

## **EL MODELO ESCOLAR EN LA L.O.E. RELACIONES ENTRE MODELO ESCOLAR Y CALIDAD EDUCATIVA<sup>1</sup>**

Jesús Rul

Por lo que concierne a la ordenación de los centros educativos, la LOE quinta ley educativa en los últimos 25 años, no plantea una reforma de estas instituciones. Básicamente revalida el modelo escolar de la LODE (1985) y de la LOPAGCE (1995) con algunos cambios que comentaremos. Así pues, el modelo escolar que empieza en los años 80 del siglo XX continuará durante la primera década del XXI, si no media otra reforma educativa que lo replantee.

En estas páginas estudiaremos los factores clave de los modelos escolares que aportan funcionalidad cualitativa al sistema de educación como criterio para enjuiciar el modelo escolar de la LOE.

En primer lugar, procede distinguir entre modelo escolar y sistema escolar o educativo. El primero es la comprensión racional del segundo, es decir, el sistema de educación es la escuela viva, funcionando con sus acciones y cultura interna, mientras que el modelo escolar es el análisis abstracto de esa realidad.

Hoy sabemos que la funcionalidad cualitativa de la acción de una escuela depende de factores internos y de los externos del sistema socioeducativo. Los estudios comparados acreditan relaciones entre sistema socioeducativo y sistema escolar<sup>2</sup>. En efecto, determinadas características y decisiones del sistema socioeducativo (sociopolíticas y económicas) tienen un peso decisivo que comprometen la efectividad de los sistemas educativos (escuelas). Por ello, el modelo escolar resulta fundamental para la educación de los ciudadanos con efectos para la sociedad y la economía.

En este punto procede preguntarse por los factores causantes de la mediocridad de nuestros sistemas escolar y socioeducativo: de 100 alumnos que inician la Educación primaria, 40 no superan la ESO y sólo 20 terminan los estudios universitarios; tenemos tasas muy altas de abandono de los estudios postobligatorios; en las pruebas internacionales tenemos resultados claramente mejorables en comprensión lectora, matemáticas, ciencias y solución de problemas, etc.

Puede decirse con criterio que los factores más relevantes de este estado de la cuestión afectan, por un lado, al sistema socioeducativo, singularmente, el bajo nivel de capacitación de los ciudadanos adultos entre 24 y 65 años, pese a los avances de los últimos años, y las tasas bajas de recursos destinados a la educación mantenidas en el tiempo y, por otro lado, al sistema escolar, especialmente, su precariedad estructural que incide negativamente en su capacidad funcional y efectividad. En consecuencia, en los próximos años habría que centrarse en tres políticas de Estado fundamentales, con independencia del gobierno de turno: incrementar el nivel de estudios de los ciudadanos adultos, incrementar las tasas de recursos destinados a la

---

<sup>1</sup> **Artículo publicado:** Organización y Gestión Educativa. FEAE-Praxis, núm. 3, mayo-junio 2006, Págs. 17-20.

<sup>2</sup> Suelen confundirse. Desde un enfoque sistémico, el sistema socioeducativo está formado por la sociedad en su conjunto, sus valores y expectativas sobre la educación, el nivel de formación y capacitación de los ciudadanos, los recursos que dedica a la educación, su tradición y usos administrativos, etc. En cambio, el sistema educativo o escolar es cada una de las escuelas, lugar donde los alumnos viven la experiencia del aprendizaje.

educación, así como revisar y transformar el modelo escolar. Dicho de otra forma, si en los próximos 5 años no creamos las condiciones para que se vertebre en la siguiente década un sistema escolar funcional y efectivo limitaremos aún más nuestro desarrollo y competencia socioeconómica a las alturas del primer tercio del siglo XXI.

## 1. FACTORES CUALITATIVOS DE LOS MODELOS ESCOLARES

Para caracterizar y valorar con criterio el modelo escolar vigente es pertinente crear un marco analítico previo. Durante el siglo XX han tenido lugar trabajos e investigaciones en campos diversos del saber sobre el hecho organizativo que han dado lugar a enfoques y marcos conceptuales diversos, así como a conocimientos contrastados que permiten establecer relaciones estadísticamente significativas entre metas y efectos si se dan un conjunto de condiciones de carácter general, aplicables a la mayoría de las organizaciones, y otras más específicas en función de la naturaleza de cada organización. Todas las organizaciones, desde la productivas a las sociales incluidas las educativas, con independencia de su función que marca las diferencias, tienen condiciones comunes inherentes al hecho organizativo. Estas condiciones comunes, expresadas en forma de principios, son cinco, a saber:

a. **Principio de estrategia.** Es la capacidad de movilización de la acción institucional para la consecución de metas con valor añadido. La acción estratégica integra en formas peculiares el instinto de la visión intuitiva que aporta la experiencia y la racionalidad programática.

