

La autonomía de los centros educativos

VI ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL (UCM)

CURSO ORGANIZADO POR LA FUNDACIÓN EUROPEA SOCIEDAD Y EDUCACIÓN



CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

Comunidad de Madrid



La Suma de Todos

www.madrid.org

*La autonomía
de los centros educativos*

ARLETTE DELHAXHE

BEATRIZ PONT

ANDRÉ LEGRAND

JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA

PHILIPPE NÉMO

FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ

JORGE CALERO

ELENA MARTÍN

SONSOLES SAN ROMÁN

JOSÉ MANUEL CABADA ÁLVAREZ

LUIS CASTILLEJO

CARLOS LÓPEZ CORTIÑAS

ANTONIO AMATE

NICOLÁS FERNÁNDEZ GUIADO

FRANCISCO VIRSEDA

La autonomía de los centros educativos

VI ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN
EN EL ESCORIAL (UCM)

CURSO ORGANIZADO POR LA
FUNDACIÓN EUROPEA SOCIEDAD Y EDUCACIÓN



DIRECTORES

Miguel Ángel Sancho Gargallo
Mercedes de Esteban Villar



Comunidad de Madrid
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

COORDINACIÓN EDITORIAL

Mercedes de Esteban Villar

Directora del Instituto de Estudios Educativos y Sociales

Fundación Europea Sociedad y Educación

Gloria de Esteban Villar

Departamento de Publicaciones

Instituto de Estudios Educativos y Sociales

Esta versión digital de la obra impresa forma parte de la Biblioteca Virtual de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y las condiciones de su distribución y difusión de encuentran amparadas por el marco legal de la misma.

www.madrid.org/edupubli

edupubli@madrid.org

Tirada: 1.000 ejemplares

Edición: 06/2009

© De esta edición:

Comunidad de Madrid

Consejería de Educación, 2009

www.madrid.org/edupubli

edupubli@madrid.org



Biblioteca Virtual

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
Comunidad de Madrid

© De los textos, cada uno de sus autores

Impresión: B.O.C.M.

D.L.: M-31.854-2009

I.S.B.N.: 978-84-451-3233-3

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

Prólogo

ALICIA DELIBES LINIERS 11

Viceconsejera de Educación de la Comunidad de Madrid

Presentación

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR 13

I. POLÍTICAS EDUCATIVAS Y MARCO LEGAL PARA LA AUTONOMÍA ESCOLAR

*La autonomía escolar en Europa: políticas y medidas.
Informe Eurydice 2008*

ARLETTE DELHAXHE 21

*Liderazgo y autonomía del centro escolar:
perspectivas internacionales*

BEATRIZ PONT 53

*La descentralización de la enseñanza:
algunas reflexiones a partir del caso francés*

ANDRÉ LEGRAND 67

Autonomía y gestión de los centros docentes

JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA 81

II. EFECTOS DE LA AUTONOMÍA DE LAS ESCUELAS SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO

*La autonomía escolar: una respuesta a la crisis
educativa europea*

PHILIPPE NÉMO 95

Autonomía, gobierno y dirección en la gestión educativa

FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ 119

Resultados educativos y autonomía.

Un análisis basado en PISA 2006

JORGE CALERO MARTÍNEZ 135

*Autonomía escolar y evaluación:
dos pilares de la calidad de la enseñanza*

ELENA MARTÍN ORTEGA 151

*Autonomía y burocratización: fotografía cultural de la tríada
generacional en el nivel de primaria (1970-2008)*

SONSOLES SAN ROMÁN 163

Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos

JOSÉ MANUEL CABADA ÁLVAREZ 173

III. LOS SINDICATOS DE ENSEÑANZA ANTE EL DESAFÍO DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR EN ESPAÑA

ANTONIO AMATE 229

LUIS CASTILLEJO 235

NICOLÁS FERNÁNDEZ GUIADO 239

CARLOS LÓPEZ CORTIÑAS 251

FRANCISCO VIRSEDA 257

PRÓLOGO Y PRESENTACIÓN

Prólogo

ALICIA DELIBES LINIERS

Viceconsejera de Educación de la Comunidad de Madrid

En este libro se recogen las ponencias del curso sobre autonomía escolar, organizado por la Fundación Europea Sociedad y Educación, dentro de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid del mes de julio de 2008, en El Escorial.

La Ley Orgánica General del Sistema Educativo, la LOGSE, supuso, en 1990, la implantación en España del modelo de la *Comprehensive School*, o Escuela Comprensiva, que llevaba quince años funcionando en el Reino Unido y que había ido, poco a poco, ganando partidarios en Europa. Este modelo único de enseñanza está dejando en España unas cifras de fracaso escolar que resultan inaceptables para la sociedad y que se han convertido en una de las grandes preocupaciones de las Administraciones educativas. Alrededor del 30% de los estudiantes, después de diez años de escolarización obligatoria, abandona el sistema sin titulación alguna y, lo que es más grave, sin la formación necesaria para proseguir estudios superiores o para lograr una competencia profesional.

En estos momentos en que todos los países occidentales están afectados por una grave crisis económica, la educación cobra, sin duda, una mayor importancia. Todo el mundo es consciente de que la preparación y capacitación de los individuos es la mejor garantía para superar las dificultades económicas. Ahora, pues, más que nunca, se hace necesaria una profunda reflexión sobre las deficiencias de nuestro sistema educativo. Se hace imprescindible un profundo análisis que, lejos de servidumbres ideológicas, nos permita obtener un diagnóstico certero de la situación.

Este libro abre de nuevo el debate de la educación y esta vez lo fija sobre una propuesta concreta: la autonomía de los centros escolares. La excesiva burocratización, la rigidez del sistema educativo, la planificación estatal, se presentan como obstáculos para la introducción de reformas que podrían mejorar la calidad de la enseñanza. Así lo ven ya cada vez más países de nuestro entorno, que han comenzado a introducir medidas dirigidas a dar mayor autonomía y responsabilidad a las familias y a las propias escuelas en la educación de niños y jóvenes.

Como bien explica en su esclarecedora contribución el profesor Philippe Némo, la escuela única, idéntica para todos, no puede ser la más adecuada para una sociedad democrática abierta y plural donde existen y conviven diferentes convicciones morales e ideológicas. La responsabilidad de la educación recae en primer lugar sobre los padres, son ellos los principales agentes de la educación, es a ellos, por tanto, a quienes la oferta escolar debe satisfacer. La escuela del siglo XXI debe garantizar la libertad de los padres para decidir la formación que quieren para sus hijos. Una elección que sólo será posible si existe una cierta diversidad en la oferta educativa.

La propia Ley Orgánica de Educación (LOE), en su Título V, *Autonomía, Participación y Gobierno de los centros*, introduce en la organización de los centros públicos el concepto de autonomía pedagógica y de gestión, con lo que se abre la posibilidad de introducir nuevas experiencias que hagan más eficaz la gestión educativa y más diversa la oferta pedagógica.

Desde la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid felicitamos a la Fundación Europea Sociedad y Educación por la forma abierta y rigurosa con la que ha planteado el debate sobre uno de los temas que más interés despierta en estos momentos entre los expertos y los políticos que buscan soluciones para mejorar la calidad de la enseñanza.

Presentación

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

Presidente de la Fundación Europea Sociedad y Educación

MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

Instituto de Estudios Educativos y Sociales

De todos es sabido que el sistema educativo español se caracteriza por un fuerte proceso de descentralización que ha supuesto, de hecho y de derecho, la transferencia a las Comunidades Autónomas de gran parte de las competencias en educación. Este proceso no ha ido acompañado de medidas que generen una mayor autonomía en la gestión, organización pedagógica y funcionamiento de los centros educativos. Un mayor grado de descentralización, si bien acerca la toma de decisiones al lugar y personas afectadas, no necesariamente produce un aumento en la autonomía de los centros educativos. De hecho, España, con una fuerte descentralización en materia educativa, revela en los indicadores internacionales uno de los índices más bajos de autonomía escolar.

El sistema educativo español incorpora, desde 1985, el concepto de autonomía en los centros educativos, al menos en sus sucesivas leyes de educación y correspondientes desarrollos reglamentarios. En concreto, la Ley Orgánica de Educación de 3 de mayo de 2006 establece como uno de sus principios inspiradores la autonomía de los centros educativos para definir y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos.

En su exposición de motivos plantea la autonomía de los centros como consecuencia de la flexibilidad que ha de tener el sistema

educativo para responder a los principios de equidad y calidad para todos, habida cuenta de la diversidad de situaciones y circunstancias personales de cada alumno y de su interacción con el entorno en el que se desenvuelve el proceso de enseñanza-aprendizaje. Estas nuevas realidades, que no son ajenas a ningún sistema de educación y formación de la Unión Europea, obliga a reconocer a los centros educativos una capacidad de decisión que afecta tanto a su organización como a su modo de funcionamiento.

Los orígenes y el tipo de políticas en el campo de la autonomía escolar no hacen sino poner de manifiesto la complejidad de los factores que la determinan. La Fundación Europea Sociedad y Educación, gracias a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, quiso proponer un debate a la comunidad educativa en julio de 2008, en el seno de un curso de verano de la Universidad Complutense en El Escorial, con el fin de contribuir a desentrañar las causas y efectos de dichos factores.

En algún caso, obedecen a razones históricas o a las tradiciones educativas de un país, a su ubicación geográfica, a su organización política más o menos descentralizada o a la propia estructura del sistema; en otras, a una mezcla de todo ello. Sin embargo, y teniendo en cuenta el peso que ejercen, lo que se presenta como una oportunidad para la educación en Europa es, sin duda alguna, el hecho de incluir en la agenda educativa la transformación de las escuelas europeas a partir de los instrumentos que, como la autonomía, intervienen en la creación de modelos que aspiran a la excelencia. De ahí que sea el marco internacional y particularmente europeo el que introduzca este libro, como suele ser habitual en nuestras propuestas de debate científico y académico, reflejo además del sello europeo de Sociedad y Educación. Además, en este caso, la comparación con otros estudios internacionales y con los modos de ejercitar o considerar la autonomía escolar en algunos países nos ha parecido imprescindible para captar con profundidad su relevancia en los procesos de mejora de los centros.

Este libro, sexto de la serie *Encuentros sobre Educación en El Escorial*, reúne las conferencias que tuvieron lugar en el marco de aquel curso de verano, celebrado en julio de 2008. Este nuevo título se suma a los que, bajo la coordinación del Instituto de Estudios Educativos y Sociales, departamento de investigación de Sociedad y Edu-

cación, han tratado temas sustanciales para la mejora de la calidad, objetivo estratégico de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, a quien esta Fundación debe un reconocimiento especial por permitirle impulsar cada verano un diálogo crítico, abierto y constructivo con la comunidad educativa.

Nuestro agradecimiento se dirige también de manera particular a los entonces conferenciantes y hoy autores, quienes compartieron con esta Fundación un interés vivo por abrir un escenario de reflexión educativa ante un tema que, por su misma complejidad, constituía un desafío. En el diseño del Curso contamos con su activa colaboración para que las experiencias de algunos países se encontraran especialmente presentes a través de los niveles de análisis que estimamos especialmente relevantes: el marco legal y políticas educativas para la autonomía escolar, efectos de la autonomía en las escuelas y en el propio sistema educativo, y la visión de una buena parte del profesorado sobre las consecuencias de la autonomía, a través de la voz de los sindicatos de enseñanza.

Nuestras propuestas de partida para analizar el concepto de autonomía arrancaron de la necesidad de considerarla en el marco de un proceso amplio de mejora más que como un principio operativo, ya que, por sí solo, es incapaz de alcanzar los resultados que se le presuponen. No es, por tanto, un fin en sí mismo, sino un medio para ajustar las respuestas de los centros a las necesidades del entorno, a las exigencias de mejora de los resultados y de adaptación y socialización de un alumnado cada vez más heterogéneo. Con estos presupuestos, consideramos también la oportunidad de vincularla a cuestiones abiertas en el escenario educativo europeo, que también la relacionan con la responsabilidad, el liderazgo, la evaluación de la calidad y la rendición de cuentas. En definitiva, todas se implican mutuamente y de una equilibrada interacción entre ellas se derivan, a su vez, una mayor flexibilidad, adaptabilidad e iniciativa.

La primera parte de este libro tiene por objeto considerar nuestro Ordenamiento vigente y las políticas educativas en que éste se traduce. El Título V de la LOE aborda la cuestión bajo el nombre de *Autonomía, Participación y Gobierno de los Centros*. Con ello el legislador ha querido adoptar un modelo que incremente las competencias, pero ejercidas desde la participación, implicando a la comunidad escolar y asignando al Consejo Escolar del Centro res-

ponsabilidades en su autorización y supervisión. Asimismo, ha querido reforzar la profesionalización de la función directiva, dando entrada a la Administración en su nombramiento y exigiendo, entre los requisitos de selección, la presentación de un proyecto de dirección que establezca objetivos fundamentales y un plan de actuación.

La investigación educativa señala que una mayor autonomía es posible, particularmente, desde la práctica de un claro liderazgo que promueva un proyecto pedagógico adaptado a las necesidades educativas, desde una dotación de recursos que lo haga efectivo e involucrando al conjunto de la comunidad educativa en los objetivos del centro. La autonomía no es una concesión más o menos generosa de la Administración educativa, sino una necesidad de las políticas educativas para responder con prontitud y eficacia a las necesidades que se presentan, para tomar las decisiones más adecuadas, sin esperar instrucciones sobre la aplicación o interpretación de normas.

Es necesario, por tanto, abordar la cuestión de la autonomía de los centros con independencia del grado de descentralización de las competencias educativas de las Administraciones públicas y analizando los factores externos e internos de los que depende. Por una parte, precisa de un marco legal que la posibilite, evitando una excesiva reglamentación; por otra, de un centro que se la dé a sí mismo contando con la participación de la comunidad escolar, y, por último, precisa de la convicción de alcanzar resultados de mejora cualitativos y cuantitativos por parte de quienes deben ponerla en práctica.

Tratadas desde un ángulo de visión de trascendencia significativa, se encuentran las ponencias de aquellos autores que integran la autonomía en el propio sistema educativo, en la estructura de funcionamiento de los centros y en la confianza depositada en el profesor al frente de cada aula. Todos los analistas coinciden en que los centros educativos constituyen el eje del sistema educativo; la calidad de la educación depende, a su vez, de la calidad de los centros; la calidad de los centros está relacionada con el grado de compromiso de los profesores, su identificación con el proyecto pedagógico y un trabajo en cooperación; los profesores necesitan cuotas de libertad y de flexibilidad para adaptarse a la diversidad de cada centro, de cada alumno y de sus familias, de su contexto y entorno, de su trayectoria, de sus expectativas y logros, de su personalidad. La autonomía hace también referencia a estructuras móviles, vivas e

inteligentes, a la toma de decisiones para mejorar y adecuarse a la realidad de los alumnos, lo que exige romper con una larga tradición normativa y “burocratizadora” que impide la formación de equipos y la dirección de personas, la versatilidad de la organización pedagógica y la gestión de recursos económicos en función de la diversidad de circunstancias.

La regulación de la enseñanza y, en ocasiones, su dependencia de la burocratización dificultan la propia autonomía de los profesores que se encuentran directamente afectados por las circunstancias que rodean los objetivos de cada día y los logros de sus alumnos. De ahí nuestra pretensión de reunir a las organizaciones sindicales para reflejar la diversidad de criterios que presiden el ejercicio de la autonomía escolar. A pesar de los matices que el lector encontrará en este libro, parece aceptarse de manera general que la autonomía requiere de un perfil concreto de profesor al que la sobrecarga de las normas, el desarrollo de los currículos oficiales, la dependencia de los indicadores, el trabajo en equipo y nuevas necesidades formativas demandan un nuevo diseño de su tarea, basado en la confianza y en la libertad otorgadas por las Administraciones, para que puedan aplicar la autonomía como un instrumento esencial para la mejora del rendimiento de sus alumnos.

La Fundación Europea Sociedad y Educación cumple, a través de esta nueva entrega de la serie *Encuentros sobre Educación en El Escorial*, con su vocación de crear las condiciones para proponer una reflexión plural, independiente y abierta a nuevos modelos de mejora para los sistemas de educación y formación en Europa. En este caso, ha sido posible de nuevo gracias al impulso de Lucía Figar y Alicia Delibes, Consejera y Viceconsejera de Educación de la Comunidad de Madrid, respectivamente. La Universidad Complutense de Madrid es objeto por nuestra parte de especial reconocimiento por la confianza que el director de los Cursos de Verano en 2008, Juan Ferrera, y el coordinador de instituciones, Tomás Fernández, junto con todos sus equipos, han venido depositando en nuestra entidad. Y, por último, gracias a la presencia y aportaciones de nuestros alumnos al debate hemos conseguido sentar algunos principios que permiten mantener viva una discusión de capital importancia para el futuro, a la que se prestaron durante cinco días prestigiosos expertos en la materia.

Fruto de este trabajo que ahora ve la luz, los directores del Curso que firmamos estas líneas introductorias destacamos, a modo de conclusión, dos enfoques sustanciales. En primer lugar, no puede obviarse que el debate sobre la autonomía escolar responde a posiciones intelectuales o académicas de gran calado socioeducativo y, paralelamente, reviste ciertas dosis de ambigüedad, fruto de la interpretación de los objetivos y finalidades de la educación. Además, tiene que ver con las concepciones del Estado moderno y con los modos en que las políticas en materia de educación gestionan el interés general: más o menos intervención, más o menos desregulación, más o menos rendición de cuentas y más o menos confianza en la responsabilidad de los individuos. En segundo lugar, la aproximación al concepto de autonomía puede realizarse desde dos ópticas que acaban confluyendo: por un lado, la de analizar los mecanismos que intervienen en la distribución de competencias y si la estructura, organización y dirección escolar la favorecen; por otra parte, la de considerar si los patrones culturales que definen el modelo de enseñanza y la vida del centro permiten, hoy por hoy, su desarrollo. Conocer la naturaleza de la escuela y las ideas que animan su papel en la sociedad se encuentra en la base del modelo de autonomía de nuestro sistema educativo.

Estamos convencidos de que sólo desde debates plurales y abiertos como éstos pueden sentarse las condiciones para modificar los patrones culturales de nuestras escuelas y ayudarlas a alcanzar mejores resultados en la formación integral de nuestros estudiantes como ciudadanos iguales, libres y autónomos, y, por extensión, para contribuir a la mejora de la calidad de nuestro sistema educativo.

I
POLÍTICAS EDUCATIVAS Y MARCO LEGAL
PARA LA AUTONOMÍA ESCOLAR

La autonomía escolar en Europa: políticas y medidas. Informe Eurydice 2008¹

ARLETTE DELHAXHE²

Directora del Área de Estudios y Análisis

Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA)

Unidad Europea de Eurydice

1. Marco político e histórico del proceso de autonomía escolar

1.1. Los años noventa: la década de la generalización de la autonomía escolar

Con la excepción de algunos países, la autonomía escolar no es una tradición en Europa: ni en los países históricamente centralizados ni en los federales. Este tipo de organización se aplicó en los años ochenta en algunos países pioneros y se trataba, en la mayoría de los casos, de una autonomía limitada. El movimiento no se generalizó realmente hasta la década de los noventa. Esta tendencia continúa en la década actual, con nuevos países que van adoptando dicha organización escolar, al tiempo que los precursores de los años ochenta y noventa amplían la transferencia de competencias a los centros.

¹ Acknowledgement © European Communities (Eurydice 2007). El presente artículo es un extracto del Informe Eurydice titulado “La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas” (2007). El texto completo puede consultarse en: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/090ES.pdf

² Arlette Delhaxhe es coautora del citado Informe “La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas”.

En el contexto europeo, Bélgica y los Países Bajos son los dos países que presentan una tradición de autonomía escolar especialmente desarrollada. En ambos casos, la implantación de este tipo de organización escolar fue consecuencia de las “guerras escolares” entre los sectores público y privado. Pero, en general, los centros educativos europeos no han poseído demasiado margen de manobra en lo referente a la definición de objetivos y contenidos educativos o en las áreas de recursos humanos y financieros. El movimiento sólo comienza a desarrollarse a partir de los años ochenta y se trata, en la mayoría de los casos, de una transferencia de competencias limitada (España –LODE– y Francia, 1985; Reino Unido: Ley de Reforma de la Educación, 1988; Irlanda del Norte: Orden de Reforma de la Educación, 1989).

La década de los noventa supuso la cuasi generalización de las políticas de autonomía escolar en Europa: los países nórdicos adoptan una organización que une la descentralización política y la autonomía escolar; Austria inicia su primera reforma de autonomía escolar en 1993; ese mismo año, Escocia decide ampliar el proceso de descentralización e introduce el *Devolved School Management*, un nuevo modelo de organización, y en 1997 Italia adopta también este tipo de organización.

Algunos países han empezado a considerar la cuestión de la autonomía escolar a comienzos de la década actual. Tal es el caso de Alemania, cuyas primeras experiencias piloto en este aspecto se inician en 2004; de Lituania (2003), Luxemburgo (2004) y Rumanía (2006); de Bulgaria (2008) y de Liechtenstein (a partir de 2008/09).

En los últimos años, los países que ya habían emprendido una política de autonomía escolar han comenzado a reforzar las competencias asignadas a los centros. En España, la LOE (2006) consolida el principio de autonomía tanto en lo pedagógico como en lo relativo a la gestión económica y a la organización. También en 2006 Letonia pone en práctica una nueva normativa que limita el control externo de los centros. En los centros portugueses los principios de autonomía escolar se han ido implantando de manera progresiva hasta 2006, año en el que se lanzaron nuevas iniciativas. Pautas parecidas han seguido Eslovenia, Escocia y Francia. En la mayoría de los casos, estas nuevas medidas responden a la preocupación por relan-

zar un proceso que parece haber encontrado resistencias sobre el terreno en las primeras reformas.

Las reformas derivadas de este movimiento de autonomía escolar, desarrollado a lo largo de tres décadas, responden a una serie de filosofías que han variado según las épocas.

1.2. Filosofías diferentes según las épocas

El concepto de autonomía escolar está relacionado con distintas escuelas de pensamiento que, en función del periodo de que se trate, han ejercido mayor o menor influencia en las medidas implantadas.

Históricamente, la autonomía escolar se desarrolló como reflejo de la libertad de enseñanza y fue legitimada por consideraciones de orden religioso o filosófico. Durante el siglo XIX y prácticamente todo el siglo XX la autonomía escolar se mueve principalmente en este terreno.

Los años ochenta marcan una nueva orientación. Las reformas de autonomía escolar se inscriben en la temática política de la *democracia participativa* e insisten en la necesidad de que los centros estén más abiertos a la comunidad en la que se integran. Así, en España la LODE (1985) fomenta la representación de todos los miembros de la comunidad educativa en los procesos de toma de decisiones de los centros; en Francia las reformas implementadas se inscriben también en la lógica de una apertura de los centros a su entorno, y en Portugal la Comisión para la Reforma Educativa lleva a cabo una consulta sobre la autonomía escolar. Un estudio exhaustivo del contexto conduce a la distinción entre autonomía escolar como gobierno de los centros y autonomía escolar como gestión de los mismos. Por otra parte, se cuestiona también el papel predominante de los profesores en los procesos de toma de decisiones, así como los poderes que se les han conferido.

Durante la década de los noventa, la preocupación por la *eficacia de la gestión por parte de las Administraciones en un contexto de control del gasto público* se une a la preocupación por conferir nuevas libertades a los actores locales. Las reformas de autonomía escolar están estrechamente vinculadas a un doble movimiento de

descentralización política y de implantación de la denominada “Nueva Gestión Pública”. Ésta pretende aplicar la lógica de la gestión del sector privado a la gestión de los servicios públicos a través de cinco principios fundamentales:

- a) Situar al “cliente” en el centro de la acción del Estado y romper así con la mentalidad del sector público.
- b) Descentralizar las competencias hasta el nivel más cercano posible al campo de acción.
- c) Responsabilizar a los actores del Estado para que rindan cuentas ante la comunidad (*accountability*).
- d) Acentuar la calidad de los servicios y la eficacia de los organismos públicos.
- e) Sustituir los controles de procedimiento tradicionales por la evaluación de los resultados³.

Así, la descentralización política de las competencias en favor de los actores locales y la autonomía escolar se acoplan con el fin de aumentar la eficacia de la gestión escolar, al considerar la proximidad en la toma de decisiones como garantía de la mejor utilización de los recursos públicos. Esta doble filosofía motiva las reformas puestas en marcha durante este periodo en la República Checa, Polonia, Eslovaquia y los Estados bálticos. En los países nórdicos, por su parte, la autonomía escolar también está relacionada con el proceso de descentralización política, que considera a las autoridades municipales como actores principales en la organización de los centros.

La visión de la autonomía escolar ha evolucionado un poco en la presente década. El traspaso de nuevas competencias a los centros ya no está imbricado en un proceso global de renovación de las estructuras políticas y administrativas. En la mayoría de los países la autonomía escolar se concibe ahora principalmente como una herramienta exclusivamente al servicio de la *mejora de la calidad de la*

³ Hood, C. “New Public Management” en N.J. Smelser; P.B. Baltes (eds.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam, Elsevier, 2001.

educación, y se presta especial atención a la autonomía pedagógica, que parece estar más estrechamente relacionada con la mejora del rendimiento de los centros.

Este renovado interés por la autonomía escolar se traduce en un mayor número de experiencias con el doble fin de estudiar el modo en que los centros hacen uso de sus nuevas competencias y de comprender los efectos de esta autonomía. Mientras que durante las dos décadas anteriores la autonomía escolar se había implantado sin periodo de transición o experiencia alguna, la presente década se caracteriza por un nuevo pragmatismo experimental. Así, desde 2004 la mayoría de los *Länder* alemanes han puesto en marcha experiencias para analizar exhaustivamente los procesos en juego, mientras que en la República Checa la reforma de la autonomía pedagógica se ha testado en 14 centros piloto. Prácticas parecidas se han puesto en marcha en Luxemburgo, Portugal, Rumanía o Eslovenia, este último con la introducción de un horario flexible. La autonomía está, por tanto, desarrollándose progresivamente en múltiples áreas: docencia, recursos humanos, servicios sociales y gestión patrimonial y financiera.

Si bien las políticas de autonomía escolar se han basado en diferentes filosofías según la época, los procesos políticos mediante los cuales se decidieron e implementaron estas reformas no parecen presentar la misma diversidad.

1.3. La autonomía escolar: una política basada en un modelo descendente de toma de decisiones

Conceptualmente, autonomía escolar y participación local deberían ir de la mano. De hecho, históricamente este principio de la organización escolar estaba estrechamente vinculado a la reivindicación de libertad de enseñanza por parte de los actores locales (responsables de los centros, padres, etc.). Sin embargo, desde los años ochenta estas reformas se inscriben mayoritariamente dentro de los marcos legales nacionales de los diferentes países europeos, que muestran modelos descendentes de toma de decisiones, sin que pueda distinguirse un papel motor de los propios centros en el proceso.

Así, en la mayoría de países europeos las medidas de autonomía escolar son definidas por marcos legislativos nacionales, convirtiéndose en obligatorias para todos los centros. En la gran mayoría de casos estas políticas vienen determinadas por marcos rígidos de carácter legislativo (frente al marco más flexible de las disposiciones administrativas de los órganos ejecutivos).

En un primer grupo de países las nuevas competencias de los centros son establecidas por la *legislación general, que define el funcionamiento de una gran variedad de aspectos de la institución escolar* y cuyo objetivo principal no es la autonomía escolar. Así, en España las diferentes leyes generales de educación otorgan el derecho a regular la autonomía de sus centros a las Comunidades Autónomas, las cuales han constituido para ello un marco general básico. En Francia son las leyes de descentralización las que dotan a los Centros Educativos Públicos Locales de la condición de órgano corporativo, necesaria para adquirir autonomía de gestión. La Ley del Sistema Educativo de 1991 define en Polonia las nuevas atribuciones de las autoridades locales en materia de educación, mientras que en el Reino Unido la Ley de Reforma de la Educación de 1988 es la que transfiere a los centros los poderes que antes ejercían las autoridades educativas locales. En Italia, por su parte, la propia Constitución reconoce en su artículo 117 la autonomía de los centros.

En una segunda configuración menos común se encuentran aquellos países que definen las normas sobre autonomía escolar mediante *leyes específicas*. Luxemburgo, por ejemplo, cuenta con un marco legislativo específico que abre la vía para un proyecto piloto de autonomía escolar; algo similar ocurre en Portugal. Este tipo de leyes, junto con la nueva filosofía que sustenta estas reformas, se generalizan a partir del año 2000. Desde entonces, la autonomía escolar comienza a ser considerada por sí misma, independientemente de las reformas generales del Estado o de la preocupación por la modernización de la Administración pública.

El tercer grupo es aún más singular. Para definir la autonomía escolar estos países se basan en simples *disposiciones administrativas de órganos ejecutivos*, que son por naturaleza más flexibles: tal es el caso de algunos *Länder* alemanes o de Baviera.

Cualquiera que sea el modelo elegido, al determinarse a nivel central mediante procesos legislativos o administrativos obligatorios, la autonomía es impuesta a los centros en la práctica totalidad de los países. No son los centros los que demandan autonomía, sino que es la legislación la que determina la transferencia de nuevas responsabilidades sin que éstos puedan expresar su opinión al respecto. De hecho, los centros reciben nuevas atribuciones, coincida o no con su parecer. En el mejor de los casos (como en Portugal o el Land alemán de Renania-Palatinado), los centros tienen la posibilidad de decidir si desean participar en experiencias piloto. El Reino Unido, por su parte, se sitúa en una posición particular: si bien el marco general de la autonomía escolar (Ley de Reforma de la Educación de 1988) se aplica a todos los centros sin excepción, éstos pueden elegir entre diversas categorías que les permiten una mayor libertad de acción (*foundations, trust schools, academies*, etc.). Salvo estas notables excepciones, la autonomía escolar se impone en los centros de toda Europa como parte de un proceso descendente de toma de decisiones.

Esta naturaleza descendente del proceso de autonomía escolar viene confirmada por la ausencia de todo tipo de impulso por parte del personal del centro. Teniendo en cuenta las nuevas libertades en juego, hubiese sido de esperar que el personal tomara la iniciativa en el movimiento o, al menos, ejerciera su influencia a través de los sindicatos de profesores o las asociaciones de directores. Sin embargo, parece que este tipo de participación ha sido muy limitada. En algunos países, a los representantes del personal del centro se les ha consultado, en el mejor de los casos, sobre los proyectos de reforma (Estonia, algunos países nórdicos y Bulgaria); en otros, los centros participan en el desarrollo de las diferentes modalidades para la introducción de las medidas de autonomía (Luxemburgo, Rumanía y, a mayor escala, Italia). No obstante, a pesar de que sindicatos y centros son consultados en algunos países, el traspaso de nuevas competencias no parece ser el resultado de una demanda de autonomía por parte de los actores más directamente implicados. La única excepción la constituyen Italia, donde existe una fuerte demanda de autonomía por parte de los directores, y Eslovenia, con una intensa actividad de innovación pedagógica por parte del profesorado relacionada con el posterior debate sobre la autonomía pedagógica.

El caso de los países nórdicos contrasta marcadamente con este tipo de procesos centralizados de transferencia de responsabilidades. En Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega las autoridades locales son actores principales de los sistemas educativos y pueden conceder autonomía a los centros que dependen de ellas si esta forma de gestión les parece beneficiosa. En los cuatro países esto se ha traducido en el desarrollo de diferentes modelos de traspaso de competencias a los centros. Del mismo modo, en los Países Bajos la lógica de la desregulación ha llevado al Gobierno central a dejar de definir la organización de los centros en detalle, concediendo así un margen de maniobra más amplio a las autoridades responsables de los centros en este ámbito.

En resumen, después de tres décadas de grandes cambios, las políticas de autonomía escolar se han extendido en la práctica totalidad de países europeos, si bien se inscriben en procesos descendentes de toma de decisiones que constituyen un marco rígido para las nuevas libertades de los centros.

2. Contenido de la autonomía y órganos de gobierno

2.1. Áreas de responsabilidad y grado de autonomía

El grado de autonomía de los centros se puede dividir en cuatro categorías principales:

1. Se habla de *plena autonomía* cuando el centro toma decisiones sin intervención externa alguna (incluso si tiene que consultar a órganos superiores), dentro de los límites legales o del correspondiente marco legislativo en materia educativa.

2. Se considera que un centro tiene *autonomía limitada* cuando debe tomar sus decisiones de entre una lista limitada de posibilidades previamente establecidas por la autoridad educativa superior o comunicar a ésta sus decisiones para su aprobación.

3. Los centros que no toman ningún tipo de decisión en un área determinada se consideran *sin autonomía*.

4. En los sistemas educativos de algunos países las autoridades responsables de la organización de los centros y/o las autoridades

locales pueden *delegar* en los centros su poder de decisión en algunos ámbitos. En este caso pueden existir diferencias entre los centros dentro de un mismo país en función del nivel y de las áreas de responsabilidad delegadas. En los Países Bajos, por ejemplo, la autoridad competente responsable del centro determina las áreas en las que delega su poder en los centros.

Las tablas que se ofrecen a continuación resumen detalladamente el grado de autonomía de los centros docentes europeos CINE 1 y 2 en las siguientes áreas de responsabilidad: obtención y utilización de fondos privados, utilización de fondos públicos, con respecto a los directores, con respecto al personal no docente y con respecto a los profesores.

TABLA 1
AUTONOMÍA DE LOS CENTROS PARA LA OBTENCIÓN Y UTILIZACIÓN DE FONDOS PRIVADOS, CINE 1 Y 2, 2006/07

	Búsqueda de donaciones y patrocinios		Alquiler de locales para la prestación de servicios a la comunidad		Préstamos		Utilización de fondos privados para:							
							Adquisición de bienes inmuebles		Adquisición de bienes muebles		Contratación de personal docente			
	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2		
BE fr ⁽¹⁾	1a	1a	1a	1a	3	3	3	3	1a	1a	3	3	3	3
BE fr ⁽²⁾	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1b	1b	1a	1a
BE de ⁽¹⁾	1a	1a	1b	1b	3	3	3	3	1a	1a	3	3	3	3
BE de ⁽²⁾	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1b	1b	1a	1a
BE nl	1b	1b	1b	1b	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1b	1b	1a	1a
BG	1a	1a	2d	2d	3	3	3	3	1b	1b	3	3	3	3
CZ	1a	1a	1a	1a	3	3	3	3	2e	2e	3	3	3	3
DK	1b	1b	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
DE	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
EE	1a	1a	1a	1a	3	3	3	3	1a	1a	(-)	(-)	(-)	(-)

Belgica (BE fr, BE de): ⁽¹⁾ Se refiere a los centros directamente dependientes de la Comunidad cuya autoridad responsable es un ministro y ⁽²⁾ a los centros (públicos y privados) del sector subvencionado. En este sector, la autoridad responsable es el órgano de gestión del centro.

1. Plena (o relativa) autonomía:

- 1a.** El centro toma todas las decisiones relativas a este parámetro, dentro de los límites legales, sin intervención externa.
- 1b.** El centro toma todas las decisiones relativas a este parámetro, dentro de un marco legislativo en materia educativa.
- 1c.** El centro toma las decisiones previa consulta obligatoria con las autoridades educativas locales, regionales o centrales. La autoridad puede ofrecer sus recomendaciones, pero el centro no está obligado a seguirlas.

2. Autonomía limitada:

- 2d.** El centro toma las decisiones con o sin la autoridad superior, pero debe comunicárselas a ésta para su aprobación. La autoridad puede exigir la modificación de la propuesta del centro.
- 2e.** El centro toma las decisiones de entre una lista limitada de posibilidades previamente establecidas por la autoridad superior. Si los centros disponen de una lista de opciones, pero tienen otras posibilidades de elección, éstas no son obligatorias y se considera que la autonomía es plena.

3. Sin autonomía:

- El centro no toma ninguna decisión con respecto a este parámetro, que no es de su competencia. Las decisiones son tomadas por las autoridades educativas superiores, si bien el centro puede ser consultado durante el proceso.

4. Posible delegación:

- Las autoridades responsables de la organización del centro/autoridades locales pueden delegar sus poderes en los centros y la situación varía de una autoridad a otra.

Continúa

Tabla 1 (Continuación)
AUTONOMÍA DE LOS CENTROS PARA LA OBTENCIÓN Y UTILIZACIÓN DE FONDOS PRIVADOS, CINE 1 Y 2, 2006/07

	Búsqueda de donaciones y patrocinios				Alquiler de locales para la prestación de servicios a la comunidad				Préstamos				Utilización de fondos privados para:									
	CINE 1		CINE 2		CINE 1		CINE 2		CINE 1		CINE 2		Adquisición de bienes inmuebles		Adquisición de bienes muebles		Contratación de personal docente		Contratación de personal no docente			
													CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
IE	1a	1a	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	3	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	3
EL	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1b	1b	1b	1a	1a	1a	1a	1a
ES	1a	1a	1b	1b	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
FR	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1b	1a	1a	1a	1a	1a
IT	1b	1b	1b	1b	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1b	1b	1a	1a	1a	1a	1a
CY	1a	1a	2d	2d	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1b	1b	3	3	3	3	3	3
LV	1a	1a	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2e	2e	3	3	3	3	3	3
LT	1b	1b	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
LU	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
HU	1a	1a	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1a	1a	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
MT	1c	1c	1c	1c	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
NL	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
AT	1a	3	3	3 ^(*) y 1b ^(**)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2d	2d	3	3	3	3	3	3
PL	2d	2d	2d	2d	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1a	1a	3	3	3	3	3	1a
PT	1b	1b	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1a	1a	3	3	3	3	3	2d
RO	1a	1a	2d	2d	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3
SI	1b	1b	1b o 2d	1b o 2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	1b	1b	3	3	3	3	3	3
SK	1a	1a	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2d	2d	3	3	3	3	3	3
FI	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
SE	1a	1a	1a	1a	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	1b	1b	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
UK (1)	1a	1a	1b	1b	2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
UK-NIR	1a	1a	1b	1b	2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	2d	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
UK-SCT	1a	1a	1a o 3	1a o 3	3	3	3	3	3	3	3	3	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	1a
IS	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
LI	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1a	1a	3	3	3	3	3	3
NO	2e	2e	1a	1a	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3

Fuente: Eurydice. La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas

TABLA 2
AUTONOMÍA DE LOS CENTROS PARA LA UTILIZACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS,
CINE 1 Y 2, 2006/07

	Gastos de capital y/o adquisición de bienes inmuebles		Gastos de funcionamiento		Adquisición de equipos informáticos	
	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
BE fr ⁽¹⁾	1a	1a	1a	1a	1a	1a
BE fr ⁽²⁾	1a	1a	1a	1a	1a	1a
BE de ⁽¹⁾	1a o 3	1a o 3	1a	1a	1a	1a
BE de ⁽²⁾	1a	1a	1a	1a	1a	1a
BE nl	1a	1a	1a	1a	1a	1a
BG	3	3	1a o 3	1a o 3	3	3
CZ	3	3	2d	2d	1a	1a
DK	4	4	1a	1a	4	4
DE	3	3	3	3	2e	2e
EE	3	3	1a	1a	1a	1a
IE	3	3	1a	1a	3	1b
EL	3	3	2e	2e	3	3
ES	2d	2d	1b	1b	1b	1b
FR	3	3	3	2d	3	2d
IT	3	3	1a	1a	1b	1b
CY	3	3	3	3	3	3
LV	1b	1b	1b	1b	1b	1b
LT	2e	2e	2e	2e	1c	1c
LU	3	3	3	1b	3	1b
HU	3	3	2d	2d	1a	1a
MT	2d	2d	1b	1b	2d	2d
NL	4	4	4	4	4	4
AT	3	3	1c	1c	3	3 (Hauptschule) 2d (AHS)
PL	2d	2d	1a	1a	2d	2d
PT	3	3	1a	1a	3	3
RO	3	3	3	3	3	3
SI	2d o 3	2d o 3	1b	1b	1b o 3	1b o 3
SK	3	3	2d	2d	1a	1a
FI	3	3	4	4	4	4
SE	1b	4 y 1b	1b	1b	1b	1b

TABLA 2 (Continuación)

	Gastos de capital y/o adquisición de bienes inmuebles		Gastos de funcionamiento		Adquisición de equipos informáticos	
	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
UK (1)	2d	2d	1a	1a	1c	1c
UK-NIR	2d	2d	1a	1b	3	3
UK-SCT	3	3	1a	1b	1c	1c
IS	3	3	1b	1b	1c	1c
LI	3 o 4	1b o 2d o 3	3 o 4	1b o 2d o 3	3	3
NO	2e	2e	1a	1a	2d o 4	2d o 4

Fuente: Eurydice. *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas.*

TABLA 3
AUTONOMÍA DE LOS CENTROS CON RESPECTO A LOS DIRECTORES,
CINE 1 Y 2, 2006/07

	Selección		Despido		Funciones y responsabilidades		Medidas disciplinarias	
	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
BE fr ⁽¹⁾	3	3	3	3	3	3	3	3
BE fr ⁽²⁾	1a	1a	1c	1c	1b	1b	1b	1b
BE de ⁽¹⁾	3	3	3	3	3	3	3	3
BE de ⁽²⁾	1b	1b	1c	1c	1b	1b	1c	1c
BE nl	1a	1a	1b	1b	1b o 3	1b o 3	1c	1c
BG	3	3	3	3	3	3	3	3
CZ	3	3	3	3	3	3	3	3
DK	3	3	3	3	1b	1b	3	3
DE	3	3	3	3	3	3	3	3
EE	3	3	3	3	3	3	3	3
IE	3	1a	3	1a	3	1a	3	1b
EL	3	3	3	3	3	3	3	3
ES	2d	2d	3	3	3	3	3	3
FR	(-)	3	(-)	3	(-)	3	(-)	3

Continúa 

TABLA 3 (Continuación)

	Selección		Despido		Funciones y responsabilidades		Medidas disciplinarias	
	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
IT	3	3	3	3	3	3	3	3
CY	3	3	3	3	3	3	3	3
LV	3	3	3	3	3	3	3	3
LT	3	3	3	3	3	3	3	3
LU	(-)	3	(-)	3	(-)	3	(-)	3
HU	3	3	3	3	3	3	3	3
MT	3	3	3	3	3	3	3	3
NL	4	4	4	4	4	4	4	4
AT	3	3	3	3	3	3	3	3
PL	2d	2d	3	3	3	3	3	3
PT	1b	1b	3	3	3	3	3	3
RO	3	3	3	3	3	3	3	3
SI	1c	1c	1c	1c	1b	1b	1b	1b
SK	2d	2d	2d	2d	3	3	3	3
F1	3	3	3	3	3	3	3	3
SE	3	3	3	3	1b	1b	3	3
UK(1)	1b	1b	1b	1b	1b	1b	1b	1b
UK-NIR	2d	2d	1b	1b	1b	1b	1b	1b
UK-SCT	3	3	3	3	3	3	3	3
IS	3	3	3	3	3 o 4	3 o 4	3	3
LI	3	3	3	3	3	3	3	3
NO	3	3	3	3	3	3	3	3

