

LIDERAZGO EDUCATIVO Y REESTRUCTURACIÓN ESCOLAR¹

Antonio Bolívar (Universidad de Granada)

INTRODUCCIÓN

El proceso de racionalización característico de la modernidad, como teorizó Max Weber y la Escuela de Francfort, nos ha legado *organizaciones burocráticas* que, progresivamente, se han ido mostrando incapaces de hacer frente a las condiciones más volátiles o turbulentas en nuestra situación postmoderna, caracterizada por flexibilidad, adaptabilidad, creatividad, complejidad, continuo cambio o incertidumbre. La modernidad – además– ha confiado en que una *renovada* administración de las organizaciones podía conseguir una creciente mejora. La organización taylorista o fordista del trabajo ha motivado una división (social y técnica) por funciones de los procesos de trabajo, en una estructura en gran medida piramidal. En la medida que, en nuestra actual coyuntura, se está vislumbrando y sintiendo la necesidad de organizaciones escolares más flexibles, capaces de adaptarse a contextos sociales turbulentos y borrosos, también la función del liderazgo –como vamos a analizar– quedará seriamente resituada.

Frente a la tendencia planificadora dominante en la segunda mitad del pasado siglo, que Darling-Hammond (1995) llama la “falacia de la inteligencia jerárquica”, donde los niveles más altos del sistema creen estar más informados (además de autorizados) para la toma de decisiones que las propias bases; se produce una quiebra (cuando no desengaño), surgiendo la visión de que la política estandarizada es –por sí misma– incapaz de provocar la deseada mejora. En su lugar, en un nuevo paradigma para estimular y apoyar el cambio educativo, las políticas educativas deben posibilitar y apoyar que los actores locales y los propios centros (*bottom-up*) tengan capacidad para tomar sus propias decisiones, pues sólo ellos están en condiciones de analizar y responder a los problemas y necesidades de sus propios contextos.

El “nuevo liderazgo” se sitúa en este marco actual. En efecto, como analizaremos, en una organización no burocrática, que debe capacitar e involucrar a sus miembros, el mito del héroe individual que dirige a la tropa, como ha dicho Peter Senge, ha dejado de ser creíble y, menos aún, legítimable. Tampoco sus formas reactualizadas bajo líderes “visionarios”, “carismáticos” o –más modernamente–, “morales”, son ya aceptables; en la medida en que se convierten en disfuncionales, al bloquear el desarrollo de la organización. En una época “postheroica”, importará ahora –como ha descrito, entre otros, Bryman (1996)– articular la realidad organizativa en torno a unas metas, resultado de una reflexión colegiada sobre la misión de la organización, haciendo frente a los retos actuales y a las demandas previsibles del entorno. De ahí incluso que se hayan vuelto estrechas formulaciones estrictamente pedagógicas (“liderazgo instructivo”), para exigir ahora dimensiones transformadoras. El liderazgo empieza a verse como una tarea distribuida, más democrática, “dispersada” en el conjunto de la organización, en lugar de algo exclusivo de los líderes formales. De este modo se habla, como recoge este Congreso en una Mesa de trabajo, de promover el liderazgo

¹ Conferencia en el *I Congreso Nacional sobre Liderazgo en el Sistema Educativo Español*. (Córdoba, 28-31 de marzo de 2001). Departamento de Educación de la Universidad de Córdoba. Publicado en *Actas del Congreso*, pp. 95-130.

múltiple de los profesores, pues una organización no aprenderá mientras se fomente que continúe dependiendo de una persona.

Como nos haremos eco en esta ponencia, en los últimos quince años se ha empezado a cuestionar cómo las escuelas están organizadas y, consecuentemente, cuál deba ser el papel del liderazgo. Ambos precisan –se argumenta– ser “reinventados”, pues las actuales estructuras escolares no apoyan suficientemente una enseñanza y aprendizaje efectivos. Si se propugna rediseñar las estructuras organizativas y relaciones en los centros, esto necesariamente repercute en cómo haya de ser la dirección de los centros. Como señalan dos especialistas sobre el tema (Hart y Murphy, 1994: 152), “consecuentemente, la interacción entre escuelas reestructuradas, capacitación de profesores y padres, y directivos llegan a ser componentes críticos de una reforma exitosa”.

Lo que sucede es que si ya el término “liderazgo” es indefinido, por el poder seductor e hipnotizador que suele ejercer; en nuestro caso, le pasa algo parecido a “reestructuración”, que ha venido a significar cualquier propuesta de reforma en los noventa, agrupando un amplio espectro de tendencias, no todas congruentes e incluso ideológicamente contradictorias. Ambos términos se prestan a toda suerte de equívocos. Por eso, un doble reto inicial, será precisar los contornos que los delimitan.

Por lo pronto, cabe decir, que el movimiento de “reestructuración” supone, yo diría de entrada, un *doble cambio en el marco de plantear el liderazgo*:

[1] En lugar de ver (según sucedía en el “liderazgo pedagógico” o instructivo) cómo en una estructura organizativa ya dada (no puesta en discusión), qué tipo de conductas directivas están positivamente asociadas con la satisfacción o compromiso en el profesorado y con niveles más altos de consecución de aprendizajes del alumnado; se da la vuelta al asunto, para concentrarse en “*crear los roles y estructuras que apoyen y promuevan las prácticas educativas que deseamos*” (Sikes y Elmore, 1989: 78). El problema, pues, se plantea al revés: no se pretenden ver qué prácticas de liderazgo son adecuadas en un contexto organizativo dado, y prescribir una lista de atributos exhortando a llevarlos a cabo; más radicalmente, se propone cambiar las estructuras para que tengan lugar las acciones deseadas. Las estructuras organizativas actuales –se diagnostica– impiden los roles deseados, por lo que cambiar las prácticas docentes para hacerlas más efectivas (cambios de “primer orden”) debe situarse al nivel más básico de modos y estructura organizativa de la escuela (cambios de “segundo orden”).

Como, con su habitual maestría, dice Eisner (1998: 25), “cuando la estructura de la escuela entra en conflicto con nuestras aspiraciones o con las innovaciones que tenemos la esperanza de introducir, es muy probable que la estructura altere la innovación o modifique la aspiración, y no lo contrario. La escuela cambia el mensaje que ingresa más de lo que el mensaje nuevo puede cambiar a la escuela”. Justamente porque la mayoría de reformas tratan de introducir cambios en la estructura existente, quedan –al final– embebidas, absorbidas o acomodadas por ellas.

Aprendiendo estas lecciones, el movimiento de “reestructuración” quiso bienintencionadamente incidir en la estructura organizativa (modos como se definen el tiempo, espacio, roles o currículum), pensando que alterarla es condición previa del cambio didáctico. Como en un trabajo programático planteaban Sykes y Elmore (1989), no se trata –como clave de la mejora– más que hacer las *escuelas gestionables*, en lugar de pensar que se

puedan gestionar bien en estructuras dadas que lo impiden. Así argumentaban, “*en su lugar debemos crear condiciones para la invención de nuevas estructuras que permitan la emergencia de liderazgo sobre una amplia base*”. Más específicamente, sobre el liderazgo proponían, para romper con la estructura burocrática heredada, “desacoplar” (*uncoupling*) el liderazgo del rol formal ocupado, pudiendo emerger múltiples liderazgos informales; y –al tiempo– romper con la uniformidad de estructuras, posibilitando estructuras propias en cada centro.

[2] El segundo marco, no propiamente organizativo o pedagógico, es *social y político*: cambios en el final de milenio (descentralización, autonomía, transferencia de modos de gestión privados, entre otros). Se pretende configurar los centros educativos como “sistemas más abiertos”, donde se vean influenciados e impelidos por las demandas y relaciones con el entorno, para hacerlos que se “muevan” en unos casos, o se esfuercen por sobrevivir en otros. Todo ello se inscribe, por un lado, dentro de una mercantilización del espacio social y de los servicios públicos. El discurso retórico acerca de la escasa efectividad de las burocracias del sector público, y –por contraposición– la calidad generada por la “mano invisible” del mercado, conduce a entender que la “calidad” de los servicios educativos vendrá dada cuando se subordinen a las demandas de los clientes. Por otro, unido a lo anterior, están las nuevas formas de *gestión de las organizaciones y del trabajo*: modos postfordistas de organización, caracterizadas por la flexibilidad, adaptabilidad al cambio, colaboración, competitividad, descentralización y autonomía de cada unidad organizativa, aprendizaje conjunto y continuo, orientación hacia la resolución de problemas, innovación internamente generada, pocos niveles de jerarquía formal, etc.

Este conjunto de condiciones están motivando una cierta reconversión, rediseño o “reestructuración” del lugar y papel de la escuela, tal como quedó configurada en el proyecto ilustrado de la modernidad. Esta reconversión afecta a elementos nucleares del sistema, como son los modos de enseñanza y aprendizaje, los roles y responsabilidades, y –muy especialmente– las relaciones con padres y comunidades, que confluyen en lo que se ha dado en llamar movimiento de reestructuración o reconversión del sistema escolar.

Si por un lado, para llevar a cabo el primero (cambiar estructuras para mejorar las prácticas docentes), era preciso un marco político y administrativo más flexible; por otro, esta flexibilidad se ha puesto al servicio de la *ideología neoliberal* en alza. Una de las tesis que mantendremos es que este bienintencionado marco, aparte de haber olvidado algunas dimensiones (qué currículum y para qué ciudadanía), ha acabado siendo atrapado por el segundo (marco político, económico y social). La lógica pedagógica ha sido subsumida, cuando no instrumentalizada (eso sí, de un modo sutil), por la lógica política (lemas neoliberales de calidad, eficiencia o competencia intercentros). Así, cuestiones largamente reivindicadas como mayor autonomía en el desarrollo del currículum y ejercicio de la profesión docente han acabado, en un cierto cóctel explosivo que decía Escudero (1994), subordinados a proyectos educativos diferenciados para facilitar la elección de clientes, con distinta capacidad de consumo; lejos de una ciudadanía que se esfuerza con su sistema escolar por lograr una mayor igualdad.

Personalmente desde hace tiempo me he preocupado e interesado por el fenómeno de la “reestructuración” del ámbito anglosajón. Al igual que el profesor Escudero (1994, 1997), he pensado que entender determinadas propuestas reestructuradoras que nos estaban llegando junto a la reforma LOGSE (desarrollo del currículum por los centros o proclamas de autonomía), exigía situarlas en el contexto de donde provenían. Así, en 1993 presenté un

primer balance en un encuentro del Grupo ADEME (Las Palmas) y en una ponencia en el *Simposium Internacional "Descentralización y evaluación de los sistemas educativos europeos"*, organizado por la Comparative Education Society in Europe (CESE) en Granada, posteriormente publicado (Bolívar, 1996). Al año siguiente reincidí en el tema con motivo de la Autonomía Institucional de los Centros Docentes, en un Congreso organizado por el ICE de Deusto (Bolívar, 1994). Ya en 1996 (IV Congreso Interuniversitario de Organización Escolar, Tarragona) en una comunicación ("¿Qué hemos aprendido de la "segunda ola"? No basta reestructurar los centros") comencé a hacerme eco de los análisis que atañían sobre lo que estaba dando de sí la reestructuración. Posteriormente (Bolívar, 1999), he vuelto al tema con motivo del dilema entre estructura y cultura, o dentro del campo (Bolívar, 2000a) de las organizaciones que aprenden. Más recientemente (Bolívar, 2000b), he realizado una revisión crítica de lo que ha dado de sí la llamada a configurar los centros como comunidades, uno de los componentes de la reestructuración.

1.- ENMARCANDO LA "REESTRUCTURACIÓN"

"Reestructurar" (*restructuring*) o rediseñar se relaciona con otros términos como reconstruir, reinventar, reformular, transformar o alterar. El profesor Juan Manuel Escudero (1994; Escudero y otros, 1997: 78) sugirió que, más castellano o familiar, sería traducirlo por "reconvertir", pues –aunque pareciera un tanto fuerte, como le mostré–, en último extremo, comentaba –con razón– lo que está en juego es un drástico trastocamiento del sistema, alterando el modelo de escuela y escolarización vigentes. De ahí, señala, que suponga una remodelación de todos los elementos nucleares de los sistemas educativos; transformando o reinventando la educación en la nueva centuria.

