y presentados por los profesores a medida que las necesidades van planteándose. Entonces, el SAE trabaja con centros y profesores para analizar y resolver conjuntamente problemas y necesidades, reforzando la idea de *colaboración*. En cambio, el apoyo de orientación proactiva establece relaciones o toma la iniciativa para definir problemas y operar sobre una previsión de necesidades. Se puede ayudar a los centros escolares a detectar, reconocer y clarificar problemas aunque lo más frecuente es que el SAE diagnostique y ofrezca programas o directrices de actuación desde sí mismo, proporcionando aquellos servicios que percibe como útiles o valiosos desde una idea de *intervención directa*. La cuestión formal de quién tiene autoridad sobre programas o contenidos de trabajo puede decidirse a un nivel externo a la escuela, pero a menos que exista un mandato explícito de control legal, lo más común es que la influencia en la selección de contenidos y gestión de procesos sea negociada entre el SAE y cada centro escolar (Escudero y Moreno, 1992; Loucks-Horsley y Crandall, 1986; Louis et al., 1985)

La desarticulación organizativa de los apoyos y la desorientación profesional de los asesores se ha achacado con frecuencia a la ausencia de modelos de trabajo adecuados que permitan aglutinar y dotar de sentido el desarrollo de tareas o actividades a múltiples niveles. En este sentido, una estrategia cumple las funciones de: (a) proporcionar criterios para la formulación de políticas de apoyo; (b) dar coherencia interna a los elementos estructurales del apoyo; (c) propiciar la correspondencia entre aspectos organizativos y operativos; y (d) guiar y orientar la práctica asesora. Que centremos nuestra atención en dimensiones estratégicas obedece a la idea de que éstas debieran constituirse en punto de referencia para reconsiderar a la luz de parámetros más comprensivos el papel de los SAEs.

CONCLUSIONES

Como afirman Loucks-Horsley y Crandall (1986), los perfiles dimensionales tienen múltiples usos. Permiten, de entrada, *analizar* la estructura, estrategia y funciones de un SAE con la finalidad de comprenderlo en detalle y disponer de una base sólida desde la cual reflexionar o comparar percepciones de diferentes sujetos o grupos implicados. Posibilitan además, examinar un SAE en función de las discrepancias entre su estado o funcionamiento en curso y su imagen ideal, así como identificar aspectos donde el sistema podría cambiar y determinar si pueden ser mejorados. Asimismo, es posible *comparar* bajo un mismo formato estandarizado aspectos entre diferentes SAEs con implicaciones teóricas (ayudar a responder cuestiones como ¿qué diferencias existen entre SAEs?; ¿qué causa estas diferencias?; ¿cómo los destinatarios, las culturas, los

contextos influyen en las actividades y estrategias de un SAE?) como prácticas (¿pueden considerarse estructuras y estrategias alternativas no contempladas hasta ese momento?; ¿qué vacíos y solapamientos existen en la prestación de servicios?; ¿están disponibles para todos los que lo necesitan?; ¿aparece un balance adecuado entre diferentes tipos de actividades o, por el contrario, se destacan unas en detrimento de otras?) Aunque no sea fácil responder a estas cuestiones, la discusión en torno a dimensiones como las propuestas tiene como planteamiento básico profundizar en nuestra comprensión acerca de cómo determinados SAEs pueden servir mejor a los centros escolares afrontando más satisfactoriamente sus necesidades. De hecho, podría hablarse de SAEs que están básicamente configurados para asegurar la *uniformidad* en la implantación de una determinada política educativa o de SAEs cuya caracterización global responde al propósito de facilitar la *diversidad* en la respuesta adaptativa de los centros escolares bien a ciertas exigencias externas, bien a iniciativas de mejora surgidas desde dentro. Y en el fondo, esto nos remite a la cuestión del control sobre las decisiones clave, lo que no debe plantearse exclusivamente en términos de centralización o descentralización del sistema educativo, sino del margen de flexibilidad disponible para compartir influencia. En esta línea, reducir el número de normativas, regulaciones y mandatos puede ser un buen comienzo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALVAREZ ROJO, V. y Otros (1992) La organización de los servicios de orientación educativa en Andalucía. *Bordón*, 44 (4), 405-420
- CRANDALL, D.P. (1987) External support and school improvement: Constructs from the International School Improvement Project. En D. Hopkins (Ed) *Improving the quality of schooling. Lessons from the OECD International School Improvement Project* (pp. 105-114) Lewes: Falmer Press
- CRANDALL, D.P., EISEMAN, J.W. y LOUIS, K.S. (1986) Strategic planning issues that bear on the success of school improvement efforts. *Educational Administration Quarterly*, 22 (3), 21-53
- CROWSON, R.L. y BOYD, W.L. (1993) Coordinated services for children: designing arks for storms and seas unknown. *American Journal of Education*, 101 (2), 140-179

- ESCUADERO MUÑOZ, J.M. y MORENO OLMEDILLA, J.M. (1992) *El asesoramiento a centros educativos. Estudio evaluativo de los Equipos Psicopedagógicos de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid, Consejería de Educación y Cultura, Dirección General de Educación
- HALL, G.E. (1992) The local educational change process and policy implementation. *Journal of Research in Science Teaching*, 29 (8), 877-904
- HALLMARK, N. (1983) A support service to primary schools. En T. Booth y P. Potts (Eds.) *Integrating special education* (pp. 148-156) Oxford: Basil Blackwell
- HAMEYER, U. y LOUCKS-HORSLEY, S. (1985) Designing school improvement strategies. En W.G. Van Velzen et al. (Eds.) *Making school improvement work. A conceptual guide to practice* (pp. 97-122) Leuven: ACCO
- KING, R.A. y MCGUIRE, C.K. (1991) Political and financial support for school-based and child-centred reforms. *Journal of Education Policy*, 5, 123-135
- LAGERWEIJ, N.A.J. y VOOGT, J. C. (1990) Policy making at the school level: some issues for the 90's. *School Effectiveness and School Improvement*, 1 (2), 98-120
- LOUCKS-HORSLEY, S. (1989) The structure and design of external support systems. En K.S. Louis y S. Loucks-Horsley (Eds.) *Supporting school improvement: a comparative perspective* (pp. 25-46) Leuven: ACCO
- LOUCKS-HORSLEY, S. y CRANDALL, D.P. (1986) *Analyzing school improvement support systems. A practical manual*. Leuven: ACCO
- LOUIS, K.S. et al. (1985) External support systems for school improvement. En W. G. Van Velzen et al. (Eds.) *Making school improvement work. A conceptual guide to practice* (pp. 181-222) Leuven: ACCO
- LOUIS, K.S. y VAN VELZEN, W.G. (1989) The development of policies to support school improvement. En K.S. Louis y S. Loucks-Horsley (Eds.) *Supporting school improvement: a comparative perspective* (pp. 107-134) Leuven: ACCO
- VILLA SANCHEZ, A. (Dir.) (1992) *Evaluación de los servicios de apoyo externo a la integración*. Bilbao: ICE, Universidad de Deusto
- STRONGE, J.H. y HELM, V.M. (1992) A performance evaluation system for professional support personnel. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14 (2), 175-180