Fuente: Eurydice. *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas.*

TABLA 4
AUTONOMÍA DE LOS CENTROS CON RESPECTO AL PERSONAL NO DOCENTE,
CINE 1 Y 2, 2006/07

	Selección		Despido		Funciones y responsabilidades		Medidas disciplinarias	
	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
BE fr ⁽¹⁾	3	3	3	3	1a	1a	3	3
BE fr ⁽²⁾	1b	1b	1c	1c	1a	1a	1c	1c
BE de ⁽¹⁾	3	3	3	3	1a	1a	1b o 3	1b o 3
BE de ⁽²⁾	1b	1b	1c	1c	1a	1a	1c	1c
BE nl	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
BG	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
CZ	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
DK	3	3	3	3	1a	1a	3	3
DE	3	3	3	3	3	3	3	3
EE	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
IE	3	1a	3	1a	3	1a	3	1b
EL	3 o 1c	3 o 1c	3 o 1c	3 o 1c	3 o 1c	3 o 1c	3 o 1a	3 o 1a
ES	3	3	3	3	3	3	3	3
FR	3	3	3	3 o 1a	3	1b	3	3
IT	3	3	3	3	2e	2e	2d	2d
CY	3	3	3	3	3	3	3	3
LV	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
LT	1c	1c	1c	1c	1a	1a	1a	1a
LU	3	3	3	3	3	3	3	3
HU	2e	2e	1a	1a	1b	1b	1b	1b
MT	3	3	3	3	3	3	3	3
NL	4	4	4	4	4	4	4	4
AT	3	3	3	3	1b	1b	3	3
PL	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
PT	3 o 4	3 o 4	3	3	3	3	3	3
RO	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
SI	2d	2d	1b	1b	1b	1b	1b	1b
SK	1a	1a	1a	1a	1a o 1b	1a o 1b	1a o 1b	1a o 1b
F1	4	4	4	4	4	4	4	4
SE	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
UK(1)	1a	1a	1b	1b	1b	1b	1b	1b
UK-NIR	1a	1a	1b	1b	1b	1b	1b	1b
UK-SCT	1b	1b	3	3	1a	1a	1c o 3	1c o 3
IS	1a	1a	2d	2d	1b	1b	1c	2e
LI	3	3	3	3	3	3	3	3
NO	1a	1a	1a o 3	1a o 3	1a o 2e	1a o 2e	1a	1a

Fuente: Eurydice. *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas.*

TABLA 5
AUTONOMÍA DE LOS CENTROS CON RESPECTO A LOS PROFESORES,
CINE 1 Y 2, 2006/07

	Selección para los puestos vacantes		Selección para la sustitución de profesores		Despido	
	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
BE fr ⁽¹⁾	3	3	3	3	3	3
BE fr ⁽²⁾	1b	1b	1b	1b	1c	1c
BE de ⁽¹⁾	3	3	3	3	3	3
BE de ⁽²⁾	1b	1b	1b	1b	1c	1c
BE nl	1b	1b	1b	1b	1b	1b
BG	1a	1a	1a	1a	1a	1a
CZ	1a	1a	1a	1a	1a	1a
DK	3	3	4	4	3	3
DE	3	3	1b	1b	3	3
EE	1b	1b	1a	1a	1a	1a
IE	3	1a	3	1a	3	1a
EL	3	3	3	3	3	3
ES	3	3	3	3	3	3
FR	3	3	3	2e	3	3
IT	3	3	3	3	3	3
CY	3	3	3	3	3	3
LV	1b	1b	1a	1a	1a	1a
LT	1a	1a	1a	1a	1a	1a
LU	4	3	1a o 3	1a	3	3
HU	2e	2e	2e	2e	1a	1a
MT	3	3	3	3	3	3
NL	4	4	4	4	4	4
AT	3	3	1a	1a	3	3
PL	1a	1a	1a	1a	1a	1a
PT	3	3	1b	1b	3	3
RO	3	3	1a o 3	1a o 3	3	3
SI	2d	2d	1b	1b	1b	1b
SK	1a	1a	1a	1a	1a	1a
FI	4	4	4	4	3	3
SE	1a	1a	1a	1a	1a	1a

----->
Continúa

TABLA 5 (Continuación)

Funciones y responsabilidades		Medidas disciplinarias		Complementos salariales por			
				horas extra no incluidas en el contrato		funciones y responsabilidades no especificadas en el contrato	
CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
1a	1a	3	3	(-)	(-)	(-)	(-)
1a	1a	1c	1c	(-)	(-)	(-)	(-)
3	3	1b o 3	1b o 3	3	3	(-)	(-)
1b	1b	1c	1c	3	3	(-)	(-)
1b	1b	1a	1a	1a	1a	1a	1a
3	3	1a	1a	3	3	3	3
1a y 1b	1a y 1b	1a	1a	3	3	1a	1a
1b	1b	3	3	3	3	3	3
3	3	3	3	1b	1b	3	3
1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a	1a
3	1a	3	1b	3	1a	3	1a
3	3	3	3	2d	2d	2d	2d
2d	2d	3	3	(-)	(-)	3	3
3 o 2d	3 o 2d	3	3	3	2d	3	2d
3	3	2d	2d	1a	1a	1a	1a
3	3	3	3	3	3	3	3
1b	1b	1a	1a	1a	1a	1a	1a
1b	1b	1a	1a	2e	2e	2e	2e
3	3	3	3	(-)	(-)	(-)	(-)
1b	1b	1b	1b	2e	2e	2e	2e
3	3	3	3	(-)	(-)	(-)	(-)
4	4	4	4	4	4	4	4
1b	1b	3	3	3	3	3	3
3	3	1a	1a	2d	2d	2d	2d
3	3	3	3	3	3	3	3
1a	1a	1a o 3	1a o 3	2d	2d	2d	2d
1b	1b	1b	1b	2d	2d	2d	2d
1a o 1b	1a o 1b	1a o 1b	1a o 1b	1a	1a	1a	1a
3	3	3	3	4	4	4	4
1b	1b	1a o 1b	1a o 1b	1a	1a	1a	1a

Continúa →

TABLA 5 (Continuación)

	Selección para los puestos vacantes		Selección para la sustitución de profesores		Despido	
	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
UK (1)	1b	1b	1b	1b	1b	1b
UK-NIR	2d	2d	1b	1b	1b	1b
UK-SCT	2d	2d	1a	1a	3	3
IS	1a	1a	1a	1a	3	3
LI	3	3	2d	2d	3	3
NO	1a	1a	1a	1a	3	3

----->
Continúa

TABLA 5 (Continuación)

Funciones y responsabilidades		Medidas disciplinarias		Complementos salariales por			
				horas extra no incluidas en el contrato		funciones y responsabilidades no especificadas en el contrato	
CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2	CINE 1	CINE 2
1b	1b	1b	1b	1b	1b	1b	1b
1b	1b	1b	1b	1b	1b	1b	1b
1c	1c	1c o 3	1c o 3	1a	1a	1a	1a
2e	2e	1c	1c	2e	2e	2e	2e
3	3	3	3	3	3	3	3
2e	2e	1a	1a	1a	1a	1a	1a

Fuente: Eurydice. *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas.*

2.2. Responsables de la toma de decisiones en los centros

Las tres instancias principales identificadas en este nivel son el director, los profesores y el correspondiente órgano de gestión, o bien cualquier combinación posible de los tres.

2.2.1. Financiación

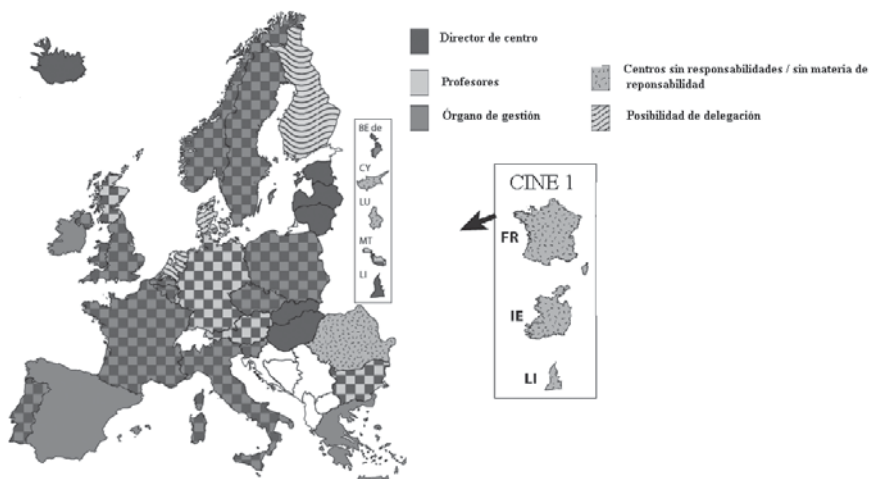
Si se tiene en cuenta la financiación tanto pública como privada, el modelo de toma de decisiones más extendido es el de la responsabilidad conjunta del director y el correspondiente órgano de gestión del centro. Tal es el caso de Bélgica, o el de Inglaterra, donde el órgano de gobierno del centro colabora en esta materia con el director. En España este tipo de decisiones las toma el Consejo Escolar del centro. Por otra parte, es raro que el director sea el único responsable de todas o casi todas las áreas relativas a la financiación, pero así ocurre en Estados miembros como Estonia, Hungría y Eslovenia.

a) Fondos públicos y equipos

En lo que a la utilización del presupuesto se refiere, la responsabilidad de las decisiones depende del ámbito de que se trate: gastos de capital y adquisición de bienes inmuebles, gastos de funcionamiento o adquisición de equipos informáticos.

Los centros son más a menudo responsables de las decisiones referidas a los gastos de funcionamiento y la adquisición de equipos informáticos que de las relativas a los gastos de capital y adquisición de bienes inmuebles. Dentro de los centros, el responsable suele ser casi siempre el director, unas veces junto con los profesores (Bulgaria, Alemania, Austria) y otras en solitario (países bálticos, Hungría, Eslovaquia o Finlandia). En casi la mitad de los países los correspondientes órganos de gestión de los centros participan en los procesos de toma de decisiones en al menos alguno de estos ámbitos. En el caso de España estos órganos son responsables de las tres tareas de la financiación pública señaladas.

GRÁFICO 1
 RESPONSABLES DE LA TOMA DE DECISIONES EN LOS CENTROS EDUCATIVOS
 CON RESPECTO A LOS FONDOS PÚBLICOS, CINE 1 Y 2, 2006/07



b) Fondos privados

Los sistemas educativos públicos de numerosos países no reciben financiación privada. Es muy poco común en Europa que los centros tengan competencias en materia de suscripción de préstamos –que a menudo está sujeta a una serie de condiciones–. Las únicas excepciones son Bélgica e Italia, donde el órgano de gestión se encarga de ello, o en la Comunidad Flamenca de Bélgica y Eslovenia, en las que esta responsabilidad es compartida entre el órgano de gestión y el director.

Por el contrario, en casi todos los países pueden los centros buscar donaciones y/o patrocinios. El director, solo o con el órgano de gestión, participa casi siempre en este tipo de decisiones. Son excepciones Austria, donde intervienen también los profesores, y en Escocia (padres y profesores).

El alquiler de los locales –siempre sujeto a determinadas condiciones– es, por lo general, competencia de los centros, normalmente del director o del órgano de gestión.

Los centros tienen capacidad de decisión en lo relativo a la utilización de fondos privados en cerca de la mitad de los países. Por lo general, el órgano de gestión, en ocasiones junto con el director, es responsable de las decisiones en materia de adquisición de bienes inmuebles. En lo que a la adquisición de bienes muebles se refiere, la decisión suele ser del director, a veces con la colaboración de los profesores.

La utilización de fondos privados para la contratación de personal docente y no docente está sujeta a más restricciones y únicamente es posible en alrededor de la mitad de los sistemas educativos (Bélgica o Irlanda).

2.2.2. Recursos humanos

a) Selección de personal y gestión de recursos humanos

En numerosos países las decisiones relativas a la selección y el despido del personal de los centros, así como a las medidas disciplinarias, son principalmente competencia del director. Sólo en algunos países es responsable de este tipo de cuestiones el órgano de gestión del centro: en Reino Unido (Inglaterra) es este último el que nombra al director y dirige el proceso de nombramiento de directores adjuntos y ayudantes de dirección.

b) Directores

En Europa los centros no son, por lo general, responsables de la selección de los directores, excepto en países como Bélgica-Comunidad Flamenca, Irlanda y Reino Unido (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte). En cuatro países (Portugal, Polonia, Eslovenia y España) los profesores participan en el proceso de selección.

Respecto a las medidas disciplinarias y al despido de los directores, es muy poco común que sean competencia de los centros, a excepción de países como Bélgica, Irlanda o Eslovenia. En cualquier caso, los profesores nunca intervienen en este tipo de decisiones.

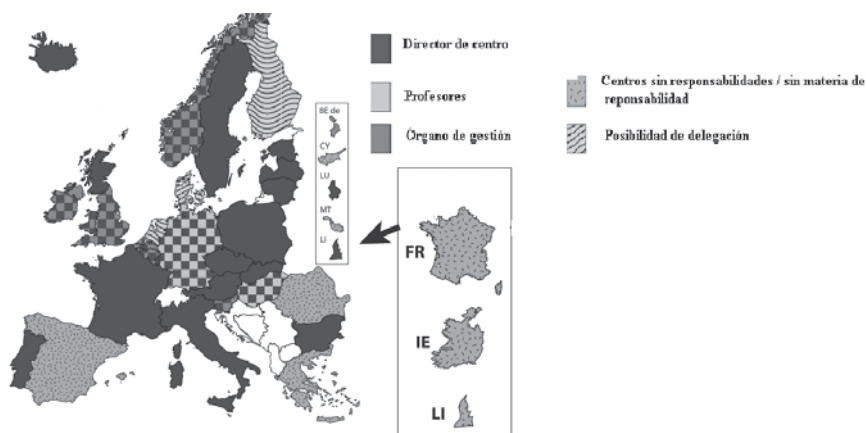
c) Profesores

En alrededor de la mitad de los países la selección de los profesores no es competencia de los centros. En muchos de los nuevos Estados miembros, así como en Suecia, Islandia y Noruega, el director es el encargado de la selección del profesorado. En Bélgica-Comunidad Flamenca, en Estonia, Irlanda y Reino Unido (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte) es responsabilidad conjunta del director y del órgano de gestión.

La responsabilidad de las decisiones relativas a la contratación de profesores sustitutos varía en un número importante de países, pero por lo general suele ser responsabilidad directa del director (Francia) o de éste junto con los profesores (Alemania).

La capacidad de decisión de los centros en materia de medidas disciplinarias y despido de los profesores es aún menor, e incluso cuando gozan de plena autonomía, su margen de maniobra se ve limitado en la práctica por la legislación sobre la función pública. En algunos países donde las decisiones sobre despidos no son competencia de los centros, las relativas a medidas disciplinarias sí son responsabilidad de los mismos, ya sean tomadas por el director (Alemania), por el órgano de gestión del centro (Bélgica-Comunidad Flamenca) o incluso por los propios profesores (Rumanía).

GRÁFICO 2
RESPONSABLES DE LA TOMA DE DECISIONES EN LOS CENTROS EDUCATIVOS
CON RESPECTO A LOS PROFESORES, CINE 1 Y 2, 2006/07



d) Personal no docente

El personal no docente de los centros puede incluir, por ejemplo, personal administrativo o de mantenimiento, así como personal auxiliar que no es profesorado titulado. En muchos países las decisiones sobre su selección, despido y medidas disciplinarias son tomadas por los centros, excepto en Reino Unido (Escocia) e Islandia; en Irlanda, Eslovenia y Noruega el órgano de gestión participa (o es el único responsable) en las decisiones sobre medidas disciplinarias y despido.

e) Complementos salariales

En alrededor de la mitad de los sistemas educativos las decisiones relativas a la concesión de complementos salariales a los profesores por la realización de horas extras y/o funciones y responsabilidades no especificadas en el contrato son competencia de los centros y con frecuencia las toma el director. Los profesores de Grecia y Letonia participan en las decisiones referentes a la retribución de las horas extras y los de Hungría en las relativas al pago de las funciones no especificadas en el contrato. En Reino Unido (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte) órgano de gestión y director comparten la responsabilidad.

En resumen, en términos de modelos generales de toma de decisiones en los centros el análisis muestra que las diferentes modalidades dependen de la naturaleza de las decisiones, si bien los directores parecen desempeñar un papel fundamental en numerosos sistemas educativos. Los órganos de gestión ejercen un papel más relevante en países como Bélgica, Irlanda o España. Los profesores poseen una capacidad de decisión menor en materia de gestión de recursos humanos y financiación.

2.3. Órganos de gobierno: papel y composición

En la inmensa mayoría de países europeos la autonomía escolar ha ido acompañada de la creación en los centros de nuevos órga-

nos de participación o de consulta. Normalmente, tanto su naturaleza como su composición han sido definidas por la legislación general o las disposiciones administrativas que regulan el traspaso de competencias a los centros (es el caso de Bulgaria, Dinamarca, Francia o Eslovenia; en Reino Unido –Inglaterra y Gales-, donde la existencia de órganos de gobierno en los centros cuenta con una larga tradición, ésta no fue obligatoria hasta 1980). Otros países limitan esta obligación sólo a una parte de sus redes, como en la Comunidad Flamenca de Bélgica, donde únicamente es necesaria en los centros dependientes de la Comunidad. No obstante, en una minoría de países (Bulgaria, Letonia, Polonia o Islandia) la decisión de establecer este tipo de órganos –no obligatorios– corresponde a los propios centros.

En algunos países los órganos de gobierno los componen los miembros del centro y sus usuarios más directos: miembros de la administración del centro, profesores, padres y alumnos (Bélgica –Comunidad Germanoparlante–, Dinamarca, Alemania, Italia y Luxemburgo). En la mayoría de países, sin embargo, estos órganos están abiertos a una mayor participación que incluye a miembros de las autoridades locales responsables de los centros y a representantes de la comunidad en sentido más amplio. La composición de cada órgano refleja o bien el deseo de un equilibrio de poderes entre los diferentes grupos implicados, o –en la mayoría de los casos– la voluntad de otorgar un papel más relevante a uno de los grupos en concreto (en Francia, al personal de los centros; en Bélgica, a los representantes externos al centro).

En algunos países, existe además una multiplicidad de órganos con competencias adicionales, lo cual deriva en una creciente complejidad del gobierno de los centros (Portugal), y en otros (Italia, Letonia, Lituania, Rumanía o Francia) cada vez es más común que Consejos formados por profesores acompañen a los diferentes órganos de gestión de los centros en el ejercicio de sus funciones.

3. Autonomía escolar y rendición de cuentas

Aunque el principio de rendición de cuentas no ha sido una cuestión inicialmente central en todos los países, desde mediados de

los años noventa este concepto ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor y adoptando diversas formas según los países.

Los nuevos modelos de rendición de cuentas a menudo son una adaptación de los instrumentos de evaluación que ya existían (por ejemplo, la inspección) o que habían sido desarrollados para alcanzar unos objetivos más amplios, como las evaluaciones estandarizadas del rendimiento de los alumnos.

Algunos países, no obstante, están desarrollando nuevas herramientas para formalizar la evaluación de las nuevas responsabilidades conferidas a los centros.

3.1. Modelos de rendición de cuentas de los centros: diversidad y limitaciones

En cuanto a los modelos de rendición de cuentas de los centros, en la actualidad se pueden distinguir tres tipos principales de organización.

En la mayoría de los países europeos los órganos tradicionalmente responsables de la evaluación –y de los profesores en concreto– adquieren esta nueva función de control: las autoridades educativas superiores son las responsables –normalmente a través de la inspección– de la evaluación de los centros. Los servicios de inspección pueden funcionar de manera centralizada o descentralizada. En la República Checa, por ejemplo, la nueva reforma del currículo prevé ampliar las competencias del cuerpo de inspectores al ámbito pedagógico. En Alemania, Austria y España los centros son evaluados por los servicios de inspección (de los Länder y las Comunidades Autónomas, respectivamente), dependientes de las autoridades educativas superiores. En Reino Unido (Inglaterra) de la evaluación de los centros se ocupa la OFSTED, cuyos poderes e independencia con respecto al Ministerio se han visto ampliados. En los Países Bajos sólo son controlados de manera sistemática por la inspección los centros que se consideran en situación de riesgo. Dentro de este primer grupo se encuentran también Bulgaria, Lituania, Portugal y Reino Unido (Escocia).

Desde finales de los años noventa en algunos de estos países los criterios de evaluación de los centros han sido estandarizados.

Así ocurre en algunas Comunidades Autónomas españolas (Andalucía, Cataluña o Castilla-La Mancha), en Lituania, Polonia y Portugal. En Reino Unido (Inglaterra) la OFSTED ha creado el Inspection Framework, que establece unos criterios objetivos para la evaluación de los centros, sus actividades y los resultados de los alumnos.

En un segundo grupo de países los centros son principalmente responsables ante las entidades locales (Consejos locales o autoridades responsables de la organización de los centros) que se encargan de su gestión. Es el caso de algunos países nórdicos y de Bélgica o Hungría. Además, desde mediados de los años noventa se ha ido estableciendo un marco nacional para la rendición de cuentas de los centros, especialmente a través del desarrollo de estándares nacionales y pruebas de rendimiento escolar. En Dinamarca es el Instituto de Evaluación Danés el responsable de la evaluación nacional de los centros, llevada a cabo sobre una muestra de los mismos. En Hungría la escasa experiencia en evaluación de la mayoría de las autoridades locales de las pequeñas poblaciones explica la creación de un nuevo sistema de evaluación de los centros y del rendimiento de los alumnos basado en pruebas estandarizadas, que se hace obligatorio en el año 2006; a partir de 2008 son las autoridades locales las encargadas de realizar este seguimiento de los centros.

Algunos países –una minoría– se han mantenido al margen de este movimiento de evaluación de centros. Italia, por ejemplo, no obliga a los centros a rendir cuentas ante una instancia determinada, pero fomenta la práctica de la evaluación interna en los mismos y ha desarrollado un sistema de evaluación estandarizada bajo la dirección del INVALSI. En Bulgaria los centros no son objeto de un procedimiento de evaluación específico, mientras que en Francia éste se encuentra en fase de elaboración sólo para el nivel CINE 2. No obstante, estos países pueden considerarse cada vez más como excepciones a la tendencia general.

Más allá de estos tres grupos de países se está desarrollando también un nuevo movimiento de responsabilidad múltiple de los centros: cada vez más son los países donde estos últimos deben rendir cuentas ante diversas entidades. Los centros de Inglaterra, por ejemplo, deben rendir cuentas a nivel central a través de las inspec-

ciones de la OFSTED, ante la autoridad local de la que dependen y ante un órgano de gobierno formado por representantes de los padres, del personal del centro y de la comunidad local. Además, existe un sistema de rendición de cuentas orientado al mercado, en el que los padres disponen de abundante información sobre los resultados del centro con el fin de facilitar la libre elección de centro para sus hijos. También Escocia se ha unido a este movimiento de responsabilidad múltiple.

En los Países Bajos, por su parte, los centros deben rendir cuentas ante el gobierno central en lo relativo a la utilización del presupuesto y al rendimiento de los alumnos, ante las autoridades responsables de la organización de los centros y ante las familias.

En general, en un número cada vez mayor de países (República Checa, Polonia, Portugal y Suecia) la responsabilidad de los centros ante las familias se ha ido desarrollando desde mediados de los años noventa con la publicación de los resultados de las escuelas, bien por parte de la inspección mediante informes *on line*, bien por parte de las autoridades territoriales.

3.2. Formalización de la rendición de cuentas de los centros

Aunque en la mayoría de los casos las políticas de autonomía escolar han establecido herramientas para que los centros puedan presentar su proyecto (proyecto educativo de centro, currículo, etc.), en muy pocas ocasiones ha desarrollado la legislación instrumentos que hagan explícita la responsabilidad de los centros. Sin embargo, desde el año 2000 el traspaso de nuevas competencias a los centros se ha traducido en relaciones de naturaleza contractual entre estos últimos y las autoridades responsables de su gestión.

En 2005, por ejemplo, Francia introdujo los “contratos de objetivos” y en 2006 Portugal puso en marcha el “contrato de autonomía”. También en Rumanía la autonomía escolar implica la firma de un contrato entre la inspección del condado y el director del centro. En Inglaterra, por su parte, las *academies* (centros ubicados en zonas socialmente desfavorecidas financiados en parte por patrocinadores privados) deben firmar un *funding agreement* con el Secretario de Estado de Infancia, Educación y Familias.

En otros países esta relación contractual está menos formalizada, pero el principio también existe. En España, por ejemplo, los diferentes documentos que los centros deben elaborar (proyecto educativo de centro, programaciones didácticas, etc.) tienen que ser aprobados por la inspección y revisados a final de curso; mientras que en Eslovenia los centros deben redactar informes anuales para el Ministerio y las autoridades locales.

En resumen, los procesos de evaluación de la enseñanza elaborados de manera implícita en los años ochenta tienden a partir de los noventa a formalizarse dentro de marcos estandarizados. Por tanto, la autonomía escolar constituye un doble movimiento: por un lado, la mayor libertad de los centros debido al traspaso de nuevas competencias; por otro, un mayor control nacional mediante el seguimiento de los resultados más que a través de una normativa. Como en otros sectores, los centros han pasado de un sistema de control previo de los procedimientos a un sistema de control realizado *a posteriori*, una vez evaluados los resultados.

4. Conclusión y perspectivas de futuro

La conclusión más destacable de este estudio es la diversidad de reformas que se han llevado a cabo en Europa bajo el concepto de autonomía escolar. Dependiendo de la época, el país e incluso el área geográfica, las políticas implantadas presentan características diferentes.

En primer lugar, las políticas varían en función del período en el que se inscriben y persiguen objetivos distintos. Con el paso del tiempo, por ejemplo, en la mayor parte de los países las políticas de autonomía tienden a desvincularse de las políticas de renovación del Estado, así como de las medidas de descentralización. En la actualidad, la autonomía se ha convertido en la mayoría de los países en un instrumento para alcanzar fines fundamentalmente educativos, como es la mejora de la calidad de la enseñanza.

Con todo, las distintas políticas presentan también formas diferentes. Los centros de Europa no funcionan de acuerdo con una misma normativa en términos de responsabilidades o de traspaso de

competencias. En algunos países (Bélgica o los Países Bajos) los centros están dotados de amplias libertades, mientras que en los países del sur de Europa (Grecia o España) el traspaso de competencias ha sido más limitado. A pesar de todo, el análisis histórico no muestra ningún tipo de relación entre la época en que se implantaron las distintas políticas y el grado de autonomía concedido a los centros.

Tampoco coinciden todos los países en las atribuciones concedidas a los centros en materia de docencia o en la gestión de recursos financieros o humanos. Mientras que algunos han favorecido el traspaso en el ámbito de gestión financiera y recursos humanos (Reino Unido), otros (Italia) se han centrado en la autonomía pedagógica. Lo que sí parece cierto es que ningún país que tenga plena autonomía en un área determinada posee en las áreas restantes un grado de autonomía diametralmente opuesto.

Otra diferencia significativa reside en la elección de actores (órganos de gestión del centro, director o profesores) a los que les son concedidas las competencias. En aquellos casos en que la autonomía se centra en el ámbito financiero, los responsables suelen ser el director y el órgano de gestión (Reino Unido y Noruega), y si el centro es responsable de la contratación del personal docente, esta competencia recae sobre el director.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas, ¿es posible establecer un vínculo entre el grado de autonomía de los centros y la naturaleza e intensidad de los controles a los que se someten los actores locales? Lo cierto es que ni el control de la inspección o de las autoridades responsables ni el seguimiento de los resultados se corresponden con un grado determinado de autonomía. Los países que gozan de una amplia autonomía sí utilizan mecanismos de control: en algunos casos se han adaptado los métodos tradicionales de supervisión (la inspección) y en otros –los menos– se han ido desarrollando nuevas políticas de rendición de cuentas de forma paralela a la autonomía (Inglaterra). Por otra parte, son los países que más tarde se han incorporado a las reformas de autonomía los que carecen de un modelo estructurado de evaluación de centros (Francia, Italia o Grecia).

Por último, algunas áreas geográficas (Europa del sur o los países nórdicos) comparten algunos rasgos comunes entre sus miembros, pero en otras zonas de la geografía europea conviven políticas diferentes (Irlanda y Reino Unido, Estonia y Lituania); un rasgo que se observa también en el caso de países limítrofes como Bélgica y los Países Bajos.

En resumen, ninguna de las diferentes interpretaciones de los datos permite explicar por completo el origen y naturaleza de las políticas de autonomía. Tanto la elaboración como el desarrollo y el grado de voluntad de implantar la autonomía son el resultado de una mezcla de circunstancias y factores estructurales diversos: no sólo la historia, la geografía y la organización política general (centralización o descentralización), sino también las coyunturas políticas que llevan a los Gobiernos a adoptar dichas políticas.

Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales

BEATRIZ PONT

*Directora del Proyecto "Mejorando el liderazgo educativo"
Dirección General de Educación - OCDE*

INTRODUCCIÓN

El presente artículo, que analiza las transformaciones que la dirección escolar está experimentando hacia un nuevo concepto de "liderazgo escolar" centrado en los resultados escolares, al tiempo que propone algunas recomendaciones de política educativa en esta área, está basado en el reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) "Mejorando el liderazgo educativo" (2006-2008).

Dicho estudio, fruto del trabajo conjunto de varios países de la OCDE, de expertos y organizaciones internacionales (la Unión Europea, la Comisión o la *International Principals Association*) y de representantes de distintas organizaciones sindicales, fue concebido para apoyar el diseño y la implementación de políticas de liderazgo escolar dirigidas a la mejora de la enseñanza y del aprendizaje. En él han colaborado 22 países, algunos de ellos miembros de la Unión Europea (países nórdicos, España, Portugal, Suecia, Reino Unido, etc.) y otros (como Corea, Nueva Zelanda, Australia, Israel o Chile) ajenos a ella; países que, tomados en su conjunto, ofrecen un marco comparativo de considerable extensión.

Los resultados del trabajo proceden del análisis de las prácticas nacionales y de las visitas efectuadas por equipos de expertos a países con prácticas innovadoras: tal es el caso de Austria, que cuenta

con un interesante programa de formación de directores; de Australia y su impresionante marco de mejora en Victoria; de Inglaterra, pionera en el liderazgo no sólo escolar, sino sistémico; de Bélgica y de Finlandia; así como del análisis de la literatura y de datos como los de PISA.

Estos resultados han aparecido recogidos en dos volúmenes: el primero de ellos¹ contiene las pautas que, en nuestra opinión, debería seguir toda política de dirección escolar. El segundo volumen², por su parte, reúne varios estudios de caso en torno al novedoso concepto del liderazgo sistémico; en líneas generales, dicho concepto aboga por una dirección escolar más amplia de miras que deje de entender la escuela como un compartimento estanco y apueste por el trabajo conjunto de los directores y el resto del sistema con vistas a lograr una auténtica mejora del mismo y no sólo a nivel local o regional.

1. Hacia un nuevo concepto de liderazgo escolar

El futuro del liderazgo escolar plantea un reto común a la mayoría de los países de la OCDE, a buena parte de cuyos directores escolares les aguarda la jubilación en los próximos diez años, con la consiguiente pérdida de experiencia profesional que ello comporta. En Corea, por ejemplo, el 99% de los directores supera los 60 años y el 67% en Dinamarca (Gráfico 1).

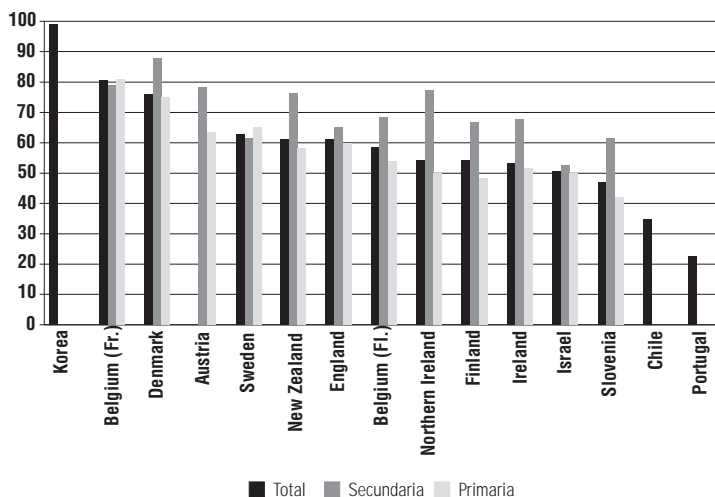
A ello debe añadirse el hecho de que en la actualidad no son muchas las personas dispuestas a ejercer como directores o directoras escolares, hasta el punto de que en algunos lugares se ha llegado a obligar a los profesores a optar a ese puesto. La magnitud del problema ha forzado a estos países a actuar en busca de una solución al doble reto que se les plantea si quieren evitar una situación que se adivina crítica: se trata, por un lado, de mejorar la calidad de la dirección actual, formada en un contexto muy distinto al de hoy

¹ Pont, B.; Nusche, D, y Moorman, H. (2008): *Mejorando el liderazgo escolar: políticas y prácticas*.

² Pont, B.; Nusche, D, y Hopkins, D. (eds.) (2008): *Mejorando el liderazgo escolar: un liderazgo de sistema*.

en día, y, por otro, de lograr una dirección sostenible a través de la selección y formación de los candidatos a futuros directores.

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DE DIRECTORES QUE SUPERAN LOS CINCUENTA AÑOS



Fuente: Pont *et al.*, 2008.

¿Por qué es el liderazgo escolar una variable clave para el éxito escolar? La evidencia empírica y los resultados de los estudios realizados en los países de la OCDE demuestran el importante papel que desempeña el liderazgo en la mejora de los resultados escolares. Si bien no es posible medir el impacto directo que la labor directiva ejerce sobre dichos resultados, lo cierto es que sí existe un impacto indirecto que se refleja en la creación de un clima apropiado capaz de lograr que las escuelas funcionen bien, los profesores enseñen bien y los alumnos aprendan bien. Esta es la función básica de la dirección escolar.

La dirección puede también contribuir a una mayor equidad y una mejor distribución de recursos. De hecho, nuestros estudios de casos han explorado cómo el trabajo conjunto de varias escuelas puede optimizar el reparto de los recursos. Y, desde la perspectiva del sistema, los directores también son clave, pues son ellos quienes

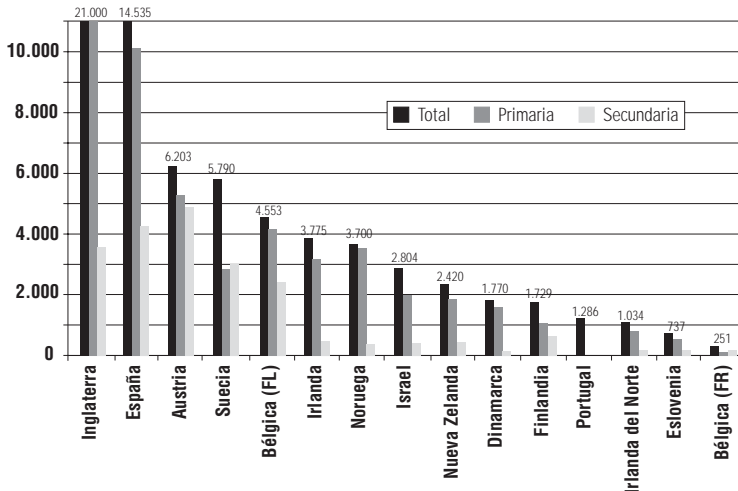
trasladan a la escuela las políticas educativas, de tal modo que, si no están bien formados y apoyados, no habrá política –ni nacional, ni regional, ni local– que sea eficaz. No deja de resultar sorprendente, pues, que la política educativa haya mantenido en el olvido durante tanto tiempo a unos profesionales con un papel tan decisivo sobre los resultados escolares.

La razón que ha convertido el liderazgo escolar en una prioridad política en las últimas décadas se encuentra vinculada a la tendencia a la descentralización –no sólo educativa, sino de política pública en general– vivida en los últimos veinte años en los países de la OCDE. Dicha descentralización ha ido otorgando a los directores una mayor autonomía y exigiendo de ellos determinadas capacidades, notablemente distintas de las requeridas hasta el momento por un marco muy diferente. De hecho, hoy en día los directores se ven obligados a “dirigir” un pequeño negocio, y son ellos mismos quienes se encargan de la gestión de un amplio campo que incluye, entre otros aspectos, la administración, los recursos humanos y financieros, la rendición de cuentas, la relación con los padres y el control de calidad. A los directores se les piden resultados cada vez con más insistencia (en algunos países los resultados escolares aparecen incluso publicados en Internet o en los periódicos), lo cual ha favorecido el nacimiento de una nueva cultura de evaluación. Simultáneamente se han ido desarrollando nuevas tendencias: junto a la introducción de nuevas tecnologías, se ha producido una profunda transformación social que implica una mayor diversidad del alumnado –muy distinto al de otras épocas–. Todo ello obliga a directores y profesores a adoptar otros métodos de aprendizaje y enseñanza y a practicar una atención al alumno basada en nuevos métodos de trabajo.

Los profundos cambios sufridos por el papel atribuido a los directores escolares no han ido acompañados de un cambio en los marcos políticos, que han permanecido al margen de estas nuevas pautas. Dichos cambios han generado la necesidad de invertir en conocimientos, en desarrollo de habilidades y en marcos más acordes con el nuevo rol exigido a la dirección. La realidad es que, si bien el grupo afectado es muy reducido (la cifra máxima estimada por país es de unos 20.000 directores, y en Dinamarca o Finlandia

no supera los 2.000), posee sin embargo un inmenso potencial de cambio (Gráfico 2); de hecho, cuando se mide el coste-beneficio de la inversión, el impacto que la mejora del marco de la dirección puede ejercer sobre los resultados escolares es llamativo.

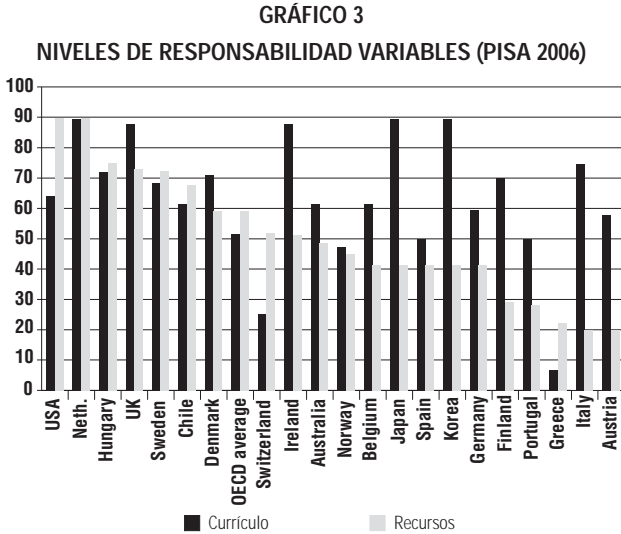
GRÁFICO 2
UN GRUPO PEQUEÑO DE PERSONAS CON UN GRAN POTENCIAL



Fuente: Pont *et al.*, 2008.

Frente a esta realidad positiva, no podemos olvidar otra más negativa, como es la avanzada media de edad de quienes integran dicho grupo en buena parte de los países de la OCDE, la mayoría de los cuales se jubilará en los próximos años. Ello conlleva una considerable pérdida de experiencia, pero también da pie a la posibilidad de abrir el marco para recibir a profesionales formados en nuevas destrezas y capacidades con las que enfrentarse al nuevo marco de dirección escolar.

Por lo que se refiere al nivel de responsabilidad conferido a la dirección escolar, la realidad es que éste varía mucho de un país a otro. Mientras que en recursos financieros la autonomía suele ser escasa, casi el 60% de los países de la OCDE son autónomos a la hora de seleccionar su profesorado –cosa que no ocurre, por ejemplo, en España y en Francia, países ambos más centralizados–. Quizá el aspecto con mayor margen de autonomía sea el del currículo, aunque también en este ámbito se observa una amplia variedad.

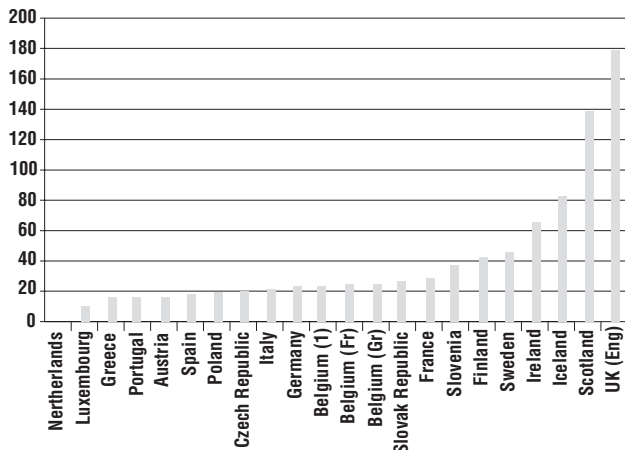


Nota: Porcentaje de alumnos de quince años en escuelas cuyo director/a señala que la escuela (director/a, profesores y consejos escolares) tiene responsabilidad en los ámbitos señalados.

Fuente: PISA, 2006

Lo cierto es que, si se toman en consideración tanto los esfuerzos exigidos a los directores en temas de rendición de cuentas y de resultados como el peso de la responsabilidad y los horarios –que, en el caso de Inglaterra (por poner un ejemplo), puede llegar a superar las 60 horas semanales–, el tema salarial deja mucho que desear, habida cuenta de que en la mayoría de los países suelen percibir solamente como media un 20% más que los profesores. No es de extrañar, pues, que en muchos de esos países los candidatos para futuros directores/as escolares sean más bien escasos. En una época en que cada vez hay más evidencias del papel decisivo de la educación como base del capital humano capaz de mejorar la economía y la sociedad, la compensación económica no guarda proporción. En países como Inglaterra o Suecia se ha comenzado a aplicar una política de libre mercado y se han liberalizado los salarios del sector, hasta el punto de que en Inglaterra la diferencia máxima entre un profesor y un director puede llegar a alcanzar casi un 180%.