En los noventa el término impreciso, ambiguo o *vago* de "reestructuración" escolar – como ha dicho Tyack (1990)– llega a convertirse en uno de los más en *boga*. Comienza una ola en que gran cantidad de trabajos educativos emplean el término, permitiendo acomodar "reestructuración escolar" a una variedad de propuestas sobre las soluciones a la educación americana. Como ya evidenciaba Elmore (1996: 20):

"El tema de la reestructuración escolar puede dar cabida a una diversidad de concepciones acerca de lo que es discutible en la educación estadounidense, así como a una diversidad de soluciones favorecidas por ciertos grupos de intereses en busca de problemas. Como el tema de la reestructuración escolar es flexible e inespecífico, funciona bien como punto de reunión y reanimación para reformadores. Pero una vez definido el tema, puede empezar a dividir más bien que a unir a diversos intereses políticos. (...) Es decir, ¿hay suficiente miga detrás de las propuestas de reestructuración como para constituir un programa de reformas, y si la hay, qué problemas políticos y prácticos ocasiona el programa?"

De este modo, en la pasada década, ha llegado a aglutinar todos los planteamientos sobre qué aspectos fundamentales de la educación deben ser "reestructurados" (o "reconvertidos") para responder a los retos del siglo XXI. Como eslogan y lema educativo, se convierte en un paraguas bajo el que se acogen una plétora de prácticas, con significados muy diversos y plurales. Las razones de esta ambigüedad provienen, básicamente, entre otras razones, como hemos apuntado antes, de que se mezclan una orientación *política* (reformulación de la gestión del servicio público) con otra propiamente *pedagógica* (mejora de la acción educativa). No diferenciarlas podría inducir a pensar que la segunda se pueda

lograr con la primera, cuando –aparte de que las motivaciones y lógicas de acción son distintas– lo más fácil, como ha sucedido, es que la orientación pedagógica quede atrapada instrumentalmente por la lógica política.

Frente a medidas *intensificadoras* del período anterior, la reestructuración propone una autonomía de gestión de los centros escolares, junto a una redefinición de roles y funciones de todos los actores del sistema. El compromiso y la apropiación del cambio (*ownership*) y una mayor capacitación y poder (*empoverment*), quieren ser la antítesis de una burocracia y visión jerárquica de las organizaciones. Se incluyen, así, dentro de la ola de reestructuración, mecanismos mercantiles de elección, profesionalización y capacitación del profesorado, descentralización y gestión basada en el centro, desregulación y autonomía, implicar a los padres en la educación de sus hijos, estándares y test nacionales de currículum, nuevas formas de rendimiento de cuentas, cambios básicos en el currículum y la enseñanza, etc. Con todo, el núcleo de la reestructuración estaría tanto en un lado estructural (descentralización): rediseñar los centros y el trabajo escolar, responsabilidad de los resultados, relaciones con la comunidad, o nuevos modos de dirigir los centros; como en dar a los profesores un papel activo en el desarrollo curricular: incrementar su profesionalidad (“*empowered*” *teachers*), y en hacer del centro una comunidad para los profesores y alumnos.

Estos cambios afectan, como dice Raywid (1996), a la manera como están dirigidas las escuelas, pues de otro modo dichas mejoras no tendrán lugar. Como veremos *infra*, alteran el papel de la dirección y amplían el “locus” donde se haya de situar el liderazgo. Por su parte, Hart y Murphy (1994: 152) argumentan “que las reformas de deregulación y tener que dar cuentas se está viendo como algo que altera significativamente el trabajo y expectativas del rol de los directivos”.

Un tanto escépticamente, ya en 1990, David Tyack señalaba que el movimiento de “reestructuración escolar” se inscribe en la larga historia de ciclos de reformas, donde mediante estos dispositivos discursivos se depositan amplias expectativas de alcanzar –parcheando– la utopía. Las nuevas expectativas y demandas sociales se trasladan políticamente a las propuestas de reformas educativas. Los expertos educativos, por su parte, en una ciencia siempre plegada (y pagada) al poder político, avalarán tales reformas. Cuando aparezcan déficits o promesas incumplidas, será momento para iniciar una nueva reforma, que continúe demorando los anhelos de utopía.

2.- CONTEXTUALIZANDO ESTA (“SEGUNDA”) OLA DE REFORMAS

Con “reestructuración” nos referimos –en primer lugar– a un fenómeno y discurso político y educativo propiamente norteamericano, que –no obstante– tiene derivaciones y coincidencias paralelas e importantes en Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña (*Better School*, 1985). Y en la medida en que estas orientaciones se han extendido en el mundo occidental, estarían representadas en diversas medidas en políticas educativas europeas, y en los nuevos lemas que en España han entrado con motivo de la Reforma Educativa, especialmente a partir de 1994-95.

Se ha dado en llamar “primera ola” (*first wave*) de reforma, la política promovida en los ochenta (1982-86) por los gobiernos conservadores basada en una estrategia de control (presente en el alarmista informe “Una nación en riesgo” de 1983, realizado por la National

Commision on Educational Excelence). Se pretende restaurar la calidad del sistema educativo mediante madatos *top-down* y, de este modo, recuperar la preeminencia económica (y militar) de los Estados Unidos. Es el momento en que, a partir de comparaciones internacionales del nivel educativo de la población americana, se diagnostica un bajo nivel que impide una competencia internacional, por lo que –con un modelo burocrático de instituir la mejora– se establecen controles centralizados y estándares. “A lo largo de la centuria, dice Tyack (1990), los americanos han empleado las estadísticas para demostrar crisis sociales y, de este modo, justificar los remedios educativos”. Los reformadores creen que el “laissez faire” de los sesenta y setenta, época de los proyectos curriculares primero y de la implementación a nivel de centro después, ha fracasado, siendo necesario imponer requerimientos desde un nivel central, volviendo a lo básico (“back to basics”).

Sin embargo, pronto se pone en evidencia que estas estrategias centralizadas han tenido poco impacto en los niveles de consecución de los alumnos, no produciendo los resultados esperados. Al contrario, han abocado al sistema escolar a una burocratización, ahora juzgada críticamente como culpable del fracaso de loables intentos reformadores, de distorsionar el proceso de enseñanza, de paralizar el desarrollo de los centros, etc. Como concluye en una revisión del asunto Fullan (1994: 187): *“los mandatos de reformas centralizadas han tenido un escaso impacto en la mejora educativa. Esta fracaso ha llevado a concluir que sólo reformas descentralizadas, localmente dirigidas, pueden ser exitosas. La Gestión Basada en la Escuela ha sido la manifestación más prominente de este énfasis”*.

	“Primera ola” (1983-86)	“Segunda ola” (1986-95)
Reformas	Centralizada. Gerencialista. La mejora es dependiente de programas diseñados por expertos, generalizable a los centros.	Descentralizada. Dar protagonismo a los centros y profesorado. Mercantilización de los servicios públicos.
Centros	Organizaciones burocráticas uniformadas. Implementación de las políticas educativas.	Realidades construidas socialmente. Autonomía y gestión basada en el centro.
Dirección	Gestión jerarquizada. Cumbre de la pirámide.	Decisiones compartidas. Liderazgo dinamizador y transformador.
Profesorado	Ejecutar y aplicar programas externos, prácticas docentes uniformes.	Reprofesionalización y capacitación. Agentes activos, líderes en su respectivo ámbito.
Currículum	Plan determinado, diseñado por expertos para implementar fielmente por los centros.	Reconstrucción de manera abierta por los centros. Enseñanza para la comprensión.

Cuadro 1: *Diferencias entre la primera y segunda ola de reformas*

Comienza entonces, como ha sucedido en otros tiempos, en un cierto viaje de ida y vuelta, como las olas, un nuevo diseño organizativo de los centros, donde se espera que la mejora de la enseñanza en el aula provenga, más que del “control”, del “compromiso” activo del profesorado, lo que supone estrategias descentralizadas de cambio. Esta “segunda ola” (*second wave*) se centra en ajustar las estructuras educativas y las prácticas docentes, para lo que se proponen cambios fundamentales en el gobierno de las escuelas, currículum, enseñanza, e interacción entre los centros escolares y sus respectivas comunidades. Sólo con un rediseño a este nivel estructural, la excelencia y calidad podría ser asegurada de modo continuo. Por todo ello se han planteado nuevos diseños organizativos de los Centros, que

posibiliten un reprofesionalización de la fuerza de trabajo mediante un desarrollo profesional. Como destacó en su Informe el Holmes Group (1986: 67) “*si queremos la construcción de una genuina profesión de la enseñanza, los centros escolares tendrán que cambiar*”.

El diseño y desarrollo local del currículum puede, en efecto, provocar un mayor *compromiso* y capacidad para cambiar de los centros. Como vió bien Rowan (1990: 354), al contraponer ambas estrategias (control vs. compromiso),

“la estrategia de compromiso rechaza el control burocrático como un modo de mejora escolar y, en su lugar, aboga por desarrollar planes de trabajo innovador que apoyen la toma de decisiones del profesorado y el incremento de compromiso en las tareas de la enseñanza. El supuesto de este enfoque es que las prácticas de gestión colaborativas y participativas desatarán la energía y los conocimientos de los profesores comprometidos y, por tanto, traerán consigo una mejora en el aprendizaje del alumno”.

Las escuelas deben “reinventar” la enseñanza y el aprendizaje, los roles y responsabilidades, las relaciones con padres y comunidad, en modos que provoquen un mejor y más productivo aprendizaje de los alumnos. Como dice Linda Darling-Hammond (1995: 157): “en contraste con los mecanismos de rendir cuentas usados durante algunas décadas para imponer la estandarización de procedimientos de las escuelas, las políticas deberán apoyar individualmente las estrategias apropiadas de enseñanza y formas responsables de organización escolar que puedan producir el éxito para los diversos aprendices”. “La tendencia de la política educativa –continúa diciendo (pág. 160)– en las pasadas décadas ha sido asumir que el personal de las escuelas requiere escaso conocimiento, capacidad o compromiso ético; y consecuentemente prescribir prácticas de acuerdo con lo que precisamente las escuelas deben hacer y cómo deban hacerlo. Muchas de estas prescripciones entran en conflicto con otras y están frecuentemente basadas en una mala comprensión de cómo los alumnos aprenden y cómo ocurre la buena enseñanza; pero el enfoque *top-down* está de acuerdo con los actores políticos, porque preserva la ilusión de control y provee una pretensión de rendimiento de cuentas”. Es entonces cuando cobra todo su relevancia crear nuevas formas y lugares para el desarrollo profesional (*empowerment*) y capacitación interna de los centros.

Esta propuesta de hacer cambios estructurales, lógicamente, fue bien acogida por políticos y administradores. Como evalúa Elmore (1995b), al fin y al cabo, prefieren dichos cambios estructurales porque son más visibles y tienen un alto valor simbólico, capaz de dar legitimidad política; son también más fáciles de hacer, y están de acuerdo con su creencia connatural de que las estructuras ejercen una fuerte influencia sobre los restantes componentes. Pero, como señala Escudero (1999: 90), “la sustitución de políticas de mejora de la educación centralizadas por la actual recomposición interna de responsabilidades y cometidos de los centros y profesores está suponiendo, de un lado, la adopción de nuevas y necesarias perspectivas sobre qué deben ser los centros como instituciones, así como también qué tipo de profesionales han de ser los docentes, sin olvidar aquellas que formulan diversos interrogantes sobre los modelos de funcionamiento y organización de los centros en orden a buscar una mejor educación”.

Más allá de esta historia interna, el verdadero contexto, son los cambios significativos a que estamos asistiendo en la forma como el Estado deba hacerse cargo de la educación de

los ciudadanos, que altera el modelo surgido en la postguerra con el Estado de Bienestar. Desde mediados de los setenta, agudizado en los ochenta, la fórmula socialdemócrata del Estado de bienestar (“igualdad de oportunidades educativas”), empieza a encontrar problemas. La salida es revalorizar el mercado, reformulación de las relaciones del Estado con el sector privado, y la *adopción de nuevos modelos de gestión pública preocupados por la eficacia y eficiencia* (“new public management”), unido a una redefinición de los derechos sociales. La retórica desplegada sobre la escasa efectividad de las burocracias del sector público, y –por contraposición– la “calidad” generada por el mercado, están conduciendo a entender que la “calidad” de los servicios educativos la determinan las demandas y grado de satisfacción de los clientes.