b. **Principio de equifinalidad.** Los fines orientan la acción colectiva que se comunica y comparte entre los miembros. Es la fuerza que integra valores (cultura institucional) e induce la acción común (proyecto).

c. **Principio de sinergia.** La acción individual autónoma expresa las metas institucionales. El conjunto de la acción de todos es superior a la suma de las partes.

d. **Principio de autopóiesis** inherente a la teoría de sistemas. La función organizativa integra selectivamente los recursos del medio con un efecto de “creación interna” como condición necesaria de logro y de desarrollo. La función autopoiésica se da en organizaciones vertebradas y con altas capacidades de gestión autónoma.

e. **Principio de control.** Pautas y mecanismos de información, conocimiento y comunicación en todos los niveles del sistema. Funciones de realimentación y ajuste; de visión y proyección. Control interno y supervisión.

Estos principios se activan por la peculiar conjugación del liderazgo, el equipo humano y los recursos para la consecución de las metas institucionales.

Las condiciones singulares de la escuela como organización, avalados por la investigación y los trabajos sobre calidad, se concretan en la función o misión específica de la escuela y las condiciones que la hacen posible.

A. **Función de la escuela.** Lo singular de la organización educativa es incidir permanentemente en la mejora de la calidad y nivel de los alumnos. La “calidad personal” tiene que ver con las expectativas, visión, valores, proyecto personal y superación. El “nivel competencial” es que cada alumno tenga experiencia de éxito en el logro de aprendizajes significativos crecientes en un esquema de secuenciación curricular en función de sus capacidades. Las metas

organizativas relevantes son, precisamente, las que inciden concretamente en la calidad personal y el nivel competencial de cada alumno.

## **B. Condiciones básicas relacionadas con la misión de la escuela**

### **B.1. Relacionadas con la escuela como organización:**

- a. Liderazgo directivo centrado en la misión de la escuela, esto es, la promoción de estrategias, metas y recursos que ha hagan posible. Profesionalización y carrera directiva escolar.
- b. Liderazgo comprometido en la creación de una cultura institucional con valores de seguridad, orientación al aprendizaje, satisfacción y esfuerzo.
- c. Liderazgo orientado a la promoción y crecimiento del centro y su cohesión interna. La proyección externa amplía las oportunidades de aprendizaje del alumnado.
- d. Prestigio institucional. Está relacionado con el logro de los objetivos y el ambiente interno que constantemente expresan alumnos y familias.

### **B.2. Relacionados con la docencia:**

- e. Nivel y calidad de los docentes. Capacitación inicial y permanente fuertes. Atracción de los mejores estudiantes a la docencia. Prestigiar socialmente la función docente. Incentivar la función docente: carrera profesional, retribuciones.
- f. Liderazgo docente. Docencia que crea aprendizajes. Preparación de las clases (metas, materiales, recursos), sinergias del equipo docente, investigación, asesoramiento.
- g. Plan de estudios para el desarrollo de capacidades de los alumnos. Coordinación de la enseñanza: horizontal, entre ciclos y etapas educativas; vertical, entre áreas del currículum. Adecuación de metas y recursos. Uso de materiales tecnológicamente avanzados. Esta condición presenta una correlación significativa con la misión de la escuela.

### **B.3. Relacionadas con los recursos:**

- h. Altas capacidades en la gestión de los recursos personales: i) Selección del personal docente. Equipo docente identificado con el centro, ii) Contratación de personal laboral, de administración y servicios.
- i. Altas capacidades de gestión de los recursos materiales: i) Gestión económica, ii) adquisición de bienes, iii) contratación de obras, servicios y suministros.
- j. Altas capacidades de gestión de los recursos tecnológicos: i) de enseñanza y aprendizaje, materiales, recursos, ii) informáticos, redes, comunidades virtuales, iii) de organización, planificación y evaluación.
- k. Orientación preferente de los recursos a la enseñanza y al aprendizaje. Las políticas de gestión de los recursos que tienen relevancia cualitativa son las que financian la relación de enseñanza y aprendizaje.

## **2. CRÍTICA DEL MODELO LOE A LA LUZ DE LOS FACTORES CUALITATIVOS DE LOS MODELOS ESCOLARES**

La comprensión organizativa de la escuela como lugar de educación permite identificar unos rasgos característicos -generales y específicos, del modelo escolar introducido por la LOE y actualizado por la LOE.