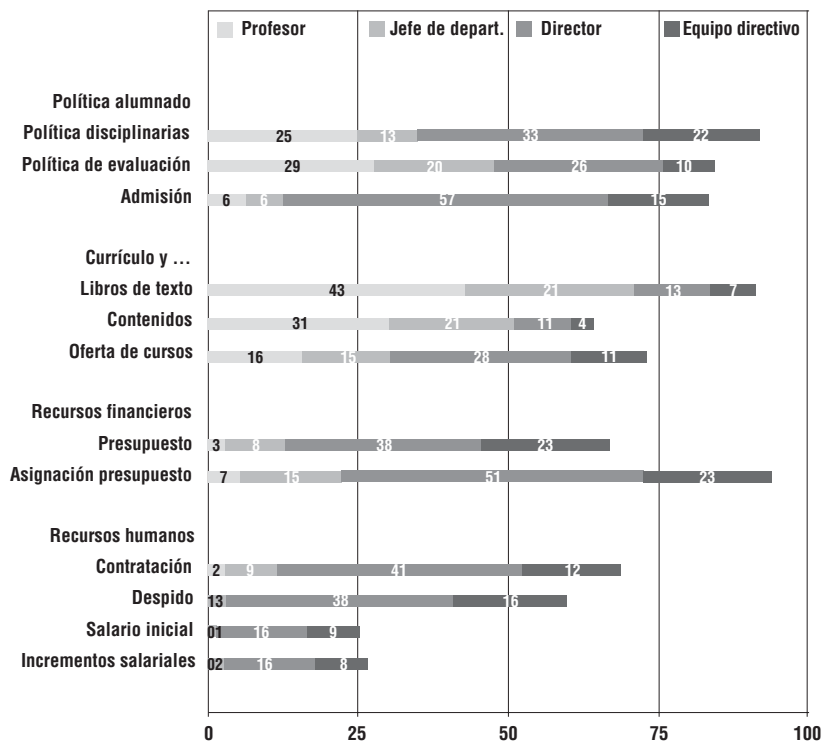
GRÁFICO 4
DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE SALARIOS MÁXIMOS DE PROFESORES Y DIRECTORES



Fuente: Eurydice (2005), *Key Data on Education in Europe 2005*, Luxemburgo.

No obstante, no deja de ser una realidad el hecho de que los directores no trabajan solos y que cuentan con el apoyo, por una parte, del Consejo escolar (un órgano que en la mayoría de los países ha estado también muy abandonado por la política educativa), cuya función en temas de recursos financieros, finanzas de la escuela y políticas de disciplina, evaluación y acceso a las escuelas es de vital importancia; y, por otra parte, junto a los directores trabajan también los profesores y directores de departamento. De ahí que el concepto de liderazgo escolar defendido por la OCDE no haga nunca alusión a una única persona, sino a un grupo de personas que trabajan conjuntamente. La clásica imagen de un/a “superdirector/a” único/a que se encarga de todo ha quedado definitivamente superada.

GRÁFICO 5
PERSONAS QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE DECISIÓN

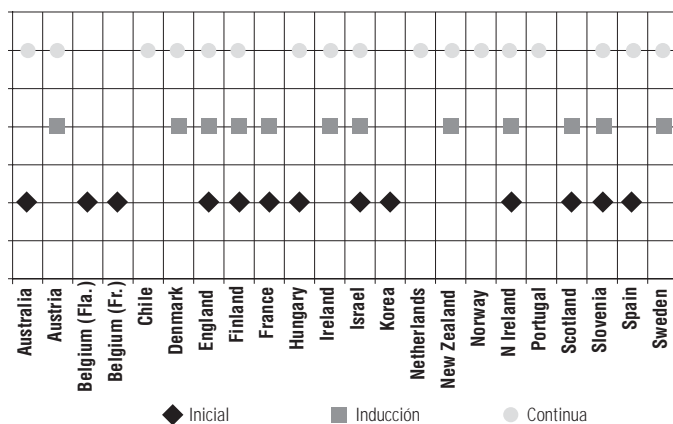


Fuente: PISA, 2003.

El Gráfico 6 muestra la formación recibida por la dirección escolar en los países de la OCDE. Algunos de ellos carecen de toda formación inicial, mientras que en otros ésta se imparte a través de distintos programas cuya duración oscila entre un mes o unas semanas hasta los dos años. La formación de inducción, desarrollada mediante programas que se prolongan durante uno o dos meses, se imparte una vez el director ha sido seleccionado y ha comenzado a ejercer. La formación continua, por su parte, es indispensable para la actualización de los conocimientos de los directores, cuyos cargos son en ocasiones de por vida, con la consiguiente erosión y falta de incentivos y de estímulo para el cambio. En el aspecto formativo es de destacar la estrategia coordinada de formación seguida en países como Inglaterra, Irlanda y Australia, que incluye una formación inicial equiva-

lente a dos años de máster, más un curso de iniciación una vez seleccionados los directores, con el que se logra generar una sólida red de amistades y apoyo mutuo. Lo que en cualquier caso resulta obvio es que la ausencia de formación no siempre es atribuible a falta de voluntad por parte de los directores.

GRÁFICO 6
FORMACIÓN DE LOS DIRECTORES ESCOLARES EN PAÍSES DE LA OCDE



Quizá el reto más importante para el futuro inmediato consista en la selección de candidatos al liderazgo escolar. De los veintidós países que han participado en nuestro estudio, quince tienen dificultades para encontrar nuevos directores. En Hungría, por ejemplo, en los últimos años la media de solicitudes presentadas fue de 1,2 por cada puesto; en Irlanda se pasó de 6 solicitudes por puesto a tan sólo 2, y en el último decenio, en Inglaterra 1 de cada 3 puestos tenía que volver a ser anunciado porque nadie se presentaba a ellos. En Suecia, sin embargo, donde se han revisado tanto la cuestión salarial como el apoyo recibido, de 1-2 solicitudes por puesto se ha pasado a 10. No obstante, no se trata tan sólo de una cuestión económica, sino también del valor y del reconocimiento por parte de la sociedad de la importancia de la función de la dirección escolar, que en algunos países ha estado muy infravalorada.

2. Para una política educativa eficaz

Del análisis de los datos presentados se deduce el marco de políticas de liderazgo escolar que ofrecemos a continuación y que definimos en torno a los cuatro ejes siguientes:

2.1. Redefinición de las responsabilidades del liderazgo escolar

Se trata, por un lado, de dar mayor autonomía y, por otro, de acompañarla del apoyo necesario para poder ejercerla. ¿De qué sirve insistir en la autonomía si no se ofrecen ni el apoyo ni los instrumentos para poder desarrollarla?

Es necesario asegurarse de que las responsabilidades estén bien definidas y se centren en la mejora de los resultados escolares; una mejora que –de acuerdo con nuestro estudio– se produce cuando los directores y directoras se dedican principalmente a apoyar, evaluar y seguir al profesorado. De ahí que la tarea principal sea la de crear equipos de profesores que trabajen conjuntamente hacia esa mejora. En Inglaterra, por ejemplo, visitamos algunas escuelas cuyos directores cuentan con un equipo directivo encargado de crear equipos de trabajo. Cada seis semanas estos equipos evalúan los resultados de los alumnos uno a uno y elaboran un informe en el que se detalla con claridad qué alumno va peor y cuál mejor, o bien si el problema abarca a la clase entera o quizá al profesor, a un grupo de alumnos o a algún alumno en particular, etc. De este modo los equipos de trabajo apoyan de una manera eficaz la labor del profesorado en su tarea básica de enseñar y al alumnado en la de aprender.

Asimismo, entre los objetivos del liderazgo deben ocupar un lugar predominante las habilidades de evaluar y responder a la rendición de cuentas.

Pero la tarea que se perfila más novedosa es la del *system leadership*: se trata de lograr un liderazgo que mejore no sólo los resultados escolares, sino que trabaje en conjunto y se apoye mutuamente para favorecer la mejora del sistema en general, evitando así el aislamiento que puede sufrir la dirección cuando se mantiene exclusivamente dentro de su escuela. Asimismo, compartir también puede resultar útil a la hora de hacer frente a los gastos de unos presupues-

tos educativos cada vez más reducidos, pues permite compartir recursos y ofrecer cursos en los casos en que hay menos alumnos.

Son varios los ejemplos de liderazgo de sistema (*system leadership*): en Finlandia, por ejemplo, hay directores que trabajan conjuntamente para definir los planes de desarrollo escolar de la comunidad y generar puntos de consenso y trabajo en común. En Inglaterra, los buenos directores cooperan en la mejora de resultados de escuelas distintas a la suya que presentan más dificultades, implantando en ellas, con la ayuda de su equipo directivo, su propio modelo de gestión; o bien se convierten en consultores de dirección escolar que ofrecen su amplia experiencia. Por otro lado, se ha creado también la figura del *school improvement partner*, un “amigo crítico” que visita los colegios una vez cada tres o seis meses y ayuda a la dirección a encontrar soluciones para aquello que no marcha bien, o bien pone en contacto a unas escuelas con otras para el intercambio de conocimientos. Los belgas, además de crear comunidades de escuelas cuyo trabajo en común se ve incentivado por el Gobierno, han configurado mercados de trabajo regionales del profesorado. A través de medidas como éstas se consigue generar entre los directores un compañerismo y una confianza que acaban infiltrando todo el sistema y elevan el conocimiento mediante la suma de conocimientos y capacidades de todos los directores.

2.2. Distribución de las responsabilidades

La realidad de la dirección escolar es que las responsabilidades son muchas y no pueden recaer sobre una única persona. Es importante concebir la dirección como un equipo donde se distribuyan las responsabilidades. La distribución del liderazgo juega un papel decisivo a la hora de planificar la sucesión con líderes de calidad. Cuando dentro de la escuela el liderazgo está repartido y algunas responsabilidades se dejan en manos de los potenciales o futuros directores, lo que en realidad se está haciendo es planificar la sucesión. En algunos países (Noruega, Holanda y Finlandia) el liderazgo se considera algo compartido y valorado que también contribuye al desarrollo de futuros directores.

En el marco de este eje nos parece interesante abrir las puertas a la posibilidad de contratar a no-profesores; de hecho, ya se han producido experiencias interesantes en este ámbito. Los equipos directivos –respetando siempre la presencia de algún profesor que encarne el liderazgo académico– pueden incluir entre sus miembros a profesionales con habilidades financieras y de gestión. Para ello deberían crearse nuevos incentivos con los que atraer a dichos profesionales, así como preocuparse de su correspondiente formación. En países como Holanda o Suecia, en los que se ha ampliado el criterio de selección, el número de directores procedentes de otras profesiones no ha llegado a superar el 5%.

En el tema de la distribución de responsabilidades ocupa un lugar esencial el Consejo escolar, un órgano bastante abandonado hasta el momento. De él forman parte voluntarios que es probable que carezcan de una formación apropiada y de incentivos para ejercer las tareas que se les encomienda. Resulta vital aclarar la función de dichos Consejos, crear nuevos incentivos para sus miembros e impartirles la formación que precisen. También sería conveniente seleccionar a sus miembros de acuerdo con las necesidades particulares de cada escuela y de cada Consejo escolar. En Inglaterra se imparten cursos dirigidos a los Consejos escolares cuyos resultados han sido, hasta el momento, bastante positivos.

2.3. Facilitar la formación a lo largo de toda la carrera profesional

Para dotar a los directores de las nuevas habilidades requeridas por el liderazgo en la gestión de personal y de recursos financieros, este tercer eje de la formación resulta de vital importancia. Además, hay que tener en cuenta el punto de partida: el principal requisito que se les exige a los candidatos a la dirección es el de proceder de las filas del profesorado, y en realidad hasta hace muy poco no ha habido muchos países con procesos de formación dedicados a formar directores. El profesorado se ha formado para enseñar, pero no para gestionar personal o presupuestos, ni para responder a la rendición de cuentas: conceptos estos dos últimos que resulta imposible obviar hoy día.

Por ello es importante una formación inicial del candidato centrada en las habilidades necesarias para el ejercicio de la dirección, así como una formación continua que acompañe al director en todas las etapas de su trayectoria. Algunas de las tareas básicas que, a nuestro juicio, deberían fomentar la formación son las siguientes: apoyar a los profesores en su función pedagógica, apoyar la definición de objetivos y desarrollar las habilidades de recursos financieros y humanos. Uno de los retos consiste en aclarar qué modelos de formación –o de contratación– diseñar en los países donde los contratos de dirección son de poca duración (como en España, donde no superan los tres o cuatro años); y puede no resultar atractivo para un candidato a la dirección realizar estudios costosos en tiempo y esfuerzo –también económico– para unos resultados de corto plazo.

Por otro lado, habría que fomentar la coherencia entre las distintas instituciones que ofrecen formación bajo distintas opciones. En Inglaterra, por ejemplo, el marco nacional está muy bien definido y el *National College of School Leadership* (Centro Nacional de Liderazgo Educativo) se encarga de definir unas pautas y de ofrecer los cursos que varias instituciones tienen la posibilidad de impartir. En Suecia, por su parte, existen nueve instituciones regionales seleccionadas para ofrecer cursos de formación. En Austria, la Academia de Liderazgo centra sus esfuerzos en cambiar las prácticas actuales, más orientadas a la gestión, hacia una dirección centrada en el concepto de liderazgo mediante cursos de formación y práctica dirigidos no sólo a directores, sino también a quienes trabajan en los gobiernos regionales, locales y nacionales: una experiencia que se está demostrando de suma eficacia.

En este sentido es importante recordar los métodos más eficaces de formación. Algunos de los expertos que han colaborado con nosotros, como Richard Elmore, coinciden en señalar que la eficacia de la formación se halla en relación inversa al cuadrado de la distancia al centro escolar donde el director practica; en otras palabras, cuanto más cerca se encuentre la formación de las prácticas de la escuela, más resultados e impacto positivos ejercerá sobre el director. La formación ha de estar basada en la práctica de lo que los profesores trabajan día a día y en el intercambio entre el profesorado y la dirección.

2.4. Hacer del liderazgo escolar una profesión más atractiva

Para responder a los retos de falta de candidatos y de dificultades en la práctica, es preciso lograr que la profesión de dirección escolar sea más atractiva. Ello supone, por una parte, profesionalizar los procesos de selección y ofrecer salarios acordes a los puestos y una visión de carrera profesional de largo plazo. Por otra parte, es imprescindible profesionalizar los procesos de selección y establecer criterios con claridad. Ello supone asegurar que los encargados del proceso de selección –bien sean los consejos escolares, bien los gobiernos locales y regionales– estén preparados para esta función. Asimismo, es clave que haya una amplia selección de candidatos de calidad, lo cual supone procesos de información y selección abiertos. En el caso de España, por ejemplo, el criterio prioritario de que el director salga del claustro de profesores de su propio centro puede reducir considerablemente la oferta de candidatos e inmovilizar en gran medida a la gente. Asimismo, si su futuro a corto plazo es el de acabar formando parte nuevamente del claustro de profesores, la dirección corre el riesgo de ejercerse sin liderazgo ni visión de futuro y evitando tomar decisiones que puedan influir en su futuro profesional como profesores.

Por último, además del aspecto económico al que nos hemos referido antes, uno de los problemas de la falta de atractivo de la profesión es sin duda las pocas salidas que ofrece a largo plazo: en muchos países un director es contratado de por vida; y, en otros cuando termina su ejercicio, su única alternativa consiste en volver a ser profesor, tanto si se reduce su salario como si no. De ahí la necesidad de configurar el papel de la dirección escolar como una carrera. En Inglaterra, por ejemplo, los *system leaders* se convierten en consultores de centros a nivel nacional, o bien trabajan en el apoyo de la evaluación y de la práctica profesional. Por ello, a medidas como el fomento de la rotación y la existencia de contratos renovables cabría contemplar la posibilidad de añadir el acceso a las administraciones regionales o locales.

La descentralización de la enseñanza: algunas reflexiones a partir del caso francés

ANDRÉ LEGRAND

*Profesor Emérito de Derecho Público
Universidad Paris Ouest Nanterre La Défense*

¿Qué motivo hay para tratar el tema de la descentralización de la enseñanza francesa? La razón que nos mueve a ello tiene que ver con lo que el caso de Francia sugiere a cualquiera. Su fama de Estado centralista goza de un gran consenso internacional, cosa que ocurre también con la idiosincrasia de su gente, radicalmente opuesta –no sólo en el aspecto educativo, sino en tantos otros– a la tendencia general que durante los últimos años viene caracterizando a la mayoría de los países desarrollados. La comparación con el Ejército Rojo o con la General Motors a la hora de describir la enseñanza nacional francesa ya desde los años setenta, o bien la imagen del “mamut” puesta en circulación hace unos diez años por un ministro –bastante malinterpretado tanto por la opinión pública como por los medios de comunicación–, han contribuido poderosamente a que caiga el oprobio sobre una institución efectivamente masificada y compacta en esta época nuestra del *Small is beautiful*. Pero así como ni el Ejército Rojo ni la General Motors continúan siendo lo que fueron, tampoco la persistencia de esta idea acaba de hacer justicia a las transformaciones vividas por la enseñanza francesa. Por otro lado, las imágenes de las manifestaciones que acompañan toda tentativa o desarrollo de reformas aplicadas al campo de la enseñanza, y especialmente a la superior, contribuyen a reforzar las ideas establecidas.

Por eso, mi intención es, por un lado, la de interrogar a la historia para demostrar que la realidad es, sin duda, más compleja de lo que parece; y, por otro, la de intentar analizar la idiosincrasia de la situación francesa actual.

MATICES DE UNA TRADICIÓN

En principio todo parece justificar la tesis centralista. En primer lugar, y al menos aparentemente, sus orígenes: si la Revolución Francesa de 1789 acabó con el anterior sistema escolar, fuertemente descentralizado y bajo la responsabilidad del clero, fue en gran parte debido a la insistencia que los constituyentes de 1791 pusieron sobre el papel de la educación en la construcción de una nueva sociedad. El nacimiento del ciudadano nuevo –mantenían– exigía una enseñanza “pública, común a todos los ciudadanos, gratuita en lo relativo a la enseñanza indispensable para todos los hombres”; y es la importancia política de la enseñanza la que explica que este servicio y el de la asistencia pública sean los únicos mencionados por la Constitución.

Así pues, el debate sobre las competencias no era algo obvio y los buenos conocedores de la Revolución ponen de manifiesto la fuerte oposición que, en éste como en otros aspectos, enfrentó a girondinos y “montagnards”. Los hombres de la Constitución, señala Laboulaye, “rechazaban con ello la intervención del Estado... No se entendía que la autoridad central se apropiara [de la enseñanza pública], y la manejara a su antojo... Condorcet quiere una enseñanza impartida en centros públicos, pero sin la intervención del Gobierno. La independencia de la enseñanza forma parte de alguna manera de los derechos de la especie humana”¹. De hecho, y como lo demuestra la larga sucesión de proyectos que han competido

¹ Laboulaye, Edouard: *La liberté d'enseignement et les projets de Monsieur Jules Ferry*, Les Belles Lettres, París, 2007, p. 185. Laboulaye da cuenta de los largos debates que animaron las tres asambleas revolucionarias, desde 1789 a 1796, en torno a las tres grandes cuestiones planteadas a partir de 1791 y a raíz del célebre informe de Taylorand sobre la instrucción pública (“Rapport sur l’instruction publique. 10 septem-

entre sí al hilo de los distintos avatares de la institución republicana², son varias las corrientes enfrentadas, y será sobre todo a partir de 1808, con la creación de la universidad imperial, cuando se impondrá el principio centralista, defensor de la instrucción pública como “una cuestión de autoridad, una fuente de poder y una garantía del régimen” para Napoleón.

En los inicios de las Repúblicas siguientes la universidad imperial fue cuestionada en el curso de los intensos debates suscitados a propósito de la libertad de enseñanza. Pero lo cierto es que, después de 1875, las botas que se calzó la República tras su victoria fueron más bien las del Imperio. Como señalan Christian Nique y Claude Lelievre, Jules Ferry no fue precisamente un heredero de las Luces: “no compartía la tesis de Condorcet ni quería escuelas de instrucción, sino escuelas de educación... Para él la escuela es un instrumento político, y así lo pone de manifiesto, por ejemplo, el 26 de junio de 1879 ante la Cámara de los Diputados: “cuando hablamos de la actuación del Estado en la educación, atribuimos al Estado el único papel que puede desempeñar en materia de enseñanza y educación: ocuparse de mantener determinada moral de Estado, determinadas doctrinas del Estado necesarias para su conservación”³. La afirmación sobre el papel del Estado central en la construcción del sistema de enseñanza apuntaba, por lo tanto, a dos grandes objetivos: eliminar toda huella de la influencia dominante ejercida por la Iglesia y favorecer la consolidación de las instituciones republicanas.

bre 1791”, en *Orateurs de la Révolution française*, Tomo I, La Pléiade, París, 1989, p. 1067): ¿es la libertad de enseñanza un derecho del ciudadano?; ¿habrá una educación nacional?; ¿se encargará el poder ejecutivo central de controlar y dirigir la enseñanza de la nación? Si bien en los dos primeros casos la respuesta de Tayllerrand es afirmativa, en el tercero no sucede lo mismo. En este sentido y para más detalle, ver Legrand, André, “Constitution et éducation”, de próxima publicación en Chagnollaud, Dominique; Troper, Michel. *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Dalloz, París, 2009.

² Brackzo, Bronislaw: *Une éducation pour la démocratie. Textes et projets de l'époque révolutionnaire*, Ginebra, Droz, 2ª ed., 2000, p. 10.

³ *La République n'éduquera plus. La fin du mythe Ferry*. Plon, París, 1993, pp. 8-9. Evidentemente, todos estos debates son inseparables de los suscitados en torno a la libertad de enseñanza a lo largo de los siglos XIX y XX, de los que no nos ocuparemos aquí. En este sentido, ver Legrand, André, *op. cit.*

A ello se añadía la voluntad de luchar contra los particularismos locales en nombre del concepto republicano de igualdad.

Esta insistencia inicial sobre el papel del Estado central se vio reforzada en el Preámbulo de la Constitución de 1946 al hacer de la organización de todos los niveles de la enseñanza pública gratuita y laica un deber del Estado. La educación nacional –señala un miembro eminente del Consejo de Estado– constituye “una auténtica columna vertebral de la sociedad francesa y del Estado republicano”⁴. El decisivo papel desempeñado por el Estado central es, por tanto, un rasgo esencial de la tradición francesa; el hecho de que en 1994 el Consejo Constitucional viera en la afirmación de este principio una garantía de la igualdad entre los ciudadanos constituye buena prueba de ello: no se puede –dice el Consejo– incrementar la libertad de las administraciones territoriales para financiar la enseñanza privada sin generar la posibilidad de que las condiciones del ejercicio de la libertad de enseñanza difieran de unas zonas a otras del territorio nacional⁵.

No obstante, esta fuerte tradición centralista nunca se ha traducido en una prohibición de la descentralización de la enseñanza, es decir, de la transferencia del poder de decisión de la Administración central hacia las autoridades locales; ni se ha impuesto de forma categórica un modelo fijo en materia de ordenación de competencias entre los distintos niveles de la Administración pública y de la organización específica del sistema educativo. Con frecuencia la estructura de la educación nacional se ha fijado de manera coyuntural y en función de las filosofías políticas imperantes en cada momento⁶. De hecho, no solamente han alternado fases de centralización y descentralización, sino que además –y en particular en épocas más recientes– se ha oscilado entre diversas interpretaciones del principio de descentralización. Los beneficiarios de esa transferencia han

⁴ Schwartz, Rémy: *Éducation, une confluence de libertés*, AJDA, núm. especial julio-agosto 1998, p. 178.

⁵ Consejo Constitucional, 13 de enero de 1994, 93-329, *Loi Falloux*, Act. Jur. Dt adm. 1994, p. 135, note Costa.

⁶ Fialaire, Jacques: *De la décentralisation du système public d'éducation nationale*, Thèse Paris I, 1987, dact.

sido tanto las Administraciones territoriales, cuyo poder político se ha visto incrementado en lo relativo a la gestión de los asuntos considerados locales (descentralización territorial), como los centros escolares y universitarios mediante el desarrollo de su autonomía en la administración de asuntos propios (descentralización funcional).

Sin embargo, conviene hacer notar⁷ que existen dos maneras posibles de entender la noción de “asuntos locales”. Por lo que se refiere a la primera, el carácter local es algo natural. Lo local preexiste al Estado y éste se limita de alguna manera a ratificar su existencia. En cierto modo, el recurso al principio de solidaridad es como un aspecto de esta visión. En la segunda interpretación, por su parte, lo local es una construcción del Estado central: es local lo que la ley del Estado central considera y sanciona como tal. Y, al mismo tiempo, el Estado es libre de determinar el contenido y la extensión de lo local.

No cabe duda de que esta última acepción es por tradición la francesa. Y una tradición que comienza muy pronto, pues como derecho positivo se remonta al menos a la creación por parte de Guizot en 1833 (durante la Monarquía de Julio) de la enseñanza pública primaria. Desde esta perspectiva, la educación es un asunto del Estado y no de las administraciones territoriales y su organización no pertenece a la categoría de asunto local. Sin embargo, dentro de esta organización el Estado puede definir bloques de competencias y delegar algunas cuestiones en las administraciones territoriales. Así, el Estado se reserva la responsabilidad sobre los contenidos de la enseñanza primaria y sobre la formación y contratación de docentes. En cambio, la tarea de construir y mantener las escuelas y ocuparse de su funcionamiento se confía a las Administraciones locales y, sobre todo, a los Municipios. Tras la instauración de la Tercera República en 1882, son estos mismos principios los que se retoman. “La enseñanza –dirá el ministro Goblet en 1886– no es un servicio municipal subvencionado por el Estado, sino un servicio estatal subvencionado por los Municipios”. En otras palabras, en este sistema, aun cuando históricamente el papel de las Administraciones locales no

⁷ Caillosse, Jacques, «Le local, objet juridique» en Mabileau, Albert: *À la recherche du local*, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 136.

ha sido en absoluto desdeñable, siempre ha habido un núcleo duro en el que estaba prohibida toda intromisión: el campo pedagógico.

No obstante, la situación francesa ha distado mucho de ser homogénea. En un informe de 1981, justo antes de la primera alternancia política de la V República, la Inspección General de la Educación Nacional mencionaba la tradicional heterogeneidad que caracterizaba la situación de la enseñanza primaria y la de la enseñanza secundaria. La escuela popular o primaria, aun contando con un “cuerpo de reglamentaciones uniformes”, ha gozado siempre de una autonomía real ligada a su voluntad de apertura a las necesidades locales de la nación y a la “simbiosis del educador y los alumnos con el medio”; al contrario de lo que ocurre con liceos y escuelas de secundaria, de “estructura rígida, centralista y –en una palabranapoleónica,” y con la “separación entre sus instituciones, estrictamente regidas, controladas y cerradas sobre sí mismas, y la vida social desarrollada fuera de ellas”⁸. Aspectos enteros –escribe Claude Lelievre⁹– han quedado siempre bajo la influencia de lo local: las escuelas secundarias de la época napoleónica eran municipales y parte de la enseñanza secundaria creada por Victor Duruy durante el II Imperio admitía importantes variaciones locales.

En realidad, la descentralización “dura” data de la época de De Gaulle y Pompidou, y es en buena parte en esta etapa donde se gesta la imagen “cerrada” de la educación nacional francesa: el punto culminante de dicho proceso corresponde sin duda a la promesa electoral del programa de Provins durante las elecciones legislativas de 1973, encaminada a “nacionalizar” el conjunto de centros de secundaria. Como señalan dos eminentes especialistas, el incremento de la centralización por parte del gaullismo dependía de una doctrina global del Estado “desarrollista” dirigida a un “control económico centrado en la cuestión de las necesidades de mano de obra y en la de la especialización”¹⁰, en oposición al enfoque de la III República, “orientado sobre todo a un control político (en el que) la ense-

⁸ Jordy, Maurice: *Sur les chemins de l'autonomie*, Ministerio de Educación, nat., mult., mayo 1991, p. 11.

⁹ “Une cohabitation séculaire”, *Les Cahiers pédagogiques*, junio de 1994, p. 16.

¹⁰ Charlot, Bernard; Beillerot, Jacky: *La construction des politiques d'éducation et de formation*, PUF, París, 1995, p. 13.

ñanza era ante todo un asunto de simbología y cultura”. Esta doctrina halla su explicación también en la necesidad de satisfacer las crecientes necesidades ligadas a la generalización de la enseñanza secundaria, y se traduce en distintas manifestaciones. La ley Debre, que permite una importante participación pública en la financiación de la enseñanza privada, está paradójicamente muy relacionada con esta tendencia: si bien es cierto que reconoce una libertad de enseñanza positiva, en contrapartida otorga al Estado el control sobre los contenidos de la enseñanza y sobre la formación de los docentes. Pero es, sin duda, en una organización de estilo claramente autoritario donde mejor se manifiesta esta tendencia.

Este creciente control del Estado y la subsiguiente exclusión de la sociedad civil de la institución escolar –certeramente descrita por Antoinette Ashworth en su tesis doctoral¹¹– se hallan en el origen de la impopularidad (cada vez mayor) de la educación nacional y provocan algunos conflictos. La relectura del papel del Estado realizada por el liberalismo de Giscard y la renovada insistencia en la función local provocan un cambio de perspectiva: es sobre todo en el objetivo asignado al sistema escolar –la adquisición de una cultura común a toda la juventud francesa– antes que en una sólida estructura administrativa donde los nuevos gobernantes ven la garantía de la unidad nacional. Finalmente, son las leyes Defferre (1982, 1983 y 1985), que sustituyen a los proyectos descentralizadores de la enseñanza alimentados por la presidencia de Giscard e interrumpidos por la alternancia de 1981, las que completan la reforma. No sin algunos retrocesos, el informe Guichard¹², redactado bajo los auspicios de la derecha mayoritaria, hace de la enseñanza secundaria una competencia plena y exclusiva de los departamentos. Sin embargo, las leyes votadas por la izquierda acaban devolviéndole el estatus de competencia compartida entre el Estado, el departamento y la región.

Estas vacilaciones explican que una eminente especialista en la cuestión haya podido calificar la descentralización a la francesa de

¹¹ *L'école, l'État et la société civile en France depuis le XVIème siècle*, tesis París II, 1989, dact., 2 tomos.

¹² «Vivre ensemble», *Rapport de la Commission sur le développement des libertés locales*, La Documentation Française, París, 1976, 2 vol.

“mínima”¹³ e incluir el sistema francés en la categoría de “especie en vías de extinción” dentro de los países de la OCDE. Una afirmación que no desmiente el proceso de “muerte lenta del Estado-educador” descrito por Christian Nique y Claude Lelievre¹⁴, íntimamente ligado a la progresiva reincorporación de la sociedad civil a la escuela. Bajo la poderosa influencia de las tendencias educativas imperantes en los países de su entorno, Francia descubre la importancia del usuario y del medio local. Aunque la tímida eclosión del concepto de autonomía de los centros escolares pertenece a la etapa de Giscard, será el primer ministro de Educación salido de la nueva mayoría de izquierdas el encargado de desarrollarlo. La aparición del proyecto de centro a partir del primer informe relevante remitido a Alain Savary¹⁵ refleja muy bien la ruptura con los principios anteriores y preconfigura el desarrollo de la descentralización, aunque no sin cierta ambigüedad.

¿DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL O FUNCIONAL?

Al sumarse al movimiento generalizado de descentralización que caracteriza la evolución de los países desarrollados –primero en 1982, bajo la égida de un Gobierno socialista, y luego en 2004, con un Gobierno de derechas–, Francia retoma el viejo modelo inaugurado en el siglo XIX y asimila la situación de liceos y escuelas secundarias a la de la enseñanza primaria. Si bien las leyes descentralizadoras ceden poder a departamentos y regiones en aspectos relacionados con la organización material de los centros, sin embargo siguen manteniendo una sólida barrera entre aquéllas y el área pedagógica.

En cierto modo, la reforma vuelve la espalda a la evolución sufrida por la enseñanza secundaria. En 1992 un inspector general de la Administración de la Educación Nacional recordaba la “tradicción de las franquicias universitarias” o la organización de la investi-

¹³ Mons, Nathalie: «Décentralisation, efficacité et égalité scolaires: une comparaison internationale», *Administration et Education* 2008, n° 3, p. 44.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ Soubre, Luc: “Décentralisation et déconcentration des institutions scolaires”, *Rapport au ministre de l'Éducation nationale*, 1982.

gación universitaria, hacía notar que el campo de la acción pedagógica siempre había escapado al sistema administrativo del Estado napoleónico y veía en el “decisivo papel del docente dentro del aula” el índice de relevancia de esta última autoridad de la descentralización¹⁶. Sin embargo, el reconocimiento de la autonomía local depende más de lo que los juristas denominan descentralización funcional –fundada sobre el reconocimiento de libertades en beneficio del centro– que de la descentralización territorial, que devuelve parte de las competencias del Estado a las Administraciones territoriales.

Las reticencias en contra del principio de descentralización territorial continúan siendo importantes por parte de la Administración francesa de Educación Nacional, que en este punto disiente de muchos de sus socios de Gobierno. De ahí que se haya escrito que la descentralización territorial la ha “sufrido histórica, sociológica y políticamente el Ministerio de Educación Nacional, que no fue ni su iniciador ni un entusiasta seguidor de la misma”¹⁷. Desde la etapa de Giscard, la cuestión de la autonomía de los centros estaba mucho más avanzada¹⁸. Esta preferencia del Ministerio por la descentralización funcional ha seguido primando hasta hace bien poco: su último exponente se encuentra en las disposiciones de la ley Pécresse (2007), que prefiere transferir a las Universidades las competencias de gestión de sus bienes, evitando así consagrar las propuestas del informe Mauroy¹⁹, que preveía delegar en las regiones dicha responsabilidad.

El principio de las leyes de descentralización votadas a comienzos de los años ochenta o del 2000 en adelante presenta –en el caso de las referidas a la enseñanza– cierto particularismo puesto de relieve en 1995 por el Tribunal de Cuentas²⁰. Dicho principio se basa en la noción de “bloques de competencias” –por utilizar una expresión consagrada desde entonces²¹– antes que en la de “asuntos locales”, y

¹⁶ Mallet, Daniel: «La décentralisation, six ans après», *Administration et éducation*, 1992, nº 3, p. 59.

¹⁷ *Ibid.*, p. 61.

¹⁸ Ver el informe de síntesis de la Inspección General de la Administración de la Educación Nacional, *Le développement de l'autonomie des établissements scolaires*, Ministerio de Educación Nacional, julio de 1980, dact.

¹⁹ “Refonder l'action publique locale”, *La Documentation Française*, París, 2000.

²⁰ *La décentralisation et l'enseignement du second degré*, febrero de 1995, pp. 10-11.

más en facilitarle las cosas al Estado central que en el principio de subsidiariedad. Calcado en buena medida del principio que regía las relaciones entre los Municipios y el Estado en cuanto a la enseñanza primaria, reservándose el Estado la tarea de decidir la política educativa global o el contenido de la enseñanza y la de garantizar la gestión del personal docente, implica considerablemente a las Administraciones locales en la financiación de la enseñanza y en la gestión de la oferta de formación; el traspaso de la gestión del personal técnico y de servicios a partir de la segunda oleada descentralizadora de 2004 acentúa aún más ese acercamiento. De este modo se instaura un sistema compartido de competencias, mencionado en el artículo L. 211-1 del Código de la Educación: “La educación es un servicio público nacional cuya organización y funcionamiento garantiza el Estado, excepción hecha de las competencias atribuidas por el presente código a las Administraciones territoriales para implicarlas en el desarrollo de este servicio público”. “Débil” descentralización, dicen unos; un traje mal cortado, aseguran otros.

En cualquier caso, el modo en que se asumen las competencias difiere del que se puede observar en otras áreas afectadas por la descentralización. Las transferencias realizadas son más traspasos de responsabilidades que auténticos traspasos de competencias, y se ha criticado con frecuencia la complejidad del paisaje creado por la multiplicidad de autoridades y la maraña de abribuciones y financiación.

El primer efecto de la descentralización fue el importante aumento de participación de las Administraciones territoriales en la financiación de la enseñanza: en 2005 el porcentaje alcanzaba el 22,8, es decir, su compromiso se había multiplicado por 12 en euros corrientes, mientras que en ese mismo periodo el del Estado sólo lo había hecho por 8. Este aumento se aceleró aún más después de la segunda oleada descentralizadora que, tras la transferencia del personal técnico y de servicios, adjudica a departamentos y regiones importantes gastos de personal. Con razón se ha dicho que el fun-

²¹ Esta distinción fue establecida por el profesor Francis-Paul Benoit (en Moreau, Jacques; Darcy, Gilles: *La libre administration des collectivités territoriales*, Economica, París, 1984).

cionamiento de la descentralización se traduce antes en una búsqueda de financiadores que en el ejercicio de auténticas responsabilidades al servicio de políticas globales y coherentes.

De hecho, los rasgos esenciales del nuevo estatus de los centros educativos públicos locales reflejan los límites jurídicos de la influencia de las Administraciones territoriales en su organización y funcionamiento. Se les declaró “locales”, primero y ante todo, para garantizar su autonomía respecto del Estado y no para someterlos a las Administraciones territoriales. En el panorama educativo francés queda abierto un debate: el de la presidencia de los Consejos de centro. El Ministerio nunca se ha pronunciado sobre que ésta sea confiada bien a un miembro electo, bien a un representante de la administración correspondiente, sino que es decisión del director de centro, nombrado por el Ministerio. De ahí la sensación de que los sucesivos Ministerios han estado de algún modo jugando a dos bandas: invocando la descentralización funcional para evitar una descentralización territorial demasiado acusada, pero sin llegar nunca hasta el fondo.

No es de extrañar, pues, que la socióloga Nathalie Mons incluya esta descentralización en la categoría de “mínima”. Nosotros no pertenecemos al sistema de *framework* desarrollado en ciertos países de la OCDE –como algunos países nórdicos o del antiguo bloque del Este–, donde se ha concedido un importante margen de maniobra a las Administraciones territoriales en los contenidos de la enseñanza e incluso en la gestión de los distintos niveles de escolarización; ni tampoco a ese sistema, unas veces complementario y otras concurrente, de programas por objetivos que dejan a las Administraciones territoriales o a los centros amplia libertad para definir los contenidos concretos de la educación dentro de una serie de objetivos fijados por el poder central, y a los que acompañan la evaluación y la definición de estándares nacionales que acotan esta responsabilidad local. Los conflictos nacidos de la noción de evaluación muestran la distancia que continúa separando la mentalidad de los franceses de la de algunos países vecinos. Incluso en el caso de la enseñanza superior, donde la evaluación parece estar ganando importancia, esta tendencia se muestra con frecuencia vacilante y sumamente conflictiva.

Por tanto, se han incrementado la iniciativa de los centros y la intervención de las Administraciones, quizá más allá de lo que el Ministerio pensó en un principio. Los papeles muestran tendencia a invertirse. Hace unos años las Administraciones locales, consideradas sobre todo la autoridad “local ejecutiva” –por emplear el término acuñado por Jean Pierre Obin²²–, se quejaban amargamente al ver cómo el Estado tomaba, por ejemplo, la iniciativa de modificar los programas, cuando eran ellas quienes sufrían unas consecuencias económicas a menudo gravosas; o cómo decidía el desarrollo de las políticas educativas y les imponía nuevas cargas sin contar con ellas para nada. Ahora, sin embargo, colaboran con los centros a la hora de definir tendencias propias (tales como la creación de observatorios de “abandono escolar”) y buscan en los planes estatales existentes los medios para financiarlas.

Resta conocer la tendencia de esta inversión de las perspectivas. Por lo general se suele caer en la tentación de achacarlo todo a las lagunas del Estado y a las insuficiencias del Ministerio. El primero se desentiende cada vez más de la financiación, y lo hace en el marco de una creciente incapacidad para definir con claridad los objetivos de su política educativa. A ello se suman las dificultades que experimenta en la gestión de su política educativa. Incapaz de idear una dirección que logre conciliar la iniciativa y la libertad de las autoridades locales con la garantía de los valores de justicia y solidaridad con los que la comunidad nacional continúa firmemente comprometida, oscila permanentemente entre la glorificación sin reservas de una autonomía local mal definida y el resurgimiento de la antigua cultura reglamentarista cultivada por su Administración. Todo ello dificulta la lectura de la política educativa de los últimos Gobiernos, caracterizada a menudo por actitudes contradictorias, como así lo ha demostrado la problemática coexistencia de la consagración legislativa de la libertad pedagógica de los docentes propuesta por François Fillon, el antepenúltimo ministro, con la crispación y el rígido autoritarismo manifestados por el penúltimo, Gilles de Robien; o los discursos sobre la libertad de las autoridades mien-

²² «Les établissements scolaires entre décentralisation et déconcentration», en *Administration et Education*, 1992, n° 1, p. 22.

tras se siguen manteniendo decisiones de alcance nacional que establecen de modo uniforme los contenidos o los horarios de la enseñanza.

“Desde el momento en que se habla de descentralización, se está diciendo que se acepta cierto grado de diversidad, de diferencia, y que la uniformidad se sustituye por cierta dosis de “variedad”; pero, en contrapartida, es necesario preservar los elementos fundamentales que aseguran la coherencia del sistema”²³. No cabe duda de que es en la creciente dificultad que vive el Estado francés para conciliar el desarrollo de las políticas educativas territoriales con el ejercicio de sus responsabilidades constitucionales donde anida el riesgo de “fragmentación” del sistema educativo que François Bayron decía temer nada más llegar al Ministerio. “Creo –añadía– que, si hay que crear espacios de libertad, el modelo nacional de educación forma parte del modelo francés, y que la homogeneidad de nuestra sociedad está en buena medida fundamentada sobre este cimiento”²⁴.

²³ Lesourne, Jacques: «Education et société demain», *Informe al ministro de Educación Nacional*, MEN, París, 1988, p. 12.

²⁴ *Le Monde*, 5 de febrero de 1994.

Autonomía y gestión de los centros docentes

JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Me voy a permitir unas palabras iniciales sobre el tema que vertebrará estas páginas –la autonomía de los centros docentes– por tratarse de una cuestión íntimamente relacionada con una cierta visión de los problemas históricos de la enseñanza en España.

En efecto, no podemos desligar dicho tema de la circunstancia histórica en la que se desenvuelve la educación en España –y singularmente la primaria y secundaria–, dominada por una sensación de fracaso que reiteran una y otra vez los informes más solventes (PISA), algo que en realidad conoce desde hace bastante tiempo con precisión cualquier español medianamente avisado. Es natural que, en este contexto, las instituciones más solventes en materia educativa se pregunten sobre el camino más adecuado para salir de esta situación y enderezar el rumbo del sistema educativo español, el cual –como se reconoce generalmente– constituye la pieza clave para asegurar el bienestar futuro de la sociedad española: sin un sistema educativo sólido es impensable que la sociedad española resuelva los problemas sociales, económicos y de toda índole en los que está aparentemente atascada.

Prácticamente desde la Constitución, los debates en torno a la educación y, por tanto, en torno a los centros de enseñanza, se han volcado en el análisis exhaustivo de los derechos y deberes constitucionales previstos en su artículo 27, sin que se haya logrado una interpretación comúnmente aceptada, como lo prueba la conflictiva tramitación de la Ley Orgánica de Educación 2/2006, de 3 de mayo, a la que más adelante nos referiremos. Cada cual ha querido tirar de la

parte que más le convenía de las reglas previstas en el artículo 27 de la Constitución, creyendo probablemente con ello que los problemas de la organización de nuestro sistema educativo se daban por resueltos de una manera inevitable y obvia. Naturalmente, las cosas no han sido así: al margen del debate sobre los grandes principios, nuestro sistema educativo ha seguido funcionando mal que bien, y en muchos casos renqueando; sólo en los últimos años –como prueban estas páginas– los más avezados han advertido que, al margen del debate sobre los grandes principios, es preciso poner sobre la mesa la letra pequeña de la organización y la gestión de los centros de enseñanza, cuestiones en las que probablemente residen las auténticas soluciones para enderezar nuestro sistema educativo.