Esto se ve muy claro en las propuestas de Chubb y Moe (1988, 1990), que tuvieron un fuerte impacto. Si queremos incrementar la efectividad de los centros, ésta no vendrá por nuevas normativas, sino por romper con el monopolio protegido del sistema escolar. Es preciso desburocratizar los centros, abriéndolos al entorno y presiones de los clientes. La autonomía y la descentralización se convierten en piezas esenciales para que sea posible el control por el mercado (elección de los padres). Al competir entre ellos por conseguir alumnos, necesariamente mejorarán. Chubb y Moe (1990: 218) mantenían que *“la elección es la única reforma que tiene capacidad para dirigirse a las causas básicas de los problemas de la educación americana”*. Unas tesis similares ha defendido en España López Rupérez (1995). Este “nuevo modo de gobernabilidad” de las instituciones, que diríamos con lenguaje de Foucault, transfiere entonces la responsabilidad a los propios gobernados.

La llamada para reestructurar la escuela, según Lieberman y otros (1991:2), ha surgido de la necesidad de hacer frente a cambios sociales así como propiamente educativos. Mientras que las escuelas actuales están equipadas por la uniformidad, pasividad y orden; cambios masivos en nuestro mundo nos inclinan a la diversidad, iniciativa e inventiva. Un mercado global competitivo, cambiante demografía de la población estudiantil, la sociedad de la información, etc., en fin, en esta era de la información y la tecnología, las escuelas –en esta segunda (o “tercera ola”, si seguimos a Toffler)– deben esforzarse por incrementar la calidad. Nuestra sociedad basada cada vez más en la información, requiere formar a ciudadanos que sean capaces de situar los problemas, establecer soluciones y adaptarse continuamente a nuevas necesidades:

“Estos cambios demandan nuevos modos de trabajo en una institución que ha sido históricamente reactiva al cambio. Requieren perspectivas visionarias para los agentes educativos empleando nuevos modelos de trabajo colaborativo que reinventen lugares conocidos previamente como burocracias y toma de decisiones jerárquicas”.

Hay entonces argumentos propiamente pedagógicos, que se mezclan y unen, en un cierto cóctel, con los anteriores: así la descentralización permite responder a las características diferenciales del entorno, facilitando la adaptación del currículum, en un contexto crecientemente desigual y multicultural. Y dentro de este cóctel (mezcla de neoliberalismo y conservadurismo), la descentralización en unos ámbitos llega a mezclarse con centralización en otros. El caso más elocuente es el Reino Unido (*Education Reform Act*, 1988) donde, al tiempo que se mantiene un control sobre el currículum (exámenes nacionales y evaluación de centros); por otro, se crean mecanismos como la publicidad de resultados escolares, abriendo un espacio para que tengan lugar presiones competitivas (Pereyra *et al.*, 1996).

En cualquier caso parece evidente que el consenso que prevaleció en la segunda mitad del siglo pasado sobre el valor del servicio público de la educación, planificado centralmente, empieza a esfumarse. Se exige ahora que, las grandes inversiones públicas deben mostrar su eficacia, y esto implica rediseñar el sistema de monopolio burocrático que ha sido el sistema público de educación. En último extremo, yo diría, lo que define la reestructuración es alejar progresivamente el sistema escolar del servicio público, para acercarlo a un modo de gestión privado, al menos –por lo que conozco– así se presentó oficialmente desde sus primeros momentos (Education Commision of the States, 1989). Todo ello –como mostraremos después– plantea nuevas demandas a los directivos, en especial cómo responder a las demandas de los clientes: *“los directivos deben redefinir sus roles e identificar los comportamientos que se esperan de ellos”* (Hart y Murphy, 1994: 155).

En cualquier caso, como ya se habrá intuido por lo dicho, una grave deficiencia que acusa, en conjunto, el movimiento de reestructuración es promover cambios estructurales como fines en sí mismos sin entrar en los objetivos y metas educativas de tales cambios según el tipo de ciudadanía que deseamos (Goodman, 1995). Como reconoce un cronista del movimiento (Murphy, 1991: 17), “se ha dedicado un considerable menor trabajo al tema de aprendizaje para comprensión o a redefinir los procesos de enseñanza-aprendizaje”. Dando por supuesto que éste es el núcleo de trabajo en los centros, como mostraremos en la evaluación de lo que ha dado de sí, no concentrarse en él, ha sido fuente de problemas. Es cierto que hay presente un funcionalismo social de hacer más eficiente el sistema, sin plantearse para qué metas, a no ser las que marquen los consumidores (clientes).

3.- CARACTERES: NÚCLEOS DE REESTRUCTURACIÓN

Murphy (1993), uno de los mejores tratadistas del movimiento de la reestructuración, ha señalado que existen tres grandes formas de describirlo: (a) revisar la investigación sobre los aspectos centrales de esta estrategia de reforma; (b) describir las realizaciones políticas y regulaciones legislativas en EE.UU., Australia y Canadá; y (c) estudios de caso de lo que está ocurriendo en distintos países, distritos o centros. Nosotros aquí vamos a seguir la primera y, en parte, la segunda, especialmente alguna de la literatura relevante sobre el tema.

En el Informe de la Comisión de Educación de los Estados (Education Commision of the States, 1989), que marca uno de los primeros documentos programáticos sobre la reestructuración, se señala que si el cambio educativo ha sido durante décadas pasadas dependiente de directivas externas, ahora se propone menor regulación con una toma de decisiones descentralizada, y responder por los resultados, no por los procedimientos empleados. Vamos a resumir algunos de los núcleos de la reestructuración, siguiendo la literatura sobre el tema y presentaciones que hemos realizado en otras ocasiones (Bolívar,1996; 1999: 33; y Escudero *et al.*, 1997: 80-81; Murphy, 1991: 16). En una buena presentación sintética de las principales dimensiones, Murphy señala (pág.14): *“Las escuelas reestructuradas, en esta etapa incipiente de desarrollo, se caracterizan por una mayor descentralización, un grado más alto de diferenciación interna, y por unidades de trabajo más autónomas. Hay poca rigidez en las estructuras internas, las responsabilidades están poco fijamente unidas a roles específicos, y el control y coordinación tienen menos que ver con la autoridad jerárquica que con esfuerzos por un trabajo cooperativo”*.

Podemos, como muestra la Figura 1, centrar la reestructuración en relación con cinco

instancias claves en los sistemas educativos (administración, padres, directivos, profesorado y alumnado). En relación con ellas, aparecen cuatro dimensiones nucleares componentes de la "reestructuración": (a) descentralización y gestión basada en la escuela, (b) elección de centros (c) incremento de la capacitación del profesorado, y (d) reconstrucción del currículum por los centros. Hemos reseñado siguiendo a Murphy (1991) en cada una de las instancias el lema extendido que los representa, y mediando los agentes educativos (directivos, profesorado, alumnos) está el *rediseño del trabajo*, mediante la organización y gobierno o procesos de enseñanza-aprendizaje.

[A] *Descentralización y autonomía en la gestión*

La descentralización, gestión basada en el centro o autonomía, como ya hemos señalado, ha sido uno de los núcleos identificadores en la agenda de la reestructuración; al tiempo que afecta grandemente a resituar el liderazgo. Da lugar a un nuevo papel del Estado, que modifica el reparto de competencias y los modos de control, al reforzar la autonomía de los centros. Diversas razones han contribuido a ello: desde argumentos políticos de que un gobierno más cercano puede hacerlos más responsables a las demandas e intereses de la gente; a perspectivas economicistas de romper con estructuras burocráticas (monopolios protegidos) que impiden la competencia, como motor de la mejora y eficiencia. Por eso, con unos fundamentos ideológico/políticos ambivalentes, se ha prestado a ser algo defendido y criticado conjuntamente por progresistas y conservadores.

Tiene, en efecto, toda una *cara positiva* de tomar el centro escolar como la unidad básica del cambio, posibilitar la toma de decisiones por los propios agentes, aumentar la participación de padres y profesores, al tiempo que incardinarse en el medio y contexto cultural, o –incluso– incrementar la eficacia en la gestión de los centros públicos. Pero, en nuestra actual coyuntura social, la legítima aspiración al autogobierno de los centros escolares, mezclada con la tendencia neoconservadora a introducir mecanismos de desregulación y competencia entre los centros escolares, puede dar lugar a diferenciar institucionalmente la oferta pública de educación.

Dado que el *control* burocrático del currículum y enseñanza no ha llevado muy lejos, la delegación de autonomía en la gestión y toma de decisiones puede posibilitar el *compromiso* en las tareas de enseñanza. Se asume que la gestión basada en el centro y el gobierno por el propio centro mejorará la toma de decisiones más oportunas, adecuar el currículum a cada contexto, los métodos de enseñanza más adecuados o la distribución de recursos. Y es que, fracasados los intentos en las últimas décadas de mejorar la educación por reformas desde arriba, se recurre a implicar a los centros y profesores/as para intentarlo desde abajo. No obstante, esta desregulación tiene una doble contrapartida: un incremento de participación y control por parte de la comunidad local (familias), y tener que dar cuenta de los resultados conseguidos.

El papel del liderazgo de la dirección necesariamente se transforma en estas nuevas coordenadas. Mientras –por un lado– debe delegar y promover el liderazgo de otros miembros de la escuela (el referido *empowering*) ; al tiempo debe buscar establecer relaciones con otras fuerzas fuera de la escuela. Si, por una parte, es fuertemente dependiente del contexto, por otro, no puede renunciar a su papel proactivo. Mientras tanto, al tiempo que sus roles y responsabilidades se ven ampliados, tiene que actuar como agente moral y social. En una cultura profesional de colaboración, es obvio, deben desarrollarse *nuevas formas de*

liderazgo de los profesores, más allá de la exclusiva preocupación del aula/grupo individual.

La autonomía de los centros, igualmente, como nuevo marco en los noventa para gobernar la educación, podría ser una *forma sutil de manipulación* para conseguir el consentimiento de los profesores. Un buen especialista de educación comparada (Hans Weiler; 1996: 224) ha señalado que, en el fondo, esto no significa perder el control central del sistema, sino aparentar que la responsabilidad de que las cosas funcionen dependen de la periferia y de los centros: "El Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y al tiempo mostrarse, cuando menos, comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia". El discurso de la autonomía serviría para, al tiempo que no se abandona controlar la vida de los centros y la acción de los profesores, compensar la legitimidad que le falta a dichas medidas, aparentando que deben ser apropiadas por los propios actores.

[B] Libertad de elección de centros

Coincidiendo con una crítica generalizada a que los monopolios estatales puedan ofrecer niveles crecientes de calidad, se propone –por un lado– ceder al sector privado parte de estos servicios, cuando no adoptar modos de gestión privados en los públicos, promoviendo –de esta manera– medidas que incentiven la competencia entre centros estatales y privados. El argumento a favor de la libertad de elección, que tomamos de Gintis (1996: 680), es simple: "la *competencia* entre proveedores de bienes y servicios beneficia a los consumidores, ya que obliga a los productores a optimizar sus sistemas de organización y funcionamiento. Los productores de servicios educativos en un sistema escolar tradicional son *monopolios* implícitos que se hallan al abrigo de estas fuerzas competitivas, de modo que tienen pocos incentivos para optimizar su producción". No se discute la necesidad de una financiación pública de los centros elegidos por los padres, y una cierta regulación estatal, como de hecho sucede ya en España.

Al fin y al cabo, se viene a defender, la competencia por conseguir clientes es el mecanismo más efectivo para *aumentar la calidad*. La democracia se asimila a las leyes del mercado, donde los clientes (padres) pueden forzar a que los centros sean "instituciones efectivas". Las escuelas públicas, al tener que competir entre sí y con las privadas por conseguir alumnos, necesariamente mejorarán. En el caso inglés, el más emblemático a este respecto, está llevando a un "mercado administrado" en que los padres y alumnos son los clientes, y los centros escolares potenciales rivales (Gewirtz, Ball y Bowe, 1995).

Lo nuevo aquí es la voluntad decidida de *romper con la uniformidad* predominante en los sistemas estatales públicos de educación, por lo que se impele a que los centros escolares ofrezcan diferentes proyectos educativos (para que el producto sea diversificado), que reflejen una identidad y personalidad propias, posibilitando la elección entre una pluralidad de centros, generando –de esta manera– una calidad en función de su supervivencia en el mercado. La autonomía, pues, está siendo utilizada como un nuevo *gerencialismo neoliberal* en educación, argumentando que hay que diferenciar la oferta pública (y privada) de los centros, para lo que cada centro deba tener su propio proyecto educativo, hacerlo público, y ampliar las posibilidades de elección de los padres.

