

# PERSPECTIVAS Y CUESTIONES QUE PLANTEA LA INSERCIÓN PROFESIONAL DEL PEDAGOGO EN LAS TAREAS DE ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN (\*)

POR

A. VIÑAO FRAGO

## 1. INTRODUCCION: CONSIDERACIONES PREVIAS.

No es cometido de esta ponencia el desarrollo o análisis de aspectos concretos (por ser ésta tarea de las comunicaciones posteriores), sino tratar cuestiones generales sobre los problemas actuales que plantea la inserción profesional del pedagogo en las funciones de organización y planificación de la educación, aún cuando se hagan las indispensables referencias o aclaraciones concretas a título de ejemplo.

Un análisis de tal índole exige distinguir previamente entre los diversos saberes o reflexiones posibles acerca de la educación como hecho,

---

(\*) El presente artículo constituye, con ligeras variaciones, el texto base de la ponencia presentada en las I Jornadas Regionales, que, bajo el lema «Pedagogía y Sociedad. Incidencia social de la profesionalización de la pedagogía: perspectivas de futuro», organizó en Murcia, del 30 de mayo al 3 de junio de 1983, la Sección de Pedagogía del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados de Murcia. La ponencia se presentó en la Mesa de «Organización y planificación educativas». Su carácter de texto elaborado para una charla o conferencia explica algunas de las características de su redacción, así como la ausencia de referencias bibliográficas.

fenómeno o proceso. Ello contribuirá a clarificar de qué estamos hablando y a perfilar distintos modos de comprender el fenómeno educativo:

a) Un tipo de saber acerca de la educación es el del profesor o docente (de física, lengua, historia, etc.) con una práctica y una formación pedagógica complementaria que se interesa y reflexiona sobre la educación en general o sus específicos problemas educativos, que elabora una didáctica (más o menos reflexiva) a partir de su práctica cotidiana, y que, habitualmente, opone su saber, como «pedagogo práctico», al «pedagogo de gabinetes».

b) Otro tipo de saber es el del político de la educación; el político que trata problemas educativos desde el poder o fuera de él, que puede o no ser profesor o pedagogo y que puede o no tener un interés específico por la educación (es decir, puede estar en la política educativa porque es su campo político-profesional preferido, o está en la política educativa como podría estar en obras públicas, sanidad, etc.). Es obvio que cada una de estas opciones indica un modo político peculiar de ver la educación, pero lo fundamental, en todos los casos, será su contemplación desde la óptica de la lucha por la consecución o mantenimiento del poder político como instrumento para llevar a la práctica su ideología, principios o programa.

c) Hay un tipo de saber acerca de la educación que es el del ciudadano común, el ciudadano de a pie que ha «sufrido» el sistema educativo como alumno, que puede ser o no padre de alumno (o haberlo sido), y al que en todo caso, como ciudadano, le preocupan y opina sobre los asuntos educativos, desde su peculiar posición e intereses, como en todos los otros casos.

d) Existe, por último, el saber científico sobre la educación, basado en una formación teórica universitaria y una habitual experiencia práctica (siempre deseable y necesaria) en el sistema educativo, experiencia más o menos dilatada o diversificada que posibilita, a través de la investigación y reflexión, la elaboración de todo un cuerpo de conocimientos científico-profesionales sobre la educación, con diferentes y a veces contrapuestas tendencias y enfoques.

Obviamente, las reflexiones que vamos a efectuar se refieren a este último tipo de saber, aun cuando tengamos siempre en la mente la existencia de otros diferentes modos de acercamiento al problema educativo.

El primer dato que constata el que se acerca al tema de la ponencia, es la existencia de un desajuste entre la relevancia social, económica y

política (humana, en definitiva) de la educación, y la valoración social y profesional del científico de la educación, de quien desde una perspectiva científica estudia el hecho educativo.

Las causas de este desajuste son diversas. Y aunque a lo largo de la intervención aludiremos a algunas de ellas, no está de más adelantar otras de tipo general. Así, unas son de carácter organizativo-profesional. El pedagogo no ha sabido o no ha podido seguir el modelo tradicional de encumbramiento de otras profesiones, consistente en la delimitación y apropiación de un campo técnico-profesional específico, sobre el fundamento de un título y una colegiación obligatoria. Otras están relacionadas con esa peculiar naturaleza o carácter del hecho o tarea educativa que ha facilitado la confusión entre el profesor y el pedagogo. Otras, en fin, proceden del mismo pedagogo más atento en ocasiones a aspectos esencialistas o emocionales que a la elaboración de un riguroso, serio y tecnificado cuerpo de conocimientos. Dado que la tarea pedagógica se ha teñido de un color moralizante, sin duda importante pero no menos que en la medicina, urbanismo o justicia, por ejemplo, lo relevante eran las cualidades y fines morales. En este contexto difícilmente el pedagogo podía ofrecer un cuerpo secular de conocimientos técnico-profesionales independientes de toda valoración no científica, y delimitar y apropiarse un campo específicamente propio.

