

Estudios sobre la Economía Española - 2019/22

**Políticas de Gestión Escolar desde una Perspectiva Comparada:  
La “Excepción Ibérica”**

Antonio Bolívar  
(Universidad de Granada)

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.*

# **POLÍTICAS DE GESTIÓN ESCOLAR DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA: LA “EXCEPCIÓN IBÉRICA”**

**Antonio Bolívar**  
**Universidad de Granada**

**Julio de 2019**

## **Resumen**

Se realiza una revisión de las políticas de gestión escolar –de modo comparado– con el ámbito anglosajón en general y con Portugal en particular. Describiendo los déficits y demandas, se defiende que las políticas de gestión escolar en España requieren un cambio de modelo de regulación: de una gestión vertical-administrativista a otro modo de gobernanza horizontal y participativo basado en la autonomía, el compromiso y la responsabilidad por los resultados, para generar un nuevo modo de gestionar las políticas públicas. Una nueva gobernanza de la educación requiere nuevos diseños organizativos de las escuelas.

## **Abstract**

A review of school management policies is carried out –from a comparative perspective– with the Anglo-Saxon sphere in general and with Portugal in particular. Describing the deficits and demands, it is argued that school management policies in Spain require a change of regulation model: from a vertical-bureaucratic management to horizontal and participative governance based on autonomy, commitment and accountability, in order to generate a new way of managing public policies. A new governance of education requires new organizational designs of schools.

**School Management Policies from a Comparative Perspective: The “Iberian Exception”**

**Palabras clave:** Gestión escolar, regulación, autonomía, perspectiva comparada

**Keywords:** School Management, Regulation, Autonomy, Comparative Perspective.

JEL: I280, I210

## 1. Introducción

El modo tradicional o heredado de gobernanza escolar en España tiene graves déficits para incidir en la mejora, por lo que precisaría una reestructuración para incrementar la capacidad interna de mejora. Las reformas educativas, según ha constatado la investigación (Bolívar, 2012), pueden ir poco lejos, si no cuentan con los centros escolares como mediadores en su puesta en práctica. Por esto –en su lugar– la escuela como organización, su autonomía y su articulación por el liderazgo de la dirección escolar, se están convirtiendo en una prioridad en la nueva gobernanza de la educación (Bolívar, 2019). Vamos a hacer una revisión de las políticas de gestión escolar –de modo comparado– con el ámbito anglosajón en general y con Portugal en particular.

La gobernanza de la educación no es independiente de las políticas de gestión y de los *contextos organizativos* en los que se lleva a cabo, más bien –al revés– nuevos diseños organizativos suelen ser condición necesaria para posibilitar los cambios curriculares deseados (Elmore, 2003). Así lo ha comprendido la Comisión Europea al decidir incorporar las políticas centradas en la gestión y dirección escolar para conseguir el segundo objetivo del *marco estratégico ET 2020*, “mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación”.

Si –como es evidente y mostraremos– los modos gerenciales, verticales o racionales de provocar el cambio educativo se han mostrado inservibles, sólo queda favorecer la emergencia de *dinámicas laterales* y autónomas de cambio, que puedan devolver el protagonismo a los agentes y –por ello mismo– pudieran tener un mayor grado de sostenibilidad. En cualquier caso, hay una coincidencia en que la autonomía escolar, articulada por un liderazgo pedagógico, puede ser un medio e incentivo para movilizar a los actores educativos y sociales, dinamizando el funcionamiento de las

instituciones públicas, por medio de una identidad institucional en torno a objetivos comunes, que den una cohesión a la acción educativa de las escuelas.

En este escrito nos movemos entre el diagnóstico de la realidad insatisfactoria de que partimos, las propuestas emergentes presentes en las mejores prácticas, y lo que debía de haber, según las experiencias innovadoras y la literatura internacional. En todo el, desde una perspectiva comparada, haré referencias constantes con Portugal (dentro de las políticas de países de la OCDE).

Las tesis que defendemos en este trabajo se sintetizan: las políticas de gestión están girando a nivel internacional (Connolly et al., 2019), pero también en España (Bolívar, 2019) al lado de liderazgo pedagógico. Limitarse a la gestión burocrática de los centros escolares, en las condiciones actuales, crecientemente se ha vuelto insuficiente. En paralelo, la descentralización en materia educativa en las distintas Comunidades Autónomas, paradójicamente, no ha ido paralela a una mayor autonomía de los centros escolares, dando lugar –más bien– a un “multicentralismo”, con el mismo modo de gobernanza, como de hecho, sucesivos informes de Eurydice (2008) dan cuenta de un bajo índice de autonomía escolar en los indicadores internacionales.

Como conclusión general abogamos porque las políticas de gestión escolar en España requieran un cambio de modelo de regulación: de una gestión vertical-administrativista a otro modo de gobernanza horizontal y participativo basada cooperación, colaboración e incentivos positivos, para generar un nuevo modo de gestionar las políticas públicas.