La autonomía de los centros docentes se convierte, entonces, en expresión de la ideología mercantilista en el estadio actual del capitalismo, como consecuencia de las

lecciones aprendidas de las empresas corporativas, tanto en la toma de decisiones descentralizadas como en responder a las demandas plurales de los clientes. Los supuestos críticos anteriores no implican oponerse a cualquier sistema de alentar una cierta competencia entre los diversos centros escolares públicos, que pudiera inducir a una mejora. La cuestión, más bien, es si la mera eficiencia debe ser, moral y políticamente, el primer criterio a aplicar al sistema educativo, como en cualquier otro servicio público; o deben primar otros *valores intrínsecos* a la propia institución. La crítica se dirige, más bien, a aquello que pudiera poner en cuestión la educación como servicio público, regulado por el Estado.

El *papel de los padres y familias*, como ha visto Barroso (2000), puede oscilar entre una cierta alianza con el papel ejercido por el Estado, regulando a los centros por su elección; o cabe, en otra dirección, retomar la autonomía concedida para convertir el centro escolar en expresión de los valores y preferencias de la propia comunidad local. En esta segunda dirección, la *participación de los padres* tiene como meta contribuir a construir colegiadamente el diseño del centro y tipo de educación deseado. Al descentralizar el poder y la toma de decisiones a nivel de centro, exige paralelamente mayor capacitación de los padres para participar en el centro, a través de los órganos colegiados. Los padres deben llegar a ser más responsables de la educación ofrecida por el centro. El papel de las familias se sitúa ahora (Fernández Soria, 1996) entre socios colaboradores del centro educativo y clientes o consumidores de los servicios educativos. Cuando se acentúe el lado conservador y neoliberal, como mayoritariamente está ocurriendo, la dimensión de socio colaborador (ciudadano que tiene voz) irá cediendo a la de consumidor (cliente que elige). Si el lema de la década anterior era la participación de los padres como cogestores de la educación, en ésta en la práctica predomina verlos como consumidores del servicio educativo.

[C] *Capacitación del profesorado*

Paralelamente con la descentralización, es preciso capacitar al profesorado para que pueda tomar decisiones en campos (currículum y centro) que hasta ahora no intervenía. Al situar al profesorado como la clave del éxito de los cambios educativos, se propone transformar los roles y condiciones del ejercicio profesional docente. La organización burocrática debe ser transformada para proveer a los profesores mayor capacidad (*empowering* se convierte en lema) en la toma de decisiones y en la gestión de los centros, que provoque una reprofesionalización del cuerpo docente, mediante el aprendizaje y la investigación en el contexto de trabajo. Como señalaban Lieberman, Darlin-Hammong y Zuckerman (1991), el objetivo es *desarrollar un entorno rico de aprendizaje para los profesores*. Esto altera las relaciones de poder y el papel de la dirección en los centros, empezando a hablar del liderazgo múltiple de los profesores.

Los propósitos de incrementar el liderazgo de los profesores, en nuestras coordenadas actuales, son congruentes (Hart, 1995) con un sentido más democrático y comunitario de la gestión de la enseñanza. A su vez estaríamos aprovechando los recursos internos del personal del centro para la mejora, constituyendo el centro escolar como un lugar de aprendizaje y motivación mutua entre los profesores. El desarrollo del currículum e innovaciones funciona mejor cuando, en lugar de ser dirigido por líderes o administración externa, se capacita a los propios profesores para tomar decisiones sobre cómo implementarlo. En último extremo querer tener unos centros docentes profesionalmente más preparados significa promover el desarrollo del conjunto del profesorado. Revalorizar la profesionalidad de los profesores incluye promover un papel más activo en el aula y centro, y reconocer su capacidad para toma de decisiones y nuevos roles y funciones de ejercicio de liderazgo a su propio nivel.

[D] *Reconstrucción del currículum*

En cuarto lugar, otra de las piedras angulares de la reestructuración es posibilitar la reconstrucción del currículum adecuado a cada contexto por unos profesionales. Sin embargo, como comentan Mitchel y Beach (1993), el ámbito de currículum (contenidos y metodología) ha sido uno de los más confusos en el debate de reestructuración. Las propuestas han sido muy plurales, sin tener una línea más o menos clara: enseñanza para la comprensión, aprendizaje cooperativo, aprendizaje relevante y funcional, educación basada en los resultados, escuelas aceleradas, etc., no es un panorama claro. Quizá esto también haya sido la causa de su falta de conexión con la enseñanza-aprendizaje.

Más bien, ha sido el desarrollo del currículum por los centros, dominante en la mayoría de países occidentales, el principal emblema de la reestructuración. Lo que sucede que esta propuesta, con orígenes progresistas, ha acabado siendo atrapada por la ideología mercantil dominante, cuando no puesta al servicio de sutiles propósitos, no meramente educativos; como pusimos de manifiesto en otro lugar (Bolívar, 1996) y, más recientemente, ha analizado bien Escudero (1999: 291-318). En último extremo, el desarrollo del currículum por los centros viene a ser expresión de un nuevo modo de gobernar la educación, donde se desplaza la responsabilidad a los propios centros, que deberán responder no primariamente ante el Estado, sino ante su comunidad o clientela. La dimensión pedagógica (protagonismo de los agentes educativos y una educación adecuada al contexto) se subordina, también aquí, a intereses políticos (inducir la mejora por la lógica mercantil de oferta y demanda, cuando no por una gestión de tipo empresarial).

Mediando a los agente está el *rediseño organizativo y del trabajo en los centros*, pues –se viene a argumentar– el desarrollo curricular no es independiente 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. Como ya hemos señalado, una característica definitoria del movimiento reestructurador es rediseñar el trabajo y organización de roles en los centros: trabajo en equipo, cultura de colaboración, centros como comunidades, estructuras de participación, funciones e incentivos basados en capacidad y conocimiento más que en autoridad y poder. Las nuevas tareas y demandas educativas están exigiendo espacios y tiempos flexibles, en una profunda reestructuración de las estructuras organizativas tradicionales, o una versatilidad mayor de los centros.

En lugar de roles y responsabilidades estables, dadas por la posición formal o regulación jerárquica en la organización, éstos tienen límites difusos que se irían solapando: un profesor puede/debe ser –al mismo tiempo– miembro de un departamento, pertenecer a un equipo de mejora escolar, y alternar con dirigir una comisión de reforma del currículum. Las organizaciones escolares serían –de este modo– más flexibles, adaptadas al cambio, con relativos pocos niveles establecidos de jerarquía formal, toma de decisiones más flexible y conjunta, sensibles al entorno, respondiendo a las necesidades de los implicados. Hargreaves ha hablado de la metáfora de un "mosaico cambiante" o móvil para simbolizar esta condición futura, en que cada parte o cuadro está interconectado o se solapa con los lados/colores de otros. Una organización postfordista (descentralizada y flexible) del trabajo, se dice, es una "organización que aprende" o "inteligente" (Leithwood, 2000).

La delegación de poder conlleva, paralelamente, la asunción de responsabilidades por el colectivo docente y la comunidad para resolver los problemas. De ahí proviene la creciente exigencia de *rendimiento de cuentas*, según los resultados obtenidos. Si el objetivo de la reestructuración es reducir las regulaciones para incrementar el nivel local, ello no significa renunciar al control del sistema. Lo que sucede es que, en lugar de regular los procesos, éstos quedan a nivel de centro para, en cambio, “controlar a distancia” que dice Ball, por los resultados, mediante “evaluaciones externas” de los centros. Paralelamente a las proclamas de autonomía, comienza una presión por las evaluaciones, o mediante el establecimiento de estándares a conseguir. El Estado, los distritos y los padres y madres deben establecer expectativas y estándares para el aprendizaje de los alumnos.

4.- ¿QUÉ LIDERAZGO EN LA REESTRUCTURACIÓN?

En este contexto de reconfiguración de los centros escolares y de continuas reformas, el papel heroico tradicional de ejercicio del liderazgo se tambalea, volviéndose poco confortable. Son los directivos los que primero sienten los cambios que se están operando. Dentro del nuevo entorno y escenario de "reestructuración" escolar, los roles de los equipos directivos en primer lugar, y del liderazgo en general, quedan seriamente afectados por los referidos caracteres anteriores (como una gestión basada en la escuela y toma de decisiones a nivel de centro, o elección de centros por las familias). Estos cambios podemos cifrarlos (Murphy y Louis, 1994) en los siguientes:

(a) *Redefinir el papel: Dirigir desde el núcleo de relaciones*

De ser cabeza de la pirámide en una gestión burocrática, ahora se redefine su papel al trasladarse al núcleo de las relaciones interpersonales del centro, con una función de agente de cambio y recursos. Este nuevo liderazgo de relaciones deriva de tener que *delegar responsabilidades* a otros miembros (padres, profesores), en favor de una toma de decisiones compartidas. A su vez, en una *cultura profesional de colaboración*, es obvio, el ejercicio del liderazgo ha de ser resituado, tornándose más ambiguo con un cierto solapamiento de roles. No es fácil compartir el poder, para ubicarse en el punto más frágil de la autoridad de las relaciones, pero si no se hace está empezando a ser imposible acumular las diversas funciones y tareas en una sola persona. En un equipo de profesores el director es un miembro más, que anima, dinamiza y apoya más que imponer prescripciones.

(b) *Posibilitar y apoyar el éxito del profesorado*

Los directivos pasan a ser facilitadores e impulsores del desarrollo profesional, en lugar de jefes. El liderazgo debe contribuir a crear una visión compartida de la escuela, conseguir actuar de acuerdo con dicha visión, y redistribuir apoyos y recursos que puedan ayudar a que la comunidad escolar se mueva en torno a dicha visión. En línea de promover el liderazgo múltiple del profesorado, se debe tender a constituir el centro escolar como un lugar de aprendizaje y motivación mutua entre los profesores. Querer tener unos centros docentes profesionalmente más preparados significa promover el desarrollo del conjunto del profesorado, capacitando a los propios profesores para tomar decisiones informadas.

(c) *Gestionar el proceso de cambio*

Al descentralizar la gestión y la responsabilidad del cambio al propio centro

educativo, los directivos acumulan tareas de establecer un plan de mejora, un proyecto de desarrollo del centro, implicar a familias, comunidad y profesores. Por eso, en el marco de la reestructuración, las funciones de un liderazgo instructivo o pedagógico se trasladan a funciones de gestión para conseguir las metas educativas del centro, para exigir tender a perspectivas “transformadoras”. Del aula al centro como proyecto conjunto, que hace frente a los retos y demandas del entorno, es ahora la línea de trabajo.

(d) *Extender la comunidad escolar*

Un amplio cuerpo de literatura documenta la necesidad de que los líderes se preocupen de establecer unas relaciones más fluidas con el entorno, la comunidad, y especialmente con las familias. Los límites de la escuela con el entorno se hacen más permeables. Por un lado, en el contexto mercantil, deben promocionar y ofrecer una buena imagen pública del centro de modo que pueden atraer y retener a mayor número de alumnos. Por otro, deben gobernar con los consejos escolares en que participen las familias. En la medida en que se está apostando progresivamente por una elección de los centros por los padres, esto obliga a los equipos directivos a tener una mayor relación con los padres y el entorno del barrio.

4.1.- Un liderazgo transformacional

El liderazgo propicio en la reestructuración ha sido designado como *transformacional*, o –por el anglicismo– mejor decir “transformador” o transformativo. Aunque ya, por su generalización, sea quizá una empresa imposible oponerse al término, en otros campos (sociología o teoría empresarial), más estrictos que el educativo, se emplea “transformador” (Alvarez de Mon, 1997; Kaufmann, 1997). Para describir este tipo de liderazgo contamos con dos grandes conceptualizaciones: mientras que autores como Burns o Bass, desde el campo no educativo, desarrollan la imagen transformativa como un estadio superior del “transaccional”; desde el ámbito educativo, Leithwood y su equipo la presentan como una superación del liderazgo “instructivo”. Vamos a recurrir, por tanto, para su conceptualización, a ambas presentaciones.