Por último, una advertencia general que en otras condiciones sería innecesaria: esta ponencia está enfocada desde la interdisciplinariedad y el antigremialismo en el tratamiento y resolución de las cuestiones y cometidos sociales.

Nuestro planteamiento de partida se expresa en términos antigremialistas: la educación es algo muy serio como para dejarla sólo en manos de los pedagogos, al igual que la salud sólo en mano de los médicos o el urbanismo sólo en manos de los arquitectos. Estas son cuestiones en las que todos por principio tienen algo que decir, y donde es deseable que todos intervengan. Pero, asimismo, también la educación es algo muy importante para que no se dé al que reflexiona científicamente sobre ella el lugar y tarea que corresponden a sus conocimientos (de otra forma desaprovechados), bajo la creencia de que no requiere más que sentido común (obviamente necesario en ésta como en todas las profesiones) y haber ido a la escuela, leer la prensa y algún libro sobre el tema, o ser profesor de cualquier disciplina o nivel. La educación es, como todas las tareas sociales, un cometido interdisciplinar en el que debe ser relevan-

te la posición de quienes la estudian desde una perspectiva científico-profesional, y donde debe oírse y tienen mucho qué decir otros profesionales y, como no, los ciudadanos a través de su participación en la organización y gestión educativa. En igual sentido, el científico de la educación, en cuanto profesional, tiene mucho que aportar en otras tareas sociales junto a otros profesionales y ciudadanos, por ejemplo, en urbanismo, cultura popular, salud e higiene, asistencia social y marginación, etc. En síntesis, hoy se impone operar más desde la pluridisciplinaridad y el trabajo en equipo que desde la diferenciación, el aislamiento y el gremialismo, aunque las actuales estructuras universitarias no sean precisamente el marco formativo más adecuado para dicho objetivo.

## 2. ASPECTOS GENERALES RELATIVOS A LA INSERCIÓN PROFESIONAL DEL PEDAGOGO EN LAS TAREAS DE ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN EDUCATIVA.

### 2.1. *Aspectos generales sobre las relaciones entre pedagogía y organización educativa.*

La consideración científica del hecho educativo, el nacimiento de la pedagogía como ciencia, es un proceso unido al nacimiento y consolidación de los sistemas educativos nacionales, en el siglo XIX. Depende, por tanto, de la extensión a todos de la educación y de la correlativa consideración de todo ser humano como algo que puede y debe ser educado (por razones proselitistas o de adoctrinamiento, pero educado) mediante una operación social sistemática, deliberada e intencional de cuya realización se encarga una organización expresamente constituida para tal fin. Dicha organización, como consecuencia de fuerzas externas e internas (fundamentalmente, por su extensión cuantitativa y diversificación), ha experimentado un proceso de burocratización y formalización paralelo al que ofrecen otras instituciones sociales, económicas e ideológicas. Ha surgido, así, una organización enormemente compleja susceptible de ser analizada desde la perspectiva científico-racional de la teoría general sobre el funcionamiento de las organizaciones. Es decir, permite y es extremadamente útil para su comprensión su consideración científica como tal organización peculiar.

No obstante, dentro de la organización educativa en sentido general conviene distinguir tres ámbitos interrelacionados pero diferenciados:

a) Los sistemas educativos, en sentido estricto, nacionales, regionales y locales con sus estructuras y características peculiares.

b) La administración educativa nacional, regional o local en cuanto organización encargada de facilitar, situar y gestionar los elementos materiales y personales del sistema educativo.

c) Los centros docentes considerados como organizaciones sociales complejas, es decir, como un grupo o colectivo de personas que persiste en el tiempo, identificable frente a otros grupos, que persiguen un cometido directamente educativo-docente, que han sido seleccionadas de un modo supuestamente racional para tal cometido y que están en interacción en el seno de una estructura de normas, distribución de funciones y responsabilidades-autoridad, pretendidamente racional en cuanto a su configuración y funcionamiento, que genera un clima o ambiente peculiar que le distingue de otras organizaciones y centros docentes.