Por ello me parece tan acertada la elección del tema, ya que precisamente bajo este enfoque he analizado en varias ocasiones el régimen de nuestro sistema educativo, que a mi juicio constituye la cuestión central de los próximos años. En suma, frente a ese debate exhaustivo sobre qué facultades ostentan cada uno de los actores en el mundo de la enseñanza, entiendo yo que vale más la pena preocuparse por cómo se organizan y gestionan los centros de enseñanza, dejando en un segundo plano los referidos principios. Pues no debemos olvidar una cosa: el sistema educativo requiere una organización muy delicada y sería ilusorio pretender que su mejora depende exclusivamente, por ejemplo, del reforzamiento de la financiación. Por eso entiendo que el tema que nos ocupa lo que en el fondo nos está sugiriendo es que la línea de debate se debe situar precisamente en aquellos aspectos más a ras de tierra que podríamos llamar de organización de los centros, dentro de la cual ocupa un lugar destacado la autonomía que se les debe reconocer (a qué centros y en qué términos).

El primer paso para explicar la autonomía escolar o de los centros docentes consiste, a mi modo de ver, en separar esta autonomía de la que reconoce el artículo 27 de la Constitución a las Universidades. Puede que haya algún punto en común, porque obviamente en los dos casos nos movemos dentro del sistema educativo. Pero es evidente que el reconocimiento de la autonomía universitaria como derecho fundamental tiene unas connotaciones que alteran radicalmente las características de la misma, condiciona el régimen de las Universidades y su organización y, en definitiva, las separa en aspectos sus-

tanciales de la autonomía que se pueda reconocer a los centros docentes no universitarios¹.

Como ha reconocido el TC en la STC 47/2005, el reconocimiento de la autonomía universitaria como derecho fundamental no tiene otro alcance que proteger con dicho carácter fundamental la libertad académica (de estudio, enseñanza, investigación), que concierne evidentemente a los individuos que están integrados dentro de la Universidad. Según esto, la autonomía universitaria tendría simplemente un carácter instrumental para la protección de los derechos de las personas que forman parte de la corporación universitaria; o, dicho en términos procesales, a través del mecanismo de la autonomía universitaria la Universidad como organismo puede defender en la vía de amparo y con carácter fundamental los derechos atinentes a la libertad académica de sus miembros: es lo que se denomina legitimación por sustitución (Fs Js 5 y 6 de la Sentencia citada, que resume anterior jurisprudencia constitucional).

El carácter fundamental de la autonomía universitaria tiene numerosas consecuencias en el régimen de las Universidades. Por de pronto, parece razonable afirmar que, para la preservación de la referida libertad académica, conviene asegurar una cierta "distancia" entre las autoridades administrativas y las Universidades, que en la práctica se traduce en el modelo de organismo autónomo por el que se rigen. Por la misma razón, en principio los controles sobre los órganos de gobierno de las Universidades ejercidos por las autoridades administrativas deben ceñirse a la legalidad. Y, sin afán exhaustivo, sino para llamar la atención sobre algunos aspectos que ocupan actualmente la atención de nuestras Universidades, en la propia ordenación de los títulos oficiales, y en especial la configuración de los planes de estudios, deben tener un papel inicial y relevante los miembros de la comunidad universitaria, porque obviamente los planes de estudios afectan a la libertad académica en el sentido que aquí se

¹ Entre la amplia bibliografía sobre la autonomía universitaria puede consultarse Fernández, Tomás-Ramón: *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid, Civitas, 1982; Sosa Wagner, Francisco: *El mito de la autonomía universitaria*, Madrid, Civitas, 2004, y Torres, Ignacio: *La autonomía universitaria: aspectos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

maneja. Se trata, en expresión de la jurisprudencia constitucional alemana, de una "materia científicamente relevante" y, en consecuencia, en la elaboración de los planes de estudios debe existir una destacada intervención de la comunidad académica, lo cual no quiere decir ni mucho menos que dicha intervención deba estar exenta de los controles pertinentes.

Por el contrario, existen numerosos aspectos en el régimen y funcionamiento de las Universidades alejados de la libertad académica y, por tanto, de la protección fundamental que le confiere el artículo 27 de la Constitución. En este sentido, las Universidades públicas constituyen un organismo administrativo como cualquier otro, por lo que deben someterse a los controles que el legislador considere pertinentes. Así, el régimen de los bienes de las Universidades no tiene por qué diferir del régimen común de los bienes de los organismos públicos o, como ha dicho el TC en la STC 47/2005 y en la posterior 106/1990, lo que podríamos llamar ordenación territorial de las Universidades, que es tanto como decir que la segregación o la adscripción de determinados *campus* no resultan protegidas por el carácter fundamental de la autonomía universitaria: es tarea de las autoridades correspondientes decidir sobre la organización administrativa territorial y la adscripción de los centros a una u otra Universidad, en función de los criterios que considere más pertinentes, sin otro límite que la discrecionalidad del legislador.

Evidentemente, el funcionamiento y la organización de los centros de enseñanza no universitarios se mueven en unas coordenadas muy distintas, puesto que no está presente este carácter fundamental que caracteriza a la autonomía universitaria.

En efecto, en la vigente Ley Orgánica de Educación 2/2006, de 3 de mayo, la autonomía de los centros docentes adquiere una importancia destacada². Con las salvedades que haremos después, esto constituye una novedad, puesto que el principio fundamental de organización de los centros docentes, públicos y concertados, desde la Ley de Educación de 1985, ha sido el principio de partici-

² En general, sobre la autonomía de los centros, véase Martínez López-Muñiz, José Luis: "Autonomía de los centros escolares y derecho a la educación en libertad", en *Persona y Derecho*, 50 (2004).

pación. Pues bien, el nuevo texto legal añade a la participación el principio de autonomía: el Título 5º regula precisamente la "participación, autonomía y gobierno de los centros", estableciendo en el artículo 118 que la participación es un valor básico para la formación de los ciudadanos y que dichas participación, autonomía y gobierno de los centros se ajustarán a lo establecido en esta ley; para señalar más adelante en el artículo 120 que los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente

Basta leer la Ley Orgánica de 1985, y más en concreto sus artículos 27 y siguientes, para advertir el importante cambio producido desde entonces, puesto que el principio rector de la organización de los centros estaba constituido entonces exclusivamente por la participación, a la que ahora se añade la autonomía de los centros. Sobre este doble pivote –por utilizar la terminología futbolística en boga– se apoya la organización de los centros docentes. Expliquemos en primer lugar qué significa la participación como norma fundamental de organización de los centros docentes no universitarios.

Sobre la base I del artículo 27.7 de la Constitución, que prevé la "intervención" de los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, la Ley Orgánica de Educación de 3 de julio de 1985 hizo girar la organización de los centros docentes sobre lo que denominaba –y denomina– una "concepción participativa", que debía servir para armonizar los conflictos que pudieran presentarse a la hora de realizar los derechos que confluyen en la enseñanza. En lo que nos concierne aquí, este principio de participación implicaba la creación de unos órganos de gobierno en los centros con participación de la comunidad educativa, a los que se entregaba en lo fundamental la organización y gestión de los centros docentes. Esta intensa concepción participativa, sancionada por la STC 77/1985, traía causa de muchos factores de orden social y político que acompañaron los primeros pasos de la vigente Constitución, por entenderse que en el nuevo Estado constitucional la participación, en términos generales, debía tener un papel preponderante (lo que se denominó entonces la "euforia de la participación", euforia que con el paso de los años se ha ido naturalmente enfriando).

Lo cierto es que, sobre la base del modelo participativo, la ley de 1985 creó un sistema que ha llegado hasta ahora y que atribuye en lo esencial la gestión de los centros al claustro y al Consejo escolar del centro, en que se hallan representados los actores de la comunidad educativa; y este mismo modelo es válido tanto para los centros públicos como para los centros concertados, puesto que ambos están sostenidos con fondos públicos. Este es el salto que dio en su momento la ley de 1985 al interpretar la "intervención" del artículo 27.7 de la Constitución como "participación".

Es evidente, en todo caso, que la base constitucional de la participación de la comunidad educativa en unos centros y en otros (en los públicos y en los concertados) es muy distinta, puesto que en el caso de los centros públicos estamos ante una forma de organización administrativa, mientras que en el caso de los centros concertados, por su carácter privado, la participación ha de concebirse como una limitación a las facultades del titular del centro, como por cierto reconoció el Tribunal Constitucional en la STC 77/1985, aunque estimó que las intensas limitaciones a la libertad de enseñanza que implicaba el régimen participativo estaban justificadas³.

La participación viene ahora acompañada de la autonomía de los centros docentes, constituyendo ambos principios rectores fundamentales de la organización y el funcionamiento de los mismos.

La incorporación del principio de autonomía de gestión procede de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes, que dedicaba su Capítulo II a la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos de los centros educativos. Dentro de la llamada autonomía de gestión de los centros docentes, preveía en el artículo 6 la autonomía para definir un proyecto educativo, que en los centros privados concertados podría incorporar el carácter propio del centro, y en el artículo 7 preveía la autonomía en la gestión de los recursos económicos de los centros públicos en materias tales como la adqui-

³ Sobre esto, véase mi trabajo "La participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros concertados" en: *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca* (Ed. INAP-BOE), Madrid, 2002, pp. 327 y ss.

sición de bienes, la contratación de obras, servicios y suministros; materias que podrían asumir los centros docentes previa delegación de las Administraciones educativas.

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, siguiendo la misma línea, insistió en el desarrollo de la autonomía de los centros docentes y la reforzó, por entender que el objetivo general de calidad era indisociable de una mayor autonomía de los centros docentes. Así, el artículo 67 reconocía dicha autonomía en el ámbito pedagógico, organizativo y de gestión económica "para favorecer la mejora continua de la educación". Y añadía: "Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, fomentarán esta autonomía y estimularán el trabajo en equipo de los profesores". La autonomía debía tener, en primer lugar, una proyección pedagógica reconocida en el artículo 68, que debía concretarse en programaciones didácticas y otros planes y, en todo caso, mediante proyectos educativos que, en el caso de los centros concertados, debían incorporar el carácter propio del centro. El artículo 69 reconocía la autonomía organizativa que debía concretarse en la programación anual y en los reglamentos de régimen interior, y, finalmente, el artículo 70 preveía la autonomía de gestión económica en favor de los centros docentes públicos en unos términos más vagos de lo que lo hacía la ley de 1995.

Éstos son los antecedentes, que llegan a la ley vigente de 2006, artículos 120 y siguientes, Capítulo II, del Título V, que recibe el nombre de "autonomía de los centros".

La nueva ley asume la autonomía de los centros en los términos formulados por las leyes de 1995 y 2002, señaladas en el apartado anterior. El artículo 120 atribuye a los centros autonomía, que tiene tres dimensiones: pedagógica, organizativa y de gestión. La autonomía pedagógica se traduce en el proyecto educativo previsto en el artículo 121, que debe recoger los valores, objetivos y prioridades de actuación, así como el plan de convivencia; la formulación de este proyecto educativo corresponde por igual a los centros públicos y a los concertados, que incluirán en este caso el carácter propio del centro.

El proyecto de gestión, o plasmación de la autonomía económica, se aplica únicamente a los centros públicos, puesto que es evi-

dente que los centros concertados disponen por sí mismos de las facultades relativas a la gestión económica, como consecuencia del derecho del titular a la dirección del centro. En este punto, ni la ley de 1985 ni la legislación posterior trataron de inmiscuirse en la gestión económica de los centros concertados, aunque es obvio que el sistema de pago delegado a los profesores en los referidos centros indudablemente influye en la gestión de los mismos.

Como en la ley de 2002, esta gestión económica se contrae a la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, que se registrarán por la Ley de Contratos del Sector Público que recientemente ha entrado en vigor. Ahora bien, tal como sucedía en dicha ley de 2002, queda en manos de las administraciones educativas delegar este tipo de facultades, con mayor o menor amplitud, a los centros docentes. Por ello, bien se puede decir que la ley contempla una determinada orientación para facilitar la autonomía de gestión, pero en último extremo la llave reside en las Administraciones autonómicas.

En materia de personal y dentro del mismo apartado de la gestión económica prevista en el artículo 123, prevé la ley que los centros públicos podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro, lo cual les confiere, en su caso, una importante proyección no sólo en los aspectos económicos, sino en lo que la ley llama proyecto educativo. En esta misma materia de personal, el apartado 5 del mismo artículo 123 permite asimismo con la misma fórmula a las Administraciones educativas delegar en los centros públicos las competencias que estime pertinentes en materia de gestión de personal.

También hemos de incluir dentro de esta autonomía de gestión económica lo dispuesto en el artículo 122 sobre los recursos de los centros, en el que se prevé que los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios en los términos que ahí se establecen.

La tercera proyección de la autonomía, la organizativa, se contempla en el artículo 124, a cuyo tenor se atribuye a los centros elaborar sus normas de organización y funcionamiento, que deben incluir las precisas para garantizar el cumplimiento del plan de convivencia.

La autonomía se atribuye, por tanto, de forma desigual a los centros docentes en función de su titularidad y su régimen jurídico. El legislador tiene en mente por encima de todo a los centros públicos, a los que aplica las tres dimensiones (pedagógica, organizativa y de gestión) de dicha autonomía; mientras que, por el contrario, en el caso de los centros concertados hay que entender que sólo son de aplicación la autonomía pedagógica y la organizativa, mientras que por las razones apuntadas está fuera de lugar la autonomía o proyecto de gestión.

En una situación distinta a los centros concertados se encuentran los centros privados no concertados, a los que se aplica el artículo 25 de la ley de 1985, en la redacción dada por la Disposición final 1ª de la nueva ley, que añade a las facultades reconocidas en 1985 sobre todo la elaboración del proyecto educativo.

Llegados a este punto, podemos ya fijar algunas conclusiones sobre la autonomía de los centros docentes en el marco de nuestro sistema educativo.

En primer lugar, y en relación con los centros públicos, que son los principales destinatarios de las normas sobre la autonomía –en particular la económica–, el principio de autonomía y el principio de participación pueden verse de dos formas distintas, pero complementarias: por un lado, ambos principios confluyen y dan sentido fundamental a la organización de los centros públicos. La participación implica un gobierno de los centros a cargo de la comunidad educativa, mientras que la autonomía da la medida de la capacidad de decisión de dichos órganos en la gestión ordinaria del centro.

Pero, por otro lado, la relación entre ambos principios debe situarse también en una perspectiva histórica, y en este sentido, participación y autonomía tienen ya una relación más conflictiva. Me explico: bien pudiera decirse que el reconocimiento de la autonomía de los centros constituye algo así como una venganza histórica, o una antítesis al principio de participación: si ésta iba a ser en la concepción de 1985 la fórmula universal para resolver todos los males de la enseñanza, pública y concertada, nos encontramos diez años después (1995), y veinte años después (2006) con que el propio legislador tiene que reconocer que la clave para la buena gestión de los centros es el reconocimiento de la autonomía pedagógica, de

gestión, etc., que es tanto como decir que la orientación asumida por el legislador para facilitar la mejora de nuestro sistema educativo pasa por una más adecuada organización de los centros, al margen de la trascendencia que ingenuamente otorgaba al principio de participación la ley de 1985. Dicho con otras palabras, lo que viene a sugerir, solapadamente, la reciente legislación española es la preponderancia de la gestión sobre la participación. Frente a una visión marcadamente ideológica que se plasmaba, y se plasma todavía, en el principio de participación, tenemos ahora una visión más realista –en la que probablemente es posible encontrar puntos de acuerdo entre las distintas formaciones políticas– que gira en torno al principio de la autonomía de los centros. No en vano la autonomía surge en la ley de 1995, se traslada a la de 2002 y se refuerza en la ley de 2006. Es curioso este acercamiento entre normas con un origen ideológico distinto, pero que en este punto siguen el mismo sendero. Lo cual es muy de agradecer.

Una prueba de que esta es la orientación del legislador español, marcada por un criterio realista que trata de huir de la participación, aunque no lo reconoce en sus últimas consecuencias, se advierte si se contrasta lo que decía la ley de 1985 sobre la dirección de los centros en los artículos 37 a 39, y lo que dice la nueva ley de 2006 en el Capítulo IV, que se titula "dirección de los centros públicos"; en él se contiene una precisa regulación del equipo directivo, de la función directiva, de las competencias del director, de la selección del director, del procedimiento de selección, nombramiento, cese; en definitiva, situando la función directiva de los centros públicos en el punto central de la reforma organizativa del sistema educativo. Aunque no se quiera reconocer abiertamente, hay una considerable distancia entre el poderoso director de la ley de 2006, sostenido por la Administración educativa, y el director de la ley de 1985, que no era más que un simple producto del Consejo escolar, órgano que daba vida por encima de todo al principio de participación.

Pero me gustaría también apuntar otra consecuencia de la nueva legislación, en este caso en relación con los centros concertados. Ya hemos señalado que la autonomía de los centros se vierte de una manera más intensa en los centros públicos. En cuanto a los

centros concertados, la autonomía de gestión económica nunca se ha puesto en duda, aunque resulta fuertemente mediatizada por el propio concierto. Pero ésta es otra cuestión. Lo que me interesa subrayar aquí es que en los centros concertados los principios de participación y autonomía –o, dicho con otras palabras, aplicar un mayor margen de decisión a los centros concertados– en absoluto requieren reformas legislativas complejas que impliquen un mayor reconocimiento de facultades de dichos centros. Como hemos señalado, en el caso de los centros concertados la dirección del centro, que en principio corresponde a su titular, ha sido fuertemente constreñida por el principio de participación de la ley de 1985. En los términos de la ley de 1985, redefinidos en la nueva ley de 2006, Disposición Final 1ª, el Consejo Escolar tendrá una composición y unas funciones que prácticamente coinciden con las del Consejo Escolar de los centros públicos; y lo mismo vale decir para el claustro de los profesores de los centros concertados según la Disposición adicional 17ª de la misma ley de 2006. Esto significa que constituye casi un absurdo hablar del reforzamiento de la autonomía de los centros docentes, aplicada esta expresión a los centros concertados, cuando resulta que a través del principio de participación, que se vierte en las funciones del Consejo Escolar sobre todo, la dirección de los centros concertados resulta gravemente disminuida.

Si se quiere arbitrar una mayor autonomía para los centros concertados, puesto que parece que esta orientación es la adecuada, basta con hacer algo muy sencillo: donde la ley de 1985, particularmente en el artículo 57, atribuye todas las decisiones relevantes al Consejo Escolar, debieran atribuirse esas funciones o las más relevantes a la dirección y al titular del centro. Ésta es la cuestión. Nótese que aquí estamos ante un esquema que nada tiene que ver con el propio de los centros públicos, puesto que se trata de la limitación por ley de las facultades de la dirección de los centros. Curiosamente, la ley de 2006 se apoya en la autonomía de los centros, sin tener presente que la forma más sencilla de ampliar la de los centros concertados es reducir la intervención de la Administración pública en los mismos, basada en el referido principio de participación.

Si se me permite un ejemplo muy simple: si uno va conduciendo a una velocidad excesiva, para reducir la velocidad basta sencii-

llamente con levantar el pie del acelerador. El Estado ha pisado en exceso el acelerador a través de la intervención en la gestión de los centros concertados, apoyándose en el principio de participación. Si quiere otorgarles mayores cuotas de autonomía, lo único que tiene que hacer es levantar el pie del acelerador.

Es precisamente aquí donde, a la hora de la verdad, se trunca la pretensión de nuestro Derecho de unificar el régimen de los centros públicos y de los centros concertados sobre la base de que ambos están sostenidos con fondos públicos, cuando lo cierto es que se trata de dos cosas bien distintas.

II

EFECTOS DE LA AUTONOMÍA DE LAS ESCUELAS SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO

La autonomía escolar: una respuesta a la crisis educativa europea

PHILIPPE NÉMO

*Profesor de Ciencias Sociales y Políticas
European School of Management*

Aprovecho la ocasión que se me brinda de abordar los problemas actuales de la enseñanza para constatar el paralelismo que presentan la historia de la escuela francesa y la de la española, que en uno y otro caso han acabado desembocando en una idéntica degradación escolar. Sin embargo, esta desgracia compartida –si se me permite llamarla así– podría convertirse en una ventaja siempre que nos llevara a aunar nuestros esfuerzos en la refundación de una escuela europea moderna.

1. La crisis de la educación y sus causas

La crisis educativa no afecta únicamente a nuestras dos naciones, sino –en distintos grados– a casi todo el continente europeo. Y ello es debido, a mi juicio, a dos causas principales: una *política* y otra *sociológica*.

La primera está relacionada con la masificación de la enseñanza, que se nos ha presentado –erróneamente– como una “democratización”, cuando en realidad no ha hecho sino agravar las desigualdades sociales de la escuela.

El progreso generalizado experimentado por Europa durante la primera mitad del siglo XX, junto a la necesidad de nuestras sociedades postindustrializadas de contar con ciudadanos más instruidos y profesionales más cualificados, exigían sin duda un crecimiento

cualitativo y cuantitativo de los sistemas universitarios, el acceso a la enseñanza superior del mayor número posible de jóvenes y un aumento significativo de la duración media de los estudios. En muchos países, sin embargo, este proceso ha ido de la mano de los principios del socialismo marxista. De ahí que la escuela se quisiera utilizar no como una institución neutral destinada a instruir y educar, sino como un instrumento político –cuya finalidad consistía en “reducir las desigualdades sociales”– en el que primaba un igualitarismo exacerbado y con el que se pretendía destruir esa cultura injustamente calificada de “burguesa”. En muchos países europeos la “democratización” adoptó la forma de una “masificación” que se tradujo por sí misma en la disminución del nivel y las exigencias, en la priorización de la enseñanza secundaria y, finalmente, en la creación de una burocracia educativa (eso que en Francia llamamos “mamut”) demasiado amplia para ser gestionada de un modo racional.

La segunda causa de la crisis educativa que atraviesa Europa es de naturaleza muy distinta, ya que se trata de un fenómeno social espontáneo cuyos efectos sólo han venido a reforzar los de la masificación.

En la mayor parte de los países desarrollados, a partir de la segunda mitad del siglo XX *la función de la escuela ha sufrido un cambio inadvertido*. A medida que se va generalizando el trabajo de la mujer y en el hogar deja de existir una presencia constante, se les plantea a las familias la necesidad de encontrar a alguien que se encargue de los hijos. Y es la escuela pública –es decir, la obligatoria y gratuita– la que asume dicho papel. Por otra parte, a finales de la década de los sesenta Europa sufre un desempleo masivo contra el que se reacciona disminuyendo a toda costa la presión sobre el mercado de trabajo, es decir, se adelanta la edad de jubilación, se reduce la jornada laboral y, sobre todo, *se prolonga la escolarización*. Los últimos cursos de la enseñanza secundaria y los primeros ciclos universitarios se utilizan como algo similar a “aparcamientos” que permiten retrasar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral. En Francia, por ejemplo, la duración media de la escolarización pasa de los 9 años de 1950 a los más de 18 de hoy en día (así, un niño francés nacido en 2008 cuenta con unos 18 o 19 años de “esperanza de escolarización”). Es evidente que esta prolonga-

ción de los años de escolarización no ha venido acompañada de un aumento proporcional del nivel de cualificación de la población afectada, sino que ha permitido únicamente evitar que los jóvenes se queden en la calle, con el consiguiente peligro tanto para ellos mismos como para sus familias y para la sociedad en general.

De ahí la transformación sufrida por la relación que existe entre la escuela y la sociedad. Durante los primeros decenios de la enseñanza obligatoria, los padres necesitaban a sus hijos en el campo, en el taller o en sus comercios, por lo que se lo pensaban mucho antes de renunciar a ellos y enviarlos a la escuela. Por eso la institución escolar se veía obligada a convencer a las familias poniendo todo su empeño en proporcionar a los alumnos una educación sólida y seria, capaz de aumentar de modo significativo sus oportunidades de promoción social. Hoy día, por el contrario, son los padres quienes necesitan de la escuela, sin la cual no podrían acudir a trabajar. De ahí también que sean menos exigentes en cuanto a la enseñanza que reciben sus hijos y que depositen en las administraciones escolares y universitarias una confianza casi ciega.

De este modo, los grandes sistemas escolares y universitarios de los últimos decenios han pasado de ser lugares de instrucción a gigantescas *guarderías infantiles y juveniles*. El problema está en que dicha evolución se ha producido de forma implícita, sin que jamás haya existido al respecto un debate público clarificador, pero sí un consenso social a la hora de mirar para otro lado: si se quería que los centros escolares desempeñaran eficazmente su papel de guarderías, era indispensable que continuaran creyendo ser lugares de instrucción¹.

Si bien –como se puede comprobar– las dos causas de la crisis son de naturaleza bien distinta, los efectos de una han venido a sumarse a los de la otra. De hecho, el cambio de función de la escuela ha actuado como un anestésico, impidiendo a la sociedad

¹ Sobre este aspecto de la historia de la escuela, ver Boudon, Raymond; Bulle, Nathalie y Cherkaoui, Mohamed (dir.). «La fonction de garderie de l'école, une explication de la dégradation de sa fonction pédagogique», en *École et société: les paradoxes de la démocratie*, París, Presses universitaires de France, col. «Sociologies», 2001, pp. 99-116.

hacerse consciente del daño mortal que la masificación es capaz de infligir a la calidad de la educación. La degradación de la enseñanza afectada por las reformas escolares igualitaristas ha resultado más o menos invisible e indolora a causa del papel de guardería –mejor o peor desempeñado– que se esperaba de la escuela. Lo cierto es que, aun degradadas desde el punto de vista pedagógico, tanto la escuela como la Universidad pública casi han conseguido ocuparse de niños y jóvenes. Mientras ha habido personal suficiente, mientras se ha dispuesto de locales apropiados, mientras no han existido demasiados problemas de inseguridad, de violencia o de droga, mientras los jóvenes han vuelto a casa sanos y salvos y mientras los padres han considerado que los centros donde sus hijos pasan el día proporcionan a éstos unos títulos y unas cualificaciones útiles, nuestras sociedades europeas han continuado sintiéndose más o menos satisfechas con una escuela masificada: una situación óptima para la izquierda revolucionaria, que ha podido “avanzar” en sus propios fines políticos sin encontrar ninguna oposición social de peso.

Esto explica también la relativa pasividad de los políticos frente a la crisis de la escuela. Evidentemente, para la izquierda la masificación es un fin en sí mismo; mientras que los políticos de la derecha, cuando son elegidos –siempre por poco tiempo–, sólo pueden emprender iniciativas apoyadas por los grupos sociales organizados que cuentan con presencia en los medios de comunicación y capacidad para ejercer presión (mediante huelgas, manifestaciones, etc.). Es, pues, la naturaleza misma de las cosas la que ha logrado que la degradación de la calidad intelectual pase inadvertida y únicamente suscite las protestas de los profesores y padres con un mayor nivel cultural, los cuales no dejan de ser una minoría y –al menos por el momento– no están organizados; su fuerza electoral, comparada con la de los sindicatos de la enseñanza, resulta insignificante.

Es así como algunos países europeos han llegado a una curiosa situación. La degradación de la escuela se sigue constatando año tras año y es denunciada y confirmada por artículos de prensa, por un buen número de obras que firman profesores e intelectuales (en Francia, desde hace veinte años, el comienzo de cada curso escolar viene acompañado de la publicación de más de una decena de ellas) y por los solemnes llamamientos de distintas autoridades cien-

tíficas (Academias de las Ciencias, asociaciones de especialistas, etc.). Protestas todas ellas que, sin embargo, carecen de consecuencias sociales: los agentes organizados del sistema no hacen absolutamente nada.

Nos hallamos, pues, ante un ejemplo evidente del conflicto entre los intereses a corto y a largo plazo que viven nuestros países. A largo plazo, el interés de Europa es, evidentemente, el de contar con el más alto nivel posible en ciencia, tecnología y especialización que le permita crear una economía de alto valor agregado en un contexto de globalización en el que son muchos los países cuya mano de obra es tan cualificada como la nuestra, pero menos costosa. Así, la debilidad de la investigación científica y de las enseñanzas secundaria y superior nos coloca en una situación de desventaja competitiva en este mundo globalizado. Desde esta perspectiva, se puede constatar cómo Europa se va “descolgando” de los otros dos grandes centros mundiales de la ciencia, la tecnología y la producción, es decir, Estados Unidos y la nueva Asia (Japón, China, Corea, Taiwan, Singapur, India, etc.), donde precisamente las políticas escolares y universitarias obedecen a la lógica de calidad y superación que nosotros hemos dejado de lado². Sin embargo, la toma de conciencia de este interés general a medio y largo plazo choca con el interés electoral a corto plazo de una clase política que cree –erróneamente– que, si se decidiera a actuar, los costes electorales serían calamitosos.

Aún queda un dato más para completar este análisis. En efecto, parte de la opinión pública piensa que la crisis educativa se debe a las “nuevas pedagogías” que han hecho estragos durante las últi-

² Recordemos que también Rusia y los países del Este de Europa han procurado no masificar sus sistemas educativos, lo que en algunos aspectos los sitúa en una posición de ventaja para competir a nivel mundial en los campos científico y tecnológico: una paradoja sumamente curiosa si se tiene en cuenta que se trata de países excomunistas que, sin embargo, han tenido buen cuidado de no aplicarse a sí mismos las recetas que sus militantes aconsejaban para otros países. En las condiciones de “aislamiento” en que vivían, eran conscientes de que no podrían enfrentarse a la competencia científica y tecnológica del mundo capitalista si eliminaban unos trámites claramente selectivos en pro de la excelencia, trámites que todavía hoy siguen conservando.

mas décadas en casi todos los países desarrollados, incluidos los Estados Unidos. Es este un error –o una verdad a medias– que conviene analizar si no se quiere cometer un error de diagnóstico que exigiría la aplicación de terapias equivocadas.

Es cierto que los creadores de la escuela secundaria única o “comprensiva” que existe hoy día en Europa se han considerado inspirados por el moderno desarrollo de la pedagogía, y en particular por las “pedagogías activas” centradas en el “alumno” con objeto de alentar su “autoformación” y su “autodescubrimiento” de conocimientos. La asunción por parte de las administraciones escolares de este enfoque supuestamente científico ha dado al traste con los programas y métodos tradicionales de la enseñanza secundaria.

Por tanto, un cuidadoso análisis de los resultados de estas disciplinas pedagógicas demuestra, además de su enorme mediocridad intelectual (cuya jerga oscurantista ya lo dice todo), su orientación fundamentalmente ideológica. Ahora bien, ¿cómo es posible que una “ciencia” tan poco sólida se haya impuesto por sí sola en el seno de las administraciones escolares de varios países que en un pasado no muy lejano eran los más instruidos del mundo? Lo cierto es que esta pedagogía no ha sido nunca el motor real de las reformas, pero sí *el complemento necesario a unas reformas decididas de antemano en función de la opción política*. La auténtica motivación de quienes emprendieron esas reformas fue el proyecto político de crear una escuela única destinada a eliminar las desigualdades sociales y a forjar al hombre nuevo de la futura sociedad socialista. Pronto se comprobó que no con todos los alumnos de la escuela secundaria convertida en única se podían emplear las rigurosas pedagogías tradicionalmente utilizadas en la enseñanza secundaria. De ahí que, con el fin de hacer posible una enseñanza común a todos, y para salvaguardar así el concepto mismo de “escuela única”, se hacía preciso cambiar los métodos pedagógicos. Además, si se quería justificar dicho cambio sin necesidad de poner como pretexto un proyecto político que no contaba con unanimidad, era necesario idear el “cuento” de que los propios progresos de la ciencia pedagógica exigían dichos cambios. Todo ello condimentado con una pizca de pseudosociología: los alumnos –se decía– “han cambiado”, omitiendo sin embargo que los cambios se ceñían a la

selección y al reparto en las aulas. En una palabra: no fue la pedagogía lo que sustentó las reformas; al contrario, fueron las reformas, decididas de antemano por motivos políticos, las que crearon un ambiente favorable al nacimiento de nuevos discursos pedagógicos, cuya inconsistencia científica importaba muy poco.

Todo este proceso se desarrolló en dos tiempos. En primer lugar, y dentro de la corriente creada por las célebres obras de los sociólogos marxistas franceses Pierre Bourdieu y André Passeron –*Los herederos: los estudiantes y la cultura* (1964) y *La reproducción* (1970)–, se condenaron los conocimientos humanistas clásicos, considerados falsos saberes cuya única razón de ser consistía en proporcionar a la clase burguesa “códigos” arbitrarios que le permitían seleccionar a los alumnos que accederían a las enseñanzas secundaria y superior. Esta cultura letrada, tradicional y socialmente privilegiada debía ser sustituida por las ciencias exactas y, en particular, por las matemáticas, consideradas entes universales y socialmente neutros. Y, dentro de las matemáticas, era preferible el enfoque más simple, es decir, la “matemática moderna” propuesta por la escuela de Bourbaki³.

En una segunda etapa, se descubrió que el conocimiento científico tampoco era socialmente neutro. En efecto, ni siquiera simplificado podía éste ser abordado ventajosamente por los alumnos sin que su inteligencia hubiera llegado a cierto grado de desarrollo: el del pensamiento “abstracto” o “desinteresado” (según las teorías de Piaget). De hecho, los estudios demostraban que a los nueve o diez años la mayoría de los alumnos procedentes de los medios más populares, lejos de alcanzar dicho grado, se hallaban aún en la etapa del pensamiento “concreto” e “interesado”. Esos mismos estudios confirmaban que quienes sí contaban con él provenían por lo general de contextos sociales privilegiados en los que los padres, que en el ámbito profesional se dedicaban a la creación de estrategias y a la toma de decisiones, se inclinaban por fomentar en sus hijos desde muy temprano el desarrollo de la inteligencia, la cual

³ A este respecto, me remito al certero estudio de Delibes Liniers, Alicia: *La gran estafa. El secuestro del sentido común en la educación*. Madrid, Grupo Unison Ediciones, 2006, pp. 119-142.

maduraba más rápidamente que la de los alumnos procedentes de medios populares. Así pues, una escuela “comprensiva” basada en el conocimiento científico, siquiera elemental, favorecería de manera sistemática a los alumnos de los medios más privilegiados. Era preciso, pues, cambiar totalmente los programas y métodos de la enseñanza secundaria y adaptarlos a las capacidades de la mayoría del alumnado. Se trataba de basar esa enseñanza en un procedimiento *inductivo* (es decir, que partiera de lo que es concreto para un niño, así como de sus intereses inmediatos) y renunciar, simple y llanamente, a enseñar las disciplinas científicas abstractas y desinteresadas: esas “artes liberales” impartidas en Occidente desde la Antigüedad, es decir, las letras y las ciencias⁴. Poco importaba que un número importante de alumnos (¿una cuarta, una tercera parte, o quizá más?) procedentes de *todos* los ámbitos, incluidos los populares, fuese perfectamente capaz de abordarlas con éxito. En efecto, lo que se pretendía desde un punto de visto teórico era la igualdad: que la escuela se convirtiera en el crisol del que surgiría el hombre nuevo. Así fue como se sacrificó de manera deliberada a los buenos alumnos despojándolos de sus “privilegios”.

Las pedagogías progresistas modernas son, por tanto, la *consecuencia* del proyecto político de escuela única inspirado por la ideología socialista, y no pueden considerarse ciencias en el sentido neutro del término: no fueron ideadas, desarrolladas y alimentadas para la mejora de la educación, ni para servir a un fin educativo, sino al simple fin político de *hacer posible en la práctica* la escuela única. Si se quería que en las aulas de una escuela inter-

⁴ En relación con esta idea, consultar entre otros Legrand, Louis: *L'école unique: à quelles conditions?*. París, Editions du Scarabée, 1981. Por lo que se refiere a Francia, todas estas ideas se desarrollaron en los medios sindicales de los años sesenta a medida que se instauraba la escuela única y que los ejércitos de pedagogos iban analizando el experimento en tiempo real. La razón de ser y las modalidades del cambio radical de la pedagogía en la enseñanza secundaria eran ya a finales de esa década un conocimiento adquirido. La crisis de 1968, que obligó al Gobierno a conceder a los sindicalistas cuanto necesitaban para poner fin lo antes posible y a cualquier precio al incendio que reducía a cenizas la escuela y la Universidad, fue la brecha que dio paso libre a las reformas pedagógicas. Está claro que por aquellas fechas se produjeron numerosos contactos entre los socialistas franceses y los españoles y, sin duda, muchos aspectos decisivos de la LOGSE fueron fruto de ellos.

media convertida en “heterogénea” mediante la ausencia de selección hubiese un único plan de estudios, era imprescindible inventar unas presuntas pedagogías que, en realidad, son sólo una extensión errónea de los métodos de la enseñanza primaria a la enseñanza secundaria. La *primarización de la enseñanza secundaria* –con sus efectos colaterales sobre los primeros ciclos universitarios, a los que muchos alumnos acceden sin contar con una mente lo suficientemente estructurada y preparada para los procesos intelectuales que exigen las ciencias– es consecuencia de la opción por una escuela única.

Por tanto, el foco de atención de quienes deseen reconducir la escuela debe alejarse de la pedagogía –la cual no tenemos intención alguna de cuestionar ahora–. Sabemos *muy bien* cómo enseñar a los niños de primaria a leer, escribir y contar; sabemos *muy bien* cómo enseñar a los adolescentes de secundaria los fundamentos de literatura, lenguas clásicas y modernas, historia, historia del arte, matemáticas, física, química, biología, etc., que les capaciten para afrontar con éxito los estudios superiores. ¡Si llevamos siglos haciéndolo, es cuestión de atreverse a hacerlo de nuevo! Lo que no tenemos es aulas y estructuras escolares que nos permitan ponerlo en práctica. La política de la escuela única ha creado unas aulas artificialmente “heterogéneas” en las que no se puede emplear ningún procedimiento pedagógico sólido. Es preciso recuperar los conceptos de pruebas o exámenes selectivos que garanticen la homogeneidad intelectual de los grupos de alumnos y estudiantes. Sobra decir que la homogeneidad intelectual no implica en sí misma y necesariamente la homogeneidad social. La época meritocrática de la escuela pública francesa constituye buena prueba de ello. Es precisamente en esta etapa cuando han existido las promociones sociales más destacadas y la más importante “circulación de élites”, gracias a que los niños procedentes de todos los medios –incluidos los más modestos– y con capacidad intelectual suficiente ingresaban en escuelas homogéneas, superaban todos los cursos de las enseñanzas secundaria y superior no degradadas y accedían también a las carreras más especializadas. La política igualitaria se tradujo en una *regresión* con respecto a esta situación, originando el efecto perverso de que, frente a una escuela que ya no enseña nada a los alum-

nos, las ventajas iniciales que para algunos niños se derivaban de su origen familiar *iban a verse reforzadas* a lo largo de toda la escolaridad. Es cierto que quien habla de selección y de exámenes está hablando también de diferenciación entre estudios más o menos prestigiados, y hay que hacer todo lo posible por mejorar las oportunidades de quienes parten de situaciones de desventaja. Pero romper el termómetro no cura ninguna enfermedad. La auténtica democratización consiste en aumentar el número de quienes siguen los estudios más cualificados y no en “descualificar” los estudios para todos. La escuela reducirá las desigualdades sociales generalizando la auténtica instrucción, no desnaturalizándola o “hipotecándola”. El proceso de auténtica democratización de la enseñanza exige tiempo, pero más vale eso que pretender eliminar las diferencias sociales, según el esquema revolucionario, en una sola generación, lo cual –como acabamos de ver– sólo logra reforzarlas. En otras palabras, la escuela no puede “reducir las desigualdades sociales” persiguiendo deliberadamente un fin que le es extraño, sino ciñéndose escrupulosamente a su fin propio, a lo único que sabe y puede hacer: educar y enseñar.

Permítaseme, a este respecto, una reflexión algo nostálgica. Podríamos preguntarnos por qué en países como Francia o España ha tenido tanta fuerza el proyecto revolucionario. En realidad, la izquierda y la derecha existen en todas partes. Creo, sin embargo, que la revolución pedagógica ha encontrado un terreno abonado en los países “católicos” acostumbrados desde siempre a cierta unidad ideológica, a diferencia de los países protestantes, donde históricamente se ha ido adquiriendo el hábito de aceptar la existencia de distintas creencias religiosas. A medida que Francia y España se van separando en mayor o menor medida de la Iglesia, parte del pueblo se decanta en bloque por *otra ideología con vocación monopolística*, algo así como un sustituto de la religión: esa auténtica herejía judeocristiana que es el *milenarismo*, el cual pretende instaurar el paraíso en la tierra y crear la igualdad y la fraternidad eliminando violentamente a los “malvados” en medio del gran combate escatológico de la Gran Noche, que irá seguida de inmediato de un amanecer radiante.

Es cierto que esta religión no se presenta como tal y se opone abiertamente a la Iglesia oficial, a la que acusa de haberse vendido

a la derecha reaccionaria y convertido en amiga de los poderosos; aparentemente habla el lenguaje de la laicidad, de la razón y de la modernidad y su naturaleza cripto-religiosa pasa inadvertida. Pero a la sociología no le resulta difícil advertir la conservación de los más oscuros rasgos mentales de los pueblos católicos: la ausencia de espíritu crítico, una enternecedora buena fe moral, la convicción absoluta de obrar para el “bien”⁵, y también la obsesión de la unanimidad; de ahí la incompreensión innata de la legitimidad del pluralismo, el odio a la libertad ajena y el consiguiente deber de combatir por todos los medios las fuerzas de la división (que, en el campo de la educación, son calificadas de “elitismo”, “egoísmo” e incluso de “fascismo”).

La naturaleza cripto-religiosa de la corriente revolucionaria escolar ha impedido, tanto en Francia como en España, la existencia de un diálogo democrático sobre el futuro del sistema escolar y su posible mejora; un diálogo basado en la razón y en un análisis objetivo de los hechos. En realidad, se ha mantenido siempre una situación de “guerra de religión”. Los progresistas han pensado y actuado como fanáticos. En este sentido llama la atención el contraste con los países anglosajones calvinistas, donde en materia de reforma escolar se han ideado y llevado a la práctica las mismas sandeces –e incluso mayores–, pero que han sido capaces de extraer conclusiones de la experiencia y rectificar los errores cometidos. En estos países, el pedagogismo se ha desarrollado solamente como una moda más y no como exponente de un proyecto místico-político global. Las críticas suscitadas contra él han acabado por ser asimiladas. Conviene señalar que la corrección de esta trayectoria no sólo fue obra de Margaret Thatcher, sino también –después de ella y a pesar de la oposición de la extrema izquierda de su propio partido– del líder laborista Tony Blair⁶.

Ignoro cuánto tiempo continuará persistiendo en Francia y en España esta situación de “guerra de religión” escolar. Pero tengo la

⁵ Un rasgo que, al parecer, podemos reencontrar en el “buenismo” del PSOE de hoy en día...

⁶ Cf. Delibes Liniers, *op. cit.*, pp. 110-118.

impresión de que la liberalización de las costumbres, el pluralismo difundido por la prensa y la cultura, la influencia moderadora de la construcción europea y, en general, la beneficiosa toma de conciencia suscitada por la globalización han comenzado a minar la vitalidad de la fe milenarista. Por otra parte, la crisis del sistema escolar masificado, a pesar de las negativas a admitir su existencia, comienza a ser conocida por la opinión pública y a preocupar a grandes sectores de la población que ven entorpecerse las expectativas de éxito y de promoción social de sus hijos. Todo ello va preparando para un futuro ya próximo un terreno más favorable.