Con todo, hemos de ser precavidos, después del sucesivo “pase de modelos” que los nuevos “gurus” del mundo empresarial han ido haciendo desfilar de liderazgos (rasgos, contingencia, visionario, carismático, etc.), para no transferirlas a organizaciones específicas como son las educativas. Es preciso una relación estrecha entre liderazgo y los contextos organizativos de las escuelas, pues –en más ocasiones de las deseables– la investigación se ha concentrado en el liderazgo “de”, en lugar del liderazgo “en”, las organizaciones. Ha habido, igualmente, escaso análisis situacional, hablando de cualidades (casi universales) de los líderes de un modelo u otro, concentrándose en los líderes exitosos más que lo que sucede en las situaciones normales (Bolman y Heller, 1995). En educación hemos ido trasladando dichos modelos, al margen de la especificidad de los centros educativos, lo que ha dado lugar más a distraer que a transformar la realidad. Cada movimiento de mejora, a su vez, en las sucesivas olas que se han dado en el último tercio de siglo (eficacia escolar, mejora de la escuela y reestructuración), ha destacado su propia propuesta de liderazgo. Así, ha sucedido con la reestructuración escolar, como vamos a ver.

De acuerdo con la excelente historia de Bryman (1992, 1996), el liderazgo “transformativo” se inscribe dentro de los enfoques de “nuevo liderazgo” que aparecen en la reconceptualización de los ochenta (carismático, visionario, transformativo), de un modo más

flexible e inclusivo, comunitario o democrático, en cualquier caso “postheroico”. En lugar de acentuar la dimensión de influencia en los seguidores o en la gestión, estos nuevos enfoques se mueven –más bien– en una línea de ejercer el liderazgo mediante significados (visión, cultura, compromiso, etc.) de un modo compartido con los miembros, imbuyendo un sentido más alto a los propósitos inmediatos.

Por un lado, el liderazgo transformador se inscribe dentro de las estrategias de cambio educativo basadas en inducir el compromiso organizativo de los implicados, una vez fracasados los intentos de control (Rowan, 1990, 1996). Por otro, se separa sensiblemente de la imagen de “liderazgo pedagógico “(por evitar “instructivo”) que había emergido dentro de la investigación sobre “escuelas eficaces”. El liderazgo pedagógico se relaciona, en sentido amplio, con todo aquel conjunto de actividades (como supervisión) que tienen que ver con los procesos de enseñanza y aprendizaje. En el nuevo contexto de cambio, Leithwood ha defendido que la imagen “transformadora” es más adecuada. Las oposiciones, sin embargo, no nos llevan muy lejos, y de hecho formas y conductas destacadas en la orientación de “liderazgo instructivo” pueden tener una naturaleza transformadora (Sheppard, 1996), al incrementar el grado de compromiso, profesionalidad o innovación del profesorado.

Liderazgo transformador vs. transaccional (Bass)

El modelo de liderazgo transformacional se basa en uno de los factores de Bass, en la oposición –dentro del continuum– entre transaccional y transformacional, que destacó en primer lugar la excelente obra de Burns (1978), posteriormente popularizada por la obra de Peters y Waterman, donde las empresas excelentes se caracterizaban por un líder transformador de su estadio de desarrollo. Bass presenta como opuestas o separadas ambas dimensiones (transaccional y transformacional), aunque actualmente (Bass, 2000) piensa que en su formulación ideal deban ser complementarias.

Según Bass (1990), el *liderazgo transformador* incluye cuatro componentes (Cuadro 2): carisma (desarrollar una visión), inspiración (motivar para altas expectativas), consideración individualizada (prestar atención, respeto y responsabilidad a los seguidores), y estimulación intelectual (proporcionar nuevas ideas y enfoques). El *liderazgo transaccional*, por contra, se define por dos componentes: hacer concesiones a los intereses personales mediante recompensas contingentes (en función de consecución de resultados) y gestión-por-excepción (corrección, retroalimentación negativa, crítica, sanciones) para que se cumplan los requerimientos.

Lider transformador

- *Carisma*: Proveer una visión y sentido de la misma, engendrar orgullo, respeto y confianza
- *Inspiración*: Motivar por creación de altas expectativas, emplear símbolos para enfocar los esfuerzos, modelar las conductas apropiadas, expresar de modo simple metas importantes.
- *Estimulación intelectual*: Promover inteligencia, racionalidad y cautela en la resolución de problemas. Inducir a los miembros con nuevas ideas y enfoques.
- *Consideración individualizada*: Prestar atención al personal, tratarlo de modo individualizado, con respecto y responsabilidad.

Líder transaccional

- *Recompensa eventual*: Recompensar al personal de acuerdo con niveles de consecución en objetivos definidos.
- *Gestión por excepción (activa)*: Actuar cuando ha habido una desviación de las reglas o estándares para corregir las acciones.
- *Gestión por excepción (pasiva)*: Intervenir sólo si los estándares no han sido conseguidos, una vez han surgido los problemas.
- *Dejar hacer (laissez-faire)*: Abdicar de las responsabilidades, evitar tomar decisiones.

Cuadro 2: Características de los líderes transformativos y transaccionales según Bass

En el liderazgo “transaccional” la relación entre líder y seguidores viene marcada por una transacción contractual de intercambio, guiada por intereses (por ejemplo, coste-beneficio). El grupo se puede mover por intereses o por aportar recompensas. Frente a éste (Álvarez de Mon, 1997), justo el “transformativo” se define por “transformar” las actuales aspiraciones, ideales, motivaciones y valores de la gente, normalmente redirigiéndolas en un sentido superior o ascendente, en objetivos de más largo alcance. Articular algún tipo de visión superior, reorientando la mirada y propósitos de los implicados, invariablemente supone una transformación de los inmediatos objetivos de los miembros. Como dice Bass (2000: 335) “animan a los seguidores a que vayan más allá de sus propios intereses en beneficio de su grupo, organización o comunidad”. En ese sentido, según Kotter (1990) “liderazgo es el proceso de movilización de un grupo de gente en una dirección que genuinamente satisface los intereses a largo plazo reales de todo el colectivo”. Sin embargo, el modelo de Burns y Bass debe ser seriamente reformulado para no aplicar a las escuelas caracteres extraídos de líderes políticos o militares, como frecuentemente –de modo un tanto ingenuo– se ha hecho.

En el fondo, en su sentido “genérico”, el liderazgo transformador viene a sacar las últimas consecuencias del liderazgo. Si dirigir es hacer las cosas bien (mayor eficiencia y control efectivo), mantener que la escuela funcione dentro del marco preestablecido; “liderar” es desarrollarla, tener un propósito definido (si no queremos decir “visión”), convincente, articulado, motivador, capaz de involucrar a los demás en dicha tarea y, de este modo, hacerlos crecer. Esto implica ir más allá de la gestión de las realidades presentes para “transformarlas” en función de dichas metas. El liderazgo transformacional no se limita a conseguir las metas dadas, dentro de un marco de estabilidad y control, sino de innovación y cambio. A esto, el liderazgo transformador une todo lo que se ha aprendido en los últimos tiempos: compartido y democrático (“líder de líderes”, que dice Bennis), relevancia de la cultura organizativa, tener una visión y comunicarla o compartida, incidir en los procesos, desarrollo de la organización, etc.

Liderazgo transformador vs. “instructivo” (Leithwood)

Kennet Leithwood y su equipo (1999) en el Centro para el Desarrollo del Liderazgo en el Instituto de Estudios de Educación de Ontario, creo que ha sido uno de los autores que, dentro de las “nuevas” formas de liderazgo, ha relacionado mejor la modalidad “transformacional” como adecuada al movimiento de “reestructuración” de las escuelas. Leithwood (1994) estima que ante los desafíos en que se encuentran las escuelas y a los que deberán enfrentarse en el futuro, el liderazgo “instructivo” se ha ido agotando y quedado insuficiente, siendo más adecuada la imagen “transformadora”: “esta teoría es potencialmente más poderosa y sugestiva como descripción de liderazgo eficiente en el contexto de reestructuración de la escuela”, afirma (pág. 37). El liderazgo instructivo, piensa Leithwood,

era coherente con el movimiento de “eficacia escolar”, donde la supervisión pedagógica era una estrategia de control de las prácticas docentes. Pero ahora precisamos, más bien, estrategias de compromiso, y no limitarse a nivel de aula (cambios de primer orden) sino hacer frente a cambios estructurales y organizativos (segundo orden), como pretende el movimiento de reestructuración de la escuela. Todo ello hace que se requiera un liderazgo en coherencia con el desarrollo y aprendizaje de la organización (visión compartida, culturas de trabajo colaborativas, distribución de las funciones del liderazgo, profesionalización de los enseñantes), sobre las que no entraba el liderazgo “instructivo”.

El foco de esta forma de liderazgo se centra en el compromiso y las capacidades de los miembros de la organización. “Niveles más altos de compromiso personal con las metas organizativas y mayores capacidades para conseguirlos, se asumen como resultado de un esfuerzo extra y una mayor productividad” (Leithwood, 2000: 324). A su vez, este liderazgo no va unido a ocupar una posición formal en la cumbre de la pirámide, más bien el poder está distribuido entre todos los miembros.

El modelo de Leithwood comprende ocho dimensiones de liderazgo y cuatro de gestión (Cuadro 3), que libremente vamos a comentar.

Dimensiones de liderazgo

1. *Construir una visión de la escuela.* A falta de una visión de la escuela, que aglutine los esfuerzos de cambio, no habrá una línea común de mejora. El liderazgo, en esta dimensión, identifica para los demás lo que es importante (a nivel conceptual y operativo), aportando un sentido y propósito a la realidad organizativa, articulando los distintos puntos de vista. Es tarea del líder proveer dirección y guía para poner en práctica dicha visión, clarificando los procedimientos individuales para llevarla a cabo.
2. *Establecer las metas.* Uno de los focos centrales del liderazgo debe ser establecer las metas y propósitos centrales de la escuela.
3. *Proveer estímulos intelectuales.* Los líderes contribuyen a que el personal reexamine algunos de los supuestos de su práctica habitual, proveen nuevas ideas, incentivos y experiencias de desarrollo profesional.
4. *Ofrecer apoyos individualizados.* Incluye la adquisición de recursos (tiempo, materiales, asesores) para el desarrollo no sólo de los miembros del personal de la escuela, sino también organizativo o institucional. El profesorado precisa sentir que la dirección les apoya, está detrás de ellos cuando surgen problemas y reduce la incertidumbre.
5. *Proporcionar modelos de las mejoras prácticas, de acuerdo con los valores importantes de la organización.* Proponer prácticas, como modelos ejemplares, a seguir por el personal.
6. *Inducir altas expectativas de realización (resultados).* Transmitir al personal altas expectativas de excelencia, consecución, calidad; de desarrollo profesional, exigir “profesionalismo” y comprometer a la escuela en el centro del cambio.
7. *Construir una cultura escolar productiva.* Contribuir a que el centro se configure como una cultura que promueve el aprendizaje continuo, como “comunidad profesional” donde, “desprivatizada” la práctica en el aula, se comparta el trabajo y experiencias con los colegas.
8. *Desarrollar estructuras para una mayor participación en las decisiones escolares.* Crear oportunidades para que todos los grupos implicados participen efectivamente en las decisiones.

Dimensiones de gestión

1. *Preocuparse por el personal.* Proveer los recursos necesarios (tiempo, personal, fondos, materiales y facilidades) para desarrollar a gusto el trabajo.
2. *Apoyo instructivo.*
3. *Monitorizar las actividades de la escuela.*
4. *Construir relaciones con la comunidad.* Además de organizar actividades que faciliten la participación de familias y comunidad, es preciso tender a que la escuela se configure y opere como parte de una comunidad más integral.

Cuadro 3: Dimensiones del liderazgo transformativo

Cada una de estas 12 dimensiones deben ser entendidas como funciones y no como roles, estando asociadas con prácticas específicas. A su vez, las dimensiones de gestión y liderazgo están relacionadas de esta forma: “ciertamente, la mayoría de las prácticas manifiestas de los líderes transformacionales parecen tener carácter de gestión. Los efectos transformacionales dependen de que los líderes de las escuelas infundan un significado y una finalidad a sus rutinas diarias, tanto para ellos mismos como para sus colegas” (Leithwood, 1994: 55). Se trata, en suma, como ven muchos profesores, en una cierta dialéctica, de que se gestionen –establemente y bien– los aspectos necesarios y positivos del funcionamiento del centro (como se ha destacado desde la “eficacia escolar”), y –al tiempo– se tienda a movilizar al personal para transformar lo existente hacia un futuro deseable. Una acción directiva orientada a la mejora se juega, en efecto, entre resolver las tareas más apremiantes de gestión y reaccionar a los numerosos requerimientos administrativos (paradójicamente, incrementados, de modo más complejo, en los últimos tiempos), induciendo un sentido proactivo a la acción colectiva.