2.1. En una aproximación general, el sistema educativo o escolar español de las últimas décadas intenta responder al modelo desarrollado en Europa después de la II Guerra Mundial impulsado por gobiernos socialdemócratas y cristianodemócratas, con dos ejes fundamentales: equidad (universalización de la educación básica a toda la población) e igualdad (comprensividad). La LOE, los mantiene y fija dos principios clave: la calidad educativa para cada alumno y la equidad, concretada en la igualdad de oportunidades, la compensación de las desigualdades y la integración de los discapacitados.

2.2. Los rasgos específicos de nuestro modelo escolar son:

A. **SOCIOPOLÍTICO**. La LODE (1985) introdujo la modalidad sociopolítica, en oposición a la profesional-democrática, que reproduce en pequeño las relaciones sociopolíticas de la sociedad, pero que es atípica en el sistema administrativo continental al que pertenecemos.

a. **Dirección escolar “no profesional”**. La LODE, planteó un modelo directivo “electivo” (el consejo escolar de la escuela “elegía democráticamente” al director). Diez años después, la LOPAGCE (1995) intentó remediar su disfuncionalidad sin conseguirlo. La LOE, siguiendo la opción de la LOCE (2002), establece un modelo directivo “selectivo”. Representantes de la comunidad escolar y de la Administración educativa seleccionan a docentes candidatos a la dirección.

Ambos procedimientos, electivo y selectivo, dentro del marco administrativo continental configuran un modelo directivo de corte sociopolítico (intereses, luchas de poder, alianzas políticas, etc.), pero no profesional. En cambio, la “selección” de directivos por las autoridades locales de educación en el modelo administrativo anglosajón responde al modelo sociopolítico, pero las condiciones de su cultura administrativa promueven una tradición directiva profesional.

La cuestión clave de la dirección escolar es la profesionalización, inherente a la capacitación sólida previa, la experiencia, la vocación directiva y la carrera. La profesionalización incide con el tiempo en la creación de una cultura directiva de la que carecemos. El procedimiento “electivo” no profesionalizó la dirección como, previsiblemente, tampoco lo hará el procedimiento “selectivo”.

En resumen, tenemos un modelo directivo escolar “débil” que repercute negativamente en el desarrollo de los principios de estrategia, sinergia, autopóiesis y control. Esta debilidad estructural de la escuela se intenta compensar, sin lograrlo como es natural, por el intervencionismo administrativo externo mediante el discurso, la normativa cambiante y prolija, la proliferación de órganos administrativos de interposición, de apoyo, etc.

b. **Participación “procesual” de la comunidad escolar**. La LODE, optó por un modelo de participación “fuerte”<sup>3</sup> de la comunidad escolar que la LOE revalida. Responde a un esquema de “participación-en-los-procesos” organizativos y curriculares. La práctica de estos años pone en evidencia la dominancia sin solución del sector docente frente a un sector social. Las ambiciosas funciones de los órganos de gobierno colegiados tienen una ejecución más bien nominalista y las funciones de mayor calado cualitativo no

---

<sup>3</sup> Otro enfoque consiste en un modelo más equilibrado entre “participación-en-los-procesos” y “participación-en-los-resultados”. Hay órganos participativos en la gestión, pero el acento se pone en los profesionales que ofrecen a la sociedad el resultado efectivo de su acción.

tienen un desarrollo que cree sinergias ni desarrollo organizativo (compromete los principios de equifinalidad, sinergia y autopóiesis)

**B. COMPETENCIAS ORGANIZATIVAS LIMITADAS.** Pese a que la LOE, en los Títulos IV y V, acentúa los principios institucionales, la autonomía, los órganos de gobierno y de coordinación, así como en el proyecto de centro, globalmente configura un modelo de centro educativo con competencias organizativas reducidas. Esto es así si comparamos las condiciones de la organización escolar descritas en el apartado B del punto primero con las capacidades de los centros recogidas en la LOE. En concreto:

a. **Liderazgo escolar “débil”.** Ya hemos comentado en un apartado anterior las limitaciones de modelo directivo que repercuten en la capacidad estratégica y autopóiesica de la escuela. Ello limita las capacidades organizativas del centro.

b. **Función docente “poco competitiva”.** El Título III de la LOE plantea retos relacionados con la función docente (capacitación inicial, reconocimiento, apoyo y valoración). Desde la perspectiva de la calidad, las capacidades institucionales están relacionadas con la excelencia y nivel de los profesores. Por ello, crear condiciones académicas (formación inicial fuerte), económicas y de reconocimiento social que atraigan a los mejores estudiantes a la docencia es clave. En los próximos años se producirá un recambio generacional de los docentes. En la Ley no está claro el compromiso de hacer competitiva la docencia y promocionar el ingreso de docentes cualificados como en países con excelentes resultados educativos.