2. La respuesta a la crisis: la creación de escuelas autónomas

¿Qué se puede hacer entretanto? Llevo mucho tiempo reflexionando sobre esta cuestión y he llegado al convencimiento de que la única respuesta adecuada consiste en ofrecer a nuestras sociedades nuevos espacios de libertad escolar.

De hecho sería poco realista pretender la reforma de los sistemas educativos mediante alguna ley *global*, que sería únicamente una anti-ley Haby o anti-LOGSE. La razón estriba en que no se puede imponer una enseñanza uniforme dentro de una sociedad que no cesa de diversificarse y de crecer en complejidad. Seamos claros: ninguna votación de ningún Parlamento logrará poner de acuerdo a todos los ciudadanos de los modernos países europeos sobre un mismo tipo de escuela, sobre un mismo programa y sobre un mismo estilo de disciplina y de vida escolar. Y si los ciudadanos no logran ponerse de acuerdo, ¿cómo y en razón de qué imponer a unos las ideas que convencen a otros? Al fin y al cabo, si hay a quienes les gustan las nuevas escuelas “comprensivas” creadas por los progresistas, ¿por qué privarles de ellas?; y si hay quienes creen en las nuevas pedagogías activas, ¿por qué suprimirlas? Y al contrario: si otros ciudadanos desean fomentar en sus hijos el contacto con las grandes culturas del pasado y proporcionarles una formación científica exigente, ¿no sería una violación de los derechos humanos impedirselo? Lo que resulta inaceptable es que ciertos partidos políticos puedan imponer su modelo a todos los ciudadanos, incluso a aquellos que no los han votado. La experiencia de las últimas déca-

das en Francia o en España demuestra que tal proyecto no puede llevarse a cabo dentro de un clima de cuasi-guerra civil y a costa de frustrar a la mitad de la población, que siempre mirará a la otra con rencor y sólo soñará con vengarse en cuanto se produzca la primera alternancia electoral, y así sucesivamente. Nada de esto parece razonable ni conforme con el espíritu de las democracias europeas modernas.

Así pues, la única solución inteligente consiste en *flexibilizar el sistema* y permitir libertad y pluralismo. No obstante, antes de proceder al análisis de los medios para lograrlo, me gustaría recordar algunos principios básicos que no todo el mundo reconoce, pero que vale la pena exponer aquí.

1) Desde hace tiempo, en Europa vivimos en sociedades libres en las que, en general, la postura de los poderes públicos no consiste en dirigir autoritariamente la vida de los ciudadanos, sino en establecer unas reglas que permitan la convivencia armónica de las libertades. En realidad, esto no se cumple en el caso de las funciones soberanas del Estado (defensa, diplomacia, policía, justicia...), que deben continuar siendo un monopolio. En las sociedades modernas, sin embargo, la cultura ya no es ni puede ser un monopolio del Estado, como tampoco puede serlo de la Iglesia. No obstante, la investigación científica, la prensa, las diferentes actividades culturales y su consumo (editoriales, espectáculos...) dependen ahora de un régimen de libertad crítica y de emulación, y no encuentro ninguna razón de peso para que la educación obedezca a ninguna otra lógica, a no ser la de que la escuela debe enseñar unas reglas básicas de la vida cívica y la de que a ninguna le asiste el derecho a enseñar reglas contrarias al orden público de un país democrático; cosa que se puede lograr sin que exista un monopolio escolar del Estado. Tampoco la prensa tiene derecho a difundir noticias falsas, a calumniar o insultar a nadie, a alentar el racismo, o el nazismo, etc., lo cual no es argumento válido para convertir a los periodistas en funcionarios sometidos a un único Ministerio de Información.

También estoy convencido de que, a falta de consenso sobre un mismo modelo educativo, en la mayor parte de los países europeos sí podría darse un profundo y duradero consenso democrático sobre un sistema escolar libre, igual al del pluralismo religioso o al

pluralismo de información. Creo que ahí está la clave y la solución definitiva al debate educativo de nuestro tiempo. En efecto, *¿qué ciudadano responsable y razonable de nuestras democracias se opondría a que otro tenga el derecho a dar a sus hijos la educación que desee si él mismo cuenta con la misma garantía para sus hijos?* Una regla de juego como ésta, clara e igual para todos, sólo podría ser considerada legítima por los ciudadanos de buena fe, al margen de las protestas indignadas que evidentemente suscitaría entre los ayatollahs de los partidos totalitarios.

En su conjunto, nuestros conciudadanos “juegan limpio” en materia de elecciones, de libertad de prensa y de libertades económicas y sociales, independientemente de la antipatía que, llegado el caso, puedan inspirarles quienes no piensan como ellos, no votan como ellos o no viven como ellos. Y es que unos cuantos siglos de luchas políticas y guerras civiles les han enseñado en propia carne que “la democracia es el peor de los regímenes, a excepción de todos los demás”. Saben que la disciplina del pluralismo, aun frustrante en algunos casos, es en definitiva razonable y beneficiosa para todos. En cuanto este principio se aplicara al terreno de la escuela, los ciudadanos recogerían muy pronto sus frutos: la pacificación de los ánimos, la despolitización, la responsabilización de los actores educativos y la creación de escuelas innovadoras que respondieran mejor a los deseos y estrategias de éxito humano y social de todos los segmentos de la población.

2) Ahora bien, ¿no amenaza entonces el pluralismo escolar con provocar una divergencia educativa y, virtualmente, una ruptura del vínculo social? La experiencia vivida en Finlandia, Suecia, Suiza, Bélgica, los Países Bajos y los países anglosajones demuestra que se trata de un temor infundado. En efecto, en un sistema pluralista lo más probable es que las escuelas tiendan a parecerse antes que a diferenciarse; o –para ser más exacto– se diferenciarán solamente lo necesario para que todas ellas se adapten y progresen. Es cierto que la libertad hará posible, por definición, cierta divergencia. Y así ocurrirá en los primeros momentos de la experiencia, cuando quieran ponerse de manifiesto las diversas aspiraciones, tantas veces asfixiadas. Pero lo razonable es pensar que esta tendencia a la diferenciación no tardará mucho en corregirse por sí sola.

En efecto, la libertad no necesariamente apunta a la diferencia: simplemente permite elegir en cualquier momento lo que se considera mejor y más deseable. De ahí que a las escuelas autónomas no les convendría seguir una línea al margen de todas las demás, ante el temor de que una elección excesivamente particularista fuese un impedimento para atraer a las familias. Por el contrario, esa libertad les permitiría ser las primeras en tomar la iniciativa e innovar y hacerse valer. Si la fórmula elegida confirma las expectativas depositadas en ella, serán las demás escuelas las que no tardarán en emular a la escuela pionera. De este modo se producirá en materia escolar un “mimetismo virtuoso” que, en cierta medida, corregirá los efectos centrífugos de la libertad y tenderá a un alza generalizada del nivel y a la mejora de la eficacia educativa: tal es la lógica que suele dominar cualquier economía de mercado. Un ejemplo: en el mundo existen numerosos fabricantes de automóviles independientes entre sí y enzarzados en una guerra sin cuartel. De ahí que todos los automóviles se parezcan y sus fabricantes lleven un siglo intentando mejorarlos.

Evidentemente, la enseñanza obedece a una lógica algo distinta de la del mercado económico, lo cual no es óbice para que existan algunas analogías. En este sentido, basta con recordar un caso conocido cuyo éxito es inapelable: el sistema universitario norteamericano. Un sistema auténticamente pluralista en el que, sin embargo, las Universidades “se marcan” unas a otras como los jugadores de fútbol en un estadio. El resultado es que, aunque en ciertos aspectos las Universidades guardan entre sí un notable parecido, todas se ven obligadas a mantener un nivel de exigencia lo más alto posible, de modo que es raro que dejen pasar la ocasión de reclutar a un buen profesor, o de adoptar un programa innovador e interesante para la investigación o la industria, o de corregir los errores que logran disminuir su nivel. El sistema, lejos de ser divergente, mantiene un estado de equilibrio dinámico en el que la diferenciación y el mimetismo aparecen compensados.

3) Pero ¿cómo satisfacer a un tiempo dos exigencias aparentemente tan contradictorias como el fin del monopolio escolar del Estado (o de otras Administraciones públicas) y el acceso de todos a una enseñanza de calidad? Si el pluralismo escolar sólo fuese posi-

ble mediante la privatización total de escuelas y Universidades, ¿no se producirían graves efectos negativos tales como, por una parte, la inevitable división entre “escuelas para ricos” y “escuelas para pobres”, y, por otra, el peligro de que determinados sectores de la población no reciban una instrucción plena, actuando así en perjuicio del interés general? En ese caso, ¿no habría que admitir el monopolio, a pesar de todos los defectos expuestos hasta el momento: el riesgo de una tiranía política y la parálisis de unas burocracias desmesuradas e incapaces de reformarse y evolucionar? Afortunadamente, existe un modo muy sencillo de resolver este dilema, y es separar en materia escolar el problema de la financiación y el de la prestación, es decir, contar con una financiación pública y una prestación privada y competitiva. Porque, si existe una financiación colectiva, se neutralizan los inconvenientes del puro mercado, y si existe una prestación privada, quedan neutralizados los del monopolio público.

En mi opinión, Europa tenderá cada vez más a adoptar fórmulas de este tipo, socialmente justas y conformes con los valores tanto liberales como sociales de nuestras naciones. En cualquier caso, no se trata de que ningún país de Europa emprenda una nueva revolución escolar para imponer la fórmula de las escuelas autónomas financiadas por la Administración y suprimir los sistemas existentes, empezando por las escuelas públicas que gestionan el Estado o las regiones. Se trata de reformar, no de hacer la revolución. Nuestro problema más urgente y vital consiste en salir de la actual parálisis y permitir que se vuelvan a crear escuelas intelectual y moralmente exigentes. Lo que necesitamos es, simplemente, abrir el juego y hacer posible la aparición de una nueva oferta escolar, y si esto se logra dentro del marco de los sistemas públicos actuales, mucho mejor. A mi juicio, habría que conservar –como ya he dicho antes– las escuelas actuales para quienes estén satisfechos con ellas; lo cual no impide modificar las reglas de las administraciones escolares públicas de forma que sea posible la diferenciación. Es necesario, por ejemplo, que algunos centros tengan derecho a elegir un estatuto derogatorio que les permita contratar a sus profesores y definir sus propios programas y su tipo de pedagogía, a cambio de que las familias sean libres de confiarles o no a sus hijos y de que su pre-

supuesto se fije de acuerdo con los resultados (medidos con criterios tales como el número bruto de alumnos inscritos en ellas, o bien con criterios cualitativos). Esto es lo que, a menor escala, hace el Gobierno francés con las Universidades, a las que se ha ofrecido la posibilidad de regirse por un estatuto de autonomía. Algunas han respondido afirmativamente y otras, no. De este modo, nadie queda obligado, sin que por ello el juego esté menos abierto. Una opción de este tipo es la que cabría plantear a las escuelas públicas primarias y secundarias.

No obstante, si el juego quedara únicamente abierto para los sistemas públicos existentes, sería de prever un sinnúmero de presiones y parálisis. En mi opinión, no se logrará nada sin un estímulo externo procedente de educadores plenamente libres de optar por una pedagogía y unos modos de gestión propios. De ahí que sea necesario permitir la creación de un nuevo tipo de centros autónomos, externos a los sistemas públicos actuales, liberados del peso de la reciente historia de estos últimos y capaces de realizar propuestas innovadoras. Estas nuevas escuelas responderían a la lógica anteriormente expuesta, es decir, se beneficiarían –en determinadas condiciones– de una ayuda financiera pública, lo que les permitiría funcionar desde el principio con alumnos de todos los medios sociales. En estudios anteriores⁷ me he propuesto definir con cierta precisión estos nuevos centros, cuya puesta en marcha implica todo un dispositivo jurídico, administrativo y financiero adaptado a ellos, del que ofrezco a continuación una exposición esquemática.

⁷ Cf. Némó, Philippe: *Pourquoi ont-ils tué Jules Ferry? La dérive de l'école sous la V^e République*, Paris, Grasset, 1991; «Troisième Partie. Les solutions: pluralisme, collectivités territoriales, associations, fondations, entreprises»; «École: vers le pluralisme institutionnel», Paris, *Revue des Deux Mondes*, abril 1993, pp. 109-124; «Le pluralisme scolaire», *Persona y Derecho. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Universidad de Navarra, vol. 50-2004, pp. 505-550 [texto en francés]; «Pour le pluralisme scolaire», Paris, *École et liberté*, n° 1, septembre 2004, pp. 1-28 (en las páginas siguientes reproduzco algunos párrafos de este último texto).

2.1. El concepto de “escuelas autorizadas”

Las nuevas escuelas únicamente podrán aspirar a una financiación pública siempre que sirvan de forma manifiesta al interés general. De ahí que tengan que ofrecer garantías de que se imparte en ellas una formación general básica que responda a ciertos criterios y de no ser contraria al orden público. Así pues, para poder optar a un contrato con los poderes públicos, la escuela debe registrarse por algún *libro de especificaciones técnicas* en el que se recojan esos criterios y garantías. Este libro será establecido por ley y consistirá en un conjunto de normas *mínimas*, en contraste con los programas escolares completos que existen en la enseñanza pública. Más allá de este mínimo, la escuela debe poder adoptar los programas y métodos pedagógicos que desee y, sobre todo, *añadir* contenidos o niveles de exigencia, siempre que no incumpla el libro de especificaciones.

El esquema podría ser el siguiente:

- La persona jurídica privada (Asociación, Fundación...) con voluntad de crear una escuela tendrá que consignar por escrito un proyecto educativo acorde con el libro de especificaciones y en el que se reseñarán las estructuras previstas para el centro, su nombre y la cualificación de su personal, sus métodos pedagógicos y los programas elegidos.
- Se presentará una *solicitud de contrato* ante un organismo autorizador y de control creado a tal fin por el Estado o la región (en el caso de los países en que las regiones posean este tipo de competencias), cuya composición y estatutos garantizarán su competencia y neutralidad política.
- Dicho organismo concederá o denegará el contrato en virtud de la conformidad del proyecto educativo con el libro de especificaciones, evitando cualquier juicio de valor sobre las especificaciones del proyecto. A partir de ahí, la fidelidad de la escuela al proyecto autorizado estará garantizada por un *control* regular efectuado por el mismo organismo, el cual podrá retirar su autorización.

- Obtenida la autorización, la escuela tendrá derecho a establecer un contrato con el poder público que, según las distintas estructuras nacionales, podrían ser: la Administración del Estado (el Ministerio de Educación), las Administraciones descentralizadas (en Francia, por ejemplo, los Rectorados) o las Administraciones locales (Regiones, Departamentos, Comunidades y, en el caso de España, Comunidades Autónomas).
- La dotación será global, es decir, estará destinada a sufragar tanto los salarios del personal docente y administrativo como los gastos de funcionamiento. La escuela tendrá libertad para repartir la dotación a su criterio en función de su proyecto pedagógico (por ejemplo, pagar más a los profesores, que contarían con aulas más numerosas, o bien pagarles menos y trabajar con menos alumnos por aula). Además, la Administración pública podrá poner a disposición de la escuela alguno de sus locales.
- Las cuentas se presentarán anualmente ante la Administración pública signataria del contrato y encargada de controlar el gasto del dinero público. Este *control financiero* diferirá del *control pedagógico* ejercido por el organismo autorizador y de control. Su finalidad será la de verificar que todo el dinero público asignado sea utilizado para la puesta en práctica del proyecto autorizado y evitar irregularidades ni fraudes.
- El *organismo autorizador y de control* deberá ofrecer las máximas garantías de neutralidad dado el carácter políticamente sensible de la cuestión y el inevitable margen de interpretación de los textos legislativos, aun cuando éstos sean cuidadosamente redactados. Además, deberá reunir una reconocida competencia académica.
- Finalmente, la escuela –u organismo autorizado con el que se firma el contrato– será una persona jurídica de derecho privado, Sociedad, Asociación o Fundación, que actuará como empleadora de su personal docente y administrativo.

2.2. Las redes de escuelas

Tanto en la actualidad como en el pasado más reciente, la enseñanza ha estado en manos de grandes organismos públicos –nacionales o regionales– o semipúblicos (grandes redes de escuelas privadas dependientes de iglesias, congregaciones, etc.). Al margen de cuáles fueran sus estatutos, contaban con un personal numeroso, numerosos centros y escuelas de formación inicial y permanente del profesorado, bibliotecas, centros de investigación, etc.: ventajas todas ellas de las que las nuevas escuelas autorizadas no podrían disponer en caso de trabajar aisladamente. De hecho, a una escuela aislada le sería muy difícil formar a sus profesores u ofrecerles una carrera atractiva (no se puede pasar toda la vida profesional en un único centro); y el alumno que se viera obligado a dejarla no encontraría otra (en otro barrio, en otra ciudad o región) con la misma pedagogía, por lo que las familias, conscientes de ello, dudarían en matricular en ella a sus hijos. Además, una escuela aislada correría el riesgo de cerrarse intelectualmente y acabar reducida a un universo moral limitado.

Así pues, las escuelas autorizadas deberán contar con la posibilidad de integrarse en entidades mayores: las *redes de escuelas*. Puesto que todas las escuelas que integran una red son autorizadas, también lo será la red, de forma que el empleo de una parte de la dotación pública en la financiación de gastos comunes estará dentro de la legalidad.

La creación de estas redes escolares permitiría alcanzar un tamaño crítico capaz de generar importantes ventajas pedagógicas.

- Las redes contarán con una *identidad* y una *marca*. Se crearán escuelas que sigan los mismos principios pedagógicos y una misma filosofía. En términos generales, dispondrán de los mismos programas, los mismos métodos pedagógicos, la misma organización general de los estudios y procedimientos de evaluación homogéneos, especialmente en lo relativo a pasar o no de curso.
- Por tanto, podrán ofrecer a las *familias* la posibilidad de encontrar para sus hijos el mismo tipo de escuela después

de un traslado a otra ciudad o región diferentes. Esta ventaja, que hasta el momento quedaba reservada a los grandes sistemas públicos, dejará de ser un privilegio exclusivo de estos últimos.

- Podrán ofrecer al personal docente y administrativo un conjunto de empleos que les permitan seguir una carrera en la que se combinen variedad y promoción.
- Un aspecto esencial de la creación de redes es la posibilidad que éstas proporcionan de compartir recursos para la creación de *centros de formación del profesorado*, pues no hay enseñanza válida sin profesores adecuadamente formados en la pedagogía que se intenta desarrollar. Sería, por tanto, ilusorio pretender la creación de escuelas diferentes con profesores modelados según los antiguos patrones y, sobre todo, en el caso de las Universidades públicas más degradadas. Una escuela aislada no se puede permitir el lujo de crear su propia “escuela de magisterio” a sus expensas y para su uso exclusivo. Este será uno de los principales objetivos de las redes escolares que, en su caso, podrán trabajar en colaboración con una Universidad pública o privada, dotada a su vez de autonomía suficiente. Así, cada red escolar contará con su propia escuela de Magisterio, de primaria o secundaria, en función de las necesidades de profesorado que presente cada una. Los gastos de instalaciones, los salarios de los profesores y los gastos de funcionamiento de estos centros de formación serán sufragados por los miembros de la red.
- También existirá, tanto en los propios centros como fuera de ellos y bajo distintas modalidades, una *formación permanente* del profesorado y del personal administrativo de la red concretada en coloquios, congresos y seminarios en los que compartir experiencias, difundir competencias adquiridas colectivamente y actualizar los conocimientos científicos de los profesores en sus respectivas disciplinas. Se identificarán y corregirán errores y se diseñarán principios. A partir de ahí se concretarán directrices pedagógicas, pero también intelectuales y morales (recordemos la céle-

bre *ratio studiorum* de los jesuitas, cuya validez se extendía a todos los colegios de la Compañía repartidos por el mundo).

- Asimismo, podrá existir una *producción intelectual* propia del profesorado, sobre todo manuales y libros de texto, pero también teorías e investigaciones en torno a cuestiones científicas y pedagógicas. Los manuales y libros de texto, en concreto, revestirán gran importancia, pues servirán de columna vertebral a la enseñanza de la red y contribuirán a precisar y revalorizar su imagen.
- La “marca” de las redes escolares actuará como seña de identidad. Poco a poco se irá dando a conocer al público, es decir, a las instituciones y personas físicas o jurídicas que avalan las escuelas, las Universidades y el personal, pero también a los alumnos y familias que han de elegir escuela. La marca jugará un papel de reconocimiento y simplificación: se sabrá que las escuelas “X” o “Y” (el nombre de su fundador o de algún personaje histórico, de un santo, un sabio, un artista, etc.) defienden tal clase de enseñanza, ponen el acento sobre determinados principios, valores o materias escolares y practican tal o cual tipo de disciplina. A este respecto se harán públicos documentos en los que se explique la filosofía última o la “carta” de cada red (como ocurre en la mayoría de las Universidades americanas).

CONCLUSIÓN

La creación de escuelas autorizadas y de sus redes correspondientes debería permitir la aparición en el seno de nuestras sociedades de nuevos *focos intelectuales y espirituales* dirigidos a fijar los principios de una nueva *paideia* para nuestro tiempo –algo que, hoy por hoy, nuestros grandes sistemas públicos se muestran incapaces de hacer.

Desde esta perspectiva, sería particularmente interesante de cara al futuro *superar el marco nacional y crear redes internacionales o, al menos, europeas.*

Nuestro tiempo está caracterizado por la circulación internacional de ideas y personas, por la globalización de la economía y el nacimiento de nuevas entidades geopolíticas que, como en el caso de la Unión Europea, superan el marco tradicional del Estado-nación. Los alumnos que eduquemos hoy día vivirán en ese universo expandido en el que los problemas de la Humanidad se mostrarán cada vez más compartidos y, por tanto, necesitados de respuestas comunes. Las redes europeas de escuelas libres podrían contribuir a definir esta nueva *paideia* moderna con vocación universal.

Insisto una vez más en que la fórmula de centros y redes educativas que propongo no nace con la intención de reemplazar los sistemas existentes. Lo que hace falta es permitir la puesta en marcha de esta experiencia mediante la creación de escuelas pilotos, facilitándoles toda la publicidad necesaria. Estoy convencido de que la creación en Europa de varias decenas de escuelas de este tipo sería suficiente para desbloquear la situación. Esta experiencia contaría con el mérito de ofrecer una alternativa a los profesores y padres más sensibles ante el trágico descenso del nivel de la calidad de la enseñanza; una alternativa inexistente a día de hoy (al menos en Francia, donde las escuelas tenidas por libres se ven obligadas a atenerse escrupulosamente a los programas y métodos de la enseñanza pública). Por otra parte, estas nuevas escuelas, aún escasas en número, ofrecerían la ventaja de dinamizar las escuelas en vigor y obligarlas a enfrentarse al desafío de la competitividad. Las escuelas públicas o bajo contrato que funcionan hoy en día no podrían permitirse no reaccionar ante la competencia, a riesgo de que un número nada desdeñable de alumnos y familias las abandonara para trasladarse a las de reciente creación, lo que a su vez las llevaría a proponer a los padres una alternativa creíble. Así, aun cuando al principio la experiencia careciera de grandes recursos financieros, ejercería un efecto multiplicador, ya que contribuiría a dinamizar el sistema en su conjunto, forzándolo a involucrarse y tender a la mejora.

Evidentemente, la existencia de esta competitividad (e incluso el simple anuncio de que un Estado o una región cuentan entre sus proyectos con una iniciativa de este tipo) sería suficiente para sacar

de quicio a los ayatollahs del milenarismo, que verían en ello una amenaza para un proyecto revolucionario necesariamente basado en el monopolio. Habría, sin duda, que superar su oposición y convencer a la opinión pública. No obstante, si las escuelas actuales permanecen intactas, los partidarios de la enseñanza pública nunca podrán argumentar que son agredidas o que se atenta contra su libertad. Sus protestas no harían sino poner en evidencia su falta de sentido democrático y probablemente ocasionar la pérdida de buena parte de su alumnado.

Uno de los modelos más brillantes de la historia educativa moderna ha sido el de los jesuitas, que contribuyeron con él a la creación de la escuela moderna, así como a la forja de la cultura científica y humanística de nuestro tiempo: una empresa que surgió en España, patria de San Ignacio de Loyola, y en Francia, donde estudiaron tanto el santo como sus seguidores. ¿Qué impide, pues, que surjan hoy día en Francia o en España iniciativas igualmente positivas e innovadoras?

Autonomía, gobierno y dirección en la gestión educativa

FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ

*Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública
ESADE Business School*

El propósito de las líneas siguientes no es otro que el de intentar poner en marcha una serie de reflexiones en torno a un tema –el futuro de nuestro sistema educativo– absolutamente central para nuestro acontecer colectivo como país.

El arranque de este trabajo se basa en una afirmación incontrovertible: nuestro sistema educativo no va bien y es esta una valoración sólidamente apoyada por los datos. El primero de ellos lo constituye el reiteradísimo Informe PISA de la OCDE: cada trienio vamos retrocediendo un poco más en indicadores clave de la llamada Estrategia de Lisboa de la Unión Europea, particularmente en aspectos básicos como la comprensión lectora, el abandono prematuro en la educación postobligatoria o la tasa de graduación en Bachillerato. Y las percepciones sociales acompañan a los datos, porque nuestra sociedad no se muestra demasiado optimista respecto a la situación de nuestro sistema educativo. Posiblemente en algunas de estas percepciones se den elementos sesgados y cierta falta de evidencias, pero en todo caso la evolución que se vislumbra –sin necesidad de acentuar el tono dramático o catastrofista– no parece nada halagüeña.

Aunque la reflexión que expongo a continuación se refiere en concreto a la autonomía de los centros educativos, desde luego no todo el problema reside en ellos. Conviene distinguir entre educación y escolarización. Esta última es, desde luego, una parte muy importante del proceso educativo, ya que en el centro se desarrollan interac-

ciones fundamentales para lo que será el futuro de las personas, y particularmente la relación con el maestro y la de los alumnos entre sí: ambas marcan de un modo decisivo el devenir de las personas. Ahora bien, no por ello deja de ser cierto que fuera del centro existen también influencias educativas extremadamente importantes: de hecho, el abandono progresivo por parte de muchas familias de su papel educativo –por poner un ejemplo– está trasladando a los centros responsabilidades que los sobrecargan y los encuentran faltos de preparación para cumplir su papel. El problema, pues, rebasa el ámbito de los centros para instalarse en los escenarios de crisis –en el sentido etimológico de la expresión– que viven las sociedades contemporáneas y que afectan a factores extremadamente diversos. Lo que ocurre en los centros educativos es tan sólo una parte del problema.

En cualquier caso, los malos resultados de nuestro sistema se muestran coherentes con las dificultades que plantea esa parte concreta de la infraestructura educativa de nuestro país que voy a denominar servicio público de la educación, y es a este ámbito al que tengo intención de referirme a partir de este momento.

EL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO

¿Qué es el servicio público educativo? No hablamos de la totalidad del esfuerzo educativo del país, sino tan sólo el que se encuentra en manos públicas, es decir, el financiado por los recursos de los ciudadanos. Este sistema público, que es el que garantiza en definitiva el derecho constitucional a la educación, adolece a mi juicio de serios problemas de diseño y de funcionamiento que comprometen el acierto de los esfuerzos de mejora del rendimiento escolar.

Antes de continuar, me permito advertir que hablar de estos temas supone adentrarse en un terreno minado, ya que la mayoría de ellos se encuentran fuertemente ideologizados. En nuestros días, una parte del imaginario residual del enfrentamiento entre izquierda y derecha se desarrolla en el ámbito educativo y, fundamentalmente, en torno a la antinomia público-privado. Desde un sector del espectro político se defienden posiciones extremas que vienen a considerar que el papel del Estado consiste únicamente en pagar y

callar y que el protagonismo exclusivo pertenece a los actores de la sociedad civil –las familias o los individuos–; que cualquier intervención del Estado es una intromisión indebida o simple adoctrinamiento, o bien la mera pretensión de imponer modelos totalitarios (de hecho, en algunos debates recientes las exageraciones han estado a la orden del día). Desde el otro ángulo del espectro político, a su vez, y bajo el lema de la privatización o de la acusación de privatizar, se descalifica cualquier intento de alterar el *statu quo*, especialmente el de los centros de la llamada red pública. Corporativismos de todo tipo se envuelven en la bandera de la defensa de lo público para hacer extraordinariamente difícil dar casi cualquier paso.

De ahí la necesidad de plantearse una reflexión serena y alejada de las ideologías; al menos, de las ideologías en el sentido más negativo de la expresión, es decir, de las anteojerías ideológicas que impiden ver la realidad y entender las posiciones del antagonista con vistas a construir un diálogo social en positivo; se trata de no descalificar de entrada, de no basarse en prejuicios; se trata, en definitiva, de conseguir una deliberación pública efectiva sobre un tema del que hace mucho tiempo que hablamos, pero sobre el que hace muchísimo tiempo que no deliberamos –*sensu stricto*– públicamente.

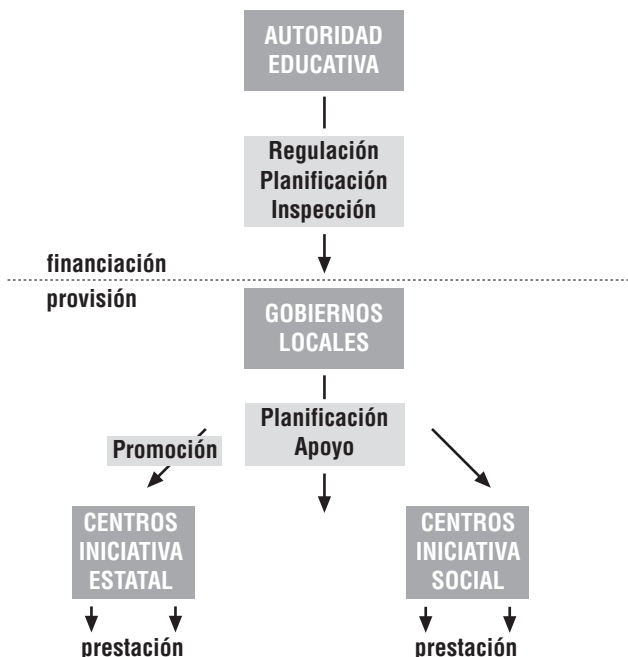
¿Por qué creo que es mejorable el servicio público de la educación? La doble red con la que contamos –lo que en general denominamos educación pública y concertada– se halla gestionada con criterios opuestos –y digo opuestos, no distintos–. Este carácter opuesto de la gestión introduce no pocas anomalías y disfunciones. Éstas son algunas de ellas:

- El déficit de control y evaluación en los centros concertados, que la autoridad educativa gestiona muy a distancia y sin resolver buena parte de los problemas que generan, como es el de si dichos centros acogen toda la diversidad social que ofrece nuestro país.
- La hipercentralización y la falta de autonomía de los centros públicos, a las que me referiré por extenso más adelante.
- La desigualdad básica en la financiación de los centros. Los centros públicos concertados no se hallan financiados en su

totalidad: sólo lo son los gestionados directamente por la red pública. Este déficit de financiación conduce a que las familias que, en el ejercicio del derecho constitucional que les asiste, trasladan a sus hijos a centros de la educación obligatoria, tengan que pagar suplementariamente un extra-coste si eligen el centro público concertado en lugar del centro público de gestión directa. Es éste un aspecto que debilita la capacidad del financiador público para exigir ciertas cosas a los centros concertados. ¿Cómo exigirles, por ejemplo, que escolaricen con arreglo a cuotas adecuadas a población inmigrante cuando no están siendo debidamente financiados? De este modo, lo que algunos apoyarían desde una supuesta defensa de lo público, en realidad sólo está minando la capacidad de los centros públicos para funcionar y ser competitivos.

- La sobrecarga administrativa y la confusión de roles que se produce en la autoridad educativa de los gobiernos autónomos, cuyas burocracias se encuentran demasiado distantes y son incapaces de desempeñar un papel rector del sistema impulsor de innovación, de nuevas tecnologías y líneas de avance.
- El desaprovechamiento del potencial de los municipios como actores en el sistema educativo, que he tenido oportunidad de comprobar personalmente en el caso de Cataluña. A mi juicio, en su lugar resultaría mucho más eficaz algún modelo de gobernanza como el que aparece en el siguiente Gráfico:

GRÁFICO 1
ESQUEMA DE GOBERNANZA DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN



De acuerdo con el modelo, convendría diferenciar las funciones de financiación del sistema de las de provisión y situar, por un lado, a la autoridad educativa autonómica en el primer nivel en el desempeño de funciones básicamente reguladoras de planificación e inspección –entendiendo por inspección algo muy distinto de lo que hasta ahora se ha venido llevando a cabo–, y, por otro, a los gobiernos locales en el nivel de provisión, permitiéndoles desarrollar funciones de planificación y apoyo tanto a los centros públicos –que me gusta denominar “centros de iniciativa estatal” –como a los concertados– o “centros de iniciativa social”.

AUTONOMÍA DE LOS CENTROS

Dentro de este panorama general, una parte significativa del problema que plantea el servicio público educativo reside en el déficit de autonomía de los centros educativos, y especialmente en los de iniciativa estatal. Al margen del grado de evidencia empírica obte-

nida a partir de las investigaciones sobre la relación entre autonomía y rendimiento y desde un punto de vista metacientífico, el simple sentido común lleva a concluir que es prácticamente imposible que un sistema educativo tan uniforme y centralizado como el nuestro produzca resultados de calidad: no los produciría en ninguna parte del mundo; de hecho, los sistemas que hoy día generan un mejor rendimiento son precisamente los más descentralizados y flexibles. Es más, la experiencia nos dice que esta autonomía –que puede ser entendida de muchas maneras– es una necesidad imprescindible para que el conjunto de acciones intereducativas que se desarrollan en un centro funcionen con posibilidades de éxito razonable.

¿En qué sentido hablo de la autonomía de los centros educativos? Básicamente, creo que cabe hablar de autonomía si se dan las siguientes condiciones:

- Si el centro posee un proyecto propio claramente definido;
- si al frente del mismo trabaja un gobierno sólido y comprometido con él, con su devenir y con su proyecto;
- si dispone de una dirección profesional con verdaderas atribuciones de gestión;
- si existe un sistema transparente de control y evaluación de resultados;
- si se da un régimen de empleo del profesorado que facilita la gestión del talento.

Un centro que poseyera en alto grado estos cinco atributos podría decirse que goza de un alto grado de autonomía, y al revés. Conviene saber que algunos de los elementos que acabo de mencionar aquí son deficitarios tanto en nuestra red pública como en la privada: es el caso de los sistemas de control y evaluación de resultados. Hay otros, en cambio, que son casi privativos de la red pública (los que se refieren, por ejemplo, al gobierno, a la dirección o al régimen de empleo del profesorado).

Lo primero que exige la autonomía de un centro educativo es, pues, un proyecto. Un centro es, sobre todo, un proyecto. Un centro sin proyecto no es un centro educativo: puede ser, en todo caso, un edificio, o una organización, pero nada más, porque el centro

educativo es el proyecto distintivo que lo define, que lo identifica; es esa idea concreta de lo que significa educar y el conjunto de convicciones básicas acerca de cómo conseguir ese propósito. Pero aceptar que un centro es un proyecto significa que el sistema público educativo debe educar en la diferencia, ya que son muchas las diferentes aproximaciones que cabe realizar al hecho de educar, son muchas las distintas opciones de fondo y metodológicas válidas, y no sólo aquella que es determinada desde un centro omnisciente que define el proyecto para el conjunto del territorio. A mi juicio, esta última es una visión del hecho educativo no sólo peligrosa, sino profundamente ineficaz y falta de realismo.

UN UNIVERSO PLURAL Y COHESIONADO

Un centro es, por tanto, un proyecto social distintivo que se asienta sobre una visión plural del sistema. Ahora bien, en tanto que sistema público, el servicio público de la educación debe ofrecer a todos sus centros un sistema de garantía de derechos de los ciudadanos respecto de ese servicio público que incorpore nociones de equidad en la distribución de los recursos públicos y en el acceso de las personas al sistema, asegurando fundamentalmente la igualdad de oportunidades y los derechos de inclusividad y preocupándose de un modo específico por el acceso y cobertura de las partes más débiles y más vulnerables de la sociedad y por la definición de una serie de estándares básicos –estándares de contenido y estándares metodológicos– a los cuales debe ceñirse el proceso educativo. Esa garantía de derechos es necesariamente ejercida por la autoridad educativa, pero –repito–, desde mi punto de vista, dentro de una visión plural de lo que debe ser un centro.

Todo ello nos conduce inevitablemente a la necesidad de un nuevo tipo de autoridad educativa. Nuestra autoridad educativa –decía antes– vive sobrecargada. Es dramático el tiempo invertido por nuestras oficinas públicas autonómicas en los procesos de matriculación, tanto en los reglados como en esa matrícula viva que se va multiplicando a lo largo del año mediante los llamados procesos de reagrupación familiar, que –al menos en Cataluña– acaban desbordando todas las previsiones. Es ingente el tiempo dedicado a acti-

vidades burocráticas relacionadas con la gestión de las nóminas, de las condiciones de trabajo, de los permisos, de las bajas, de las sustituciones del profesorado; y es mínimo, por el contrario, el tiempo dedicado por esa misma autoridad educativa a realizar la actividad humana más generadora de estrés y, por tanto, aquélla de la que con más frecuencia tendemos a huir, como es la actividad de pensar. Necesitamos autoridades educativas dotadas de *vida inteligente*, y lo digo con tono provocador para que no quede lugar a dudas; es decir, autoridades pensantes, definidoras de políticas y reguladoras, y cuyas regulaciones se extiendan más allá de la norma. Necesitamos pensar en garantías, pensar en políticas, pensar en innovación, pensar en metodología. Y los centros precisan de una inspección educativa –o de una institución que desempeñe su papel– centrada en el apoyo a la función docente mucho más que en el control, y sobre todo más que en el control burocrático, que es el que se ejerce en la actualidad.

Por tanto, forma parte inherente de un avance hacia una mayor autonomía de los centros una reconversión fundamental de la autoridad educativa. Se podría decir que en las organizaciones actuales se da una cierta tendencia a reflexionar sobre la gestión de lo nuclear y a externalizar o mecanizar lo periférico. Nuestra autoridad educativa ha internalizado lo periférico y, como carece en su interior de lo nuclear, procura adquirirlo fuera a través de consultores, académicos y pedagogos, lo cual no deja de ser una gran contradicción.

EL GOBIERNO DE LOS CENTROS

La autonomía de los centros requiere, en segundo lugar, gobierno. Cuando se habla de autonomía, tradicionalmente se suele poner el acento sobre la dirección, y no seré yo, profesor de una escuela de *management*, quien minusvalore el papel imprescindible de aquélla. Ahora bien, conviene no olvidar que los centros necesitan algo más que dirección: necesitan gobierno, precisan de alguien que se haga responsable del proyecto educativo, que lo encarne y aparezca como titular del mismo. Así ocurre, de hecho, en los centros concertados, los cuales responden a un proyecto con posibilidad de ser encarnado por una multiplicidad de titulares responsables del

gobierno del centro. Éste es un elemento necesario también en los centros de la red pública, y cuya función no puede ser ejercida mediante subrogación por una autoridad educativa que, además de encontrarse a excesiva distancia del centro, debería ser capaz, como hemos visto, de garantizar el funcionamiento de diferentes tipos de proyecto educativo.

Por eso no queda otra alternativa que recurrir a ese concepto sobre el cual las ciencias contemporáneas hacen recaer cada vez más el énfasis, especialmente a lo largo de las tres últimas décadas: el capital social. Es necesario activar el capital social de nuestra sociedad en torno a los proyectos educativos, lo cual no es sinónimo de privatizar, pero sí de “comunitarizar” –si se me acepta el neologismo– la situación. En mi opinión, son dos los principales papeles que una sociedad activa y comprometida con lo público –cínica, en el sentido republicano de la expresión que deriva de la filosofía política– está llamada a desempeñar. Uno de ellos es el rendimiento educativo, la reunión o asociación para emprender un proyecto educativo; el otro, el voluntariado al servicio de un proyecto educativo ya existente. Hay quienes estarían dispuestos a participar en el gobierno de un centro quizá durante alguna etapa de su vida por el simple hecho de prestar un servicio activo a la comunidad, disposición ésta que en nuestra sociedad no sólo carece de estímulo, sino que aparece repetidamente desincentivada y desaconsejada.

Es sabido que el capital social no puede ser creado allí donde no existe. Los gobiernos no pueden crear capital social –aunque sí las condiciones adecuadas para que éste se desarrolle–, ni pueden sustituirlo. ¿Qué hacer donde no existe un tejido social capaz de dotar de base a proyectos educativos públicos? En este sentido resulta decisiva la postura de Administraciones y gobiernos locales. Aunque se trata de un terreno discutible y del que aún queda mucho por explorar, los Municipios deberían desempeñar un papel –como mínimo– de promoción y activación de los mecanismos de gobierno de centros. A un centro carente de gobierno, aun cuando posea un director, le falta una parte fundamental de su cabeza, de su núcleo rector y conductor del proyecto.

LA DIRECCIÓN DE LOS CENTROS

Mi diagnóstico respecto al estado de la dirección en los centros de nuestra red estatal no es demasiado optimista. Soy consciente de los esfuerzos desplegados en colegios e institutos para superar los obstáculos planteados por un contexto en el que la tarea de dirigir resulta extremadamente difícil. A pesar de ello, hay que decir que, en el mejor de los casos, no deja de ser patente la falta de legitimidad profesional, pues son muy pocos los que han recibido la capacitación adecuada para ejercer tareas de dirección. Dirigir un centro educativo puede parecer una tarea menor al tratarse de gestionar organizaciones no excesivamente grandes; sin embargo, hablamos de organizaciones del conocimiento, formadas por profesionales de alta cualificación que necesariamente desarrollan su tarea con un importante margen de autonomía. De hecho, en el campo de la dirección no hay nada más difícil que dirigir organizaciones de profesionales. De ahí que las personas llamadas a realizar esta tarea necesiten una capacitación específica que, en nuestro país, no suelen poseer.

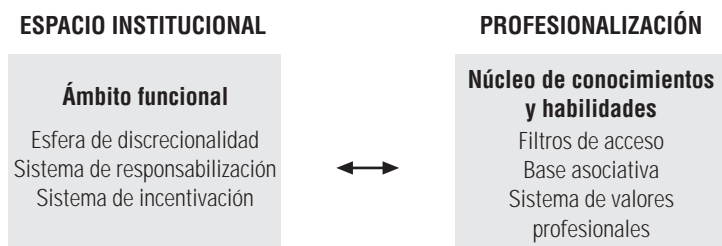
Esta falta de legitimidad va asociada también al proceso de nombramiento, pues no se da un buen ejercicio de la dirección cuando la forma de acceso al cargo es de carácter electivo y se hace recaer en los mismos que van a ser dirigidos. Y ello en el mejor de los casos, ya que si no hay nadie dispuesto a desempeñar el papel de director –cosa perfectamente comprensible–, se produce una especie de negociación entre la inspección y los profesores semejante a la de las comunidades de vecinos cuando se trata de acordar la presidencia. Ni en un caso ni en otro se halla la dirección debidamente legitimada.