Leithwood ha subrayado, en paralelo a Bass, la necesidad de pasar del liderazgo, como aquel que hace “transacciones” en un contexto cultural dado, por una orientación transformadora que altere el contexto cultural en que trabaja la gente. Leithwood (1994: 57-60) ha efectuado una buena síntesis de algunas de las características del ejercicio del liderazgo para los próximos años en la reconversión escolar en cuatro ámbitos (Cuadro 4): *propósitos* (visión compartida, consenso, y expectativas), *personas* (apoyo individual, estímulo intelectual, modelo de ejercicio profesional), *estructura* (descentralización de responsabilidades y autonomía de los profesores), y *cultura* (promover una cultura propia, colaboración).

1. Propósitos

- 1.1 *Desarrolla una visión que es ampliamente compartida por la escuela:* Adopta una visión, clarifica su significado, inicia procesos y utiliza oportunidades para transmitir dicha visión.
- 1.2 *Establece el consenso en los objetivos y las prioridades de la escuela:* Promueve desarrollar una coherencia entre los objetivos y la visión de la escuela.
- 1.3 *Tiene expectativas de una excelente actuación:* Espera que el personal (profesorado y alumnos) tengan altas expectativas de su actuación o niveles de consecución.

2. Personas

- 2.1 *Presta apoyo individual:* Anima al personal, reconoce su trabajo y esfuerzo, responde positivamente a las iniciativas, es accesible y acogedor, comparte preocupaciones.
- 2.2 *Presta estímulo intelectual:* Estimula experimentar prácticas y búsqueda de ideas nuevas, compartirlas, reconocer el trabajo bien hecho.
- 2.3 *Modelos de buen ejercicio profesional:* Se involucra en todos los aspectos de la actividad profesional, trabajando con los profesores, dando ejemplo de cómo hacer bien las cosas.

3. Estructura

- 3.1 *Distribuye la responsabilidad y comparte la autoridad del liderazgo:* Comparte con el personal la toma de decisiones.
- 3.2 *Concede a los profesores (individuales y grupos) autonomía en sus decisiones:* Permite y anima a organizar grupos para toma de decisiones, toma en consideración sus opiniones, resolución eficaz de los problemas.
- 3.3 *Posibilita tiempo para la planificación colegiada:* Modifica las condiciones de trabajo en tiempos y espacios.

4. Cultura

- 4.1 *Fortalece la cultura de la escuela:* Clarificar la visión y compartir los modos de hacerlo mejor.
- 4.2 *Favorece el trabajo en colaboración:* Crear oportunidades para la colaboración, mediante fondos, proyectos y personas.
- 4.3 *Entabla comunicación directa y frecuente:* Utiliza todas las oportunidades para dar a conocer la visión y los objetivos de la escuela.
- 4.4 *Comparte la autoridad y la responsabilidad:* Elimina las fronteras entre administradores y profesores.
- 4.5 *Utiliza símbolos y rituales para expresar los valores culturales:* Facilita ocasiones para compartir y fortalecer los valores propios del centro.

Cuadro 4: Factores e indicadores del liderazgo transformacional

Desde esta conceptualización, las perspectivas "transformadoras" del liderazgo, como se ha descrito, en lugar de limitarse a hacer transacciones en un contexto cultural dado, pretenden –más proactivamente– incidir en cambiar el contexto cultural en que trabaja la gente, pensando que ésto alterará las dimensiones individuales. En la formulación de Leithwood, Tomlinson y Genge (1996), el liderazgo transformador tiene como metas fundamentales: identificar, consensuar y establecer metas claras, estimular y desarrollar un clima de colegialidad, contribuir al desarrollo profesional de sus profesores, e incrementar la capacidad de la escuela para resolver sus problemas. Construir una visión colectiva y situar los objetivos prácticos, creación de culturas de colaboración, altas expectativas de niveles de consecución y proveer apoyo psicológico y material al personal, son otras tantas dimensiones de estas funciones transformadoras.

4.2.- Dilemas y tensiones

El ejercicio de esta forma de liderazgo no deja de presentar dilemas y tensiones. Mientras, por una parte, debe compartir el poder y la responsabilidad, implicando al profesorado y a la comunidad; por otra, es quien tiene la responsabilidad última de que el centro funcione, en un contexto de creciente autonomía y competencia intercentros. Si su capacidad ejecutiva ha sido devaluada, tiene que combinar adecuadamente –en un contexto inestable– la presión para hacer las cosas y el apoyo para realizarlas. Si limitarse a la gestión ha sido discutido en los últimos tiempos, las demandas de dar cuentas del rendimiento del centro mediante evaluaciones externas conducen, con un “nuevo” modo de gestión, a acentuar la preocupación porque el centro trabaje eficientemente.

Por su parte, si contar con una “visión” ha sido una de las características más destacadas en el nuevo liderazgo (Bryman, 1992), como en nuestro contexto ha resaltado María Teresa González (en prensa), hay un conjunto de supuestos discutibles en las afirmaciones de que el líder deba cambiar la cultura de una organización en función de su visión. Ni un posible control “ideológico” de los miembros, ni la manipulación de la variable cultural, ni la imposición de la “visión” del director, serían, en efecto, defendibles. Hay en estos supuestos, además de una concepción jerarquizada de la vida escolar, una deficiente concepción de la cultura organizativa, al entenderla como una posible variable a manipular. En efecto, ¿en función de qué cabe considerar que “los directivos son personas más visionarias que las demás, y que sólo ellas poseen la visión más valiosa y pertinente para la organización?”.

Dentro de estos dilemas iniciales, se habla de que el liderazgo ha de ser *distribuido*, que dice Handy, o *compartido*. Por una parte, la gestión basada en la escuela conlleva por sí misma un fortalecimiento y acumulación de funciones de la dirección; pero si queremos que los profesores asuman un papel más profesional, con funciones de liderazgo en sus respectivas áreas y ámbitos, deben asumir funciones de liderazgo y autoridad en ellas. Su trabajo cada vez está menos diferenciado del profesorado: estos ocupan roles de liderazgo, y el directivo se tiene que preocupar también, como los profesores, de la enseñanza-aprendizaje.

Las necesidades de liderazgo de cada escuela deben ser redistribuidas en modos que las responsabilidades sean compartidas por toda la comunidad y prevalezcan valores de cooperación en la toma de decisiones. Revisando lo que ha sido el planteamiento de dirección de las escuelas, Sergiovanni (1998) señala que ni la dirección *burocrática*, que determina lo que hay que hacer y los resultados a alcanzar, ni la dirección *visionaria*, que desde su visión añora que los demás la realicen, ni la dirección tipo *empresarial*, que aplica los principios de mercado a la escuela (competencia, incentivos, sanciones), pueden contribuir a la creación de capacidades y al desarrollo de la organización. Por ello propone una dirección propiamente pedagógica o educativa, “que invierte en la creación de capacidades desarrollando el capital social y académico para los alumnos, y el capital profesional e intelectual de los profesores. Esta dirección se apoya gestionando el capital para mejorar el aprendizaje y desarrollo de los alumnos, el aprendizaje de los maestros y la efectividad del aula” (pág. 38).

Cada ámbito de trabajo (Departamentos, ciclos, padres, etc.) ha de asumir los roles de liderazgo en las áreas en las que son competentes o están preparados (Elmore, 2000). El liderazgo comienza a verse menos como de un individuo y más de una comunidad, asumido con su consentimiento por distintas personas según los momentos. Cada equipo y área conoce las habilidades y conocimientos de los demás, y son capaces de elegir a la mejor persona que

pueda liderar en cada situación.

Los líderes formales –en su orientación transformadora– se preocupan, en estos casos, de *desarrollar la propia capacidad* de liderazgo de los demás, estimulando su propio talento y motivación, e induciendo a que no sean dependientes de los líderes formales. Como dice Chris Argyris (1999: 39): “El liderazgo supone fomentar un entorno en el que las personas puedan producir información válida y hacer elecciones. Sin embargo, todas las personas de la organización deberían aprender a hacerlo”.

Un liderazgo distribuido, ampliado o compartido no se entiende como delegar o asignar, desde un lugar central, tareas o responsabilidades a los demás; cuanto en aprovechar las energías y capacidades de todos, pasando “el testigo” de unos a otros. El liderazgo, cuando es algo compartido, pasa funcionalmente, según las actuaciones requeridas en cada caso, de modo indistinto de unos miembros a otros. Como tal, no puede funcionar si no hay un sentido de comunidad, con misiones y propósitos compartidos, que suponga la implicación, iniciativa y cooperación de todo el personal. Así predicaba Warren Bennis (1997: 191-92) a los círculos empresariales:

“No podéis ser los únicos que tomen decisiones. No podéis ser el único líder. En vez de ello, tendréis que crear un entorno en el cual otros líderes, que suscriban vuestra visión, puedan tomar decisiones efectivas por ellos mismos. Un entorno en el que los trabajadores a todos los niveles tengan el poder de tomar decisiones necesario para ser líderes. El trabajo principal del líder de líderes es pues potenciar a otros líderes lo que significa, en primer lugar, crear las condiciones que expandan la habilidad de todos los empleados de tomar decisiones y crear el cambio. Pero, más que esto, significa que el líder debe ayudar de manera activa a sus seguidores a alcanzar su máximo potencial de liderazgo”.

De modo paralelo, esto implica cambios en los modos de ejercer el liderazgo y la dirección. Así, una organización más compleja requiere mayor coordinación. Si queremos que los demás asuman funciones propias, la dirección ha de ser más cooperativa. Paralelamente, en una organización más capacitada (“empowered”), el profesorado debe tener más capacidad para ejercer su creatividad y juicio profesional, sobre sus condiciones de trabajo, con frecuentes intercambios con los colegas, dentro de una comunidad de trabajo y aprendizaje. Si el profesionalismo individual es importante, hay que cuidar aún más el desarrollo de una “comunidad profesional” que colectivamente emprende esfuerzos colectivos por mejorar su práctica.

Murphy (1994) delimita cuatro grandes dilemas de los directivos en la reestructuración escolar:

(a) *El dilema de la complejidad*: Algunos de los cambios en la configuración de los centros escolares (elección, descentralización, gestión a nivel de centro, inhibición de la administración) están haciendo más complejo el papel de los directivos. Esto supone especiales dificultades en las condiciones de trabajo (falta de tiempo, o satisfacer expectativas en conflicto).

(b) *El dilema de la búsqueda*: Al no estar acostumbrados a trabajar de este modo se inicia una continua búsqueda de nuevas formas. Si ya en sí mismo el concepto de reestructuración es "amorfo", lo que engendra falta de claridad de lo que se pretende, hay –además– dificultades

para encontrar alternativas futuras al estatus quo actual. Estas dos condiciones (un cuadro poco claro del futuro y la inability para desearcirse de las prácticas habituales), comenta Murphy, hacen que el directivo inicie una búsqueda de su nuevo papel.

(c) *El dilema de la identidad*: El directivo tiene conciencia de que ha de revisar su propia personalidad para resituarse en sus nuevas funciones. En efecto, el incremento de toma de decisiones de los profesores, la búsqueda de colaboración, la innovación centrada en la escuela, entre otros engendran graves dilemas sobre su actuación como persona.

(d) *El dilema del rendimiento de cuentas*: Tener la responsabilidad última en el funcionamiento del centro, en un contexto de competencia entre centros, engendra la grave responsabilidad por que el centro marche del mejor modo y obtenga los mejores resultados en las evaluaciones externas.

Las escuelas están siendo bombardeadas con una plétora de requerimientos y demandas en un contexto heredado anterior donde, como decía un director, "*los compañeros piensan que los problemas en general son problemas del director*", que hace incomfortable la dirección. Los centros educativos están acumulando ser responsables de su propio desarrollo, y supervivencia, en el futuro. Desde diferentes ángulos (presiones administrativas, demandas del entorno, autonomía y descentralización, incremento de responsabilidades, etc.), el centro escolar está siendo impelido a incrementar su capacidad innovadora y su propio desarrollo como organización. La organización burocrática de los centros incrementa los niveles de confusión e incertidumbre. Responder productivamente a lo impredecible es algo complejo, y en primer lugar para los directivos.