Los aspectos organizativo-estructurales, en cualquiera de los tres ámbitos citados, son fundamentales para el proceso educativo y susceptibles de una consideración científica sobre su adecuación o inadecuación en relación con determinados objetivos. No es indiferente, en definitiva, al proceso educativo que el sistema general, la administración o el centro docente tengan uno u otro sistema, estilo, modo, etc., de dirección, participación en las decisiones y fijación de objetivos, distribución de responsabilidades y funciones, planificación, supervisión y evaluación de resultados, comunicaciones y ambiente o clima internos, relaciones y grado de apertura con el exterior, etc.

**Las organizaciones educativas, pues, son susceptibles, en cuanto tales, de un análisis científico desde la sociología de las organizaciones, la teoría general de la administración y la sicosociología de los grupos, que puede contribuir a su mejora y siempre, en todo caso, a un mejor conocimiento de lo que en ellas sucede, paso ineludible para determinar qué es lo que procede mantener o modificar en las mismas.**

## *2.2. Formación y cualificación científico-profesional.*

La formación pedagógica en el campo de la organización y administración educativa ha experimentado una evolución acorde con los cambios acaecidos en la institución educativa, en sus aspectos ideológicos, culturales y materiales.

Así, al introducirse en España, en el XIX, el estudio de la pedagogía,

a través de las Escuelas Normales, estas cuestiones se afrontan desde el derecho o legislación escolar. No en balde el XIX es el siglo legislativo y codificador por excelencia. En consecuencia, en algunos planes de estudio de las Escuelas Normales aparecen disciplinas de este tipo («Derecho Administrativo, en cuanto concierne a la primera enseñanza», «Legislación escolar») y cuando se habla de «Organización de escuelas» se piensa en los aspectos materiales del edificio, enseres, objetos y utensilios (colocación y uso), clasificación de la enseñanza y de los niños, distribución del tiempo y del trabajo, etc., pero todo ello en relación con una sola aula-escuela y un solo maestro.

El Plan de Estudios de 1914 de la Escuela Superior del Magisterio (escuela de formación de profesores de escuelas normales, inspectores de primera enseñanza y regentes de escuelas anejas) ofrecía ya un currículum de disciplinas más completo en este campo: «Legislación escolar comparada», «Técnica de Inspección» y «Derecho y Economía Social».

La creación, en 1932 y 1933, de las Secciones de Pedagogía de las Facultades de Filosofía y Letras de Madrid y Barcelona, respectivamente, significó un giro total en la enseñanza y formación pedagógicas, así como, en el campo de la organización escolar, la incorporación de criterios más modernizantes, más próximos a nuestros actuales puntos de vista. Así, el Plan de estudios de Madrid incluía las disciplinas de «Organización de la enseñanza y política pedagógica» y «Prácticas de Inspección», y el de Barcelona las de «Organización escolar» y «Organización escolar comparada». La aparición y difusión de las escuelas graduadas, la creciente intervención y regulación públicas, y la inserción de estas cuestiones en un contexto internacional, eran los aspectos más destacados a los que respondían los citados planes de estudio, frente a una concepción tradicional, en este campo formativo, orientada a una consideración legislativa o la preparación para la práctica profesional de la inspección, orientación que hoy resulta insuficiente, parcial, inservible e incluso deformante por sí sola.

Los planes de estudio posteriores a la guerra civil continuaron en principio la orientación tradicional. Sólo en la última década, y ante la presión incuestionable de una realidad educativa en la que cada vez cobraban más importancia los aspectos socio-políticos e institucionales, ha empezado a introducirse una cierta diversificación en este sector formativo (dirección y supervisión de centros, política y legislación educativa, planificación educativa, organización y administración de centros), así como materias generales indispensables para una adecuada preparación en el

mismo (educación comparada, sociología y economía de la educación, sico-sociología de los grupos, sicología social, etc.), sea, en ambos casos, como materias obligatorias u opcionales, comunes o de especialización.

De todas formas la importancia de este tipo de disciplinas en la formación del pedagogo es algo reciente. Como han señalado A. Escolano Benito, J. García Carrasco y J. M.<sup>a</sup> Pineda Arroyo en su estudio sobre «La investigación pedagógica universitaria en España (1940-1976)», las investigaciones en el área de organización escolar en las tesis de licenciatura constituyen «un ámbito escasamente desarrollado» (4'88% del total), no así en las de doctorado (13'37%) y sobre todo en la red INCIE-ICEs (16'97%). En todo caso, el interés en las tesis de doctorado por estas cuestiones crece a partir de los años 60, en especial tras 1968, con una orientación más inclinada por las investigaciones sobre aspectos macroorganizativos (planificación) que los microorganizativos y los de dirección y gestión institucional, tendencia que se invierte en las investigaciones de la red INCIE-ICEs. Con todo y ello el juicio final de dichos autores es terminante: «En cualquier caso se trata de un área escasamente desarrollada», prueba de lo cual, añadimos nosotros, es la inexistencia de Cátedras o Departamentos universitarios que cubran de un modo específico este ámbito de cuestiones. Este mismo juicio puede hacerse, como criterio comparativo general, de aquellas áreas que analizan los aspectos sociales, estructurales e institucionales de la educación frente a aquéllas que la consideran como un fenómeno individual y personal, aunque en los últimos años es evidente un equilibrio entre ambas tendencias, o incluso, como parece más correcto, su conjunción y combinación en las investigaciones, lo que, sin duda, facilitará la inserción y cualificación profesional del pedagogo en este ámbito de cuestiones.