Por otra parte, no sólo existe una clara indefinición respecto al ámbito de discrecionalidad de un directivo de centros educativos –nunca debidamente perfilado–, sino que en los centros de la red estatal predominan además modelos mentales dominantes contrarios al desarrollo del rol de dirección. A ello contribuye el fuerte desarrollo de los corporativismos profesionales, así como el predominio de una cultura profesional ya instalada con componentes fuertemente igualitaristas y antiautoritarios. Todavía hoy la palabra lide-

razgo, perfectamente normalizada en tantos campos, continúa sonando contracultural en el sector educativo debido a su significado elitista y poco igualitario. En una cultura basada en el “todos somos iguales” la diferencia de roles resulta difícil de aceptar.

¿Cuáles serían entonces los requisitos de una verdadera dirección, digna de tal nombre? Exponemos a continuación un modelo de elaboración propia sobre institucionalización de la función de dirigir que, aplicado a los centros educativos, podría muy bien servir de base.

GRÁFICO 2
REQUISITOS DE LA DIRECCIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS



Fortalecer la dirección en los centros educativos supone, por un lado, crear un espacio institucional adecuado y, por otro, profesionalizar la función. La columna de la izquierda recoge la construcción de la demanda de dirección y la derecha la de la oferta de directivos. Se trataría, por tanto, de estimular uno y otro lado.

Desde el ángulo del espacio institucional, habría que definir:

- Un ámbito funcional, es decir, ¿en qué consiste la función de dirigir?; ¿qué se le pide a un director de centro educativo –al *headteacher* de los anglosajones?
- Una esfera de discrecionalidad de decisión autónoma: no es buen directivo el que se limita a obedecer normas o a aplicar instrucciones de otro, sino el que toma decisiones.
- Como contrapunto de esa discrecionalidad, un sistema de responsabilización, de *accountability*, de exigencia y rendición de cuentas ante el gobierno del centro.
- Un sistema de incentivación, de premios y sanciones asociado al desempeño de la dirección y basado en resultados.

En cuanto a los elementos de profesionalización, es preciso construir:

- Un núcleo de conocimientos y habilidades distintivas.
- Unos filtros de acceso adecuados –y, por tanto, mecanismos distintos a los que permiten acceder a la función docente.
- Una base asociativa (que, en el caso de Cataluña, ya se ha empezado a desarrollar).
- Un sistema de valores profesionales que, a mi juicio, debería combinar los valores de responsabilidad y eficiencia asociados a la gerencia, con los valores del servicio público educativo.

En resumen, cada vez se hace más patente la necesidad de una normativa específica, de un marco específico formalizado para el ejercicio de la dirección de centros que delimite las atribuciones de los directores, que establezca sus requerimientos de titulación y formación, el régimen de contratación, los mecanismos de evaluación por resultados y los tipos y mecanismos de compensación específicos, algo que, hoy por hoy, es inexistente en nuestra red pública española.

EVALUAR PARA APRENDER

Antes de concluir, me gustaría resaltar una vez más que la autonomía significa también evaluación: donde no hay evaluación no se diagnostica, ni se distingue, ni se aprende. Para proponer soluciones primero hay que saber dónde reside el problema. En el Reino Unido, por ejemplo, la preocupación que despiertan los malos resultados educativos no se extiende a la totalidad del sistema, sino solamente a los *underperforming centres*, es decir, a los centros de bajo rendimiento. En nuestro sistema educativo, al no existir evaluación, esta valoración plantea serios problemas. Una evaluación que nunca debería ser automática, sino debidamente ponderada, y cuyos resultados fueran contrastados en el contexto en que se obtienen, porque obviamente no se puede comparar sin más el rendimiento de un instituto de Pedralbes (Barcelona) con el de un Municipio próximo a

Gerona cuyo alumnado es en un 70% de origen inmigrante. La evaluación es, pues, una tarea *inteligente*. A mi juicio, lo ideal sería contar con un contrato de gestión entre la autoridad educativa y los centros en el que se pusieran en juego la asignación de los recursos, la evaluación y compensación del director y otras decisiones de este tipo; un contrato basado en indicadores cada vez más fiables, con resultados ponderados y hechos públicos, porque la sociedad necesita y tiene el derecho de conocer el rendimiento de sus centros educativos para facilitar en un futuro –¿por qué no?– la elección por parte de las familias de su centro educativo.

La autonomía, por último, significa o debería significar un régimen de empleo del profesorado capaz de facilitar la gestión educativa. Desde luego, el régimen con que contamos hoy en día, claramente funcional, plantea serias dificultades. A partir del momento en que alguien, vía oposición o vía examen, accede a una profesión y a un centro determinado, está autorizado a moverse, en función de decisiones voluntarias e individuales, por los centros del sistema habilitado por criterios de estricta antigüedad. Lo cual significa que las decisiones de dotación de algo tan importante como el claustro de profesores, el equipo humano puesto al servicio de un proyecto educativo, no quedan en manos ni del gobierno del centro, ni de la autoridad educativa, ni de la dirección: dependen únicamente de opciones de personas individuales que van y vienen por los centros según sus –desde luego legítimos– intereses particulares. ¿No es este un sistema carente de sentido común? Y, sin embargo, lo hemos convertido en el paradigma de lo público, y cualquier ataque a este *statu quo* se ve como un alarde neoliberal. En mi opinión, el acceso al servicio público educativo, que debe respetar los criterios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que caracterizan al empleo público, debiera ser precisamente eso: acceso al servicio público educativo, pero no a los centros. Éste debería estar supeditado a decisiones específicas de contratación de personas haciendo uso, claro está, de medidas meritocráticas, pero también de la capacidad de decisión autónoma de cada centro.

A partir de ahí, creo que la gestión de los recursos humanos en los centros educativos implica un incremento del peso específico y de las capacidades de la dirección para influir en el comportamien-

to de las personas. La libertad de cátedra no puede ser una bandera bajo la cual se escondan simplemente decisiones unilaterales; ha de haber una cohesión de los equipos docentes. Tendrían que elaborarse planes de trabajo de los docentes debidamente evaluados para el ciclo correspondiente, prestándose una atención mayor de la que hoy día se presta a la formación, especialmente inicial, pues todavía hay en nuestro sistema –sobre todo en secundaria– un importante déficit de formación pedagógica entre los docentes. Por otro lado, es evidente que se necesita una inversión sostenida y cada vez más intensa en formación continua, pues también son cada vez más complejas la actividad del docente, la actividad interna del centro y la actividad respecto del conjunto de la comunidad educativa, la actividad respecto a las familias, la actividad relacional, la formación de equipos internos y la capacidad para trabajar de manera multidisciplinaria, así como para el trabajo con la comunidad.

De lo que estamos hablando, pues, es de una realidad que debe ser mucho más y mejor valorada socialmente. El déficit de valoración social del profesorado no es una cuestión reciente en España. Lo cierto es que los maestros del país que últimamente está considerado el paradigma del éxito educativo (Finlandia) no están mejor pagados que los españoles, aunque sí infinitamente mejor valorados. Los niveles de exigencia en cuanto al acceso a la profesión son elevados. En todo caso, hacen falta planes, y planes importantes, para robustecer el prestigio de la actividad docente y de la actividad profesoral, algo tan decisivo como pueden serlo el rendimiento y la autonomía en los centros educativos.

No querría concluir estas líneas sin expresar mi deseo de que estas reflexiones no sean interpretadas de manera dogmática. Si algo sabemos de la crisis de nuestros sistemas educativos –no sólo el español, sino de los de prácticamente todo el mundo desarrollado– es que sabemos poco y que nos enfrentamos a problemas cuyas respuestas no se esconden en los archivos de conocimiento acumulados por los avances científicos y tecnológicos. Muchos de ellos son problemas nuevos, emergentes, transversales: los *wicked problems* o problemas malignos de los que hablan los anglosajones; problemas surgidos de eso que denominamos la posmodernidad y que no es sino el escenario de perplejidades en el que nos movemos hoy día,

ese escenario globalizado de crisis de valores, de transformación de los modelos de familia, etc. Problemas, en definitiva, con cuyas respuestas no estamos seguros de saber acertar. Por eso pienso que es imprescindible avanzar aprendiendo y, por tanto, explorando y experimentando. Pero para explorar se necesita un consenso básico que nos impida lanzarnos entre nosotros armas arrojadas: de ahí la inmensa responsabilidad de nuestros políticos, la responsabilidad de alcanzar más pronto que tarde un consenso básico que permita experimentar sin enfrentamientos partidarios o tacticistas y que desideologice el debate, de modo que se pueda avanzar y retroceder cuanto sea necesario. La alternativa a esto consiste en seguir criticando desde la oposición para, cuando se llega al gobierno, elaborar una nueva ley, combatida por los de antes, que no arregla nada, que obliga a adaptaciones costosas del sistema y acaba hundiendo paulatinamente en la desmoralización más absoluta a los profesionales del sector.

Resultados educativos y autonomía: un análisis basado en PISA 2006

JORGE CALERO MARTÍNEZ
*Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Barcelona*

El propósito de estas líneas es el de combinar el objeto de este volumen –la autonomía de los centros– con una línea de investigación asentada hace ya unos años acerca de los resultados de PISA y diferentes determinantes. El presente trabajo quedará articulado en torno a tres ejes:

1. Explorar el efecto de la autonomía de los centros sobre el rendimiento de los estudiantes medido en PISA 2006.
2. Precisar el efecto neto de la autonomía diferenciándolo de los efectos de composición.
3. Comparar el efecto de la autonomía en diversos entornos empíricos; en concreto, haremos referencia a los países de la OCDE y al caso de España.

No tengo inconveniente en adelantar que la autonomía de los centros ofrece una especial sensibilidad al entorno empírico en el que se mide y obtiene resultados muy diferentes de unos países a otros. De hecho –y como veremos– la relación entre autonomía y rendimiento académico es compleja y confusa, aunque no por ello deja de ser un campo de investigación extraordinariamente atractivo dado el reto que representa. Curiosamente, sabemos que la autonomía de los centros es una de las claves que sospechamos decisivas en el incremento de la calidad de los sistemas educativos y, sin

embargo, en la potente base de datos que es PISA la relación entre uno y otro aspecto no aparece nada clara.

Realizaremos en primer lugar una aproximación muy simple –o bivalente– consistente en relacionar dos variantes una contra otra: la autonomía de los centros con relación a los resultados de PISA. Y lo haremos para los cuatro ámbitos de desarrollo de dicha autonomía señalados a continuación:

1. Autonomía en la contratación del profesorado

En este primer ámbito de medición de la autonomía nos centraremos en si puede o no el centro contratar profesorado con autonomía con respecto al nivel administrativo superior: es decir, las Comunidades Autónomas en el caso de los centros públicos, y en el de los centros privados, la empresa, organización o cooperativa encargada de gestionar la escuela.

TABLA 1
AUTONOMÍA EN LA CONTRATACIÓN DE PROFESORES

ESPAÑA

Sí	501
No	485

OCDE

Sí	491
No	491

Fuente: OCDE (2007).

Tal y como se observa en la Tabla 1, en España los alumnos de los centros con autonomía en la contratación del profesorado suman 16 puntos más que los que no la tienen: una primera conclusión que se ha de tomar con suma cautela. Por lo que se refiere a los países de la OCDE, no se aprecia diferencia alguna entre centros con y sin autonomía.

2. Autonomía en la asignación de presupuesto

Con respecto a este segundo ámbito, en España los centros que no tienen autonomía puntúan más que los centros que sí la tienen. Sin embargo, en el conjunto de países de la OCDE el comportamiento es justamente el contrario: centros que sí tienen autonomía puntúan más que los que carecen de ella.

TABLA 2
AUTONOMÍA EN LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO

ESPAÑA

Sí	487
No	496

OCDE

Sí	494
No	484

Fuente: OCDE (2007).

3. Autonomía en la determinación de los contenidos

Tanto en el caso de España como en el de la OCDE los centros que no tienen autonomía en los contenidos presentan alumnos con puntuaciones mayores.

TABLA 3
AUTONOMÍA EN LA DETERMINACIÓN DE LOS CONTENIDOS

ESPAÑA	
Sí	477
No	497
OCDE	
Sí	487
No	493

Fuente: OCDE (2007).

4. Autonomía en la evaluación

En uno y otro caso –tanto en España como en los países de la OCDE– se puede observar cómo los alumnos de los centros sin autonomía puntúan más que los que la tienen.

TABLA 4
AUTONOMÍA EN LA EVALUACIÓN

ESPAÑA	
Sí	483
No	490
OCDE	
Sí	481
No	496

Fuente: OCDE (2007)

A la vista de los resultados obtenidos de esta primera aproximación, cabría deducir que, en términos generales, los alumnos de centros sin autonomía alcanzan una puntuación mayor. No obstante, como suele suceder siempre en los fenómenos sociales –así como en los educativos–, un análisis más profundo revela toda su complejidad y nos permite conocer qué es lo que se oculta tras estos datos.

Antes de abordar este nuevo proceso de análisis conviene destacar dos aspectos muy importantes relacionados con PISA:

1. El efecto de composición

El primero de ellos, el efecto de composición o composicional, es consustancial a toda investigación relativa a las ciencias sociales. Siempre que nos enfrentamos a un cuadro de doble entrada o tabla de contingencia, hemos de hacerlo con cierta precaución. Toda tabla de contingencia nos presenta una relación entre las variables A y B (en el caso que nos ocupa, A=autonomía o no autonomía; B=puntuaciones en PISA). Pues bien, en ciencias sociales prácticamente siempre esa relación entre A y B está compuesta de dos efectos: un efecto directo entre A y B y el efecto de otra variable C, que a su vez

afecta a A y B. Así pues, se trata de averiguar el efecto neto y directo entre A y B mediante el proceso estadístico de la regresión multivariante, capaz de aislar el efecto de una única variable sobre las otras.

¿Por qué es especialmente importante este efecto de composición en PISA? Porque, en principio, los resultados de cualquier aproximación simple o bivariante que realicemos se encuentran de alguna manera “viciados”. Si establecemos, por ejemplo, una asociación bivariante entre titularidad del centro (público o privado) y puntuaciones de PISA, podemos observar cómo los centros privados puntúan más. Pero si de ello dedujéramos que dicha puntuación depende específicamente de que el centro sea de titularidad privada, asumiendo que esta variable no recibe un efecto de composición de otras variables, nos estaríamos equivocando. Lo cierto es que existe otra variable más, el tipo de usuario, que afecta a las dos anteriores. Tal y como se recoge en un artículo publicado por la Hacienda Pública Española que compara los resultados obtenidos en PISA 2003 en centros públicos y privados, los usuarios de estos últimos cuentan con un capital humano y unos recursos y ventajas socioculturales mayores que los alumnos de los centros públicos.

Un efecto de composición similar se observa en el análisis de los resultados de PISA en relación con la población inmigrante. En principio, los inmigrantes obtienen peores resultados que los nacionales. Si la diferencia entre inmigrantes y nacionales fuera –pongamos por caso– de 50 puntos, una vez aislado el efecto que produce ser (además de inmigrante) pobre y contar con recursos culturales y económicos peores que los alumnos nacionales, el efecto neto que resulta suma 20 puntos. En otras palabras, el efecto neto de ser inmigrante es de 20 puntos y el efecto bruto de 50. Así pues, hay 30 puntos de efectos de composición, que en este caso podríamos traducir como el hecho de que los inmigrantes, además de inmigrantes, por lo general son también pobres.

Así pues, a partir de aquí nos proponemos esclarecer si detrás de la asociación rendimientos de los alumnos-autonomía (cuyos resultados parecen bastante complejos y que, además, es negativa en la mayoría de las ocasiones) hay algo que permanece oculto; en definitiva, si existe algún efecto de composición. Se trataría de discernir,

para cada una de las variables que abordamos, cuál sería su efecto neto si todos los alumnos de los centros fueran exactamente iguales, es decir, si prescindiéramos del conjunto de recursos culturales y sociales que acompaña a cada uno, de su socialización primera en sus respectivas familias, etc.; o –lo que es lo mismo– si contáramos para el análisis con una población esparcida al azar.

2. La estructura jerárquica

El segundo aspecto relacionado con PISA que nunca deberíamos perder de vista es la estructura jerárquica de la evaluación. Lo cierto es que cada uno de los alumnos que participa en ella no sólo lo hace por él mismo, sino por el hecho de que su centro ha sido seleccionado y –lo que es más importante– su proceso de aprendizaje no es individual: no es a él o a ella solo, con sus padres, su familia y su centro lo que se evalúa, sino que cada alumno forma parte de un grupo de compañeros. De hecho, en toda investigación socio-educativa o sociocultural que arranque de PISA no se puede olvidar nunca la importancia del *efecto compañero*: la idea de que en el aula lo que aprenden los niños depende de su persona y de su familia, pero también de sus compañeros de aula. Es más, la puntuación que cada alumno obtiene en la evaluación no sólo depende del nivel educativo de su propia madre, sino también del nivel educativo de las madres de sus compañeros. Aunque este hecho pueda parecer un poco sorprendente, los resultados no dejan lugar a dudas: aulas donde la mayoría de las madres tienen un nivel educativo alto son aulas donde los alumnos aprenden mejor.

¿Cómo compaginar, pues, estos dos niveles de análisis: el nivel de cada alumno y su familia y el nivel del resto de compañeros que también son evaluados? En PISA se cuenta con un instrumento metodológico que se demuestra imprescindible –el análisis multinivel– y nos permite mantener en un mismo tratamiento de los datos los dos niveles, el uno anidado en otro.

Si aplicamos este análisis multinivel –que nos permite aislar el efecto de una variable con respecto a todas las demás– al estudio de los resultados de PISA publicados en el Informe del año 2007, observamos que no existe una asociación clara y consolidada entre auto-

nomía de los centros y rendimiento. Este hallazgo, al menos, rectifica en algo los resultados negativos de nuestra primera aproximación (recordemos que la asociación bivariante nos llevaba a concluir, a primera vista, que los alumnos de los centros sin autonomía alcanzan una puntuación mayor).

Ahora bien, de acuerdo con el informe PISA, cuando analizamos el conjunto de escuelas de un país en relación con la autonomía sistémica –del conjunto del sistema educativo– de ese mismo país, hay dos casos (la autonomía en la asignación de presupuesto y en la determinación de los contenidos) en que los alumnos de las escuelas de sistemas donde hay autonomía puntúan más *con independencia de que cada escuela en concreto tenga o no autonomía*.

TABLA 5
EFFECTOS SIGNIFICATIVOS DEL NIVEL DE AUTONOMÍA DEL SISTEMA SOBRE LAS PUNTUACIONES
(COMPETENCIAS MEDIDAS EN PISA)

	Bruto	Neto
Media del sistema del nivel de autonomía de la escuela en contratación del profesorado	0,7	1,5
Media del sistema del nivel de autonomía de la escuela en la asignación del presupuesto	22,1	20,3a
Media del sistema del nivel de autonomía de la escuela en determinación de los contenidos	27,2	22,5a

Fuente: OCDE (2007).

En conclusión, el resultado del análisis de la OCDE viene a ser el siguiente: si el sistema tiene autonomía, aunque la escuela evaluada en concreto no la tenga, los alumnos puntúan mejor que si el sistema no tuviera autonomía.

¿Qué ocurre en el caso concreto de España? Para responder a esta pregunta nos valdremos de los resultados de un análisis multi-nivel que intenta aislar el efecto de cada variable. Aunque las variables analizadas rondan las 50, nos fijaremos solamente en las que nos parecen especialmente relevantes para demostrar qué es lo que

determina realmente el rendimiento educativo y qué papel juega la autonomía entre estas variables.

Ser mujer, por ejemplo, tiene un signo negativo: en PISA las mujeres obtienen peores resultados cuando se trata de resolver problemas –lo cual constituye una excepción en el sistema educativo, ya que en general las mujeres presentan menos fracaso escolar, menos abandono temprano, mayores tasas de continuidad, etc.

Por su parte, el efecto neto de ser inmigrante (una vez aislado el hecho de que normalmente el inmigrante suele ser pobre) alcanza los 24 puntos negativos. De entre ellos obtienen menos puntuación los nacidos en el extranjero. En efecto, los hijos de inmigrantes nacidos en España presentan un coeficiente no significativo. Algo parecido ocurre con la lengua que se habla en casa, cosa que resulta bastante sorprendente, porque por lo general el sistema educativo ofrece menos dificultades a los alumnos hijos de latinoamericanos. Al parecer, al llegar a los 15 años las diferencias de idioma han quedado eliminadas.

Tener una madre económicamente activa se traduce en 15 puntos más para el alumno o la alumna. Lo cierto es que hasta hace poco se pensaba que las madres que pasaban más tiempo en casa ayudaban a mejorar el rendimiento académico de sus hijos. No obstante, los análisis más recientes demuestran justamente lo contrario: la madre que está presente en el mercado laboral y hace uso de lo que ha aprendido en el sistema educativo, estimula a los niños y –sobre todo– a las niñas a tomar más en serio sus estudios. Igualmente significativos resultan los años de escolarización de la madre, cosa que no ocurre en el caso del padre.

TABLA 6
RESULTADOS ANÁLISIS MULTIVARIANTE. ÁMBITOS PERSONAL Y FAMILIAR 1.
ESPAÑA.

Ámbito	Variable	
Personal	Mujer	-19,6 (-11,0)
	Familiar 1. Características socioculturales y económicas del hogar	
	PRIMGEN (nacido en el extranjero)	-24,3 (-2,7)
	SEGGEN (nacido en España, padres extranjeros)	-4,7 (-0,4)
	LENGUA 2 (nativos hablan lenguaje no nacional)	13,6 (-0,8)
	LENGUA 3 (extranjeros hablan lenguaje nacional)	3,5 (0,4)
	LENGUA 4 (extranjeros hablan lenguaje no nacional)	10,9 (0,9)
	ACTIVA (madre económicamente activa)	13,1 (5,6)
	ANESCMAD (años escolarización madre)	0,7 (2,8)
	ANESCPAD (años escolarización padre)	0,3 (0,9)

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de PISA-2006.

Respecto a los recursos del hogar, destacaremos tan sólo el efecto de los libros que recogen todos los análisis: tener más de cien libros en el hogar incrementa en 22 puntos los resultados en las evaluaciones de PISA. En realidad lo que recoge esta variable no es el número de libros en sí, sino el conjunto de recursos o ventajas socio-culturales con que cuentan estas familias.

TABLA 7
RESULTADOS ANÁLISIS MULTIVARIANTE. ÁMBITOS FAMILIAR 2.
ESPAÑA.

Ámbito	Variable	
Familiar 2. Recursos del hogar y su utilización		
	LIBROS (libros en el hogar > 100)	22,9 (11,2)

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de PISA-2006.

En cuanto a la titularidad de los centros, ya hemos mencionado antes cómo en los análisis previos, una vez eliminado el efecto “tipo de usuario”, no existen diferencias de puntuación entre centros públicos y privados. En el análisis que presento aquí incluso se llegan a invertir los resultados con relación a los previsibles: los coeficientes asociados a los centros privados (concertados e independientes) son negativos. En cualquier caso, conviene señalar que nuestros resultados –aún sin publicar– se deberían tomar, por el momento, con cierta cautela.

Por lo que se refiere al alumnado de origen inmigrante, sólo cuando el número de inmigrantes que hay en el aula supera el 20% se observa un índice de saturación capaz de provocar pérdidas de rendimiento en el resto de los alumnos. Y hay dos casos más de efecto compañero dignos de destacar. Por un lado, cuando un aula cuenta con un número elevado de alumnos cuyos padres y madres poseen una alta escolarización, se produce una mejora de los rendimientos: por cada año adicional medio del conjunto de los compañeros, la puntuación de cada alumno se incrementa en 10,9 puntos. Y, por otro lado, existe también un efecto compañera: aulas con un alto porcentaje de alumnas puntúan mejor que aulas con baja densidad de chicas; datos como este último –que no supone ninguna novedad– son los que en Estados Unidos han alentado la creación de Universidades exclusivamente femeninas.

TABLA 8
RESULTADOS ANÁLISIS MULTIVARIANTE. ÁMBITOS ESCOLAR 1 Y 2.
ESPAÑA.

Ámbito	Variable	
Escolar 1. Características de la escuela		
	CONCERT (privada concertada)	-28,3 (-3,8)
	PRIVIND (privada independiente)	-27,1 (-2,9)
Escolar 2. Características del alumnado de la escuela		
	ORINMIG1 (alumnos de origen inmigrante 0,1-10%)	2,8 (1,1)
	ORINMIG2 (alumnos de origen inmigrante 10-20%)	-2,3 (-0,5)
	ORINMIG3 (alumnos de origen inmigrante > 20%)	-11,6 (-2,2)
	CLIMAED (años escolarización padres/madres centro)	10,9 (3,6)
	PCCHICAS (% chicas en la escuela)	35,7 (2,6)

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de PISA-2006.

Llegamos así al objetivo principal de nuestro estudio, que es el de la autonomía de los centros en los cuatro ámbitos ya señalados anteriormente y cuyos resultados recoge a continuación la Tabla 9. Como se puede comprobar, la autonomía en la contratación de profesorado y la autonomía presupuestaria presentan signos positivos: los alumnos de centros con autonomía en estos dos ámbitos obtienen 13,7 puntos más en el primer caso y 8 en el segundo; la autonomía de los textos, por su parte, no es significativa, y la autonomía en los contenidos ofrece signo negativo. Una vez más, insistimos en la cautela con que han de tomarse estos resultados, entre otros motivos porque ignoramos el concepto, la valoración y el alcance que cada director o responsable del centro otorga al término autonomía cuando contesta a la pregunta de si su escuela la tiene o no. Lo que sí podemos afirmar es que el análisis multivariante nos permite desechar, al menos en los dos ámbitos señalados, la información extraída de nuestro primer análisis simple, según el cual los alumnos de centros con autonomía puntuaban peor.

TABLA 9
RESULTADOS ANÁLISIS MULTIVARIANTE. ÁMBITO ESCOLAR 3.
ESPAÑA.

Ámbito	Variable	
Escolar 3. Procesos educativos en la escuela		
	AUTCONT (autonomía contratación profesorado)	13,7 (2,0)
	AUTPRESU (autonomía presupuestaria)	8,0 (2,9)
	AUTOTEXTO (autonomía textos)	4,6 (0,9)
	AGRDDIFCL (agrupaciones alumnos entre clases)	-0,6 (0,3)
	AGRINTCL (agrupaciones alumnos en el interior de clase)	-1,9 (-0,8)

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de PISA-2006.

La segunda conclusión que se deduce del análisis es la de que los resultados dependen en gran medida del ámbito territorial, del ámbito empírico y real en el que se obtienen los datos. De hecho, este mismo análisis, en el caso de Cataluña, ofrece resultados positivos mucho más claros y significativos, sobre todo en los tres primeros ámbitos (contratación del profesorado, presupuestos y textos) (Tabla 10).

TABLA 10
RESULTADOS ANÁLISIS MULTIVARIANTE. ÁMBITO ESCOLAR 3.
CATALUÑA.

Ámbito	Variable	
Escolar 3. Procesos educativos en la escuela		
	AUTCONT (autonomía contratación profesorado)	28,4 (1,8)
	AUTPRESU (autonomía presupuestaria)	17,0 (2,4)
	AUTOTEXTO (autonomía textos)	74,6 (5,1)
	AUTOCONTE (autonomía contenidos)	3,3 (0,4)
	AGRDDIFCL (agrupaciones alumnos entre clases)	12,8 (2,0)
	AGRINTCL (agrupaciones alumnos en el interior de clase)	-7,6 (-1,3)

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de PISA-2006.

No querría concluir sin mencionar los resultados que presentan las (en palabras de la OCDE) *políticas de agrupación de alumnos en función de sus habilidades* que siguen algunos centros educativos. A primera vista, podría parecer comúnmente admitido el hecho de que separar al alumnado en dos grupos (alumnos con buenos y con malos resultados) beneficia claramente a los primeros. Sin embargo, y de acuerdo con nuestro análisis, las variables no significativas que obtenemos en España (Tabla 9) vienen a decir que, en definitiva, la puntuación de más que obtienen los primeros se pierde con la puntuación negativa que ofrecen los segundos. Por otra parte, en el caso de Cataluña (Tabla 10) los “buenos alumnos” ganan más de lo que pierden los “malos alumnos”: resultados éstos que se contradicen claramente con los que ofrecen otros países. Y es que, como ya hemos señalado a propósito de la autonomía, se trata de variables sumamente dependientes del entorno empírico.

Conclusiones

1. Necesidad de *evitar los efectos de composición* a la hora de analizar la incidencia de una variable en PISA.
2. *Identificación* de efectos de composición en el caso de la titularidad, la inmigración y la autonomía.
3. *Complejidad* del efecto de la autonomía sobre la puntuación de PISA.
4. *Dependencia del entorno*. Efecto débil en el conjunto de la OCDE (salvo si se analiza el efecto de la autonomía en el sistema).
5. *Efecto modesto en el conjunto de España*, más acusado en algunas Comunidades.

Autonomía escolar y evaluación: dos pilares de la calidad de la enseñanza

ELENA MARTÍN ORTEGA

*Profesora de Psicología Evolutiva y de la Educación
Universidad Autónoma de Madrid*

Hoy día no sólo los movimientos educativos internacionales, sino discursos como el de la mejora de las escuelas, o el de las escuelas eficaces, coinciden en definir la autonomía como un factor de calidad, como una de las herramientas imprescindibles para la mejora del sistema educativo. A modo de introducción, me propongo reflexionar brevemente sobre lo que suele conducirnos a realizar tan rotunda afirmación.

A mi juicio, existen dos argumentos básicos que la justifican. El primero se refiere a esa realidad ampliamente comprobada de que, a mayor autonomía –entendida ésta como descentralización–, más posibilidades de acertar en las decisiones. La idea de aproximar la toma de decisiones a las personas que disponen de una información más ajustada o más cercana a las necesidades de cada entorno es algo que se defiende no sólo en el ámbito educativo, sino como un principio de carácter general.

Pero mucho más importante es, en mi opinión, el segundo argumento, que no suele ser esgrimido con tanta frecuencia: el de que la autonomía produce un mayor nivel de implicación y de responsabilidad en las personas que intervienen en cualquier proceso. Por tanto, si queremos que la cultura de los centros educativos se modifique, si queremos que las administraciones educativas lleguen a sentirse responsables de decisiones que no les vienen impuestas desde fuera, sino que ellas mismas adoptan, es indispensable conseguir una impli-

cación que –no lo olvidemos– supone, a su vez, un mayor nivel de responsabilidad. Sobre quien tiene capacidad de decisión recae también la obligación de rendir cuentas, de asumir como propios tanto los efectos negativos como los positivos que se deriven de su decisión.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, cuando nos referimos al sistema educativo español podemos hablar básicamente de dos niveles de autonomía: el nivel autonómico y el de los propios centros. El nivel local, tan desarrollado en naciones como el Reino Unido (donde son las *local authorities* las encargadas de tomar gran parte de las decisiones), en nuestro país carece prácticamente de tradición. E incluso hay quienes dicen –y quizá no les falte razón– que una de las asignaturas pendientes de la política española es precisamente la de descentralizar en beneficio de la municipalización.

Una vez admitido que –por las razones señaladas– la autonomía puede considerarse un factor de mejora de la educación, no es menos cierto que dicha autonomía implica algunos riesgos si no viene acompañada de otros tres elementos fundamentales.

El primero está relacionado con el principio básico de que a mayor autonomía, mayor evaluación y mayor control. Conceder más autonomía sin ir comprobando al mismo tiempo los efectos de la misma constituiría una actitud ciertamente irresponsable y capaz de generar todo tipo de desigualdades y conflictos. Dicha evaluación no se encuentra restringida a los centros educativos, sino que abarca también a las Comunidades Autónomas; porque, lo queramos o no, vivimos en un Estado cuasi federal en el que coexisten 17 sistemas educativos distintos, más los de las dos ciudades autónomas, que dependen aún del Ministerio de Educación.

En segundo lugar, una mayor autonomía exige también mayor liderazgo y más vertebración –e insisto en la necesidad de uno y otra–. Es cierto que la labor de los equipos directivos resulta esencial para la buena marcha del centro, pero no suficiente: son precisas otras unidades de vertebración dentro de una organización tan sumamente compleja como ésta. Aparte de la dirección, hay otros niveles de responsabilidad –horizontales y verticales– decisivos para que la autonomía conlleve una mejora, y los proyectos educativos, los ciclos, los departamentos, las tutorías, etc., todos ellos representan unidades de vertebración imprescindibles.

Y, por último, a mayor autonomía, mayor formación del profesorado, tanto inicial como permanente; y una formación dirigida, además, no sólo a los profesores que lideran y vertebran, sino también a los demás, que trabajan obligados a satisfacer exigencias para las que nunca han llegado a ser suficientemente preparados.

Tales son, a mi juicio, los tres componentes necesarios para lograr un equilibrio capaz de producir la mejora del sistema educativo.

Desde una perspectiva histórica, la LOGSE puede ser considerada la responsable de la descentralización a las Comunidades Autónomas. Cuando se redacta, son sólo siete las Comunidades que poseen competencias: el resto –aproximadamente un 60% del territorio español, conocido como “territorio MEC”– permanece bajo el control del Ministerio de Educación. Hoy día, sin embargo, a este último sólo le corresponden Ceuta, Melilla, los centros en el extranjero y los del Ejército.

La puesta en marcha de algunas de esas competencias dejó en evidencia cierta complejidad, de la cual son buen ejemplo aspectos como el diseño curricular. Así, la idea lógica del desarrollo progresivo de un proyecto con sucesivos niveles de concreción en la práctica acabó reducida a una mera cuestión numérica: a las Comunidades sin lengua propia les correspondería un 65% del currículo y un 55% a aquéllas con lengua propia. Pero ¿acaso se puede medir un currículo en porcentajes? ¿Cómo se miden los contenidos y los objetivos? ¿No es esto una aberración pedagógica? Esta distribución ha cumplido la función administrativa que se buscaba, pero ha llevado también en ocasiones a una artificial búsqueda de diferencias que no siempre respondían a peculiaridades culturales relevantes.

Una vez iniciado el rodaje de las Comunidades Autónomas, se intenta dar cuerpo a una idea –en mi opinión– esencial: la de dotar a los centros públicos de identidad. Es cierto que, desde ciertas posiciones ideológicas de la izquierda, hubo centros públicos que se resistieron a ello, animados por la convicción de que es la igualdad la que garantiza la justicia y que, por tanto, todos los centros debían ser iguales. Es decir, debían recibir igual trato –recursos, apoyo...– de la Administración. Una convicción –a mi juicio– errada, pues creo que no hay nada tan injusto como dar lo mismo a quienes tienen necesidades distintas. Si admitimos esta realidad cuando pensamos en los alumnos, ¿por qué no hacerlo cuando pensamos en los centros?

Así pues, de acuerdo con el espíritu de la LOGSE, todos los centros educativos debían tener una identidad, un estilo, unas opciones determinadas, de tal manera que todo ello pudiera ofrecerse a las familias, para que pudieran tomarlo en cuenta en el momento de escoger la escuela para sus hijos e hijas. Aunque esta idea choca de frente con el limitado margen de elección de centro, se trataba en cualquier caso de un discurso abierto a la noción de identidad, de tal manera que el carácter propio o el ideario no constituye una característica exclusiva de los centros privados, sino de cualquier centro. Este importante avance se concreta en los célebres proyectos educativos o curriculares, que han de ser elaborados desde los centros escolares.

Por su parte, la LOPEGCE (Ley de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes –una Ley Orgánica escasamente recordada–) proporciona un impulso importante a la autonomía y a la calidad a través de la idea de la evaluación del profesorado. En esta ley se estableció la necesidad de la evaluación de una forma prudente, ya que no había tradición de evaluación docente, de forma tal que para ciertas promociones en el desarrollo profesional (como los traslados al extranjero o la obtención de la licencia de estudios) se estipulaba un procedimiento de evaluación de los profesores consistente, entre otros procedimientos, en la observación de dos periodos lectivos en el aula o en los informes elaborados por el director y el coordinador de ciclo o jefe de departamento. El objetivo era que, una vez que el sistema se hubiera ganado la confianza del profesorado –como ha venido sucediendo–, pudiera convertirse en una práctica generalizada. Desgraciadamente, hay que admitir que, pasados quince años (en 2006), la LOE no se atrevió a establecer la obligatoriedad de esta evaluación: algo, a mi juicio, inconcebible, porque negar la necesidad de conocer la realidad del funcionamiento de un elemento tan esencial como son los profesores del centro es negar un principio teórico básico de la calidad. De hecho, a día de hoy la evaluación del profesorado está restringida al modelo planteado por la LOPEGCE.

Entre otros de los factores decisivos impulsados por la LOPEGCE se encuentran el reforzamiento de la dirección a través de una mejora en su compensación económica, mayor autonomía en sus

funciones y la posibilidad de elegir centro con prioridad en el concurso de traslados.

La LOCE, por su parte, se propuso también reforzar la dirección y la autonomía curricular mediante la creación de centros públicos específicos centrados en determinados aspectos del currículo. Dicha iniciativa, que era interesante desde la perspectiva del currículo, encerraba un gran riesgo, ya que permitía a estos centros establecer nuevos criterios en la admisión de alumnos.

Años más tarde, la LOE viene a constatar la drástica reducción de la competencia del Ministerio de Educación, el cual obviamente conserva las enseñanzas mínimas y la concesión de títulos; sin embargo, otras muchas iniciativas que, a mi modo de ver, deberían tomarse desde el Estado se ven frenadas por la amenaza de los recursos de inconstitucionalidad o de invasión de competencias que en su caso podrían interponer las 17 Comunidades Autónomas. Es entonces cuando se ve clara la necesidad de fomentar la colaboración voluntaria mediante las mesas de coordinación y los fondos finalistas, de tal manera que estos últimos se conceden sólo si van a ser utilizados para *determinadas* partidas y *determinadas* actividades y no para otras. En este contexto surgen planes como los de apoyo a las bibliotecas escolares o los Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA).

Tras este somero repaso de la legislación educativa de los últimos años, detengámonos brevemente en la situación actual. Una situación definida –a mi juicio– por el estatus cuasi-federal de España: es cierto que, desde el punto de vista de la Administración del Estado, no se trata de un Estado federal; sin embargo, en la práctica, resulta imposible analizar el sistema educativo español en su conjunto si no es desde la perspectiva de las distintas Comunidades que lo componen, máxime cuando ni siquiera contamos con algo parecido al Eurydice español, es decir, una red que nos permita conocer de modo ordenado las distintas normas que va aprobando cada una de las Comunidades. Lo cierto es que, a menos que se trabaje directamente en la Administración, es muy difícil mantenerse al día en este aspecto.

Ahora bien, si el Estado español no es federal –que no lo es, al menos teóricamente–, debería entonces contar con una serie de

herramientas de compensación interterritorial (de las cuales carecemos) capaces de vencer las desigualdades. Y es que esas desigualdades existen: no hace falta mucha evaluación para constatar las diferencias de unas Comunidades a otras. ¿Es o no es una desigualdad territorial el que un alumno, por el hecho de haber nacido en Andalucía, tenga una probabilidad menor de titularse en graduado de educación secundaria? No basta con saber y admitir que en España hay un 30% del alumnado que no se gradúa en esta etapa: lo importante es saber y admitir que dentro de España, dentro del propio Madrid incluso, hay una diferencia dramática en el porcentaje de graduados entre el distrito de Villaverde –por ejemplo– y el de Tres Cantos. Lo cierto es que, si se descentralizan decisiones, una actitud mínimamente responsable en cuanto al control y la evaluación de los efectos de esa nueva autonomía exige unas herramientas de compensación interterritorial de las cuales –es evidente– no disponemos.

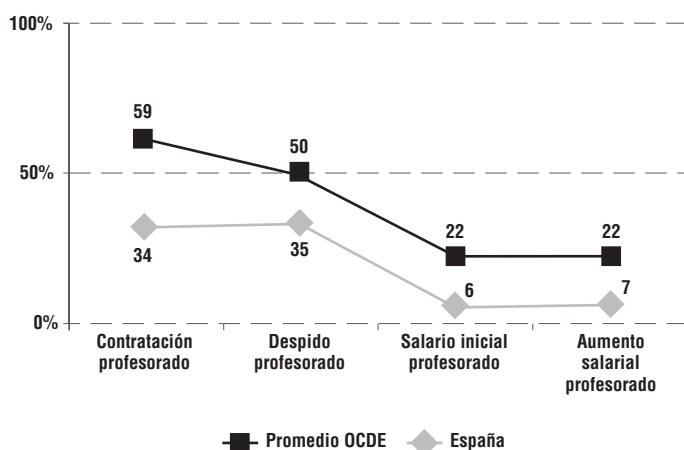
Segundo dato en torno a la situación actual: la falta de descentralización de los centros escolares, cuando de hecho lo que se pretendía descentralizando el sistema era convertir al centro en una unidad de calidad, en una unidad de mejora y evaluación. Porque son los centros los que pueden hacer que la educación funcione o no. Los sistemas no enseñan, se limitan a posibilitar a los centros condiciones que les permitan hacer su tarea, y los profesores no enseñan, son los equipos, coordinados o no, los que explican la calidad de la enseñanza. De hecho, cualquier revisión que se haga de la normativa de centros –sobre todo de los públicos– revela la escasez real de autonomía.

Veamos, a modo de ejemplo, cuatro de las gráficas procedentes del último Informe PISA, cuyo principal interés radica no sólo en los datos de rendimiento, sino en lo relativo a los factores asociados, es decir, a las variables que guardan relación entre sí; variables que, aunque no son casuales, demuestran que las cosas no suceden al azar.

La primera gráfica analiza, dentro del conjunto del sistema educativo (es decir, centros públicos, privados y concertados), cuatro indicadores de autonomía para comparar el margen de decisión de un director escolar en lo referente al personal, y ello en los cuatro campos siguientes: contratación, despido, salario inicial y aumento

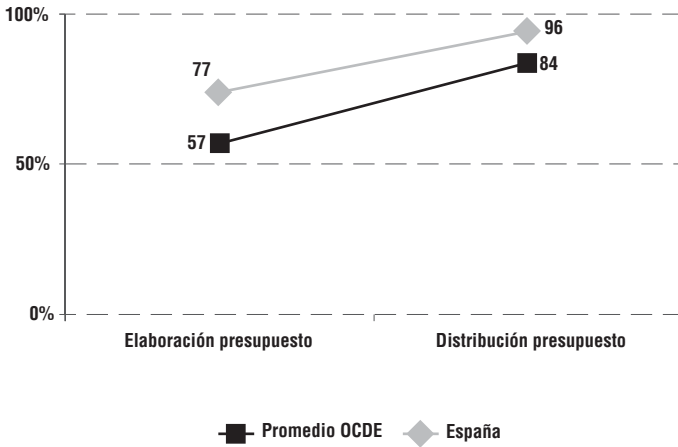
salarial del profesorado. Para valorar correctamente los datos que ofrecemos a continuación conviene hacer notar que, si bien la OCDE no diferencia entre escuela pública, privada y concertada, sí se encarga de señalar que los resultados obtenidos en España serían muy inferiores de no ser por los que presentan los centros privados y, en menor medida, los concertados. En otras palabras: el nivel de autonomía de los directores escolares en España equivaldría prácticamente a cero si no existieran los centros públicos y concertados.