Todo esto remite a dos grandes cuestiones actuales: [a] ¿es posible organizar la educación con *otra lógica no-burocrática*, que posibilite capacitar a las escuelas para su propio aprendizaje y desarrollo institucional?; y [b] *¿qué se puede hacer*, aquí y ahora, para dinamizar un sistema educativo, una vez que las lógicas de control burocrático y

uniformadoras se han mostrado insuficientes? Como dice Linda Darling-Hammond (2001) en un texto que hemos citado en otras ocasiones y que compartimos:

“A mi modo de ver, esta tarea nos exige un nuevo paradigma para enfocar la política educativa. Supondrá cambiar los afanes de los políticos y administradores, obsesionados en diseñar controles, por otros que se centren en desarrollar las capacidades de las escuelas y de los profesores para que sean responsables del aprendizaje y tomen en cuenta las necesidades de los estudiantes y las preocupaciones de la comunidad” (p. 42.)

## **2. De entrada: Una organización escolar, como “gramática escolar”, impasible a las reformas**

La organización y gestión escolar forma parte de la “gramática escolar” (Tyack y Cuban, 1995), como conjunto de estructuras, reglas y prácticas que organizan la labor cotidiana de la enseñanza en las escuelas (tiempos, espacios, conocimiento asignaturizado, con un profesor, un grupo, una asignatura, una hora). Esta “gramática básica” que gobierna –desde la modernidad– la escolaridad y la vida cotidiana en la escuela, ha permanecido, –en general– intocada en las sucesivas reformas en España. Es una lección aprendida –como destacaron Tyack y Tobin (1994) – que sin tocar dicha gramática básica (“grammar of schooling”), las sucesivas leyes o cambios quedan como “olas” que pasan, que agitan la superficie, pero el fondo permanece estable. Habrá apariencia de movimiento, pero lo esencial continúa impasible. Algo de eso nos ha sucedido, particularmente en el nivel más problemático de la Secundaria Obligatoria.

Así, como ejemplo paradigmático, nos preguntábamos en otro trabajo (Bolívar, 2015), ¿por qué una reforma progresista como la de 1990, que pretendía una comprehensividad, paradójicamente, ha dado lugar a unos altos índices de exclusión escolar (fracaso) y de abandono escolar prematuro? Aparte de otras dimensiones, señalábamos: “establecer de modo prescriptivo un nuevo currículum no basta para cambiar los modos de trabajo de los profesores en las escuelas si, paralelamente, no se rediseñan los nuevos contextos organizativos y se prepara un profesorado capacitado para implementar adecuadamente dicho currículum” (p. 358). Justamente, la LOGSE viene a ejemplificar la tesis que defendemos en este trabajo: no entrar en la gestión escolar es como echar vino nuevo en odres viejos. Al final (LOPEG, 1995) se dieron cuenta que era necesario reestructurar los centros para que fuesen posible las reformas curriculares pretendidas. Pero ya era muy tarde (al año siguiente el partido político que había liderado la reforma deja el gobierno) y, con ello, toda la reforma queda cuestionada.

En este caso se constata la tesis sobre que las reformas educativas más que pretender reformar las escuelas; sin alterar sustantivamente dicha “gramática básica”, son – paradójicamente, al revés– las escuelas las que cambian las reformas. Al pensar e investigar la relación entre la cultura institucional o la gramática de la escuela y las reformas educativas, Tyack y Tobin (1994) afirman:

“Los reformistas creen que sus innovaciones cambiarán las escuelas, pero es importante reconocer que las escuelas cambian las reformas. Una y otra vez los docentes han implementado y alterado selectivamente las reformas. Más que considerar estas mutaciones como un problema que debe evitarse, se podría pensar que éstas constituyen, potencialmente, una virtud... Los objetivos podrían ser considerados como hipótesis... más que como metas fijas” (p. 478)

Este grave handicap o déficits de nuestro sistema educativo, de dejar “intocada” la organización escolar, como si nada hubiera pasado en este último cuarto de siglo, ha propiciado que no se alteren –como se pretendía– los modos habituales de hacer. Si queremos un “éxito educativo para todos” no basta cambios en el currículum, hay que entrar en la organización escolar, autonomía de los centros y el papel de la dirección escolar (Bolívar, 2015). Sin cambios en las estructuras organizativas y, consecuentemente, en la redefinición de los roles y condiciones de trabajo, no se van a alterar los modos habituales de hacer. Una organización que quiera proponerse el éxito para todos en todos los lugares, tiene que ser más *flexible*, admitir que los equipos directivos puedan hacer diferentes propuestas para la mejora de sus Colegios e Institutos, eso sí, rindiendo cuentas posteriormente de los programas desarrollados.