No menos importante que la denominación de las disciplinas o sus contenidos es su enfoque u orientación. Toda formación, currículum o profesión tiene su «ehos», carácter o marca indeleble que las impregna y determina en uno u otro sentido. En el campo de la pedagogía, a nuestro juicio, desde esta perspectiva, ha prevalecido, con cierta asiduidad, una tendencia o «ethos» filosófico-idealista-moralizante que ha impregnado la formación y profesión pedagógica, dándole un sesgo escasamente apto para competir y ofrecer una imagen profesional desligada e independiente del adoctrinamiento o de consideraciones esencialistas no reales y, por tanto, no científicas, no sometibles a un debate racional y metódico. En definitiva, para esta orientación lo importante eran los fines (unos fines de-

terminados y no otros) y el juicio definitivo sobre la «bondad» o «maldad» del pedagogo procedía de su integración o no en dichos fines. En todo caso, las técnicas, el hacer práctico, el debate sobre los medios eran cuestiones relevantes pero siempre enjuiciables en función de dichos fines concretos. El acento se ponía más en estos últimos (un campo no elaborado ni producido desde la pedagogía, sino desde otras construcciones mentales no científicas que los pedagogos no podían poner en cuestión), descuidando los aspectos profesionales y técnicos. Esta dependencia en los fines y, como consecuencia, en los medios y personas dedicadas a la pedagogía (enjuiciadas y valoradas siempre desde dichos fines, es decir, desde criterios no científico-pedagógicos) ha colocado al pedagogo en situación de inferioridad técnico-profesional frente a otros profesionales (abogados, médicos, arquitectos, químicos, filólogos, etc.) que han sabido crear un cuerpo de conocimientos (objetivos, medios y técnicas) sólo enjuiciables (aun dentro de la diversidad de tendencias y pareceres opuestos) desde sus propios presupuestos científicos y criterios profesional-utilitarios.

La revalorización tecnológico-profesional del pedagogo, frente a esta orientación, se produjo, primero, en el campo de la pedagogía experimental, sicología de la educación, educación diferencial, etc., es decir, en una dirección más individual-personal que socio-institucional. Sólo en los últimos años estamos asistiendo a una tecnificación o profesionalización del pedagogo en esta segunda dirección socio-institucional, en especial con la incorporación (tardía, a destiempo y ya obsoleta) de la corriente productivista e impersonal de las teorías clásicas y neoclásicas de la ciencia de la administración y organización. Nuestras librerías y bibliotecas se han llenado en los últimos años de libros en los que, creyendo haber descubierto el Mediterráneo, la organización educativa se reduce a una serie de organigramas, flechas, diagramas, etc., que igual pueden valer para cualquier otro lugar o país, es decir, haciendo abstracción de los aspectos corporativos, conflictivos, grupales, profesionales y sociológicos de la organización educativa española. Hemos pasado de una contemplación de la educación desde un «más allá» determinado, que incapacitaba para comprender lo que sucedía realmente, a otra en la que el investigador se sitúa, asimismo, en unas coordenadas irreales, más allá de un tiempo y de un espacio dados. Es vano esperar encontrar en dichos libros un análisis de los intereses en juego, de los grupos que interactúan en la organización educativa, y de su posición e influencia en el proceso de decisiones

o, como aspectos más concretos, referencias a cómo se eligen y qué características (edad, sexo, criterios de selección, grupo profesional a que pertenecen, titulación, ideología, actitudes, etc.), presentan o han presentado los delegados/directores provinciales de educación, inspectores, administradores, directores de centros, concejales de educación, etc., o alguna referencia a los sindicatos y asociaciones de profesores, a las asociaciones de padres, a los flujos de distribución territorial de recursos, a los procesos reales de toma de decisiones en la organización educativa, etc. Estas cuestiones parece que no merecen ser tratadas y nada aportan a la comprensión de la organización educativa. En definitiva, se ha primado la abstracción sobre la realidad, el camuflaje sobre la única opción científica posible, sustituyendo una alienación esencialista-científica por otra tecnocrática, que nos incapacita de nuevo para comprender la realidad y ayudar a su modificación o mantenimiento.