5.- REVALUANDO LOS EFECTOS DE LA REESTRUCTURACIÓN

Finalmente queremos resaltar algunas dimensiones críticas que, en los últimos años, se están cuestionando el proyecto de "reestructuración", cuando es evaluado en función de los efectos que, finalmente, parece haber dado lugar. Un primer balance arroja índices de frustración, cuando no pesimismo. Como constata Escudero (1999: 309), "las políticas de reestructuración, pues, merecen balances mucho menos favorables que los prometidos, tanto si se presta atención a sus incidencias dentro de los centros y el currículum como si consideramos sus efectos sociales y políticos colaterales". Como vamos a analizar, las nuevas nuevas estructuras de gestión no se han traducido en un mayor protagonismo de los centros y docentes, ni en un aprendizaje cualitativamente mejor de los estudiantes.

1.- Enseñanza-aprendizaje

La cara y cruz de la política de reestructuración (Peterson, McCarthy y Elmore, 1996) era y ha sido lograr la mejora de cómo los profesores enseñan y los alumnos aprenden, es decir, una visión centrada en el aprendizaje (*learner-centered focus*). En efecto, una línea motriz del movimiento de reestructuración es que *nuevos propósitos en el currículum y aprendizaje de los alumnos requieren nuevas estructuras, roles y responsabilidades, así como prácticas de enseñanza y aprendizaje congruentes con ellos*. Los cambios de primer orden (nuevas metas y contenidos en el aula) requieren alteraciones a nivel de segundo orden (estructura organizativa).

Es algo razonable pensar que "*seguramente los cambios estructurales en las escuelas*

se han realizado con la intención de producir cambios en la enseñanza y el aprendizaje” (Elmore, 1995b: 23). La reestructura del centro se tiene que dirigir a la mejora del aula. Pero es algo que no se puede dar por supuesto. Y la investigación al respecto (Elmore, Peterson y McCarthey, 1996; Leithwood y Menzies, 1998) es más bien pesimista al respecto o, al menos, mantiene que el asunto es más complejo.

El éxito de esta “segunda ola” de reformas, en último extremo, sólo podrá medirse si tiene una incidencia en cómo los profesores piensan e interactúan con los alumnos en el aula. Cambiar los modos cómo están organizados los centros no se justifica si no da lugar a una transformación de la enseñanza y aprendizaje. Pero, es evidente que, siendo una condición necesaria, no es suficiente, pues no es primariamente un asunto organizativo, sino cultural: nuevos modos de pensar y hacer, en unos contextos provocadores del aprendizaje conjunto del profesorado.

Cuando se han analizado las llamadas “escuelas reestructuradas” se ha visto que, pese al entusiasmo de directivos y profesorado, pocos cambios se habían dado en la práctica docente: “hay escasa evidencia de que los profesores enseñen de un modo diferente. (...) La reestructuración no puede significar que hablemos de capacitación del profesorado y que esto no se vea reflejado en unos cambios didácticos, que tengan reflejo en las prácticas de enseñanza y en los niveles de consecución del alumnado” (Elmore, 1995b). Pero la investigación realizada muestra que dichos cambios en la estructura tienen un débil relación con cambios en la práctica docente, y por tanto no necesariamente se traducen en la enseñanza, aprendizaje y niveles de consecución de los alumnos. La estructura puede inhibir o crear oportunidades para que el profesorado aprenda, pero –por sí mismas– no las generan. Como comentábamos en otro lugar (Bolívar, 1999), están mediados por un poderoso conjunto de factores mediadores, que a falta de otro nombre mejor podemos llamar “cultura escolar” (profesional y organizativa), donde la estructura juega un papel resbaladizo y de escasa relación.

“La reestructuración organizativa y la participación activa daba lugar a escaso o nulo cambio a nivel de práctica docente en el aula” (Elmore, 1997: 64). Se debe pues, en su lugar, focalizarse en los cambios a nivel de aula, y tomar los cambios organizativos como un “instrumento” a su servicio para acompañarlos. Las lecciones, pues, que podemos extraer de este proceso se resumen en algo terriblemente relevante:

“Si queremos cambiar la práctica docente y los aprendizajes de los estudiantes, debemos centrarnos justamente en dicha práctica docente y aprendizajes de los alumnos, en lugar de comprometernos en cambios estructurales, altamente simbólicos, que raramente tocan este primer nivel (...). Cambiar las organización puede tener influencia sobre las capacidades de los profesores y administradores para hacer las cosas correctamente. Pero el problema fundamental para los educadores es conocer cómo hacer correctamente las cosas para que produzcan resultados consistentes con las expectativas públicas. Situar estándares y cambiar los modos como están organizados y gobernados los centros, no resuelve, por sí mismo, el problema de saber cómo hacer las cosas correctamente” (Elmore, 1997: 65-66).

En cierta medida lo anterior viene a cuestionar el supuesto de partida de la reestructuración: no basta reorganizar los roles y estructuras. Si esto no se formula de un modo coherente con lo que genera un buen aprendizaje y enseñanza en clase, quedará como algo episódico con incidencia muy indirecta sobre la práctica docente. Por eso, Elmore

(1995a) propone que si hay determinadas regularidades de la estructura organizativa que impiden una mejor enseñanza y aprendizaje, es un tanto ingenuo creer que por cambiar las estructuras ya se cambiarán las prácticas. En un modelo, más bien, de “*proyectar hacia atrás*” se estima que los principios que deban tener las buenas prácticas docentes deben orientar los cambios estructurales que se precisan después, y no antes. La implicación que de aquí se deduce es que el foco primero de los reformadores “debe concentrarse en cambiar las normas, conocimiento, y habilidades a nivel organizativo e individual *antes* de focalizarse en cambiar la estructura. Es decir, los profesores deben efectivamente aprender a enseñar de modo diferente y a desarrollar expectativas compartidas sobre lo que es una buena enseñanza; y *sólo después* ver qué estructuras organizativas se precisan para tales habilidades, expectativas y creencias” (Elmore, 1995b: 26). Este principio (“proyectar al revés o para atrás”) supone un constante reajuste entre la estructuras y las necesidades mostradas para una mejor enseñanza.

No obstante, cabe pensar en si es “demasiado fuerte” la condición anterior, de que sólo se justifique la reestructuración en función de su incidencia en las experiencias educativas de los alumnos. También se puede ver su incidencia en la responsabilidad de los padres, en la disposición hacia el cambio, en incremento de capacidades del personal, la eficiencia en el uso de recursos, o en la responsabilidad de dar cuentas, etc. Es decir, la combinación de estos factores puede contribuir a hacer más productiva la organización (Leithwood y Menzies, 1998). A este respecto, creemos, que los efectos políticos y sociales de esta reconversión del sistema escolar, sí han cumplido en gran medida el efecto deseado: un nuevo giro en el servicio público de la educación.

2.- *Autonomía en la gestión*

A este respecto resulta elocuente lo que ha sucedido con la proclamada autonomía, usada retóricamente por los nuevos discursos educativos. En primer lugar, la autonomía no es un fin en sí mismo, sino un medio a disposición de los centros para su propio desarrollo, en orden a prestar un mejor servicio público de educación. Como tal, no basta decretarla (pues no preexiste a la acción de los sujetos), sino que es asunto de crear las condiciones para que cada centro pueda en un largo proceso «construir» organizativamente su autonomía (Barroso, 1996). En lugar de haber primado una lógica propiamente pedagógica, se ha quedado en un nuevo modo de gestión, que transfiere –responsabilizando– al centro escolar determinadas competencias, respondiendo –en último extremo– a una tendencia neoliberal, en un momento de crisis de los servicios públicos. En lugar de haber sido un medio para potenciar la apropiación (cogestión) de la educación por sus respectivas comunidades, en los mejores realizaciones, se ha quedado –más bien– un medio para que los centros pudieran ofrecer diferentes productos a elegir por los potenciales clientes.

Además, como argumenta Hannaway (1995), hay una posibilidad real de que la descentralización puede incrementar las diferencias entre los niveles de aprendizaje ofrecidos por cada centro. Si el empleo de información contextualizada y procesos de decisión descentralizados pueden mejorar los niveles de consecución de los objetivos educativos, si no hay otros mecanismos intermedios que mitiguen los efectos, puede –finalmente– contribuir a agudizar las diferencias intercentros. Es poco realista asumir que sólo a nivel local se tiene la suficiente información como para tomar las decisiones oportunas. Puede suceder, de hecho, que diferentes escuelas propugnen distintos objetivos y metas, en función de las necesidades percibidas de los clientes. Y estas diferencias en las demandas pueden provenir de distintos niveles de información. Si la variación local en educación puede ser una virtud, argumenta

Hannaway, es preciso conjugarla con objetivos pretendidos sistemáticamente a nivel general.

A medida que el sistema se descentraliza cobra más fuerza, a modo de recentralización y mecanismo de control, la *evaluación de centros*. Ésta más que servir para mejorar los procesos, se dirige a mantener la capacidad de los gobiernos de determinar sus prioridades, y controlar la calidad del sistema educativo mediante un control de resultados (*accountability*). De este modo, como instrumento político, la evaluación “desarrolla el sentimiento de que los centros deberán ser a la vez eficaces y capaces de alcanzar los objetivos determinados a nivel nacional” (Broadfoot, 2000: 45). Paradójicamente son los sistemas más descentralizados los que están desarrollando un sentido de Estado evaluador más fuerte, como muestra ejemplarmente el caso inglés a partir de 1988. De este modo, además de informar a los padres (publicación de tablas comparativas de los centros), en un contexto descentralizado, el Estado puede ejercer una influencia sobre el control de los contenidos y niveles de consecución de los centros educativos.

3.- Reestructurar/Culturizar

Fullan lleva varios años repitiendo que una cosa es "reestructurar" y otra "reculturizar": cambiar la estructura formal no es lo mismo que cambiar las normas, hábitos, habilidades o creencias. El primero se refiere a cambios en la estructura, roles y elementos formales de la organización; como –por ejemplo– es la gestión basada en la escuela frente al centralismo anterior. Es relativamente más fácil reestructurar (puede performativamente ser realizada por la legislación) que reculturizar, pero –por eso mismo– en sí misma no marca una diferencia en la calidad de la enseñanza y aprendizaje; aún cuando las estructuras puedan bloquear o facilitar el proceso. "Reculturizar" es el proceso de desarrollar comunidades profesionales de aprendizaje en la escuela, centrándose el personal en autorrevisar lo que hacen para mejorarlo. Este objetivo debe ser la clave y llave de la mejora, llevarlo a cabo puede exigir cambios estructurales, pero éstos deben venir después, no antes.

Un ejemplo tomado de la raíz etimológica de "cultura" puede servirnos para el asunto. El campo o finca puede ser dividido de nuevo u organizado de otro modo, pero hacerlo más productivo no depende del rediseño que hagamos del terreno, aún cuando con los nuevos roles, propietarios o trabajadores lo puedan cultivar mejor y hacerlo más productivo; pero –en cualquier caso– si los nuevos agentes siguen reproduciendo los mismos modos, seguramente habrá poco cambio en la productividad.

La clave de la reestructuración no está en las estructuras, sino en generar una “cultura” nueva de trabajo e investigación. Las estructuras son instrumentos a emplear para poder cumplir las metas deseadas, pero por sí mismas no causan los cambios deseados. Como dice Szabo (1996: 77), “nuevas estructuras y prácticas sólo, sin mecanismos para clarificar y comprometer en los nuevos propósitos y metas de reforma, tendrán escaso impacto en la mejora del aprendizaje. El asunto es lo que hay *dentro* de las nuevas estructuras, no las estructuras por sí mismas”. Pues, en último extremo, será la cultura de la escuela la que determine y guíe lo que se hace cotidianamente en la escuela. Si, entonces, hemos de “reculturizar” los centros educativos, se ha de poner el foco de atención en ese conjunto de normas compartidas, conocimiento y competencias de los profesores a nivel individual y organizativo. Pero la cultura organizativa escolar está empotrada en la propia arquitectura, es la “gramática básica” de funcionamiento, por lo que su cambio es un asunto difícil y a largo plazo.

En fin, hemos querido exponer algunos de los rasgos que imperceptiblemente estamos viviendo en la “reconversión” del sistema escolar. La extensión del *ethos* de la empresa privada a los servicios públicos (el llamado “*new public management*”), junto a una grave crisis del ideal republicano de escuela, están mudando lo que era la narrativa que daba identidad a la escuela pública. La lógica de eficiencia (calidad) en la gestión o imagen para los usuarios se impone sobre la vieja meta de integración de la ciudadanía. Los lemas recientes del *management* educativo apuntan a un *rediseño postburocrático* de los centros educativos, que los abocan a un *escenario fragmentado*: cada centro con su propio proyecto educativo, compitiendo por conseguir alumnos, para lo que es preciso la descentralización y autonomía de cada unidad organizativa.