### **3. España y Portugal: una gestión escolar singular**

España ha compartido con Portugal, un carácter singular y único de la dirección escolar en los países occidentales: el director o directora es un colega elegido por sus propios compañeros. En ambos países, el primer requisito para acceder a la dirección es ser un docente en ejercicio en la escuela, sin cualificación profesional como director o directora, que se presenta como candidato, al tiempo que ser elegido por sus compañeros. Esto, con motivo del primer informe TALIS de 2009, se le dio en llamar la “excepcionalidad ibérica”. Una excepción que, conviene recordarlo, proviene de una tragedia: haber tenido en las dictaduras (hasta la restauración democrática del 25 de abril de 1974 en Portugal y, en España, hasta 1975 con la muerte del dictador) unos directores escolares que, al tiempo, ejercían de “comisarios políticos”. En el caso portugués (Castanheira y Costa, 2011: 2007): “las escuelas estuvieron gestionadas por

los ‘rectores’ de manera represiva para garantizar el control político e ideológico. Nombrados por el Ministerio de Educación basándose en criterios de confianza política”.

Por eso, caídas las respectivas dictaduras (salazarista y franquista), se reclamó en ambos países una “gestión democrática” que, en aquellos momentos, se entendía como que la gestión escolar fuera ejercida provisionalmente por un docente elegido, principalmente, por sus propios colegas, representante de ellos, no de la Administración política (que debía limitarse a refrendar lo propuesto por el conjunto de docentes y de la comunidad escolar). En Portugal (Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de octubre de 1976), con un modo más radical de entender la democracia y la colegialidad, deja de existir la dirección, para pasar a un Consejo Directivo, que se encarga –como órgano colegiado y representativo– de la dirección (formado de 3 a 5 profesores, dos alumnos en Secundaria y un personal de administración). Además, el “Consejo Pedagógico” quiere garantizar la orientación y la coordinación pedagógica de la escuela.

El Decreto-Lei n.º 75 de 2008, conservando los órganos colegiados, restablece la figura del director del establecimiento escolar como órgano unipersonal (Almeida, 2011), que deberá presentar –como candidato– al Consejo General un “proyecto de intervención” en la escuela. Al igual que, en el caso español, que también presenta un “Proyecto de Dirección”, se parte de un diagnóstico de los problemas de la escuela, para definir los objetivos y las estrategias, así como programas las actividades que piensa realizar en el mandato de cuatro años”. La normativa quiere que la dirección tenga un liderazgo fuerte, con mayor autonomía en la toma de decisiones, de acuerdo con el prólogo de la ley, ya que la persona que ocupe este cargo será el principal responsable de la gestión administrativa, financiera y pedagógica de la escuela.



Al tiempo, dicho Decreto reorganiza las escuelas por “agrupamientos” con una estructura de gestión común, en este caso un único director para el conjunto de las escuelas que forman así una misma unidad de gestión. De este modo, se ve reforzada la importancia de la dirección. Se argumentaba, al tiempo, que se quería reforzar la autonomía en la toma de decisiones; no obstante, bastantes autores consideran (Castanheira y Costa, 2011) que, en realidad, era una retórica para reforzar la autoridad de la administración; en otros casos, un modo de argumentar la Nueva Gestión Pública: del control de las normas al control por resultados (Barroso, 2003).

En España, con distintos vaivenes en la transición, queda fijado el nuevo modelo con la LODE (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación): *participativo, no profesional, provisional*. Comenta Beatriz Pont (2017: 148): “Este modelo, implantado con la LODE, se basaba en criterios más sociopolíticos que profesionales; de esta manera, personas sin ninguna experiencia previa en la dirección podían ser elegidas por la comunidad educativa a través del Consejo Escolar como directores de escuela”.

Tanto en España como en Portugal se ha vinculado la gestión democrática con la elección, por parte de la comunidad escolar (principalmente por sus colegas). La cuestión es si, tras medio siglo (en el caso portugués) o más de 30 años en el español, el problema ya no es ese (control político), sino cómo *dinamizar pedagógicamente* a los respectivos establecimientos de modo que puedan incrementar la mejora. Y, junto a lo anterior, se plantea si el modelo “democrático”, con el tiempo, se ha transmutado en “corporativo” (dependiente de sus colegas, que lo han elegido) que, justo, impide o no posibilita el ejercicio de un liderazgo pedagógico. En estos casos, como comenta Salamé con Dutercq (2015: 113), “más que buscar la calidad, se busca quien será más

flexible con nosotros, quien nos causará menos problemas, quien va a ser menos exigente”.

En el caso portugués, como describen Silva y Sá (2017), desde los años noventa, el Ministerio de Educación ha venido dando señales de preferencia por un modelo de gestión de las escuelas públicas de educación obligatoria donde la figura del director pudiera centralizar la gestión y personalizar la responsabilidad (véase la figura del “director ejecutivo” en el Decreto-Ley 172/91). Sin embargo, las escuelas mayoritariamente optaron por el segundo modelo, más coherente con la tradición portuguesa de la gestión escolar derivada de la revolución portuguesa. A pesar de la preferencia de las escuelas de la naturaleza colegial de la dirección, el Decreto Ley 75/2008, en el marco de una reforma del régimen de gobierno de las escuelas, apuesta por sustituir a sus órganos de administración y gestión de naturaleza colegial por un órgano unipersonal –el director– en “quien puedan ser asentadas las responsabilidades por la prestación del servicio público de educación y la gestión de los recursos públicos puestos a su disposición”, como se afirma en el preámbulo del referido Decreto-Ley.