GRÁFICO 1
DIRECTORES CON RESPONSABILIDAD SOBRE PERSONAL



Sorprendentemente, el margen de autonomía de los centros españoles, cuando se trata de la elaboración y distribución del presupuesto –Gráfico 2– es superior al de la OCDE. Obviamente, no cabe poner en duda los datos ofrecidos por el Informe PISA, pero todo hace pensar que también en este caso son las escuelas privadas y concertadas las responsables de resultados tan positivos.

GRÁFICO 2
DIRECTORES CON RESPONSABILIDAD SOBRE PRESUPUESTO



Por lo que se refiere al Gráfico 3, el ítem “organización” recoge los tres aspectos siguientes: las normas de disciplina para alumnos, las normas de evaluación del alumnado y la admisión de alumnos. En los tres casos, los índices de España se encuentran por debajo de los obtenidos por los países de la OCDE, y esta diferencia se acentúa aún más cuando se trata de la admisión de alumnos.

GRÁFICO 3
DIRECTORES CON RESPONSABILIDAD SOBRE ORGANIZACIÓN

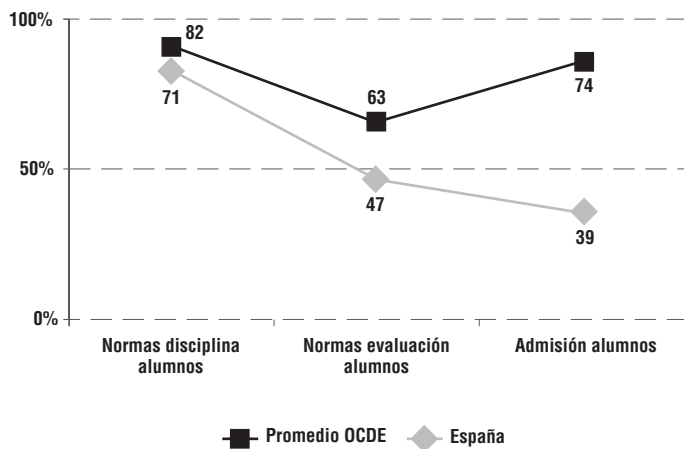
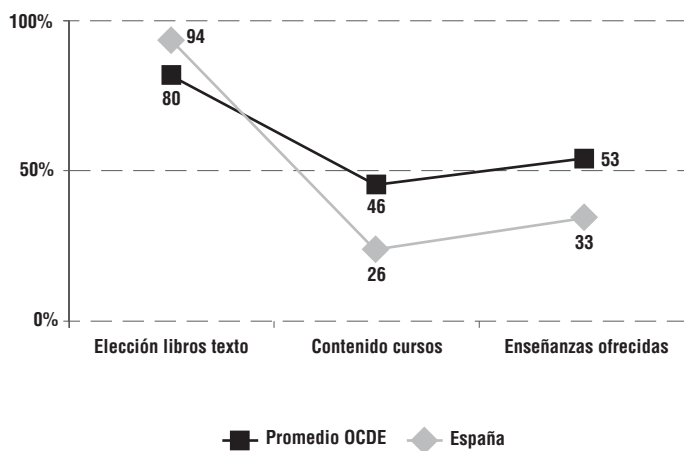


GRÁFICO 4
DIRECTORES CON RESPONSABILIDAD SOBRE PEDAGOGÍA



Veamos, por último, el margen de responsabilidad de los directores en cuanto al contenido educativo o pedagógico. Tal y como muestra el Gráfico 4, lo cierto es que los centros españoles carecen prácticamente de autonomía curricular en lo referente a la organización interna de sus proyectos propios.

Así las cosas, ¿cuáles son hoy día los principales retos planteados a nuestro sistema educativo?

En primer lugar, creo que es evidente la necesidad de que el Estado realice evaluaciones que vayan más allá del rendimiento académico. Porque el funcionamiento de un centro o del sistema educativo de una Comunidad Autónoma no se mide solamente a través del rendimiento académico; de hecho, éste se ve influido en gran medida por el factor del nivel sociocultural de la familia, que es capaz de explicar un alto porcentaje de la varianza. Soy consciente de que en España no existe una tradición “evaluadora” y de que cualquier cambio cultural es lento y complicado, pero ello no constituye motivo suficiente para negar la necesidad de la evaluación.

Por otro lado, la información obtenida a través de dicha evaluación permitiría la previsión de determinados sistemas de intervención. No cabe duda de que la gestión de un sistema de compensaciones interterritoriales no es fácil, pero, si existe para otros campos, ¿por qué no para el de la educación, en el que objetivamente se están planteando problemas de equidad?

Por lo que respecta a los centros escolares, se hace imprescindible optar por un modelo de dirección. No es cierto que todo el que defiende un modelo de dirección peca de autoritarismo o responde a determinada ideología conservadora. Quien defiende la vertebración es, simplemente, alguien que ha tenido la oportunidad de constatar la compleja organización de cualquier centro escolar. En este sentido, quizá una de las cosas más necesarias sea procurar conjugar la dirección con la participación: en mi opinión, ésta sería una de las claves. La dirección es sobre quien, en último término, recae la responsabilidad de cualquier decisión; pero eso no es obstáculo para que el director haga partícipes de la misma a todos los demás.

Todo el que esté interesado en realizar análisis normativos podrá comprobar los avances y retrocesos que sobre el tema de la dirección han ido experimentando las distintas Comunidades Autó-

nomas. Así, una ley como la LOCE, que ampliaba la capacidad de decisión de la Administración en el nombramiento directo de los directores escolares, puede interpretarse de formas muy distintas –incluso contrarias al espíritu de la norma– gracias a Reglamentos orgánicos como el de Andalucía, que dotan al Consejo escolar del máximo poder en ese campo. Y en Cataluña en la actualidad se han presentado determinadas propuestas –finalmente desechadas por la Ley de Educación Catalana– a favor de que sean gestores expertos en temas de dirección y al margen del sector docente quienes se hagan cargo de la dirección de los centros.

En cualquier caso, lo que no deja de resultar evidente es la necesidad de establecer una red de figuras de coordinación que consolide la vertebración del liderazgo. En este sentido, es triste comprobar el poco valor que se confiere al equipo docente –los profesores que trabajan con un mismo grupo aula– como unidad de trabajo. Es cierto que existen coordinadores de ciclo en primaria, y jefes de departamento en secundaria, además de tutorías, etc. Pero no es suficiente. Basta con ver los resultados de los centros que consiguen que esta estructura funcione –habitualmente concertados y privados, sobre todo– en los cuales esa vertebración se concreta en una reunión periódica del equipo docente con objeto de analizar los retos y problemas que plantea cada grupo, e incluso cada alumno, así como para evaluar los progresos realizados en cada asignatura. Ahora bien, no cabe duda de que para ello se necesitan espacios, se necesitan tiempos, se necesita liderazgo. Resultados igualmente positivos se han obtenido de la negociación por proyectos que las Administraciones de determinadas Comunidades Autónomas realizan con los centros escolares, proporcionándoles más plantilla o más recursos para determinadas necesidades. Dichos proyectos son revisados y evaluados periódicamente por la propia Administración.

De hecho se debería fomentar activamente una mayor cultura del control social, porque la evaluación no se realiza solamente sobre unas pruebas o unos datos concretos, sino que debería responder a la noción global de rendición de cuentas. Si admitimos que la educación es un servicio público –aunque pueda ejercerse desde instancias privadas– y tan necesario socialmente como –pongamos por caso– la sanidad, ¿acaso puede haber alguna duda de que dicho

servicio ha de rendir cuentas sobre su funcionamiento? Es inadmisiblemente, por ejemplo, que en muchos casos los padres continúen eligiendo centro sin conocer previamente las características específicas del mismo. Lo contrario exigiría un cambio cultural importante, es cierto; pero también es cierto que esos cambios culturales no obedecen solamente a la normativa, sino a la proliferación de determinadas –buenas– prácticas sociales.

No querría acabar estas líneas sin hacer mención de tres últimos aspectos: la necesidad de una mejor formación inicial para los docentes –que no se centre sólo en los conocimientos científicos, como sucede actualmente en el profesorado de secundaria–, pero también para determinados profesionales que colaboran con ellos, sean orientadores o trabajadores sociales, cuya actividad ha de desarrollarse en coordinación con el profesorado; la necesidad de revisar la noción de libertad de cátedra, que –a mi juicio– debería acabar donde comienza a peligrar la calidad de la enseñanza cuando no se garantiza la imprescindible coherencia de todos los que comparten la práctica docente, y la necesidad de coordinar la labor de las distintas Administraciones (Asuntos Sociales, Salud Mental, etc.): algo que probablemente podría verse impulsado mediante intervenciones tales como los planes territoriales de coordinación sectorial y determinadas unidades de planificación que, por fortuna, han comenzado a ponerse en marcha recientemente.

***Autonomía y burocratización:
fotografía cultural
de la tríada generacional en el nivel
de primaria (1970-2008)***

SONSOLES SAN ROMÁN
*Catedrática E.U. de Sociología
Universidad Autónoma de Madrid*

Las páginas siguientes abordan un tema en el que llevo investigando ya algunos años: *la evolución del concepto de cultura en el profesorado del nivel de primaria*; etapa que, caracterizada por la burocratización y la feminización, condensa un 78% de mujeres (dato que debe ser tenido en cuenta al tratarse de un colectivo feminizado que presenta las características de lo que Lortie y Etzioni llaman, con acierto, semiprofesiones¹). Mi intención es la de centrarme en el trabajo del profesor, poniendo en relación la variable género con el tema de la autonomía.

En concreto, me interesa profundizar en el análisis de las identidades y representaciones sociales de los modelos culturales que lle-

¹ El término, utilizado por Etzioni, Lortie o los Simpson, surge en la sociología del profesorado para distinguir las profesiones, como es el caso del Derecho o la Medicina, de las *semiprofesiones*. La demanda de posición y reconocimiento social que caracteriza el ejercicio ocupacional de una profesión no se encuentra en una *semi-profesión*. Ver: Lortie, D., *Schoolteacher: a Sociological Study*, Chicago, The University of Chicago Press, 1975; Etzioni, A., *The Semi-Professions and Their Organization: Teacher, Nurses, Social Workers*, Nueva York, Free Press, 1969; Simpson, R., Simpson, I., "Women and Bureaucracy in the Semiprofessions", en Etzioni, A. (ed.), *The Semi-Professions and Their Organization: Teacher, Nurses, Social Workers*, Nueva York, Free Press, 1969.

gan a la escuela, detectar las huellas de lo macro en lo micro. Algo que nos devolverá la imagen de una atmósfera cultural en el aula fuertemente condicionada por el clima cultural global de un país que presenta un déficit de interés por la cultura, del saber por el saber. En efecto, a diferencia de Alemania, Gran Bretaña y Francia, la falta de altruismo cultural ha producido una actitud que desestima todo conocimiento que no tenga un aprovechamiento inmediato. Es obvio que el efecto de esta situación, que concibe la cultura como consumo, termina por afectar a la autoimagen del profesor, a su trabajo. Así, sobre esta figura, encargada de llevar la cultura general al aula y adaptar a sus alumnos en nuevos valores sociales, cae con toda su fuerza la desconfianza de la sociedad, las familias y los propios discentes, que empiezan a juzgar su trabajo ya desde la etapa de primaria.

¿DE DÓNDE PROVIENE MI INTERÉS POR ESTA TEMÁTICA?

Empezaré por señalar de dónde nace mi interés por el tema que voy a tratar. Como profesora de Sociología de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid, hace años comencé a interesarme por el sentido del término vocación, que era, y es, la respuesta que aducían mis estudiantes para explicar el motivo de su elección por la carrera de magisterio (99% de alumnas en infantil y 78% en primaria). Desconfiando de sus espontáneas afirmaciones, en *Primeras maestras* traté de desvelar los patrones culturales heredados de la tradición, las fases de incorporación de la mujer a la escuela desde 1771 a 1881 y el origen del actual fenómeno de feminización en los primeros niveles del sistema educativo.

Mi interés por el tema cultura me llevó a continuar en la misma línea. Centrada ya en el siglo XX, me propuse comprender el paisaje del antes y el después del proceso de transición democrática. Con el objetivo de conocer el contraste generacional del profesorado en el nivel de primaria, fui sesgando el periodo 1931 a 1980 en cuatro generaciones de maestras: Segunda República, nacionalcatolicismo, transición democrática y la posmodernidad de los 80 hasta hoy. En estos momentos presento una tercera investigación para comprender cómo ha asimilado el profesorado de primaria la evolución de los

modelos culturales en los últimos treinta y ocho años, enfocando el estudio desde la perspectiva del género al tratarse de un colectivo feminizado.

Me propongo comprender el contraste generacional para entender la evolución de esos modelos culturales que llegan a las escuelas, segmentadas por las tres generaciones que confluyen en el aula; espacios histórico-generacionales que se apoyan y complementan.

MUESTRA DEL ESTUDIO DE CAMPO

Seleccionando los criterios numéricos de la plantilla de profesores por género, he elegido a profesoras nacidas en el 76-85 (LOE), de 30 años y menos; entre 56-76 (LOGSE) de 35 a 50 años, y entre 41-56 (LGE) de 50 años y más. Puse esta variable en relación con tres episodios legislativos que han marcado importantes puntos de inflexión en la configuración tanto de la cuestión escolar como de sus implicaciones sociales: la Ley General de Educación (LGE), de 1970; la norma aprobada en 1990 –Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE)–, y, más recientemente, la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE).

CORTINAS DE HUMO: DE LA CULTURA DE LA DIFERENCIA A LA CULTURA DE LA DIVERSIDAD

Con el cambio de los 80 a los 90, la cultura de la diferencia cedió el paso a la cultura de la diversidad y la incertidumbre. Y con los 90 llegaron nuevas normas, que exigían de otros valores para lograr hábitos consecuentes en esa generación emergente. Así, al vaivén de la evolución de los modelos de cultura escolar, la arena de la realidad social llega a la escuela teñida con nuevas señas de identidad; retos y giros que ponen en alerta a una escuela que debe adaptarse a un nuevo contexto social marcado por los procesos de globalización, inmigración, educación en valores interculturales, inmersión de las nuevas metodologías, cambios en los modelos de familia y un nuevo concepto de infancia que afectará a la escuela.

En los 90, el legislador se proponía acabar con una herencia histórica que, entendía, frenaba la promoción social y laboral. El

nuevo modelo social mira hacia el sistema educativo, espacio público en el que espera encontrar el antídoto para curar males endémicos: una cultura de la educación centrada en la diferencia viene a sustituir la cultura estatutaria de los 70. Se trata de alcanzar un progreso social centrado en la igualdad de oportunidades de clase y de género; un proyecto de futuro que se materializa con la norma aprobada en 1990: Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), que cambió el semblante de la escuela al incorporar los valores de la clase obrera a los sistemas educativos. ¿Cómo? Priorizando los valores, modificando las metodologías, haciendo obligatoria la educación hasta los 16 años y permitiendo el paso de un curso a otro con asignaturas suspensas.

EL TRABAJO DEL PROFESOR: CULTURA, AUTONOMÍA Y BUROCRATIZACIÓN

El trabajo del profesor en el nivel de primaria presenta las características de las *semiprofesiones*. Ocupaciones como magisterio, asistente social, enfermería, etc., se entienden como semi-profesiones. Son grupos ocupacionales que se caracterizan por poseer una educación superior, pero con una formación más corta; una falta de autonomía en el ejercicio de su trabajo; encontrarse ocupados mayoritariamente por mujeres; vinculados a los grandes servicios del Estado social; con un fuerte énfasis jerárquico en las diferencias de responsabilidad por niveles; sometidas a numerosas reglas al padecer un fuerte control en sus actividades; trabajos que se eligen por el deseo de relacionarse con gente joven y niños sanos; satisfacción al sentirse útil y poder rendir un importante servicio a la sociedad; compatibilidad para acomodar su horario con su rol de esposa y madre, y, por último, por asegurar a la mujer soltera un bienestar y proporcionar a la casada beneficios psicológicos (en este sentido, Lortie considera que el salario resulta más atractivo para la mujer que para el hombre por los beneficios secundarios que supone).

Las transformaciones que han tenido lugar en la cultura global –familia, vertiginosa incorporación de la mujer al mercado laboral cualificado²,

² La primera mujer que entró en la Universidad en España, Concepción Arenal, lo hizo disfrazada de hombre. La primera mujer que se matriculó en una Facultad de

inmersión de las nuevas tecnologías de la información e inmigración– han producido en la escuela alteraciones, situaciones que han afectado al trabajo del profesor en el aula. Se entiende por ello que sus representaciones sociales en el discurso de los grupos de discusión³ se remitan a tópicos como el trabajo del profesor, la falta de autonomía y el exceso de burocratización.

Un fuerte sentimiento de frustración se acrecienta en este colectivo feminizado, en quien las familias delegan funciones que exceden su función como profesionales de la educación, perjudicando su estatus profesional. Mujeres que reman contra el viento y sienten las inclemencias de un temporal que deteriora sus rostros profesionales. Una turbia marea de desinterés por la cultura, falta de autonomía, exceso de control, sospecha ante su trabajo y desprestigio les llega desde la propia sociedad, produciendo un fuerte sentimiento de frustración. Así, tratando de resguardarse del aluvión que enturbia el color de su profesión, exigen derechos profesionales para despojarse de la lastra maternal que arrastra la profesión (algo que entra en contradicción con la defensa que hacen las maestras de las cualidades de la mujer para el desempeño de esta profesión) y demandan un pacto, un consenso político en un país que tiene pendiente la asignatura del aprendizaje democrático de la cultura y el conocimiento.

TÓPICOS DEL DISCURSO: FAMILIA, INMIGRACIÓN Y TECNOLOGÍA

¿Cómo afrontan maestras y maestros la complejidad de cambios que vive la escuela en un contexto de encrucijada con la multiculturalidad, la integración social, los nuevos valores, la globalización, la secularización, etc.? ¿Qué modelos culturales se mezclan en el aula en el cóctel de esos tres espacios histórico generacionales que llenan las aulas?

Derecho asistió respaldada por dos guardaespaldas y se vieron obligados a salir corriendo a causa de los disparos efectuados.

³ El grupo de discusión es una las técnicas que permiten captar el sentido y el discurso analizando la palabra. Se reúne a ocho o nueve personas con unas características específicas en relación con los objetivos de la investigación. En este caso, los cinco grupos cuentan con una composición distinta: el primero, con maestras de LOGSE, de LOE y de LGE; el segundo, con profesoras de LOGSE; el tercero, con maestras de LOGSE y de LOE; el cuarto, sólo con maestros de LGE, LOGSE y LOE, y el quinto, con maestras y maestros de LOE.

a) Familia: los cambios en el sentido de la maternidad

La forma de entender o practicar la maternidad determina la manera en que han asimilado la evolución de los modelos culturales que han llegado desde la cultura global a los sistemas educativos.

En la generación LGE se aprecia un discurso anclado en el contexto de un pasado en el cual las prioridades de la mujer la llevaban a optar en primer lugar por la maternidad, postergando a un segundo plano el desempeño de una profesión. Compatible con la maternidad, sin grandes ambiciones profesionales, elegían un trabajo que aportaría un sueldo de relleno, ayuda o complemento a los ingresos del cabeza de familia. De acuerdo con estas identidades sociales, en su discurso apuntan hacia la mujer –que no hacia la familia– como un elemento que ha puesto en jaque su papel en el aula.

No así la generación LOGSE, que prioriza el desempeño de una profesión para lograr desarrollo personal e independencia económica y posterga a un segundo plano casarse o tener hijos. Alejándose de la generación LGE, defiende que la incorporación de la mujer al mercado laboral cualificado ha enriquecido enormemente la sociedad. El problema que llega a las escuelas no se ha producido por la incorporación de la mujer al mercado laboral, sino por la falta de medidas para conciliar la vida laboral con la familiar, algo que salpica tanto al hombre como a la mujer.

En la generación LOE la familia se ha democratizado. Si antes el hombre era quien ejercía el papel de autoridad en la familia, ahora se busca el consenso entre los cónyuges ante situaciones familiares. Es una generación de maestras y maestros en torno a las 27 que ha padecido en muchos casos la falta de tiempo y dedicación por parte de unos padres que, inmersos en una sociedad de fuerte consumo, se dedican a su carrera profesional y descuidan muchas veces aspectos afectivos y educativos en sus hijos, los cuales arrastrarán el peso y trayectoria de sus padres en sus perspectivas de futuro.

Retoños de familias desestructuradas (*baby-boom* y X) observan desde la cercanía el problema que ocasiona la desestructuración de las familias y los efectos negativos que esto produce en el aula.

El valor de la familia pasa en esta generación a un tercer plano: primero están los amigos, luego el trabajo y, por último, la familia.

Es una generación desencantada, que busca en lo pragmático y lo inmediato vivir el momento. La labor abnegada de la madre con la familia ha desaparecido. Ahora en sus expectativas de futuro aparecen las abuelas como soporte que les permitirá no dejar sin realizar ningún proyecto y mantener su tiempo de ocio.

b) Las nuevas tecnologías de la información

Decía Kant que lo primero que aprende un niño en la escuela es a sentarse; y, efectivamente, la escuela pide tiempos pausados, necesita enseñar y percibir receptividad por parte del alumno. Las maestras de la generación LGE manifiestan serios problemas con la inmersión y el avance de las nuevas tecnologías en los modelos culturales de sus discentes⁴.

Los niños llegan con un destello de información que no puede atraparse en las categorías cognitivas de los modelos culturales con los que ellas se han formado. Por ello, el declive de la cultura del esfuerzo produce un choque entre un modelo de cultura humanista y la demanda de un modelo cultural tecnocrático. Algunas de ellas, desbordadas por los cambios vertiginosos que han llegado a la cultura escolar y a los que se añaden unos criterios didácticos que han variado notablemente con las sucesivas reformas en educación, piden que se ponga fecha de caducidad a su trabajo.

En contraste con estas representaciones sociales, la generación LOGSE no habla en pasado, sino en presente. Con una actitud abierta ante los cambios sociales no ve en las nuevas tecnologías un enemigo, sino un apoyo, un soporte en sus clases. No se trata de suplir, se trata de complementar y evitar un conflicto con los modelos culturales que transmiten a sus discentes. Si sus alumnos se identifican con las nuevas tecnologías, éstas deben entrar en el aula. Por ello, para poder utilizar el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías de la información en beneficio de la educación y la cultura, hay que formar al docente.

⁴ Empresas como Microsoft y Telefónica están dotando a algunos centros de pantallas digitales para plantar cara al fracaso escolar y conseguir que los niños se identifiquen con los modelos culturales de las escuelas. Internet es una ventana al mundo, también al de la educación.

Generación de nativos digitales nacidos a partir de los 80 prioriza la importancia de las tecnologías al servicio del profesorado y observa miedo en las generaciones anteriores, generado –en su opinión– por el sentimiento de inseguridad que produce saber que los alumnos dominan un campo que a ellas se les escapa de las manos. A pesar de que la cercanía con los hábitos y valores de sus alumnos les lleva a compartir el interés por las nuevas tecnologías, se alzan algunas voces en el grupo para resaltar la trampa de una defensa que ata al profesor a un horario extraescolar para aprender a dominar su uso.

c) Inmigración

La generación LGE, a quien cuesta asumir con facilidad los cambios sociales, ve la inmigración como un problema importante en un modelo escolar que ha cambiado en poco tiempo. Familias desestructuradas que vienen a España para ganar un dinero con que mantener al resto de su familia, la cual permanece en el lugar de origen, producen en los niños y niñas que asisten a la escuela un desajuste de identidades al que deberán responder por la vía tanto afectiva como cognitiva.

La generación LOGSE, acostumbrada a luchar por los derechos sociales, ha vivido el cambio social de esa transición hacia la democracia y no ve la inmigración o la multiculturalidad como un problema, sino como un reto. En sus representaciones sociales la inmigración aparece como un efecto imprevisto que ha producido un desajuste; a consecuencia de la falta de financiación para hacer frente a este tipo de problemas la LOGSE se ha pulverizado.

La generación LOE, acostumbrada en su mayoría a socializarse con inmigrantes, toca el tema de la inmigración para denunciar la imagen de la realidad a la que se enfrentan: la masificación de inmigrantes en los centros públicos, muchos de los cuales acaban convertidos en guetos. Situación que afecta a las tasas de natalidad en unos padres que se aprietan el cinturón para llevar a su hijo a un centro concertado o privado. Por ello, la inmigración es para ellos una realidad que afecta a esa tríada de nuestro sistema educativo, que segmenta y divide modelos culturales en colegios públicos, privados y concertados.

Concluyo con una anécdota que fotografía la realidad a la que se enfrenta esa joven generación que, cuando comienza a ejercer en la escuela pública, vive momentos de máxima frustración y falta de apoyo:

“... el primer día que entré en clase me costaba muchísimo que me escucharan y, además, los niños me agredían, me daban con un paraguas y tal. Un día les dije: Mirad, me tenéis hasta el moño. Y los niños entendieron otra cosa”.

Esta profesora, que tuvo serios problemas con la dirección y que decía no haber elegido la profesión por vocación, declaraba que si el primer día que intentan tirarte por una escalera no reaccionas y decides quedarte, te conviertes en un todoterreno.

CONCLUSIONES

En principio, si la información se puede obtener fuera del aula, cabría pensar que el profesor hace menos falta. No es así: se necesita una figura estable; o, mejor dicho, una de las pocas figuras estables en la vida de unos niños de padres permisivos que presentan un fuerte sentimiento de soledad. La importancia de la figura de la tutora en el nivel de primaria (parece acertado hablar en femenino, pues son en su mayoría mujeres) se encuentra en el centro del debate de los distintos grupos: todos se plantean los efectos que se pueden derivar de esa medida de la LOGSE que, al convertir a los mayores de primaria en menores preadolescentes, obliga a que éstos entren en los institutos a los doce años por las puertas de un espacio escolar en el que se diluye la figura estable de la tutora o el tutor.

Parece que el tutor o la tutora de primaria podrían ser una pieza clave para responder al reto que afronta nuestro sistema educativo. En algunos países, el tutor –responsable del aula, la comunicación con los padres y el propio centro– trabaja en equipo con un grupo de instructores que no salen del aula. En España este tutor, que trabaja solo, es quien decide si saca o no al niño del aula. También

fuera de clase entran en escena figuras externas: mediador, orientador, asistente social, psicólogo y equipo multidisciplinar. La labor de la tutora se diluye y acaba por írsele de las manos un problema que se podría haber solucionado dentro del aula.

Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos

JOSÉ MANUEL CABADA ÁLVAREZ
*Director del Centro de Apoyo al Profesorado
Colmenar Viejo - Madrid*

Decía Aristóteles: “Una definición es más fácil de refutar que de precisar”; advierte Saramago: “Con las palabras todo el cuidado es poco, cambian de opinión como las personas”; la calle opina: “Las palabras se gastan y malgastan hasta multiplicar o perder su significado”; siente el poeta Jorge Guillén: “Sólo utilizo las palabras que he vivido”, y El Roto reflexiona en *El País*: “Cuanto más gruesas son las palabras, menos pesan las ideas”.

¿Cómo definir la palabra autonomía? Etimológicamente el término se compone de “autos” (“por sí mismo”) y “nomos” (“ley”). Y, tal y como se recoge al inicio de estas páginas, antes de nada resulta imprescindible averiguar lo que se esconde detrás de las palabras, pues a veces se hace un uso perverso de ellas.

Respecto a la autonomía de los centros educativos ¿quién la pide y para qué? ¿El Banco Mundial, la Unión Europea, la OCDE? ¿La administración educativa? ¿Los centros educativos? ¿Los profesores? ¿Los responsables políticos?

Algunos han convertido la expresión “autonomía de los centros” en una explosión mágica cuya sola mención está llamada a solucionar todos los problemas del centro educativo; otros, sin embargo, la utilizan para refugiarse a la defensiva en su posición.

La autonomía de los centros educativos es la facultad para organizar y desarrollar la acción educativa de manera particular y coherente con los principios, acuerdos y directrices del proyecto edu-

cativo. La autonomía favorece la actividad de adaptarse a las particularidades de cada centro y contexto y permite dar una mejor respuesta a las necesidades; por eso es considerada uno de los instrumentos fundamentales para la mejora de la calidad del sistema educativo.

1. Restricciones

1.1. Conceptuales

La autonomía de los centros es un concepto ambiguo que requiere una actitud de análisis e interrogación y no una simple adhesión a determinada corriente teórica o al oportunismo político.

Para aproximarnos a la autonomía y para evitar encontrarnos con un concepto vacío o engañoso es posible elegir entre dos caminos confluyentes o unidireccionales:

1. De acuerdo con la crítica de Habermas a los mecanismos de los Estados modernos:
 - autonomía plena: detectar el poder real e individualmente;
 - autonomía parcial: se puede influir en las decisiones, pero no tomarlas directamente;
 - pseudoautonomía: las cuestiones sobre las que se puede decidir ya están tomadas previamente a nivel formal o de forma real.

2. El otro camino nos llevaría a revisar las estructuras, la organización y los patrones culturales de los centros educativos; este último sería el primer paso hacia la autonomía del centro.

No obstante, tanto los cambios hacia una mayor autonomía como los procesos de mantenimiento de la situación actual responden a planteamientos más generales que se ciñen a distintas corrientes:

a) *Neoliberal*. Bajo el paraguas de la autonomía se pueden acoger planteamientos que, con el disfraz de eficiencia, libertad y excelencia, quieren mantener el privilegio de unos (de ellos) y la segregación para otros. Para preservar y “entregar” su legado imponen sus concepciones, a veces religiosas, pero siempre con su ética y su moral propias. Sostienen que como los centros públicos están sostenidos con fondos públicos, tienen que rendir cuentas ante los representantes públicos, sobre todo si son de su signo. Mantienen que rendir cuentas es ya una medida de mejora y que para medir la calidad hay que medir los instrumentos de desarrollo económico, los de cohesión social y también el desarrollo personal. Proponen una “autonomía inteligente” de los centros para adecuarse a las exigencias del entorno (siempre que éste sea de aproximación neoliberal).

b) *Mercantilista*. Otros defienden que la autonomía de los centros educativos es como la de una empresa. Bajo el pretexto de favorecer y de ayudar a los padres a elegir presentan el centro como un activo de la economía del mercado. Están en alza porque seleccionan a los alumnos; si seleccionan a los de familias con mayores recursos económicos, tendrán mejores “clientes” y serán capaces de atraer a más, en un marco de “libre competencia”. Estos centros están muy integrados “en su entorno”.

c) *Inducida*. Si ciertos poderes abandonan a los centros públicos a su deterioro físico, si se llenan con alumnos inmigrantes y con alumnos y alumnas en riesgo de exclusión social o de compensación educativa, si se magnifican y publican los conflictos en el centro o en sus alrededores, si desde la propaganda se dice que hay otros centros más baratos para el erario público, pero también mejores..., las madres y padres eligen “libremente” esos otros centros que, bajo los señuelos de libertad y eficiencia, siguen consagrando las desigualdades sociales en consonancia con atisbos mercantilistas y neoliberales.

d) *Profesional*. Muchas familias huyen y eligen modelos de centros que se ocupan del alumno desde que nacen –los hay que cuentan incluso con *nidos*–, o desde los 1-3 años hasta la Universidad, y ofrecen horarios y actividades que ocupan al alumno en una larga jornada. Apple (1998) denunciaba a estos profesionales del mercado y del secretismo que excluían a las familias (o ellas mismas se auto-

excluyan) de la participación en una comunidad que ya no se sabe si es educativa.

e) Privatizadora encubierta. En ocasiones, los centros educativos –algunas veces los públicos, pero en su mayoría los promotores o titulares de los centros privados– someten sus recursos y productos a las leyes del mercado, promueven la competitividad entre los centros, aplican estrategias comerciales y justifican su gestión gerencial para la obtención de resultados no sólo educativos.

f) Corporativista o de profesionalismo excluyente. El profesionalismo, “los cuerpos docentes” y los “funcionarios” imponen su carácter e independencia frente a la participación social y el consiguiente control social. La supervisión de la administración educativa es ligera y la evaluación tanto interna como externa es ambigua e imprecisa. Frente a otros “funcionarios” los profesores son autónomos: se deben a su profesión, al control de la Administración educativa y a su responsabilidad como profesionales, pero no al control social sobre algo tan importante para la sociedad como es la educación.

g) Curricular. Bajo el pretexto de guardar su jardín y con la perversión de no dejar participar a nadie en él los profesores se han refugiado en su buen hacer individual, en su “libertad de cátedra” y en su “profesionalidad”. Aunque la legislación vigente permite que las propuestas educativas de cada centro puedan ser originales, propias y singulares, la realidad no se corresponde con ello.

h) De atención a la diversidad. La situación actual en cada centro educativo es que la diversidad es la norma, y a algunos centros les interesa –para no diferenciarse, o bien para diferenciarse– anunciar que atienden a la diversidad. Y si bien establecen un plan de atención a la diversidad, ni la asumen ni admiten sus consecuencias.

1.2. Obstáculos

a) Lo ideológico. Quienes consideran que por encima de lo público está la libre elección de los padres y que el Estado tiene que garantizar este derecho, y no tanto otros como los de mayor justicia, pluralidad y equidad.

b) Lo contaminado. Cuando se traslada a la educación la confrontación política con las Comunidades Autónomas y se toma parte en y por los vaivenes políticos.

c) Cultura del centralismo. Los planteamientos sólo teóricos o de conveniencia –pero no profundos– de legisladores o administradores educativos.

d) Burocratización del sistema. Los resultados se limitan a lo resultante de la aplicación de las normas y a la ausencia de problemas.

e) Desconfianza. Si la relación entre las administraciones educativas y los centros es mutua: en unas, sólo con normas, control y resultados, y en los otros, con datos burocráticos, justificación ajena y defensa de la situación.

f) Disfunción en la participación. Si los padres pretenden ocupar un lugar que no les corresponde, o los servicios de apoyo pretenden anular o dirigir el centro.

g) El mercantilismo. Cuando se pretende el máximo lucro a costa de más alumnos y de más dinero público, bajo el señuelo de la “libre elección”.

1.3. Dilemas

Otros planteamientos se mueven en los espacios creados entre dos dilemas:

a) Ajuste o (des)compensación. La autonomía hace referencia a la posibilidad de toma de decisiones de mejora para adecuarse a la realidad de los alumnos y de los contextos y los recursos que se necesitan para ello; otros interpretan que la educación tiene que ser igual para todos.

b) Autonomía o concentración. Unos consideran que el movimiento por la autonomía ya está superado y que el éxito reside ahora en la concentración de centros con organizaciones y fines idénticos.

c) Oferta y demandas. Para unos la oferta de educación de los centros se sitúa en una sociedad de mercado, incluso para los centros públicos; según otros, lo importante es la demanda: lo que soli-

citan los padres en una “elección inducida” y “promovida” por empresas y, a veces, por los poderes públicos.

d) Crisis o superación. Algunos reconocen el valor de la autonomía para los centros que están en crisis e incluso la sobrevaloran cuando las necesidades superan a los recursos; otros la valoran para superar la situación actual; e incluso hay quienes se atreven a afirmar que no la necesitan.

e) Discriminación o reconocimiento. Unos sienten que, al trabajar en un centro en crisis al que se ha dotado de autonomía, pueden ver depreciado su trabajo; y otros, que su trabajo necesita un reconocimiento mayor.

f) Libertad o compromisos. Los márgenes de libertad a veces son escasos por la excesiva presencia de controles; los compromisos están sujetos a la seguridad que se va ganando a medida que se consolidan pasos en el proceso.

g) Responsabilidad o acomodación. La responsabilidad se va ejerciendo a medida que se consolidan los compromisos y se van rompiendo las estructuras de seguridad que proporciona el marco establecido, el cual –si todo es neutro, impersonal y achacable al sistema y sólo al sistema– solventa los desequilibrios por medio de una situación acomodaticia.

1.4. Distintas respuestas

Hay otras preguntas –de menos calado, pero también importantes– que requieren reflexión:

- **Autonomía: ¿una estafa?** A más autonomía, más calidad.
- **Autonomía: ¿un señuelo?** La privatización encubierta de la escuela pública, con los mismos intereses y parecida organización y procedimientos que la escuela privada.
- **Autonomía capitalista: ¿mercantilización del sistema escolar?** La “oferta educativa”, la “demanda educativa”, la “libre elección”, el “capital humano”, el “producto educativo”.

- **Autonomía elitista: ¿una trampa?** Seleccionar los mejores alumnos, que los padres puedan “elegir mejor”, que no se “mezclen” los alumnos.
- **Autonomía educativa: ¿educar como uno quiere?** La privatización del currículo general puede obedecer al mercantilismo o al sectarismo ideológico.
- **Autonomía: ¿sola?** No. Constituye una medida importante, en efecto; pero, dentro de un marco más amplio de mejora, integradora de un nuevo escenario de centros vivos, democráticos, con altos retos en la búsqueda de mejores resultados, con más oportunidades para la convivencia y la formación de los alumnos, con más oportunidades de satisfacción y de mejora profesional para los profesores, y con indicadores claros de un mayor reconocimiento social.

2. Retos. Valoración de la autonomía de los centros

2. 1. Beneficios de la autonomía

a) La causa de la mejora la calidad de la educación no es la competitividad entre los centros, sino el desarrollo de la autonomía de cada centro a través del intercambio de experiencias, el trabajo en común, el trabajo en redes y el ajuste de los recursos necesarios para que cada centro cumpla con sus objetivos y responda a sus necesidades.

b) Los cambios en la tendencia creciente al pasar de un sistema en que el Estado era garante de los servicios públicos, a la garantía de que los servicios públicos cubren las necesidades de los ciudadanos en unos derechos reconocidos por el Estado.

c) La autonomía es un derecho y un deber: es un ejercicio de responsabilidad y control democrático. La educación en el centro consiste en un proceso colectivo de profesores y de alumnos, de profesores diversos, de alumnos diversos y en contextos diversos.

d) La autonomía de los centros desarrolla la autonomía de los alumnos, no porque éstos tengan un pensamiento propio, sino porque saben reconocer que no pueden formarse y vivir solos; por eso

la educación en el centro ha de basarse en el trabajo en equipo, en el espíritu cooperativo y en la solidaridad.

e) La autonomía de los centros equivale a la devolución a los centros y al profesorado de las competencias educativas, porque las mejores soluciones se encuentran cerca de donde se originan los problemas; las soluciones que proceden de fuera casi nunca son útiles y sólo lo son si se integran en el centro.

f) Hoy día a los centros les sobra rigidez, reglamentarismo, burocracia e inmovilismo y les falta aire, libertad, imaginación y soluciones creativas.

g) Los centros educativos deben tener autonomía suficiente para que los alumnos aprendan, y para ello han de dotarse de flexibilidad y adaptabilidad para el aprendizaje y el desarrollo personal y social de los alumnos –que son todos diversos–, con la libertad y responsabilidad necesarias.

h) La autonomía de los centros conlleva necesariamente –en cualquiera de los ámbitos y sea cual sea su nivel en cada uno de ellos– un aumento de la responsabilidad y, en consecuencia, de la necesaria puesta en marcha de una evaluación de resultados y de un control: en primer lugar, por el propio centro; en segundo lugar, por agencias externas *ad hoc*; en tercer lugar, por la administración educativa; y, en cuarto lugar, por la sociedad civil implicada.

2.2. Valoración de la autonomía de los centros en PISA

El Proyecto PISA confirma la eficacia de la autonomía de los centros en la mejora de la calidad educativa.

Aquellas “escuelas” que han desarrollado con rigor un proyecto educativo orientado a todo el alumnado, y en el que se implica su comunidad educativa, han de formar parte sin duda del colectivo de las “escuelas de éxito”.

La publicación de los informes del Proyecto PISA de la OCDE (*Programa para la evaluación internacional de alumnos 2000, 2003 y 2006*) por parte de la prensa y los organismos oficiales ha permitido conocer cómo intervienen en los resultados obtenidos distintos factores según el modelo de sistema educativo. Con el Proyecto PISA, la OCDE pretende orientar la mejora de los sistemas educativos hacia la eficacia y la equidad.

Afirma Andreas Schleicher (2005), responsable del Proyecto, que uno de los patrones generales que definen a los países que obtienen mejores resultados es el reparto de la responsabilidad en la toma de decisiones entre las autoridades y los centros educativos.

En buena parte de los países que obtienen mejores resultados, los centros docentes disfrutan de una amplia autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos. El incremento de la autonomía de los centros para adaptar e implementar contenidos y para utilizar recursos se considera un factor de calidad, especialmente cuando, a través de la evaluación, existe una retroalimentación.

En Finlandia, por ejemplo, los centros educativos gozan de un alto grado de autonomía respecto a las prácticas pedagógicas y curriculares, y son el corazón de una comunidad que se ajusta perfectamente a su ideal de una sociedad del conocimiento. El centro educativo, cuyo papel como cuna del modelo de ciudadanía es esencial, tiene una elevada responsabilidad en la prevención de la exclusión social. Otra actuación autónoma de los centros, elevada a principio del sistema educativo, es que los mejores profesores deben situarse en los primeros años de enseñanza (7 años), es decir, en el inicio de los aprendizajes del lenguaje, la estructura mental, hábitos, etc.

En su análisis de PISA desde la perspectiva de las escuelas de éxito, Marchesi y Martínez (2006) recogen la relativa homogeneidad de los centros educativos españoles y, sobre todo, su excesiva uniformidad y falta de iniciativa, y proponen como alternativa impulsar la autonomía para desarrollar la innovación educativa con el apoyo de las administraciones correspondientes.

3. Conceptualización y procesos de la autonomía de los centros escolares

Los cambios sociales y culturales de los últimos años han transformado los valores, actuaciones y costumbres de la sociedad española. Las más recientes leyes educativas, la ampliación del espacio educativo, los avances en las tecnologías de la información y la comunicación, la sociedad de la información, la comunicación y el

conocimiento; la globalización, la importancia de la inversión en capital humano, etc., todo ello está generando cambios en la realidad de la educación.

Los cambios llegan y salen de los centros, los cuales constituyen el eje y soporte del sistema educativo y son menos importantes –porque pertenecen a otro nivel– las leyes, los Ministerios, los consejeros, las administraciones educativas o los tertulianos.

Es en el centro educativo donde se concretan y desarrollan los retos educativos, donde se plantean los problemas y donde pueden y deben encontrarse las soluciones.

Entendemos como autonomía de los centros educativos la facultad para organizar, gestionar y desarrollar la acción educativa en coherencia con el proyecto educativo del centro. Es obvio que, si no existe un auténtico proyecto educativo, no puede existir una auténtica autonomía del centro.