En este nuevo contexto, como hemos resaltado, se recomponen lo que habitualmente se ha entendido como tareas y funciones del liderazgo educativo. Junto a objetivos loables (liderazgo distribuido entre el conjunto de los actores educativos), los nuevos imperativos sociales y políticos exigen que el centro “funcione”, por lo que los nuevos lemas están quedando atrapados en los nuevos modos de gestión, dentro de tendencias neoliberales, que resultan ambivalentes, cuando no abiertamente discutibles. Tanto política como socialmente, con discursos y prácticas diversas, se está produciendo un cambio de conceptualización de los centros escolares, dando lugar a una cierta reconversión de los sistemas escolares y del ejercicio de la profesión docente, lo que afecta profundamente al desarrollo del currículum. También estos síntomas están latiendo en hacer cada vez menos atractivo el ejercicio de la dirección escolar.

Referencias bibliográficas

ALVAREZ DE MON, S. (1997). “Liderazgo transformador”. *Harvard Deusto Business Review*, 77 (marzo-abril), 49-57.

ARGYRIS, C. (1999): "Entrevista con Chis Argyris, por J. Kurtzman". *Harvard Deusto Business Review*, 88 (enero-febrero), 34-42.

BARROSO, J. (1996): “O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída”, en J. Barroso (ed.): *O Estudo da Escola*. Oporto: Porto Editora, 167-189.

BARROSO, J. (2000): “Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif?”, *Revue Française de Pédagogie*, 130 (enero-marzo), 57-71.

BASS, B.M. (1990): “From transactional to transformational leadership: learning to share the vision”, *Organizational Dynamics*, 18 (3), 19-31.

BASS, B.M. (2000): “El futuro del liderazgo en las organizaciones que aprenden”, en *Liderazgo y organizaciones que aprenden (III Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Educativos)*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto, pp. 331-361.

BENNIS, W. (1997): "Convertirse en líder de líderes", en R. Gibson (ed.): *Preparando el*

futuro. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 179-193.

BENNIS, W. (2000): "El fin del liderazgo". *Harvard Deusto Business Review*, 95 (marzo-abril), 4-12.

BOLÍVAR, A. (1994): "Autonomía escolar en el desarrollo curricular. Razones y problemas", en A. Villa (ed.): *La autonomía institucional de los centros educativos*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto, 365-400.

BOLIVAR, A. (1996): "El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y descentralización", en M. A. Pereyra *et al.* (ed.): 237-266.

BOLIVAR, A. (1999): *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Ed. Síntesis

BOLIVAR, A. (2000a): *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesa y realidades*. Madrid: La Muralla.

BOLIVAR, A. (2000b): "Los centros escolares como comunidades. Revisando la colegialidad", *Revista Española de Pedagogía*, vol. 58, núm. 216 (mayo-agosto), 253-274.

BOLMAN, L.G. y HELLER, R. (1995): "Research on school leadership: The state of the art", en S.B. Bacharach y B. Mundel (eds.): *Images of schools. Structures and roles in organizational behavior*. Thousand Oaks: Corwin Press, 315-358.

BROADFOOT, P. (2000): "Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé; L'État évaluateur", *Revue Française de Pédagogie*, 130 (enero-marzo), 43-55.

BRYMAN, A. (1992): *Charisma and leadership in organizations*. Newbury Park, CA.: Sage,

BRYMAN, A. (1996): "Leadership in Organizations", en S.T. Clegg, C. Hardy y W.R. Nord (eds.): *Handbook of Organization Studies*. Londres/Thousand Oaks: Sage, 276-292.

BURNS, J.M. (1978): *Leadership*. Nueva York: Harper & Row.

CHUBB, J.E. y MOE, T.M. (1988): "Politics, markets and the organizations of schools", *American Political Science Review*, 82 (4), 1065-1087.

CHUBB, J.E. y MOE, T.M. (1990): *Politics, markets, and american schools*. Washington: Brookings.

DARLING-HAMMOND, L. (1995): "Policy for restructuring", en A. Lieberman (ed.): *The work of restructuring schools. Building from the ground up*. New York: Teachers College Press, 157-175.

EDUCATION COMMISSION OF THE STATES (1989, april): *A state policy maker's guide to public school choice*. Denver, CO: Author.

EISNER, E.W. (1998): *Cognición y curriculum. Una visión nueva*. Buenos Aires: Amorrortu.

ELMORE, R. F. (1995a), "Teaching, learning, and school organization: Principles of practice

and the regularities of schooling”, *Educational Administration Quarterly*, 31 (3), págs. 355-74.

ELMORE, R.F. (1995b): “Structural reform and educational practice”, *Educational Researcher*, 24 (9), 23-26.

ELMORE, R.F. y colbs. (1996): *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*. México: F.C.E. (orig., 1990).

ELMORE, R.F. (1997): “Accountability in local school districts: Learning to do right things”, *Advances in Educational Administration*, vol. 5, 59-82.

ELMORE, R.E. (2000): *Building a new structure for school leadership*. Washington, DC: Albert Shanker Insitute.

ELMORE, R.F., PETERSON, P.L. y McCARTHEY, S.J. (1996): *Restructuring in the classroom: Teaching, learning, and school organization*. San Francisco: Jossey-Bass.

ESCUADERO, J.M. (1994): "Prólogo: ¿vamos, en efecto, hacia una reconversión de los centros y la función docente", en J.M. Escudero y M.T. González (eds.): *Profesores y escuela: ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?*. Madrid: Ediciones Pedagógicas, 7-34.

ESCUADERO, J.M. (coord.), BOLÍVAR, A., GONZÁLEZ, M.T. y MORENO, J.M. (1997): *Diseño y desarrollo del currículum en la Educación Secundaria*. Barcelona: ICE/Horsori.

ESCUADERO, J.M. (1999): "El desarrollo del currículum por los centros", en J.M. Escudero (ed.): *Diseño, desarrollo e innovación del currículum*. Madrid: Síntesis, 291-319

FERNÁNDEZ SORIA, J.M. (1996): “Descentralización y participación de los padres y las madres en el sistema educativo”, en M. A. Pereyra *et al.* (ed.): 289-333.

FULLAN, M. (1994), “Coordinating top-down and botton-up strategies for educational reform", en R. F. Elmore, y S. H. Fuhrman (Eds.), *The governance of curriculum. 1994 Yearbook of the ASCD*. Alexandria, VA, Association for Supervision and Curriculum Development, 186-202.

GEWIRTZ, S., BALL, S. y BOWE, R. (1995), *Markets, choice and equity in education*. Buckingham, Open University Press.

GINTIS, H. (1996): “Libertad de elección escolar: planteamientos y opciones”, *Perspectivas*, 26 (4), 679-693.

GONZÁLEZ, M.T. (en prensa): “Dirección y cultura escolar”, en P. De Vicente (coord.): *La dirección de las instituciones educativas*. Bilbao: Mensajero.

GOODMAN, J. (1995): “Change without difference: School restructuring in historical perspective”, *Harvard Educational Review*, 65 (1), 1-29.

HANNAWAY, J. (1995): “Decentralization and school reform: A demand perspective”,

Advances in Research and Theories of School Management, vol. 3, 203-222.

HART, A.W. (1995), "Reconceiving school leadership: Emergent views", *The Elementary School Journal*, 96 (1), 9-28.

HART, A.W. y MURPHY, M.J. (1994): "Preparing principals to lead in restructured schools", *Advances in Educational Administration*, vol. 3, 151-173.

HOLMES GROUP (1986): *Tomorrow's teachers*. East Lansing, MI: Author.

KAUFMANN, A.E. (1997): "Liderazgo transformacional y formación continua", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 77-78, 163-184.

KOTTER, J. (1990): *A force for change: How leadership differs from management*. Nueva York: Free Press. Trad. cast. (1992): *Una fuerza para el cambio*. Madrid: Díaz de Santos.

LEITHWOOD, K. (1994), "Liderazgo para la reestructuración de las escuelas". *Revista de Educación*, 304: 31-60.

LEITHWOOD, K. (ed.) (2000): *Understanding schools as intelligent systems*. Stanford, Co: Jai Press. (Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy, vol. 4).

LEITHWOOD, K., JANTZI, D. y STEINBACH, R. (1999): *Changing leadership for changing times*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

LEITHWOOD, K., TOMLINSON, D. y GENGE, M. (1996): "Transformational school leadership", en K. Leithwood, J. Chapman, D. Corson, P. Hallinger y A. Hart (eds.): *International Handbok of educational leadership and administration*. Dordrecht: Kluwer, 785-840.

LEITHWOOD, K. y MENZIES, T. (1998a): "Forms and effects of school-based management: A review", *Educational Policy*, 12 (3), 325-346.

LIEBERMAN, A., DARLING-HAMMOND, L. y ZUCKERMAN, D.(1991): *Early Lessons in Restructuring Schools*. New York: NCREST (National Center for Restructuring Education, Schools, and Teaching), Teachers College, Columbia University.

LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1995): *La libertad de elección en educación*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

LOUIS, K.S. y MURPHY, J. (1994): "The evolving role of the principal: Some concluding thoughts", en J. Murphy y K.S. Louis (eds.): 265-279.

MITCHELL, D.E. y BEACH, S.A. (1993): "School restructuring: the superintendent's view", *Educational Administration Quarterly*, 29 (2), 249-274.

MURPHY, J. (1991): *Reestructuring schools. Capturing and assesing the phenomena*. Nueva York, Teachers College Press.

MURPHY, J. (1993): "Restructuring: In search of a movement", en J. Murphy y P. Hallinger

(eds.): *Restructuring schooling: Learning from ongoing efforts*. Newbury Park, CA: Corwin Press.

- MURPHY, J. (1994): "Transformational change and the evolving role of the principal: Early empirical evidence", en J. Murphy y K.S. Louis (eds.): 20-56.
- MURPHY, J. y LOUIS, K.S. (eds.) (1994): *Reshaping the Principalsip: Insights from Transformational Return Efforts*. Newbury Park, CA.: Corwin.
- NATIONAL COMMISSION ON EDUCATIONAL EXCELLENCE (1983): *A Nation at Risk: The imperative of educational reforms*. Washington, DC.: Government Printing Office. Versión castellana ("Estados Unidos. Una nación en peligro: el impacto de una reforma educativa") en *Revista de Educación*, 278 (1986), 135-153.
- PEREYRA, M. A. et al. (ed.) (1996): *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- PETERSON, P. L., McCARTHEY, S. L. y ELMORE, R. F. (1996), «Learning from school restructuring», *American Educational Research Journal*, 33 (1), págs. 119-153.
- RAYWID, M.A. (1996): "¿Se debe cambiar la manera en que están dirigidas las escuelas?", en R.F. Elmore y cols.: *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*. México: F.C.E., 183-237.
- ROWAN, B. (1990), «Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of schools», en C. Cazden (Ed.), *Review of Research in Education*, 16, págs. 353-389.
- ROWAN, B. (1996): "Aplicación de concepciones de la enseñanza a la reforma organizativa", en R.F. Elmore y cols.: *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*. México: F.C.E., 51-79.
- SERGIOVANNI, T.J. (1998): "Leadership as pedagogy, capital development and school effectiveness", *International Journal of Leadership in Education*, 1 (1), 37-46.
- SHEPPARD, B. (1996): "Exploring the transformational nature of instructional leadership", *Alberta Journal of Educational Research*, 42 (4), 325-344.
- SYKES, G. y ELMORE, R.E.(1989): "Making schools manageable: policy and administration for tomorrow's schools", en J. Hannaway y R. Crowsom (eds.): *The politics of reforming-school Administration (The 1988 Yearbook of the politics of Education Association)*. Londres: Falmer Press, 77-94.
- SZABO, M. (1996): "Rethinking restructuring. Building habits of effective inquiry", en M.W. McLaughlin y I. Oberman (Eds.): *Teacher learning. New policies, new practices*. New York: Teachers College Press, 73-91.
- TYACK, D. (1990): "Restructuring' in historical perspective: tinkering toward utopia", *Teacher College Record*, 92 (2): 170-191.
- WEILER, H. N. (1996), "Enfoques comparados en descentralización educativa", en M.A.

Pereyra y otros (eds.): 208-233.