Se abandona, pues, la colegialidad tradicional y las prácticas de democracia directa en la elección de sus órganos directivos para, en su lugar, implementar un órgano unipersonal, el director, electo por un consejo general, un órgano colegial, configurando un paradigma sustancialmente distinto, concretado en la abertura de la escuela a fuerzas exteriores anteriormente consideradas extrañas a las esferas decisorias y a un alejamiento acentuado de los actores tradicionalmente más directamente implicados en las dinámicas escolares (Soares & Carvalho, 2015).

Entre dar autonomía a las escuelas para elegir sus órganos de dirección, e incrementar su dependencia de la administración, como un ejecutor de las políticas educativas (cambiantes, y diversas), sin profesionalidad propia, se ha movido la

dirección escolar en España. Este carácter ha sido acentuado por la última ley Educativa (LOMCE), al establecer mayoría de la Administración en la Comisión que lo elige. Por otro lado, la loable participación de la comunidad educativa en la elección de director ha derivado –más bien, en muchos casos– a un modelo corporativo, en el que la dirección llega estar “cautiva” de sus colegas, ha sido evidenciada por diversos estudios (Bolívar y Moreno, 2006).

#### **4. Carácter dual o híbrido: entre la administración y los colegas**

La dirección en España se ha movido entre el representante-delegado de la administración (central o regional), responsable ejecutor de la normativa; y el profesional delegado del conjunto del profesorado; dejando poco espacio propio para el desarrollo y ejercicio de la profesionalidad, por su dependencia de una o de otros. Como Viñao (2014: 407) comenta, en un buen estudio, es fuente continua de problemas, “la coexistencia entre un modelo funcionarial-burocrático de dirección y un modelo corporativo no antagónico del anterior”. Este *carácter híbrido* genera una falta de identidad profesional, de autonomía y de profesionalización. Como comenta Salamé con Dutercq (2015), cuando el director escolar representa tanto al establecimiento como a la administración, lo sitúan en una posición kafkiana: debe ejecutar las disposiciones requeridas por la administración, que –en ocasiones– pueden ir en contra de los intereses del centro escolar.. Su autoridad se basa en ser representante de la Administración, pero su legitimidad la tiene en cuanto representante del cuerpo docente (*primus inter pares*). Ambas lógicas (regulación burocrática y regulación profesional) no son coincidentes, en ocasiones se vivencian como enfrentadas. Algo similar acontece en Portugal. Así señala Barroso (2012), por una parte,

“una *lógica de tipo burocrático y administrativo*, en la que la escuela se percibe como un ‘servicio del Estado’, sujeto a una compleja red de normas que fortalecen la intervención directa de Administración, cuya función esencial es supervisar las normas y regulaciones; por otra, una *lógica corporativa de tipo profesional y pedagógico*, donde la escuela se percibe como una ‘organización profesional’ cuya administración colegiada disfruta de una relativa autonomía pedagógica y financiera, y en la que la dirección ejerce sus funciones más bien como un líder pedagógico que como un administrador delegado de la Administración central” (p. 60).

A nivel vivencial –en ocasiones– provoca una especie de esquizofrenia, al tener que responder a demandas paradójicas, cuando no contradictorias: lo que demanda la Administración o exige la normativa, y lo que estima debía hacerse en los contextos en que trabajan. Situación que suele saldarse, en uno y otro país, en una especie de “pragmatismo estratégico” (Barroso, 2015), gestionando y llevando la dirección según la coyuntura (entre compromiso y resistencia, entre aceptación y reacción), intentando aparentar cumplir las directivas de la Administración con lo que requiere su contexto particular.

Tanto en el caso portugués como en el español, el primer perfil se corresponde con el “gestor-administrador” y el segundo con el de “líder profesional”. La concepción *burocrática-administrativista*, donde el director de escuela se considera ante todo como un representante de la Administración en la escuela; y una concepción *corporativista, profesional y pedagógica*, donde el centro escolar se considera *primus inter pares*, un intermediario entre la escuela (especialmente entre los maestros) y los servicios de la Administración, normalmente para garantizar la defensa de los intereses pedagógicos y profesionales de los docentes frente a los mandatos de la administración, no son conjugables, y se viven a menudo como conflictivos.

En uno de los primeros estudios comparados del liderazgo escolar de la OCDE (Pont, Nusche, & Moorman, 2008) se proponían cuatro grandes ámbitos de mejora: a) *redefinir las responsabilidades* de los directores de escuela; b) *distribuir el liderazgo escolar*; c) desarrollar el liderazgo mediante *programas de formación* inicial, mentoring y de formación continua; y d) *hacer del liderazgo escolar una profesión atractiva*. En cada uno de estos ámbitos tenemos déficits en España. Por ejemplo, el d): hacer de la dirección escolar un ejercicio profesional atractivo. La falta continuada de candidatos, que debiera haber puesto en cuestión la elección, cuando no había, en algunos casos hasta el 40%, nada que elegir, así lo pone de manifiesto. Tanto por falta de incentivos en la carrera profesional (inexistente) como igualmente por incentivos económicos<sup>1</sup>. Al final, los mejores suelen decir. “no me compensa”, excepto si se precisan “puntos” para el concurso de traslados.