c. **Plan de estudios “difuso y confuso”.** El plan de estudios, cuando es elaborado por docentes y equipos de alto nivel, presenta una correlación alta con calidad educativa si crea condiciones y recursos concretos para el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Me ha sorprendido leer el capítulo 2 del Título V, sobre autonomía de los centros, por lo que afecta al proyecto del centro. La tan llevada y traída autonomía queda reducida a un modelo de proyecto, refrito de normas anteriores, que adolece de una reflexión crítica de la experiencia previa. El Proyecto curricular, figura estrella desde la ordenación curricular de la LOGSE (1990), ni se menciona, aunque parece que se subsume en el Proyecto educativo. Se crea la figura equívoca del Proyecto de gestión, con un contenido limitado a la gestión económica a la que se añaden, afortunadamente, competencias en adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros. No obstante, habrá que esperar a ver como lo regulan las administraciones educativas competentes. Se mantiene la capacidad normativa interna (normas de organización, funcionamiento y convivencia). La programación general anual para más confusión, se plantea como un revuelto de proyectos, currículo, normas y planes. En resumen, una visión del proyecto de centro entendido como una multiplicidad de piezas inconexas que no distingue entre gestión organizativa y curricular; ni entre el corto y el medio plazo.

d. **Competencias “escasas o nulas” en gestión de recursos personales.** Los centros docentes públicos, en contraste con los concertados, no tienen

competencias de selección del personal<sup>4</sup>. La provisión de personal a los centros públicos continua siendo aleatoria y burocrática. Que los centros educativos tengan un equipo cohesionado e identificado con el centro dependerá como hasta ahora del azar y de las motivaciones personales. Esta característica limita los principios de estrategia, equifinalidad, sinergia y control.

**C. ESCASA CAPACIDAD ESTRATÉGICA Y ORGANIZATIVA.** Las escuelas, especialmente en el sector público, son organizaciones con escasa capacidad estratégica si consideramos las limitaciones analizadas del modelo sociopolítico y el cuadro competencial. Además la estructura del sistema añade otras limitaciones que referimos a continuación.

a. **Relación insuficiente entre etapas educativas y carrera del alumno.** La transición entre etapas educativas, especialmente entre la primaria, la ESO y el Bachiller, considerada desde la perspectiva del alumno, evidencia rigideces que dificultan la coordinación efectiva, más en el sector público con centros diferenciados entre primaria y secundaria (limitación del principio de sinergia). La ordenación curricular de estas etapas obedece a lógicas distintas que dificultan una transición natural entre etapas. El Bachiller, con dos años, queda descompensado. La presión de la selectividad y la carga curricular concentrada provoca tasas de fracaso insostenibles.

b. **La ESO etapa educativa crítica.** La ESO continua sujeta al principio de comprensividad. Las dificultades de socialización y de aprendizaje de los alumnos suscitó la vía de los itinerarios en la LOCE y, ahora, la LOE, mantiene la unidad de la etapa con algunas medidas de flexibilización: adaptación, integración y optatividad curricular, agrupamientos flexibles de grupos, desdoblamientos, refuerzos, etc. Habrá que ver el alcance de estas medidas en base a la capacidad de gestión de los centros y de los recursos asignados.

c. **La escuela es una organización débilmente articulada.** Los factores que se han descrito anteriormente comprometen la vertebración de los principios de organización y la creación de culturas fuertes para la gestión de la educación.

La capacidad estratégica de una organización está relacionada con su potencial de acción en el corto plazo, así como en el medio y largo plazo. Muchas de nuestras escuelas a duras penas pueden gestionar el corto plazo. Algunas escuelas con esfuerzos notables, atribuibles al compromiso mantenido en el tiempo por profesionales concretos, dan el salto al medio plazo. Sólo así articulan una visión, generan sinergias y ofrecen una ejecutoria de prestigio. Sólo en este caso el proyecto del centro tiene un sentido organizativo más allá de la común funcionalidad burocrática de la mayoría de proyectos que conocemos.

Finalmente, concluyo diciendo que los ambiciosos principios, valores y fines que plantea la LOE presentan una relación fuerte con el sistema escolar, singularmente, el modelo escolar profesional y competente, los recursos destinados a educación y el compromiso social con la elevación de la capacitación de los ciudadanos.

---

<sup>4</sup> En nuestro modelo administrativo de función pública podría establecerse mecanismos que, respetando los valores de la función pública, promovieran la gestión escolar de los recursos personales: selección, carrera docente, incentivar, etc.