*¿Qué tipo de formación es la que puede dar al pedagogo esta cualificación profesional?*

Evidentemente, no es este el lugar para elaborar un plan de estudios motivado y detallado. Sobre este punto sólo voy a destacar tres aspectos:

a) Las materias básicas que aseguran esta formación son la sociología y sicosociología de las organizaciones, en su aplicación especial a las organizaciones educativas, la ciencia de la administración, también en su aplicación especial a la organización educativa, la economía y planificación educativa y la política y legislación educativa, proporcionando, en todas ellas, enfoques comparativistas e históricos.

b) En la opción generalistas-especialistas, en el plan de estudios de la Sección de Pedagogía, nos inclinamos antes por la opción generalista. Entendemos que la especialización es en todo caso viable desde una moderada opcionalidad en los dos últimos cursos y, preferiblemente, desde un tercer ciclo universitario no dirigido hacia la investigación o doctorado, sino hacia los profesionales de la docencia y la pedagogía.

c) La opción teoría-práctica en las enseñanzas de dicha sección requiere unas breves matizaciones.

El estudio de la organización, administración y planificación educativa sólo es útil desde la reflexión sobre una realidad o prácticas determinadas. Son o deben ser disciplinas profundamente enraizadas en un análisis lo más desapasionado posible de dicha realidad. Ello exige la conjunción de teoría y experiencia práctica (carece de sentido su disociación), pero no de cualquier teoría y de cualquier experiencia práctica. Hay teorías y

enfoques (ya nos referimos antes a la reciente importación y aplicación a la organización educativa de las teorías productivistas clásicas y neoclásicas de la «administración científica») cuyas aportaciones hay que conocer y en ocasiones utilizar, pero cuya aplicación exclusiva es obsoleta y dificulta más que aclara el conocimiento de la realidad de la organización educativa, por situarse al margen de ella. Asimismo, hay prácticas deformantes que incapacitan a quienes las realizan o están inmersos en ellas (por carecer de un enfoque y metodología teórica adecuada) para comprender otras parcelas de la realidad sino es desde su contexto y posición particulares (etnocentrismo), así como para situarse en un marco teórico de referencias lo suficientemente penetrante como para volver sobre su misma experiencia práctica, situándola en un contexto comparativo e histórico más amplio, que facilite, abra perspectivas antes ocultas y enriquezca su comprensión. En último término, poner el acento sobre la teoría o la experiencia práctica dependerá de los objetivos del curso/enseñanza y de las características de los que concurren a él. Desde una perspectiva general sólo puede afirmarse la necesidad de ambas.

### 3. CONSIDERACIONES SOBRE LAS FUNCIONES Y PERSPECTIVAS PROFESIONALES DEL PEDAGOGO EN LA ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN EDUCATIVA ESPAÑOLA.

La administración o gestión de una organización implica, básicamente, cuatro actuaciones básicas: crear y mantener una estructura, programar o planificar, ejecutar y supervisar/evaluar. Todas estas tareas se realizan, con sus peculiaridades, en:

a) La administración educativa pública en sus niveles nacional, regional o de Comunidad Autónoma y municipal y en los centros o instituciones docentes.

b) La administración educativa privada que, en nuestro país, ofrece una cierta debilidad organizativa (desde el punto de vista académico y educativo) en los niveles nacional, regional y municipal. En este sector las perspectivas profesionales se limitan, pues, al centro docente y, como mucho, a la empresa, institución u organización que posee y gestiona varios centros docentes.

Las consideraciones que siguen se refieren fundamentalmente al sector público, aunque algunas de ellas (en especial, las relativas a los centros docentes) sean también aplicables al sector privado. Dichas conside-

raciones se efectúan a partir del examen de las influencias que en este aspecto están teniendo y van a tener los dos procesos básicos que caracterizan la situación actual de la organización educativa española: los procesos de descentralización y participación.