En cuanto a propuestas alternativas, al menos, tres cuestiones nucleares afectan a la dirección escolar: [1] *la selección y el modo de acceso*, [2] *la formación inicial y permanente*, como vía de profesionalización; y [3] *la evaluación de la dirección*. Avanzar en una dirección con capacidad de liderazgo pedagógico supone incrementar la profesionalidad mediante una formación bien orientada, que debe afectar al modo de acceso y selección de los directivos, y – en tercer lugar– obliga a replantear la evaluación de su ejercicio, tanto para el acceso como para la renovación o continuidad (Campo, 2018).

Un modelo que se calificaba de “democrático”, por ser elegido por el Consejo Escolar, pero que –en realidad no era– cuando de modo continuado la Administración Educativa ha tenido que

---

<sup>1</sup> El *Panorama de la Educación 2018. Indicadores de la OCDE. Informe Español*, editado por el INEE, señala en la pág. 64: “El salario mínimo de un director de primera etapa de Educación Secundaria es un 46% superior que el de un profesor para el promedio de países de la OCDE. En España supone una diferencia de un 23% favorable al salario de los directores”.

designar, al margen pues de procedimientos electivos, a más de la mitad de directores<sup>2</sup>. Con variaciones entre Comunidades así ha venido siendo hasta la actualidad. En algunos casos, por ejemplo, el País Vasco en 2009, hasta el 70% de las escuelas tuvieron un director o directora nombrados de forma obligada por la administración. El concurso de méritos para la seleccionar al mejor profesional no funciona cuando no hay candidatos o cuando solo hay uno, como sucede en la mayoría de los casos. Algo funciona mal en este modo actual de entender la democracia en la dirección cuando pocos quieren ser elegidos, o cuando una lógica colegial de naturaleza corporativa impide el ejercicio de un liderazgo pedagógico. Algo similar ha ido ocurriendo en Portugal (Silva y Sá, 2017) por la falta de profesores candidatos al “Consejo directivo”, teniendo que nombrar la Administración central para conseguir el funcionamiento efectivo de los órganos de gestión.

A la vez, otro tipo de regulaciones postburocráticas, como responsabilidad por los resultados, en una Nueva Gestión Pública, se vinculan a las anteriores. Como ha visto bien Joao Barroso (2012) esto suele generar inevitables tensiones, produciendo efectos contradictorios y distorsiones en el ejercicio de la dirección, dado que no es decidir entre A y no A, sino al tiempo las dos. En la toma de decisiones, particularmente conflictivas, debe poner en su lugar los dispositivos requeridos por la Administración, que van en contra de los intereses del establecimiento.

Esto ha generado una discusión entre las ventajas o no del procedimiento electivo y la necesidad o no de incrementar su profesionalización (Montero, 2008). Por otra, un modelo de dirección no profesional (docente que accede a la dirección), demanda la necesidad de una formación y profesionalización, que se ha tratado de suplir con determinados cursos de formación, una vez elegido y nombrado (Silva, 2013). En Portugal como en España, la

---

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, en 2006 solo el 49% de los candidatos a director de la escuela pública accedía al puesto a través de elecciones, según un Informe a la OCDE del MEC (2007) *Improving School Leadership: Background Report for Spain*. Ministerio de Educación y Ciencia. Disponible en "<https://www.oecd.org/spain/38529289.pdf>"

provisionalidad del cargo, dependiente de la elección, así como la ausencia una carrera formal especializada de directores escolares, torna frágil la necesaria formación, distinta de la docente.

En fin, este modelo de dirección escolar, colegiada por un lado, pero administrativista-burocrático, crecientemente se ha ido mostrando insuficiente para incidir en la mejora de resultados de la escuela. Como comenta Pont (2017: 149): “mientras no se resuelvan estos desequilibrios, lo que puede realizarse mediante un modelo de trabajo colaborativo entre docentes y dirección, será difícil ejercer un liderazgo eficaz”.

Se plantea ahora pasar de una dirección limitada a la gestión a un liderazgo educativo o *dirección pedagógica*, como factor de primer orden para incidir en la mejora de la educación. Además, una cultura escolar individualista y de privacidad, sobre todo en la educación secundaria, impide tomar la enseñanza como un compromiso y responsabilidad colectiva. Un conjunto de barreras culturales y estructurales limitan gravemente tanto el trabajo colegido de los profesores como el propio ejercicio de liderazgo pedagógico. Todo eso hace que, según datos recientes (OCDE, 2015: 84), España presente, comparativamente, uno de los índices más bajos de liderazgo pedagógico. En contraste, como constataba el primer Informe TALIS (OCDE, 2009: 191 y ss), en muchos países de un papel de “administrador burocrático” se está pasando a un líder para el aprendizaje.

En este marco, el liderazgo pedagógico de los contextos anglosajones puede ser de suma utilidad para potenciar dicha mejora, como muestran la literatura y experiencias que hemos revisado ampliamente en un libro reciente (Bolívar, 2019). Pero también hemos de ser conscientes que cambiar la cultura profesional exige alterar los papeles y relaciones entre los patrones existentes, rediseñando los espacios de trabajo, la formación de profesores, las estructuras organizativas y formas de pensar y desarrollar la enseñanza. En el contexto español partimos de una cultura escolar que ha impedido,

en gran medida, que los directivos escolares puedan ejercer un liderazgo pedagógico (Bolívar, 2006). Se suele entender que la labor de la dirección es administrativa, burocrática o de control, más que pedagógica, en especial si ello supone una intromisión en su actividad cotidiana o quehacer en el aula. Sin alterar dicha estructura, el liderazgo pedagógico de la dirección escolar corre el peligro de quedar en una buena propuesta pedagógica; pero retórica, sin posibilidad de implementación real (y generalizada) en nuestros centros educativos.

Hacer posible un liderazgo pedagógico exige cambios en la actual estructura organizativa. Cambiar un elemento –menos limitado a la normativa– sin hacerlo paralelamente en otros, sólo conduce a nueva retórica. Sin alterar sustantivamente los modos organizativos y la cultura escolar, apostar por el “liderazgo pedagógico” de la dirección puede ser una salida irreal, retórica, que actúe como un “distractor”. No obstante, como advertimos en otro lugar (Bolívar, 2012), una idea tan potente como la del liderazgo educativo, transferida de contextos anglosajones, tiene poco recorrido y pronto llega a agotarse si no se *realinean, con coherencia, otros elementos* de la política educativa y de la organización de las escuelas.

## **5. Otra gobernanza: Autonomía al servicio de la mejora**

Actualmente domina un cierto desengaño sobre la incapacidad de las reformas para cambiar de modo relevante la educación, en las aulas y las escuelas. Crecientemente se va extendiendo nuevos modos de regulación de la educación. Si una regulación burocrática se ha mostrado incapaz de mejorar significativamente la educación, en *otro tipo de gobernanza* se trata de dar mayores niveles de autonomía a las escuelas, articuladas por un liderazgo educativo, pero –en su lugar– en función de planes de mejora, deberán dar cuentas de la mejora producida (Barroso, 2003). Como concluye en



un reciente informe la Comisión Europea (European Commission, 2017), tras un análisis comparado de las políticas y las prácticas de gobernanza en los sistemas escolares europeos:

“Reformas de la gobernanza y de las políticas y prácticas son cruciales para abordar los desafíos relacionados con la calidad general de la educación escolar y, en particular, con respecto a la reducción de la brecha entre los alumnos aventajados y los más desfavorecidos [...]. En especial, una mayor autonomía de las escuelas sobre la gestión del personal y sobre la elaboración del currículum tiene un efecto positivo sobre la calidad; en particular si va unida a medidas que tiendan a responsabilizar a los actores y a mejorar el nivel de liderazgo educativo” (p. I).

En suma, estamos ante “nuevos modos de regulación” de las políticas públicas en educación (Barroso, 2006; Maroy, 2008). De una regulación jerárquico-burocrática que se rige por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento; se está pasando a una *regulación postburocrática*, en la que las normas a priori son muy escasas, importando los resultados alcanzados. En esta segunda se goza, pues, de amplios niveles de autonomía, lo que importa es responder, mediante proyectos propios o contrato-programa, de los niveles comprometidos. De este modo, con las particularidades propias en educación, se trata de la “nueva gestión pública”: dar capacidad para tomar decisiones propias pero –a cambio (*quid pro quo*)– rendir cuentas, mediante los correspondientes mecanismos de evaluación. A nivel discursivo nos hemos hecho eco en España, pero con escasos intentos de implementación (con alguna excepción como Cataluña, durante breve tiempo)

Ante esto cabe decir que la verdadera autonomía no puede construirse sin confianza. Toda la regulación burocrática es expresión continuada de desconfianza.

Actualmente se piensa que la confianza relacional es un elemento esencial, tanto para los esfuerzos del Estado para mejorar las prácticas, como para las reformas educacionales que aspiran a profundizar las capacidades técnicas de los profesores (Bryk y Schneider, 2002). Confiemos en nuestro profesorado, en nuestros directivos, en los agentes educativos, en que lo que hacen es para responder mejor a los problemas. Pero la confianza no supone abandono en la práctica o dejar a las escuelas solas, al contrario, precisan más apoyo, pero personalizado y singular. Además, como contrapunto a la confianza, se deben tener previstos dispositivos para cuando la confianza depositada no ha sido correspondida en un buen uso al servicio de la mejora de la escuela.

Las escuelas como organizaciones, como ha mostrado la sociología de la enseñanza, están “débilmente articuladas”, funcionando cada uno independientemente en su aula. Por eso, transferir la responsabilidad de la mejora a las propias escuelas lleva poco lejos, cuando éstas, están débilmente articulados, funcionando cada uno independientemente en su aula. Sin un liderazgo pedagógico fuerte no cabe autonomía de la escuela. La dirección escolar cuenta con un escaso margen para tomar decisiones, que vienen determinadas por el desarrollo. Además, las posibilidades de intervenir en asuntos de gestión de personal, alumnos o financiación, por poner algún ejemplo, son muy limitadas en las escuelas públicas. Pont (2017: 148) “el director tiene un margen de acción reducido, al no poder seleccionar su personal o tener que administrar el difícil equilibrio entre su función, el Consejo Escolar y el claustro de profesores, donde los docentes gozan de mucha independencia”.