En una administración centralizada lo característico es la existencia de Cuerpos Nacionales, el predominio de las funciones de supervisión, inspección y control, y la existencia de un sistema de gestión jerarquizado en el que los servicios regionales, provinciales y locales se limitan a ejecutar careciendo de capacidad de decisión, salvo en cuestiones concretas de escasa relevancia. Si, además, esta administración ofrece un bajo nivel de consolidación profesional, en ella predominan, en todos sus ámbitos y cuestiones, los criterios político-ideológicos, las relaciones de lealtad personal y las presiones corporativas sobre los criterios técnico-profesionales. En tal situación, los expertos en cuestiones de organización, gestión y planificación se ven obligados a hacer valer sus valores ideológicos y a operar desde la conformidad y servidumbre personal o grupal. El resultado final, en cualquier caso, es la infravaloración de los aspectos técnico-profesionales y la concepción de la organización como un botín a repartir por el partido que alcanza el poder. En una administración descentralizada, y no estructurada ni profesionalizada, el proceso se reproduce, asimismo, en cada uno de los niveles territoriales con capacidad político-decisoria. En estas condiciones es impensable una revalorización profesional del pedagogo en cuanto científico de la educación. Esta revalorización exige, como primera condición, la estructuración y consolidación de la organización educativa mediante una descripción de las tareas y funciones de cada uno de sus puestos de trabajo y de las cualificaciones o conocimientos requeridos para su provisión, así como la selección por criterios profesionales y procedimientos públicos de los titulares de dichos puestos o de las categorías de personal de que se trate. Este es el ABC de la profesionalización de la organización educativa.

Los procesos en curso de descentralización y participación educativa plantean las siguientes cuestiones:

3.1. La organización o *administración educativa nacional-central* al término del *proceso de descentralización*, debe quedar reducida a las funciones de planificación y legislación básicas, Alta Inspección, distribución territorial global de recursos y fijación del marco de la política educativa general y la estructura básica del sistema educativo.

El peso fundamental de la gestión educativa recaerá, pues, sobre las

*Comunidades Autónomas* las que, a su vez, creemos (siguiendo el modelo legal italiano) que es conveniente descentralicen en los municipios la mayor parte posible de dicha gestión. Ello implica la configuración de toda una nueva organización de planificación y gestión desde criterios descentralizadores y participativos (art. 27-5 de la Constitución), la ruptura de la idea de Cuerpos Nacionales (en cuanto a sus aspectos materiales o de fondo) y nuevas tareas, cometidos y enfoques organizativos. Tanto las Comunidades Autónomas como los municipios ofrecen actualmente sendas organizaciones educativas en fase de expansión, en las que es fundamental una comprensión realista de los grupos e intereses en juego, y la aportación de expertos en cuestiones tales como su misma configuración orgánico-estructural, la realización del mapa escolar, la programación y seguimiento de actuaciones, el asesoramiento en las decisiones políticas, la sistematización documental e informativa para la gestión, la delimitación de las consecuencias y posibilidades de los procesos de descentralización y participación, el desarrollo de la legislación básica estatal, la configuración (composición, funciones, relaciones, etc.) de los órganos colegiados de participación territorial, el estudio de la estructura ecológica escolar (relaciones entre el macrosistema y los microsistemas educativos, mecanismos de difusión y freno de las innovaciones, evaluación de las relaciones entorno-escuela y nivel de participación e información de los sectores de la comunidad educativa), etc.

Una adecuada gestión de estas nuevas organizaciones exige, asimismo, como señalamos anteriormente, la necesaria consolidación, pasado el primer momento de incertidumbre, de estructuras administrativas sólidas, estables, profesionalizadas (hasta el nivel de Director Regional inclusive), y no corporativo-grupales, que se sitúe al margen de los vaivenes políticos. Ello exige, como indicamos, la confección de unas plantillas con expresión de los puestos de trabajo con sus funciones, conocimientos y cualificaciones, así como su provisión por procedimientos públicos, objetivos y demostrativos de la capacidad y conocimientos profesionales, es decir, la creación de administraciones eficientes, estables y profesionales.

La contrapartida a esta consolidación y primacía de los aspectos profesionales sobre los ideológicos, sindicales, grupales o lealtades personales (más bien servidumbres), aspecto en el que coinciden las exigencias corporativas del profesional y las de una adecuada gestión pública de la educación, es la asimilación mental de la noción de servicio público-comunitario por los profesionales de la organización educativa. Esta noción

implica la necesidad de poner sus conocimientos y cualificación (por las que fueron seleccionados) al servicio de los objetivos político-educativos que marca el partido democráticamente elegido por la comunidad. El profesional debe tener claro siempre que su función es asesora o ejecutora pero nunca decisoria (al menos en las cuestiones fundamentales), ni de fijación de directrices o criterios de actuación política, razón por la cual, a diferencia del político, no ve sometida su tarea al periódico juicio electoral ni debe depender su continuidad del mismo. Su cometido se inicia con el asesoramiento (definición de opciones y consecuencias) previo a la decisión, y termina con la ejecución de la decisión adoptada por el político, sea ella conforme o no con sus criterios particulares o los expresados en su labor asesora. Olvidarlo significa caer en la tecnocracia. Esta es, justamente la grandeza y servidumbre de los servidores del sector público.