## **6. Para concluir: Otra gestión escolar de la educación**

En los escenarios inciertos actuales, donde se han producido grandes transformaciones sociales y políticas, alejados de la seguridad de los principios en que se ha asentado la educación en la modernidad, las políticas educativas han de ser reestructuradas. Se imponen otras formas de regulación, en una *nueva gobernanza* en educación, donde la autonomía en la gestión y desarrollo del currículum por las propias escuelas toman un lugar central. Por tanto, actualmente se ha llegado a considerar que el núcleo del cambio educativo se sitúa, no a nivel micro de la sala de clase ni en el macro de las estructuras del sistema, sino en *ese nivel meso o intermedio* de la estructura del sistema que son las condiciones organizativas del establecimiento escolar. La escuela, cada escuela se constituye, así, en el epicentro de cualquier esfuerzo de mejora, como contexto de formación e innovación.

La autonomía y la flexibilidad son instrumentos que permiten a las escuelas mejorar la calidad del trabajo educativo, sin los cuales no se puede conseguir un éxito educativo para todos (Barroso, 2004). De este modo se quiere hacer frente a algunos de los problemas que arrastran nuestros sistemas educativos: unos programas curriculares inabarcables, escasa autonomía de los centros escolares públicos, división parcelada de asignaturas con escasa horizontalidad y transversalidad curricular, y una evaluación educativa en exceso uniformadora. Esto permite que cada escuela pueda tomar, dentro del marco general, sus propias opciones curriculares pudiendo pasar de una combinación total o parcial de disciplinas, por la alternancia, a lo largo del curso, de períodos de funcionamiento disciplinar con períodos de funcionamiento multidisciplinar, en trabajo colaborativo, mediante el desarrollo de trabajo práctico o experimental con recurso a desdoblamiento de clases u otra organización.

Como síntesis de nuestra propuesta, frente a un *gobierno tradicional* en la educación, donde una regulación homogénea y vertical, promovida desde la modernidad, ha dejado de dar respuesta a las problemáticas singulares y diversas de cada escuela, en su lugar, en una *nueva gobernanza*, se propone reconocer a cada escuela capacidad para adoptar soluciones propias y personalizadas a sus necesidades particulares. Por eso, se están extendiendo nuevos *modos de regulación* en las políticas educativas: de una tradición histórica centralizada; a una estrategia que sitúa el núcleo de dicho cambio en la autonomía de gestión y curricular, así como su articulación en un liderazgo educativo.

La autonomía *precisa ser articulada* en las escuelas y gestionada por los equipos directivos. Esto obliga a replantear la dirección escolar, tal como la tenemos establecida, para que los equipos directivos puedan dar una unidad de acción y coherencia para asegurar buenos aprendizajes a todos los estudiantes, sin depender contingentemente del voluntarismo o compromiso individual de cada docente.

La autonomía de gestión y curricular debemos inscribirla, por un lado, en los planteamientos pedagógicos que pretenden adecuar y ajustar el currículum y las actividades de enseñanza y aprendizaje a las características y necesidades del alumnado y al contexto de cada escuela, como está haciendo con éxito Portugal (Bolívar, 2018). No obstante, en una autonomía de gestión y curricular el Estado ha de seguir conservando su papel regulador de la educación para preservar –entre otros principios– la igualdad y equidad del servicio público de educación. En cualquier caso, paralelamente, exige una responsabilidad por los resultados, dando cuentas de la mejora producida.

En fin, de un paradigma de cambio “gestionado” desde fuera, se propone

caminar a otro que capacite cada escuela para cambiar desde dentro. Por eso, se ha de posibilitar la construcción de la capacidad de cambio (*'capacity-building'*) de las escuelas y contar con un contexto de apoyo externo, al tiempo que presión para cambiar (Stoll, 2009). Sin dicha capacidad interna, hemos comprendido que los esfuerzos de innovación y cambio quedarán a la larga marginalizados. Los mejores diseños o reformas educativas están condenados a fracasar si no se cuenta con escuelas capacitadas para llevarlas a cabo. Dentro de la tradición de mejora de la escuela (*'school improvement'*), entendemos la capacidad de mejora de la escuela como la creación de condiciones y procesos que posibilitan el desarrollo de la escuela. Por tanto, actualmente se ha llegado a considerar que el núcleo del cambio educativo se sitúa, no a nivel micro de la sala de clase ni en el macro de las estructuras del sistema, sino en *ese nivel meso o intermedio* de la estructura del sistema que son las condiciones organizativas del establecimiento escolar.

Se precisan, pues, políticas de *fortalecimiento del rol directivo*, particularmente en aquellos casos como el español en que, institucionalmente, ocupa una posición inestable. Esto requiere y demanda, paralelamente, unas *condiciones estructurales* (de recursos, autonomía, profesionalización) para que una buena dirección sea posible. Al tiempo, como señalamos posteriormente, es preciso cambiar los procesos de selección, formación (inicial y permanente), evaluación de la dirección y su reconocimiento.

## Referencias

ALMEIDA, J. A. de. (2011). “Autonomia e gestão das escolas públicas. O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril”. *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 55 nº 3, pp. 1-9.

BARROSO, J. (Ed.) (2003). *A Escola Pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA.

BARROSO, J. (2004). La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués. *Revista de Educación*, núm. 333, pp. 117-140.

BARROSO, J. (Org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa-Unidade de I&D de Ciências da Educação.

BARROSO, J. (2012). La gestion scolaire, entre modernisation et exigence démocratique. Le cas du Portugal. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 60 (septiembre), pp. 55-64.

BARROSO, J. (2015). La régulation locale de l'éducation et la direction des établissements scolaires au Portugal. *Recherche et formation*, nº 78, pp. 81-94.

BOLÍVAR, A. (2006). A Liderança Educacional e a Direcção Escolar em Espanha: Entre a Necessidade e a (Im)posibilidade. *Administração Educacional*, nº. 6, pp. 76-93.

BOLÍVAR, A. (2012). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe.

BOLÍVAR, A. (2015). “The Comprehensive School in Spain: A Review of its Development Cycle and Crises”. *European Educational Research Journal*, vol. 14 nº 3-4, pp. 347-363.

BOLÍVAR, A. (2018). “Portugal se mueve: Autonomía y Flexibilidad curricular para promover el éxito escolar para todos”. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 495, pp. 20-26.

BOLÍVAR, A. (2019). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico*. Madrid. La Muralla.

BOLÍVAR, A. y MORENO, J.M. (2006). “Between Transaction and Transformation: The role

of school principals as education leaders in Spain”. *Journal of Educational Change*, vol 7 nº 1-2, pp. 19-31.

BRYK, A.S., Y SCHNEIDER, B. (2002). *Trust in schools: A core resource for improvement*. Nueva York, NY: Russell Sage Foundation.

CAMPO, A. (2018). “La selección de los directivos escolares en España: un diagnóstico preocupante”. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 490, pp. 66-72.

CASTANHEIRA, P. y COSTA, J.A. (2011). “From a collegially elected council to a director: The evolution of Portuguese school management”. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, vol. 15 december, pp. 2007–2011.

CONNOLLY, M. et al. (eds.) (2019). *Handbook of School Organization*. Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.

DARLING-HAMMOND, L. (2001). *El derecho de la educación. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.

ELMORE, R.F. (2003). “Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación”. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, vol. 7 nº 1-2, pp. 9-48.

EUROPEAN COMMISSION (2017). *Study on governance and management policies in school education systems. Final report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EURYDICE (2008). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid: CIDE-Centro de Investigación y Documentación Educativa, Ministerio de Educación y Ciencia.

MAROY, C. (2008). “Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d=enseignement en Europe?” *Sociologie et sociétés*, vol. 40 nº 1, pp. 31-55.

OCDE (2009). *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Paris: OCDE Publishing.

OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas*. Madrid: Fundación Santillana.

- PONT, B. (2017). *Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (Tesis doctoral).
- PONT, B., NUSCHE, D. y MOORMAN, H. (2008). *Mejorar el liderazgo escolar: Política y prácticas*. París: OCDE.
- SILVA, G. (2013). “Preguntas fundamentales sobre la formación en administración educativa”. *Organización y Gestión educativa*, vol. 21 nº 2, pp.12-18.
- SILVA, G. Y SÁ, V. (2017). “O diretor escolar em Portugal: formação e perfil profissional”. *Espaço do Currículo*, vol.10 nº 1, pp. 62-81.
- SALAMÉ, J. y DUTERCQ, Y. (2015). “Convergence et spécificités nationales de la direction des établissements scolaires en Europe”. *Recherche et formation*, nº 78, pp. 111-117.
- SOARES, T. S. & CARVALHO, M. J. (2015). “Racionalidades e representações na eleição do diretor da escola pública portuguesa”. *Revista Lusófona de Educação*, nº 30, pp.123-138.
- STOLL, L. (2009). “Capacity Building for School Improvement or Creating Capacity for Learning? A Changing Landscape”. *Journal of Educational Change*, vol. 10 (2/3), 115-127.
- TYACK, D., y TOBIN, W. (1994). The Grammar of Schooling: Why Has it Been so Hard to Change? *American Educational Research Journal*, 32(3), pp. 453-479.
- TYACK, D. & CUBAN, L. (1995) *Tinkering toward Utopia: A Century of Public School Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press [Ed. Esp.: *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000].
- VIÑAO, A. (2004). La dirección escolar: un análisis genealógico-cultural. *Educação* (Porto Alegre), 27 (53), 367-415. También en M. Fernández Enguita y M. Gutiérrez Sastre (coords.). *Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario* (pp. 35-81). Madrid: Akal, 2005.