No se nos oculta que la concreción y aplicación de estos dos principios (primacía de lo profesional en la selección del personal y de lo político en la dirección y proceso decisorio) plantean muy diversos matices y problemas que no es posible afrontar aquí (no excluyen, por ejemplo, sino que exigen, la existencia de gabinetes de asesores políticos del Consejero o Alcalde), pero al menos es conveniente que sean definidos con claridad. Esta es, además, la única manera de terminar con ese círculo vicioso o situación en la que los políticos, recién llegados al poder, cubren los puestos de la organización con colaboradores allegados personal o ideológicamente porque desconfían de los existentes (seleccionados por similares criterios), o porque no encuentran en ella profesionales que respondan a sus exigencias técnicas, en vez de procurar dotarla de una estructura profesionalizada y estable que haga innecesaria la búsqueda en el exterior de lo que ya existe en ella, condición previa y mínima para la aplicación eficaz de cualquier política educativa de uno y otro signo. En último término ¿de qué sirve colocar a personas de «confianza» en los puestos clave si detrás de ellas no hay nada, si se carece de una organización planificadora y ejecutiva o, en el supuesto de que exista, es ineficaz para sus propósitos? En este supuesto, bastante común en estos momentos, todo termina en la mera ocupación del poder y la negación de su acceso a otros, ya que poco o casi nada se puede hacer desde él. Sin una administración estable no hay acción eficaz.

En la *administración municipal*, por su parte, la característica tradicional ha sido, y es todavía en gran medida, su limitación a una no muy

eficaz gestión de unas obligaciones legales, «externas» o «periféricas» a la actividad docente en sí misma, y la ausencia crónica de fondos. Los cambios políticos y hacendísticos operados en los últimos años han supuesto una todavía insuficiente mejora de las haciendas locales, una revalorización de la gestión municipal y la posibilidad de organizar toda una serie de servicios educativo-culturales por encima o al margen de sus meras obligaciones legales. El municipio es, además, el ámbito en el que la educación se une con el urbanismo, es decir, con la distribución de usos del suelo y espacio. La administración municipal constituye hoy, para el profesional de la educación, un campo novedoso en el que el escaso peso cuantitativo de los Cuerpos Nacionales, la no existencia de funcionarios transferidos y la inadecuación o insuficiencia de sus servicios tradicionales para la ideación, configuración y realización de una política educativo-cultural adaptada a las circunstancias actuales, abre un nuevo campo de posibilidades profesionales al experto en cuestiones de organización y planificación de la educación.

### 3.2. *¿Qué cambios cualitativos implica el desplazamiento de la planificación educativa a los ámbitos regional y municipal?*

La planificación de los grandes números o macroplanificación sigue siendo necesaria (en especial, en el ámbito nacional donde será el único tipo a realizar), pero lo relevante es ahora la inserción de la planificación educativa en los ámbitos regional y local. Esta inserción permite concebir, organizar y desarrollar el proceso de planificación de un modo bastante diferente al habitual. En síntesis, permite:

a) Dar preeminencia a los aspectos cualitativos sobre los cuantitativos (programas de construcciones), por ejemplo, a la integración en el proceso de planificación de los «sectores afectados» (art. 27-5 de la Constitución) ya desde la misma definición de objetivos.

b) Organizar y desarrollar el único tipo de planificación hoy posible: una planificación intersectorial e interdisciplinar, en la que el hecho educativo sea contemplado en sus relaciones con otros campos, integrado en los programas de actuación regional, comarcal o local y coordinado con aspectos tales como la política de empleo, la animación y difusión socio-cultural y los servicios sociales (educación compensadora).

c) Integrar la planificación educativa en la urbanística en cuanto a la ubicación, dimensiones y uso comunitario de los centros docentes y culturales. A su vez, el planeamiento urbanístico podrá tener en cuenta, a requerimientos del sector educativo, las consecuencias y posibilidades

derivadas de la configuración del medio físico (urbano y rural) como medio educativo y la peculiar posición y exigencias del niño y del joven en dicho medio físico.

3.3. El proceso de descentralización carece de sentido si se desliga del de *participación* y viceversa.

El modelo constitucional de participación educativa diseña dos tipos: la «participación efectiva de todos los sectores afectados» en la «programación general de la enseñanza» (art. 27-5) y la intervención de los profesores, padres y alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (art. 27-7). Hasta ahora sólo el segundo modelo de participación ha sido desarrollado legalmente, aunque su aplicación práctica ha sido limitada y frenada por diversos factores (inadecuado desarrollo reglamentario, inercia no participativa, bajas expectativas, etc.). El primero permanece inédito legal y realmente, a salvo experiencias aisladas, más o menos afortunadas, de constitución de consejos educativos municipales.

No es este el momento de entrar en las diferencias e implicaciones de ambos modelos (el lector interesado puede acudir a nuestros trabajos «Modelos de administración educativa descentralizada» y «Descentralización y participación educativa: un análisis comparado»). Pero sí nos interesa destacar algunas de sus consecuencias en la organización educativa.

a) La participación de «los sectores afectados» en «la programación general» implica la constitución de órganos colegiados, con miembros representativos elegidos por dichos sectores, en todos los niveles territoriales públicos en los que se gestiona y decide sobre cuestiones educativas; es decir, la constitución, por el momento, de órganos de participación nacional, en las Comunidades Autónomas y municipios. Un hecho de esta índole modificará sin duda profundamente el juego de fuerzas, funcionamiento y características de la organización educativa pública y plantea muy diversas opciones en cuanto a su composición, modos de constitución y funciones (sólo asesoras, asesoras y decisorias o sólo decisorias, carácter preceptivo o no de su intervención, materias y momentos del proceso decisorio en el que debe intervenir, etc.). Sólo una cuestión está clara: ningún sector puede ser excluido ni su representatividad suplantada por órganos o instituciones intermedias (sindicatos, asociaciones, etc.). En todas estas cuestiones es obvio el papel que puede desempeñar el experto en organizaciones educativas, asesorando sobre las posibilidades

legales y técnicas, y sus consecuencias, a fin de facilitar la correspondiente decisión política.

b) Uno de los rasgos característicos de la evolución organizativa interna de los centros docentes en las últimas décadas es su burocratización y formalización crecientes. De una estructura simple (escuela unitaria o graduada, o Instituto, donde todo giraba en torno al único maestro, o al director, se ha pasado a una estructura compleja de órganos de gobierno unipersonales y colegiados, a la diversificación interna en diversas unidades departamentalizadas (seminarios, departamentos, áreas, etc.) y, por último, a la intervención-participación en su dirección y gestión de los distintos elementos personales de la comunidad educativa (padres, alumnos, personal no docente, profesores, ayuntamientos, etc.). Esta nueva configuración da a los centros docentes un aire a la vez empresarial (gestión de una organización compleja) y cívico-político (por su inserción en un contexto plural a través de la participación) cuyos problemas y modos de solución poco o nada tienen que ver con los de sólo hace unos pocos años. En definitiva, su gestión no puede realizarse recurriendo sólo al sentido común (aunque éste sea siempre necesario), al aprendizaje sobre la marcha o al carisma personal (aunque ambos sean también necesarios). Su gestión (y nos referimos no sólo a los cargos directivos sino a todos los elementos del centro como comunidad) precisa el apoyo de una formación «ad hoc», teórica y práctica, que facilite a sus miembros un contexto más amplio desde el que comprender mejor los procesos que en el mismo se originan y actuar en consecuencia, así como los instrumentos de análisis (evaluación del «ambiente» o «clima» del centro, de su integración y relaciones con el entorno, etc.) de la realidad institucional del centro como organización. Es justamente en este campo donde el experto en el análisis de las organizaciones educativas puede ser extremadamente útil.

c) El tema crucial de todas las organizaciones estriba, en las circunstancias actuales, en cómo combinar eficacia y participación y ello tanto desde la misma eficacia (una organización que no integra a sus miembros se revela a la larga ineficaz) cuanto desde la misma participación, ya que su esterilidad e ineficacia la convierten en un conjunto de reglas-fetiche que ahogan toda iniciativa, es decir, la misma participación, sustituyéndola por una actividad rutinaria, burocratizada y frustrante. El gran reto al que en estos momentos hay que hacer frente es cómo hacer eficaz y atractiva la participación para que su institucionalización no signifique su acta de

defunción. Y en este punto, una vez más, hay criterios o aspectos estructurales (con independencia de otros psicológicos y mentales) que pueden apoyar o ahogar la consecución de un clima participativo.

En síntesis, a lo largo de esta intervención hemos pretendido destacar, desde una posición no gremialista, algunos aspectos generales y relevantes sobre la inserción profesional del pedagogo en las tareas de organización y planificación de la educación, abriendo el camino a quienes después desbrozarán otros aspectos más concretos. De entre aquéllos hemos puesto la atención, primero, en la formación y conocimientos necesarios para facilitar dicha inserción y, después, en las condiciones que exige y en los problemas y perspectivas profesionales que abren los nuevos procesos de descentralización y participación en los ámbitos nacional, de Comunidad Autónoma, municipal y del centro docente.