Para el centro la autonomía consiste en la independencia y la responsabilidad a la hora de intervenir en los resultados por medio de unos proyectos, una gestión, unos recursos y una evaluación adaptados a sus necesidades.

Nuestros centros educativos del siglo XXI deberían ser:

- Centros que respondan a las exigencias de la información, la comunicación y el conocimiento, y no sólo en sus fines, sino también en su organización.
- Centros singulares que den respuesta a la diversidad, a la interculturalidad, a la complejidad y a la heterogeneidad. El profesor es quien enseña, pero es el centro el que educa: no educa la suma de las asignaturas en sus contenidos y procedimientos, sino todo lo que acontece en el aula, en los pasillos, en los recreos; con el profesor, con el personal del centro y con los compañeros.
- Centros de formación y desarrollo personal en cuanto ámbitos privilegiados de socialización y de convivencia para el desarrollo personal e integración social. A partir de los siete años, surge una nueva instancia educativa de gran trascendencia: los compañeros. La *pandilla* va a ejercer una importancia decisiva en la educación de cada niño, de ahí que los padres, en

lugar de interesarse casi exclusivamente por las notas de sus hijos, deban preocuparse por conocer a sus compañeros y amigos del centro. También los profesores han de permanecer atentos a las relaciones de cada alumno y, en función de ello, utilizar adecuadamente los agrupamientos de alumnos, los trabajos en común, los trabajos por proyectos, los créditos variables...; una atención no limitada sólo al aula, sino a los recreos, a los cambios de clase, a las salidas extraescolares, a los trabajos que deben realizar en casa o al uso de la biblioteca y de las tecnologías de la información y comunicación.

- Centros inteligentes, sin olvidar que la inteligencia de un grupo o de una organización es algo más que la suma de la inteligencia de sus miembros; algo que no se reduce a resolver ecuaciones, ni a escribir novelas, ni a dominar tres idiomas: la inteligencia es dirigir la conducta para resolver adecuadamente los problemas que se nos presentan e incluso para prevenirlos. Centros inteligentes con organizaciones capaces de resolver con prontitud, eficacia y alcance los problemas que se presentan.
- Centros dinámicos, en transformación, vivos, que se desarrollan en la innovación y el cambio y caminan hacia una meta compartida.
- Centros de comunidades de aprendizaje, que se constituyen como una sociedad de aprendizaje entre todos: alumnos, profesores, personal de administración y servicios y padres.
- Centros integradores de los servicios y recursos de la comunidad y del entorno.
- Centros *para* los alumnos en los que éstos sean lo más importante; en los que los profesores, más que expertos en su asignatura, sean expertos en su trabajo y en la colaboración con otros profesores para conseguir una educación eficaz de todos sus alumnos.

3.1. Procesos para la autonomía

La autonomía no es la panacea ni es por sí sola un factor decisivo para la calidad de la educación en el centro educativo, pero sí

es un medio, una oportunidad para el impulso de la calidad en el centro. Puede suscitarse o sustentarse desde diversas situaciones, proyectos de cambio o mejora dirigidos por búsqueda y fomento de los rasgos específicos de cada centro; por la adaptación del centro a los cambios sociales y culturales de su ámbito; por la atención a la diversidad del alumnado; por los nuevos escenarios de aprendizaje autónomo para los alumnos; por la implicación de las tecnologías de la información y comunicación en la enseñanza y en la educación; por el desarrollo profesional de los profesores; por la adaptación del currículo a los alumnos y al contexto; por el ajuste de los recursos a las necesidades del centro; por las aportaciones de nuevos recursos y apoyos al centro; por la incorporación de nuevos profesores y profesionales al centro; por el mayor control social sobre los centros; por las cada vez más frecuentes evaluaciones de los centros; por las innovaciones, mejoras y cambio en la organización escolar, etc.

Sea cual sea el punto de partida, es necesario el impulso de:

- Una autonomía querida y buscada por el centro, basada en el compromiso educativo y social, que le proporcione estabilidad y recursos para alcanzar sus propios objetivos; una autonomía planificada, en proceso y a medio y largo plazo, con visión estratégica y con mecanismos permanentes de evaluación, revisión y reajuste.
- Una autonomía con resultados y transparencia públicos.
- Una autonomía progresiva en todos sus ámbitos: para centros nuevos, para centros de mejora, para centros en crisis, para zonas educativas, para centros con pactos con la administración educativa, para centros con pactos locales, para centros de comunidades de aprendizaje, para centros con formación e innovación en el cambio, para centros con personalidad propia y con auditorías, para centros implicados en la implantación de modelos de calidad (FQM, ISO 2000).
- Una autonomía para centros integrados en red, integrados en proyectos educativos de ámbito territorial, en movimientos de escuelas eficaces o en cooperación autonómica, estatal e internacional con otros centros.

- Una autonomía del centro progresivamente interdependiente de los ámbitos curricular, organizativo, de personal, económico, de recursos, etc.
- Una autonomía de los centros que garantice la equidad y la igualdad entre todos ellos, pero adaptada a las necesidades y exigencias de la misión compartida de cada uno.
- Una autonomía del centro que, mediante su implantación progresiva, vaya incorporando medidas destinadas a renovar, a mejorar, a dar satisfacción a alumnos, profesores, padres y a la sociedad.
- Una autonomía de centro que consolide el sentido de pertenencia de todos los que trabajan en él y con él se relacionan.
- Una autonomía del centro *para que* el centro sea mejor.
- Una autonomía querida por el profesorado, que supere las confrontaciones iniciales o visiones no compartidas.
- Una autonomía basada en el compromiso que supere la visión *del consenso o la nada*.
- Nunca una autonomía por decreto, impuesta al mismo tiempo y para todos los centros por las administraciones educativas.
- Nunca una autonomía basada en el fomento de la competitividad entre centros o en el aislamiento social del centro.
- Nunca una autonomía que sirva para incrementar las desigualdades del sistema educativo.

3.2. Medidas para la autonomía

La autonomía hoy nace y se justifica por la necesidad de ir ajustando la vida de los centros a sus propias exigencias, a sus particulares necesidades y a sus inherentes expectativas; una autonomía que responda con inmediatez y eficacia a las necesidades que se presenten, sin demorar su solución a la espera de que lleguen de fuera instrucciones sobre la aplicación de normas o sobre la interpretación de las mismas, sobre situaciones que se han originado dentro y que sólo desde dentro tienen solución; una autonomía que consolide un proyecto a medio y largo plazo, sin urgencias y respuestas en ocasiones aleatorias, cuando no contradictorias.

3.2.1 Cambios y eficacia de la estructura

El centro educativo se conforma como una estructura móvil y viva dirigida a conseguir que los alumnos aprendan lo que necesitan para su desarrollo personal e integración social, y además una estructura no neutra.

Podríamos acercarnos al centro educativo, a su estructura y organización desde el enfoque de algunos sociólogos que –a pesar de los intentos de muchos pedagogos por aislarlos– cuentan cada vez con más peso en el análisis de las organizaciones y en la educación.

Así, F. Cembranos, prescindiendo de expresiones o circunloquios más académicos y respetuosos, hace uso de términos tan útiles y claros como los de “estructuras tontas” y “estructuras inteligentes” y los dota de atributos muy precisos. Puesto que las estructuras no son personas, no cabe pedir disculpas; cada uno, como integrante de esa estructura, y cada centro como estructura, se pueden situar en el lugar con el que mejor se identifiquen o con el que quieran identificarse en un futuro inmediato.

En una “estructura tonta” se dedica mucho esfuerzo a las pugnas internas, sin conseguir aumentar el poder del grupo ni de ninguna de sus partes; el pacto de *ni vencedores ni vencidos* condena a la inmovilidad, al mantenimiento de la situación actual, a un presente sin futuro. No existe continuidad; los acuerdos se toman y no se cumplen; se aprueban planes, pero o no se establecen, o no se desarrollan, o no se revisan. Se constata la incapacidad para enfrentarse a problemas nuevos y resolverlos. Se confunde voluntariamente la estructura oficial con la real, sin dar respuesta –al menos no una respuesta total– ni a la una ni a la otra. Cualquier propuesta de interés es juzgada en función del grupo de donde proviene y no de su bondad o eficacia. Las propuestas de interés colectivo se desprecian, pues vale más ignorarlas en previsión de que impliquen compromiso. Sólo se adquieren “compromisos” si hay consenso; en caso contrario, cada uno o cada grupo está legitimado para adoptar sus propias posturas. Se mantienen los roles, pese a la distinta naturaleza y fines específicos de la organización: ciclo, departamento, comisión de convivencia, orientación, profesores de apoyo, comisión de coor-

dinación pedagógica, claustro de profesores, Consejo escolar. Se funciona por la inercia, pero el funcionamiento que se cierra acaba en sí mismo. Una “estructura tonta” consigue a la vez un alto malestar y una baja operatividad.

3.2.2. La solución está en la estructura

En las “estructuras inteligentes” las fuerzas se suman o se multiplican; se perciben los méritos individuales como deseables para el grupo; se acepta y promueve la interacción como la relación de influencia recíproca entre una persona y el grupo, o entre personas y el grupo; se constata que una acción es influenciada por otra y que todos los participantes son responsables de todas ellas; se puede aceptar la opinión y decisión de los demás aunque no exista consenso; se puede renunciar a una idea o planteamiento cuando otra es más y mejor valorada; se adapta la estructura a las decisiones, realizaciones y objetivos del grupo; se aprovecha el valor de la interdependencia y de la diversidad para enriquecer al grupo; se construye colectivamente el sentido de pertenencia al grupo. Las reuniones se preparan con objetivos de eficacia y de control del tiempo; los puntos de la reunión son pocos: debate, propuestas y acuerdos; los acuerdos se explican y luego se cumplen; acuerdos que se gestan en las organizaciones intermedias, se ratifican y aprueban en los órganos superiores y se cumplen a rajatabla; no debe prevalecer el corto plazo sobre el medio y el largo; no todos los miembros del grupo tienen que hacer de todo ni hacer todo; los prejuicios no pueden ser el punto de partida ni los juicios el final.

Una “estructura inteligente” contribuye a alcanzar metas colectivamente y, a nivel individual, a sentirse protagonista y a compatibilizar el buen trabajo con el bienestar.

3.3. Propiciar el ajuste del profesorado al centro

3.3.1. Es posible con funcionarios

Muchos argumentan que el sistema de funcionariado del profesorado de la pública y la titularidad de los privados hacen imposible

la autonomía de los centros educativos. Y no les falta razón, sobre todo si esta afirmación se categoriza y no se intenta modificar; si fuera modificada, la autonomía sería posible.

3.3.2. Concurso de traslados

Si cada centro cuenta con un proyecto educativo, fruto del esfuerzo y la participación de todos, y ya ha sido desarrollado y consolidado, para optar al acceso a dicho centro sería necesario introducir algunos indicadores cualitativos y competenciales del profesorado y exigírselos a los solicitantes, sin limitarse únicamente a la antigüedad y la especialidad.

3.3.3. Plantillas y ratios

Dos centros educativos con el mismo número de alumnos no siempre necesitan el mismo número de profesores. La administración educativa cuenta con datos suficientes acerca de las necesidades, las prioridades y las soluciones de cada centro. Una autonomía responsable y con rendición de cuentas exige la adecuación de las plantillas y las ratios. Si no se da respuesta a la autonomía de los centros, en unos centros sobrarán profesores y en otros faltarán. La ratio la deberían marcar los alumnos, y antes el número de alumnos por profesor que el número de profesores por alumnos.

3.3.4. Prioridad del centro sobre el profesor

Cuando el centro tiene un proyecto educativo, una organización y un funcionamiento propios, es el profesor recién llegado el que debe adaptarse al centro y no al revés; así ocurre con cualquier titulado o trabajador cualificado que, al llegar a una empresa nueva, se ve obligado a cumplir con las exigencias de la misma y con los planes y programas aprobados y puestos en marcha.

3.4. Ajustar la organización y sus componentes

3.4.1. Organización del centro

Cualquier innovación, cambio o nuevo proyecto que se intente implementar en el centro, si no afecta a la organización del centro, está condenado al fracaso. Se puede llenar las aulas de ordenadores; se puede escolarizar a niños inmigrantes, se puede destinar a los centros más profesores e incluso otros profesionales; se pueden incrementar los recursos, etc. Pero si la organización sigue siendo la misma, si no se ve afectada por los cambios introducidos, éstos serán inútiles.

3.4.2. Tiempo

El aprovechamiento eficaz del tiempo es determinante para el logro de los objetivos. De hecho, desde que inicia la educación infantil (cero años) hasta que finaliza la ESO el alumno permanece en el colegio 14.700 horas, y todo lo que se gasta y emplea durante ese tiempo es educación.

3.4.3. Horario del profesor

Los profesores tienen que dedicar al centro 30 horas semanales: en primaria, 25 lectivas y 5 de dedicación al centro; y en secundaria, 18 lectivas y 12 de dedicación al centro. Buena parte de los problemas de los jefes de estudio de los IES se vería reducida si se asumiera que los horarios de los profesores se asignan en función de los alumnos. Uno de los retos de la autonomía consiste en obtener el máximo rendimiento de esas horas de dedicación al centro.

Es un error continuar manteniendo la misma organización escolar que hace treinta años –cuando no existían los huecos, ni las especialidades, ni los servicios de apoyo–, cercenando así las posibilidades que tiene cada centro de rentabilizar tiempos y espacios para mejorar el aprendizaje de los alumnos, con una autonomía eficiente y eficaz en los horarios y con responsabilidades en su rendimiento.

El aprovechamiento y el rendimiento que se obtienen de las horas de dedicación al centro en los CEIP y en los IES, tanto en el trabajo con los alumnos como en la colaboración entre profesores, es el mayor indicador de calidad del centro y el medidor de su índice de autonomía.

3.4.4. Horarios de los alumnos

El número de horas por asignatura viene determinado, y en ese aspecto la autonomía del centro carece de competencia. Sin embargo, el criterio principal –por no decir el único– para establecer los horarios de los profesores han de ser los alumnos. ¿Por qué no puede haber dos sesiones seguidas de lengua, o de cualquier otra área (60' + 60', o bien 50' + 50')? La forma de trabajar permite emplear otros agrupamientos y otras metodologías distintas capaces de mejorar el rendimiento global. ¿Por qué los horarios que se establecen en septiembre tienen que ser los mismos a finales de junio? ¿Acaso no hay institutos con buenos resultados que cambian sus horarios cada quince días? ¿Por qué carecemos de datos sobre cuáles son las horas más conflictivas en la ESO? ¿Por qué las primeras horas de la mañana tienen que ser necesariamente las mejores y las peores, las últimas? ¿Por qué los horarios de todos los alumnos para una asignatura han de ser los mismos, cuando la realidad es que algunos necesitan más horas para unas y menos, para otras?

3.4.5. La planificación y adaptación del currículo

Si hoy día admitimos tanto la diversidad de alumnos como la de centros, no debería existir un único libro de texto para cada centro y menos aún para cada alumno. Cuando lo que procede es una aproximación desde el currículo general a la diversidad de cada centro, ¿por qué trabajar con perspectivas de homogeneidad, es decir, que todos aprenden lo mismo y de la misma manera? Un mismo libro de texto no sirve igual para todos: hay que aproximarse al aprendizaje de cada alumno con los elementos más adecuados y no sólo con el libro de texto. El aprendizaje común entre grupos, por ejemplo, es más efectivo y sale más reforzado que el individual. De ahí que el

profesor haya de explicitar lo que espera de cada alumno y, por tanto, deba partir de las necesidades y expectativas del alumno respecto a lo que éste va a aprender.

3.5. Organización del profesorado

3.5.1. Comunidades de aprendizaje

La interacción comunicativa de la comunidad educativa, los profesores, las familias, los servicios de la comunidad, los poderes locales, las organizaciones sociales y el voluntariado pueden construir un proyecto educativo propio y útil no sólo para los alumnos, sino para todos.

3.5.2. Grupos de profesores para enseñar y aprender

La convergencia europea en educación, tanto en la formación inicial del profesorado como en el ejercicio profesional, ha llevado a insistir en la primacía del aprendizaje de los alumnos. El buen profesor no es aquél que logra que aprendan sólo los mejores, sino el que consigue que *todos sus alumnos aprendan*.

3.5.3. Aprendizaje experiencial y aprendizaje cooperativo

La enseñanza no equivale a transferir contenidos: debe ser concebida como una posibilidad para la producción o construcción del conocimiento (Freire, 1964). Es preciso crear espacios, actividades y situaciones en las que profesores y alumnos cooperen y compartan experiencias (buen ejemplo de ello es el programa *El CSIC en la escuela*).

3.5.4. Diversidad de profesores para atender a la diversidad del centro

Hoy día se incorporan al centro profesores de apoyo para la inclusión de alumnos con necesidades educativas especiales, para alumnos de compensación educativa, para alumnos inmigrantes,

para alumnos que necesitan refuerzo educativo y para alumnos de altas capacidades. Son profesores que se ocupan de la vida de dichos alumnos en el centro, sin crear estructuras segregadas y sin sacarlos del aula, ni del programa, del horario o de su profesor y materia. Se incorporan para trabajar con los profesores en la adaptación del currículo, en el trabajo en el aula con los distintos agrupamientos, en la aplicación de la metodología personalizada en el aula y en la utilización de los recursos más adecuados. Refuerzan la capacidad del centro, pero no se encargan de dar clases particulares a nadie. Trabajan donde está el alumno, dentro del agrupamiento establecido en el aula. La salida del alumno del aula, del horario, de la materia y del profesor sólo podría estar justificada por una intervención puntual, precisa y necesaria y que no admita otra solución.

3.5.5. Grupos de apoyo entre profesores en trabajo en común

Además de la estructura vertical en la organización del profesorado (ciclos, departamentos, comisión de coordinación pedagógica), son de gran importancia los grupos de apoyo de estructura horizontal: grupos de profesores que trabajan cooperativamente en la innovación, en la mejora de la convivencia, en la expresión artística, en las relaciones bidireccionales con el entorno, en el desarrollo de las TIC, en las actividades extraescolares, etc.

3.5.6. Grupos de profesores en el aula

Los profesores pueden organizarse para trabajar juntos en un aula realizando tareas conjuntas o complementarias, o bien algún papel específico y determinado.

3.6. Organización de alumnos

3.6.1. Agrupamiento de alumnos

El agrupamiento de alumnos tiene como finalidad garantizar que todos aprendan, que todos consigan el conjunto de objetivos educativos que proponen los profesores. El agrupamiento de alum-

nos, hoy y desde la autonomía de los centros, no tiene porqué limitarse al grupo clase; pueden y deben aprovecharse otros tipos de agrupamientos que faciliten el aprendizaje entre iguales, el trabajo en común, la cohesión del grupo, el trabajo por proyectos con compañeros de otros grupos, la atención a la diversidad, la pertenencia al centro, la mediación en conflictos, la relación con el entorno y con los servicios de la comunidad, etc.

Aula flexible	Rincones	Proyectos	Equipos de trabajo en colaboración
Equipos de trabajo en común	Grupos de menor ratio	Créditos organizacionales variables	Tutoría entre iguales
Unidades de convivencia	Módulos	Seminarios	Talleres
Aula cooperativa multitarea	<i>Webquests</i>	<i>Role play</i>	Otros...

Todos los agrupamientos de alumnos en el aula son válidos; todos pueden ser motivo y expresión de la autonomía del aula y del centro; todos pueden ser aplicados con criterios de temporalidad y objetivos muy precisos, pero no deben mantenerse durante largo tiempo para evitar que cristalicen situaciones. Todo es válido si es flexible y responde a un criterio. Lo que no es admisible hoy es la permanencia constante de los pupitres y en los pupitres, en filas y en columnas, para responder individualmente a las demandas del profesor.

4. Estrategias y soportes para la autonomía

La autonomía del centro puede plantearse como un objetivo claro, o bien pueden establecerse medidas planificadas para ir ganando posiciones que faciliten el logro de la autonomía. En cualquier caso, siempre es necesario definir el papel de cada agente, acordar los límites y aumentar la confianza recíproca.

El proyecto educativo del centro es la única herramienta capaz de posibilitar su autonomía: bien para incluir en él las medidas que la desarrollen, bien para ser revisado y, en un proceso de misión compartida, dar cabida en él a dichas medidas.

AUTONOMÍA Y PROYECTO EDUCATIVO

<p>Características del proyecto educativo o de su revisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dinámico. - Idiosincrásico. - Construido en el desarrollo de un marco normativo flexible. - Elaborado de manera participativa y democrática.
<p>Compromiso de misión compartida en la elaboración o revisión del proyecto educativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Total en magnitud y alcance. - Coherente con la realidad de profesores, alumnos y padres. - Vinculado a las características del entorno sociocomunitario. - Implicado en el orden constitucional, reglas y logros sociales. - Comprometido con el cambio y la mejora, y con la equidad y justicia social.
<p>Peligros de la autonomía en el proyecto educativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Concebirla como un ejercicio o una actividad puntual o meramente formal. - Utilizarla para acentuar negativamente las diferencias entre los centros. - Aprovecharla para justificar procesos desreguladores. - Invocarla para fomentar prácticas insolidarias y poco equitativas. - Manejarla para acentuar la división social y la segregación.
<p>Requisitos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La implicación y liderazgo del director y del equipo directivo. Equipos directivos con formación suficiente para detectar los puntos fuertes y de mejora del centro, para analizar la gestión del aula de todos los profesores, para atender a las expectativas de padres y alumnos; y con capacidad real y efectiva para tomar las decisiones que permitan llevar a término el correcto desarrollo del proyecto educativo de su centro. - La confluencia de factores externos: que la Administración educativa promueva, anime y apoye la autonomía del centro con normas flexibles y adaptables en marcos de colaboración y confianza. - La adecuación de factores internos. Compromiso y responsabilidad de todos que superen las rupturas de la seguridad establecida y los desequilibrios ante situaciones de cambio. - La planificación de la gestión de procesos. Gastar tiempo en procesos. El desarrollo de la autonomía escolar necesita un proceso lento en el cual son imprescindibles los espacios de reflexión, de debate y de reinicio para: <ul style="list-style-type: none"> • llegar a acuerdos; • el establecimiento de contratos y compromisos de los acuerdos; • la evaluación e incorporación de experiencias; • aproximar los ajustes y compensar las desigualdades; • priorización de planes; • incorporar la institucionalización de medidas; • la evaluación y ajustes constantes durante todo el proceso.

4.1. Autonomía en el ámbito pedagógico

El marco normativo general de que disponen los centros educativos permite que las propuestas educativas de cada centro puedan ser originales, propias y singulares. La aplicación de herramientas como el desarrollo del proyecto educativo y curricular posibilita el desarrollo de prácticas, didácticas y proyectos específicos y particulares según las necesidades de cada centro.

La autonomía supone la adaptación y concreción de los contenidos curriculares, de la planificación de las actividades docentes, de las actividades de formación de los profesores, de los planes de trabajo para los alumnos, de los criterios e indicadores de evaluación, de las comunidades de aprendizaje y del plan de actividades complementarias y extraescolares.

4.1.1. Restricciones

- La convicción fuertemente arraigada en muchos profesores de que ni estos instrumentos, ni los principios del proyecto educativo son vinculantes para el trabajo en el aula o para quienes trabajan en el centro, sino meros instrumentos de carácter administrativo.
- La falta de tiempo para desarrollar los procesos de coordinación académica, o la escasa eficacia o la falta de compromisos para los acuerdos.
- El tiempo dedicado a la docencia directa dificulta e incluso llega a anular la posibilidad de coordinación, pues a menudo ésta supone un esfuerzo añadido.
- La falta de formación permanente del profesorado en el centro con el fin de dar respuesta a las necesidades del mismo.
- La escasez de equipos directivos que encabecen las propuestas innovadoras.
- El perfil burocrático de equipos directivos que no apoyan las iniciativas o los resultados de experiencias para la innovación y el cambio.
- Los cambios en los equipos docentes de año en año y la falta de planificación para la integración en los planes de los profesores nuevos.

- La escasa capacidad para establecer los horarios semanales debido a las rigideces y a la uniformidad de la normativa.
- Las instrucciones de inicio de curso de carácter restrictivo y uniforme que no permiten la adecuación a las exigencias de cada centro.
- El peso excesivo del libro de texto sobre las decisiones curriculares de los profesores.
- La tendencia uniformadora e involucionista que, para mantener la “unidad”, exige que se impartan los mismos conocimientos en todos los centros.
- La reiteración de planes y exigencia de plazos, a veces coincidentes, por parte de la Administración educativa: plan de convivencia, organización de las tutorías, las competencias básicas, la incorporación de las TIC, planes de emergencia, etc.
- La excesiva dependencia de las herramientas comunes a todos los centros o el uso parcial de ellas, sin tener en cuenta los contextos y recursos que explicitan los datos.
- La percepción por parte del profesorado de que se trata de propuestas episódicas y oportunistas de varios tipos, poco vinculadas entre sí y destinadas en muchos casos a su cumplimiento burocrático, sin más.
- La presencia, obligatoriedad y desconexión de la realidad cotidiana de las pruebas externas y la distorsión de su finalidad.

4.1.2. Retos y logros

- La atención a la diversidad del alumnado ha generado planes de acogida, agrupamientos de alumnos y coordinación de los apoyos de profesores propios de cada centro.
- Los procedimientos y decisiones compartidas por los equipos de profesores en metodología y recursos.
- Los sistemas propios de tutoría y orientación desarrollados por los centros.
- Las ligeras modificaciones en la estructura organizativa de los centros con la creación de equipos colaboradores y equipos para el desarrollo de proyectos.

- Las experiencias de colaboración intercentros de infantil-primaria y primaria-secundaria.

4.1.3. Propuestas

- Considerar la historia y trayecto institucional del centro, así como las condiciones del contexto social en el que se encuentra integrado.
- Aproximar los planes de intervención en relación con la autonomía del centro a la situación actual del centro.
- Informar a todos los profesores del centro de los planes y proyectos relativos a la autonomía y de los beneficios que aportarán al profesorado y al propio centro.
- Presentar los requerimientos y cambios que se van a exigir a los profesores, los apoyos que van a recibir y el beneficio de los logros en su trabajo de cada día.
- Promover el desarrollo y evaluación de experiencias que permitan flexibilizar y ajustar el horario semanal para su mejor aprovechamiento y eficacia.
- Ofertar soluciones y alternativas a la uniformidad y rigidez de espacios y tiempos mediante agrupamientos de alumnos, trabajos por proyectos, trabajos cooperativos de los alumnos, trabajos en colaboración con profesores y coordinación y corresponsabilidad de los apoyos.
- Tratar de situar las instrucciones para la organización y funcionamiento de los centros a nivel general en un ámbito flexible y de adaptación y no como algo preceptivo o impuesto.

4.2. Autonomía en el ámbito de la organización

Conviene precisar qué es lo que se entiende por organización del centro educativo. Organizar es dirigir los esfuerzos de todas las personas que constituyen un equipo de trabajo hacia la consecución de los objetivos y metas definidos en la misión y visión y concretados en la planificación del centro.

Supone, por consiguiente, proponer formas y métodos de trabajo; facilitar todo tipo de recursos –sobre todo funcionales–; crear y

animar estructuras de funcionamiento que –como una trama– proporcionan al equipo cohesión, estabilidad y satisfacción personal, y, finalmente, supervisar todo el funcionamiento.

Organización significa también ordenar el funcionamiento de las estructuras y sus responsables facilitando recursos con los que obtener los resultados esperados.

4.2.1. Organización

- a) Organización formal, emanada de la Administración pública y educativa. La legislación es un elemento fundamental en la organización de los centros. Las disposiciones legales configuran los principios y planteamientos organizativos, proporcionando uniformidad a la administración y al funcionamiento de los centros.
- b) Organización no formal o informal. Dentro de la organización escolar existen otros elementos y situaciones que matizan, condicionan e influyen positiva o negativamente en el funcionamiento de los centros. Dichos elementos y situaciones vienen dados por el contexto de cada centro, por su cultura e historia y por sus relaciones.

Organización formal	Organización no formal
<ul style="list-style-type: none"> - Es fácil de conocer. - Conforme a la norma. - Permanece en el tiempo. - Sus objetivos son concretos y conocidos. - Tendencia a la rutina, estabilidad y burocracia. - Similar en todos los centros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escondida y difícil de conocer. - Tiene sus propias normas. - Menos estable y duradera. - Objetivos no explícitos. - Puede aportar dinamismo a la organización y, por tanto, ser positiva; o puede entorpecer y condicionar, actuando de forma negativa.

4.2.2. Retos

Para que los centros educativos funcionen bien:

- Debemos buscar la confluencia de todos, pues sólo cuando logremos que los aspectos formales e informales dirijan sus esfuerzos en una misma dirección y en un mismo momento, conseguiremos hacer del centro un medio más eficaz y gratificante.
- No existen propuestas organizativas únicas o definitivas que sean válidas universalmente.
- Cada centro es una realidad única.

4.2.3. Propuestas

- Proyectos de organización y de funcionamiento de los profesores.
- Proyectos diferenciados para la organización del tiempo (horarios semanales).
- Agrupamiento de alumnos en el aula.
- Integración de profesores y profesionales de apoyo o específicos en el aula.
- Agrupamiento de alumnos inter-aulas.
- Modelos de convivencia en el aula y en el centro.
- Modelos de convivencia en actividades fuera del centro y en otros ámbitos.

4.3. Autonomía en el ámbito de la gestión de personal

Son necesarios la definición y los ajustes de la plantilla de profesores y de personal en función de las necesidades singulares del centro y de la diversidad de todo el alumnado. Sobre esta base ha de plantearse el acceso a la provisión de las plazas, teniendo siempre presentes las exigencias del proyecto educativo. Cada centro debe establecer la organización de la acogida a los nuevos profesores y su inclusión en la organización institucional y en las funciones del profesorado.

También han de planificarse las sesiones de información, sensibilización y compromiso de los nuevos profesores con las peculiari-

dades organizativas del centro y los modos de gestión del aula, así como la integración de los nuevos profesores en la organización no formal del profesorado.

4.3.1. Restricciones y retos

- El actual concurso de traslados de los profesores es totalmente inadecuado para la autonomía.
- La constitución de equipos docentes en los centros está más condicionada por normas burocratizadas y estándar que por las necesidades reales y específicas del centro.
- El proyecto educativo del centro debería formar parte de algún modo del acceso de todo el personal: profesores técnicos, administrativos e incluso conserjes.
- Se reclama más capacidad de los equipos directivos para intervenir en la selección y continuidad de los profesores, y en relación con los proyectos y planes.
- Más capacidad también de los equipos directivos para promover la remoción de aquellos profesores o profesionales que dificultan e impiden el desarrollo de planes y proyectos del centro como parte del proyecto educativo.
- Los planes estratégicos ofrecen posibilidades para la incorporación de profesores al claustro del centro, con objetivos y funciones precisas.

4.3.2. Propuestas

- Iniciar y evaluar experiencias de selección por parte del equipo directivo, órganos de gobierno de los centros y personal local o de servicios de la comunidad para incorporar un pequeño grupo de profesores al centro con el fin de desarrollar proyectos que formen parte del proyecto educativo general, o bien planes concretos de mejora.
- Promover ante la Administración educativa la movilidad del profesorado en el centro.
- Favorecer la promoción horizontal de personas que desarrollan buenas prácticas.

- Remover (en casos no extremos) a personas que desarrollan prácticas incompatibles con el buen funcionamiento y calidad del centro.
- Incentivar los estímulos y modificar los estados de “inmunidad e impunidad” en una reivindicación de una evaluación justa por parte del profesorado.

4.4. Autonomía en el ámbito económico y de recursos

Es necesario que se distingan claramente las partidas para gastos de funcionamiento ordinario (en material didáctico y de gestión del aula) y para administración, burocracia y comunicaciones; además de la consignación y justificación, por separado, de la asignación de otros recursos presupuestarios en función del desarrollo de proyectos en el centro.

Por otra parte, la incorporación y asignación de recursos económicos o materiales procedentes de organizaciones que no pertenezcan a la Administración educativa han de estar sujetas al control social.

4.4.1. Restricciones y retos

- La normativa referida a la gestión económica de los centros ha de ser equiparable sin más a los modelos de gestión pública y permitir la necesaria agilidad en la distribución de los recursos.
- Los centros han de disponer de los medios y recursos necesarios para desarrollar el proyecto educativo, contemplando cada realidad y contexto concretos, y no exclusivamente la ratio del número de profesores y número de alumnos.
- Con carácter general se constata que las asignaciones económicas a los centros no son suficientes.
- Ha aumentado –sobre todo en secundaria– la capacidad de los centros públicos para gestionar los presupuestos de una manera más flexible y adecuada a sus necesidades y proyectos.
- Los planes estratégicos permiten un incremento diferenciado de asignaciones económicas en función de los proyectos y necesidades particulares.

- Los proyectos de formación en centros suponen el incremento de dotación económica, no sólo para la formación, sino para la adquisición de recursos destinados al centro en el desarrollo del proyecto.
- En algunos casos, la participación económica de las AMPAS constituye una magnitud respetable en relación con las aportaciones ordinarias, lo que supone una gestión económica totalmente autónoma sin menoscabo de su control social.

4.4.2. Propuestas

- Asignar recursos económicos a los centros para la formación del personal.
- Asignar directamente a los centros dinero líquido para pequeñas obras y mantenimiento (descentralizado).
- Asignar recursos a los centros para la adquisición de material didáctico y equipamiento (alternativa a los libros de texto gratuitos).
- Determinar compensaciones económicas para los centros en situaciones singulares de especial dificultad o que precisan de proyectos de mejora concretos.
- Puesta en marcha de experiencias de gestión económica coincidentes con las de la Administración pública, descargando así la burocracia.

4.5. Conclusión

La planificación y los proyectos que supongan el desarrollo de la autonomía en cualquiera de estos cuatro ámbitos no tienen por qué ser coincidentes ni sucesivos; como tampoco el grado de autonomía puede ni tiene que ser el mismo en los cuatro ámbitos. No obstante, parece claro que no hay avance en un ámbito de autonomía que no tenga repercusión en los otros tres; de ahí que las características y exigencias de cualquier proceso hayan de ser *vinculantes, dependientes, subordinadas y cohesivas*.

5. Promotores y agentes de la autonomía de los centros

5.1. Directores

Los directores y los equipos directivos son imprescindibles para el logro de una mayor y eficaz autonomía de los centros: son los líderes para provocarla y los líderes para desarrollarla.

En las páginas siguientes ofrecemos los resultados de una encuesta dirigida por Joan Teixidó en las *XVII Jornadas Estatales del Forum Europeo de Administradores de la Educación de España* (Toledo, 2007). Se trata de datos presentados por más de 200 directores con un alto grado de autonomía y con una amplia y constata-da trayectoria de experiencia y buenas prácticas.

Competencias	Algunos comportamientos observables
Compromiso ético	<ul style="list-style-type: none"> - Se siente comprometido con los objetivos del centro. - Desarrolla su trabajo consecuentemente con los valores morales y las buenas costumbres. - Evalúa las repercusiones que se derivan del ejercicio de la función directiva desde una perspectiva ética. - Respeta los derechos de las personas. - Cumple con los compromisos contraídos, tanto profesionales como personales. - Íntegro y cabal.
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> - Muestra suficiencia en las tareas que realiza, sin necesidad de supervisión. - Decide y lleva a cabo las cuestiones que son de su competencia, sin dejarse condicionar por intervenciones o interferencias externas que puedan condicionar su resolución. - Se muestra confiado en sí mismo.
Energía	<ul style="list-style-type: none"> - Actúa de manera proactiva. - Marca el ritmo de los acontecimientos mediante acciones concretas, no sólo palabras. - Muestra capacidad para modificar las rutinas de la organización. - Muestra capacidad para trabajar duro en situaciones cambiantes, con interlocutores diversos, en jornadas laborales prolongadas.
Fortaleza interior	<ul style="list-style-type: none"> - Se muestra sereno en circunstancias adversas. - Justifica o explica los problemas, los fracasos o los acontecimientos negativos. - Es firme y constante en los propósitos. - Comunica las intenciones y los sentimientos de manera abierta y noble. - Actúa de manera coherente con lo que piensa y declara. - Es honesto incluso en negociaciones difíciles con agentes externos. - Es sensato y moderado en la aplicación de la norma. - Transmite credibilidad.
Organización	<ul style="list-style-type: none"> - Establece claramente los objetivos. - Delimita funciones, tareas y responsabilidades aprovechando los valores de las personas. - Asigna los recursos necesarios para realizar el trabajo. - Vela por la coordinación entre las diversas unidades. - Supervisa el trabajo realizado por las diversas unidades: ciclos, departamentos, comisiones.

(Continuación)

Competencias	Algunos comportamientos observables
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> - Influye en las personas para conducir al grupo hacia un determinado fin. - Comunica de forma convincente visión de futuro. - Transmite entusiasmo e ilusión. - Motiva a las personas a comprometerse en proyectos. - Inspira confianza y confía en el equipo docente. - Ampara al profesorado ante situaciones de abuso. - Se constituye en modelo y referente para los demás. - Delega responsabilidades.
Control emocional	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene dominio de sí mismo. - Mantiene controladas las propias emociones. - Evita reacciones negativas ante provocaciones, oposición y hostilidad. - Es resistente al trabajo en condiciones de estrés.
Desarrollo personal	<ul style="list-style-type: none"> - Analiza críticamente su comportamiento. - Es consciente de sus fortalezas y reconoce sus debilidades. - Selección y asiste a acciones de formación adecuadas a sus necesidades. - Se plantea retos de mejora profesional. - Se plantea y ensaya nuevos comportamientos ante situaciones de dificultad. - Piensa y actúa con sentido común.
Autogestión	<ul style="list-style-type: none"> - Planifica el uso del tiempo. - Establece prioridades, programa actividades, prevé imprevistos. - Ejecuta con disciplina lo previsto. - Delimita el tiempo profesional y el personal. - Controla el estrés.
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Se dirige a otras personas y se integra en un grupo de manera efectiva. - Formula preguntas u observaciones dirigidas al núcleo de la cuestión. - Se comunica con claridad y precisión. - Alienta el intercambio de informaciones e ideas. - Muestra interés por las personas. - Mantiene informadas a las personas que pueden verse afectadas por una decisión. - Es hábil explicando las razones que le han llevado a tomar una decisión. - Es sensible a los consejos y puntos de vista de los demás.

Continúa 

(Continuación)

Competencias	Algunos comportamientos observables
Adaptación al cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Anticipa las necesidades, prevé los riesgos y genera respuestas. - Comunica su visión acerca de la estrategia ante lo imprevisto y busca el compromiso de los colaboradores. - Modifica la propia conducta para alcanzar determinados objetivos cuando surgen dificultades. - Es versátil. - Imagina situaciones, escenarios, procesos y estructuras originales.
Trabajo en equipo	<ul style="list-style-type: none"> - Fomenta la comunicación, la colaboración y la confianza mutua entre los miembros del equipo directivo y del equipo docente. - Crea ambiente de trabajo amistoso. - Plantea el trabajo individual en función de su contribución al logro de un objetivo común. - Resuelve los resultados con los demás. - Fortalece el espíritu de equipo y genera adhesión al equipo.
Desarrollo personal de colaboradores	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuye al desarrollo profesional y personal de los miembros del equipo directivo y del claustro. - Ayuda a los colaboradores a identificar sus puntos débiles y a plantearse retos de mejora. - Asesora y anima a sus colaboradores.
Resolución de problemas	<ul style="list-style-type: none"> - Identifica las dificultades clave (tanto externas como de la propia organización) de una situación compleja. - Recaba y contrasta información. - Analiza y pondera las diversas alternativas. - Elabora y propone estrategias de actuación oportunas en el tiempo. - No se siente vulnerable cuando le toca afrontar situaciones difíciles.

----->
Continúa

(Continuación)

Competencias	Algunos comportamientos observables
Orientación al aprendizaje de los alumnos	<ul style="list-style-type: none"> - Pone énfasis en el aprendizaje de los alumnos como factor determinante en la toma de decisiones. - Planifica la actividad del centro en función de las actividades de enseñanza-aprendizaje. - Encamina el análisis en profundidad de los resultados escolares. - Procura conocer y contribuir a la resolución de los problemas de las familias y de los alumnos.
Participación	<ul style="list-style-type: none"> - Fomenta la participación de los diversos segmentos de la comunidad educativa. - Plantea abiertamente los conflictos para optimizar la calidad de las decisiones tomadas buscando el compromiso de las partes. - Considera y es respetuoso con los argumentos e intereses de las partes.
Relaciones interpersonales	<p>Desarrolla y mantiene una amplia red de relaciones con personas cuya cooperación es necesaria, tanto en el interior del centro (profesorado, alumnado y PAS) como en el exterior (familias, administraciones, sindicatos, entidades sociales, etc.).</p>
Otras	

5.2. Profesores autónomos

Es importante analizar el papel de los profesores, no en abstracto o como profesionales, sino como trabajadores, e introducir nuevas variables directamente basadas en el estudio de las personas en su lugar de trabajo –en este caso, en los centros educativos–. Y no basta con los *inputs* (aptitudes, conocimientos, rasgos de personalidad); también debe considerarse cómo se integran en el proceso interno que conduce a la acción: en la planificación (antes), en la puesta en práctica (durante) y en los resultados que se desprenden (*outputs*).

Los factores que determinan el comportamiento de las personas en la organización van más allá de los rasgos de personalidad o de las habilidades. Es necesario que se den una serie de componentes (Pereda, Berrocal y López (2002: 48), entre los que se incluyen:

- *saber*: disponer de los conocimientos necesarios;
- *saber hacer*: la capacidad de poner en práctica los conocimientos a través de las habilidades y destrezas;
- *saber estar*: la adopción de los comportamientos adecuados a la situación en función de las normas o los usos de cada organización;
- *querer hacer*: interés o motivación para pasar a la acción;
- *poder hacer*: estar en posesión de los medios necesarios para llevar a cabo la acción.

La acción competente del profesor autónomo se caracteriza por la capacidad de identificar los recursos que tiene a su alcance (conocimientos, aptitudes, actitudes, valores, informaciones, rasgos de personalidad, habilidades, etc.) y de movilizarlos y ponerlos en acción cuando la situación lo requiera. Todo lo cual es necesario, pero no suficiente. Para actuar de forma competente y autónoma es preciso manejar el uso integrado de los diversos recursos y demostrarlo en tiempo real en el transcurso de la acción.

Deben tomarse decisiones que guíen la acción en función del significado que cada persona otorga a los sucesos (hechos, palabras, silencios, gestos, movimientos...) que tienen lugar en cada momen-

to. Ello exige formación específica, capacidad de reflexión en la acción y autocontrol: un proceso lento y continuo que ha de construirse desde la seguridad en uno mismo.

Según Spencer y Spencer (1993), son cinco los aspectos básicos de un profesor competente y autónomo:

- *Aptitudes y habilidades* o la capacidad de la persona para llevar a cabo una actividad: Razonamiento numérico, elaboración de un proyecto, plantear preguntas, procurar respuestas, etc.
- *Rasgos de personalidad*: Predisposición a comportarse y reaccionar de una manera determinada (resolución, motivación, autocontrol, impulsividad, resistencia al estrés, control de las urgencias).
- *Conocimientos técnicos*: Referidos a la materia (didáctica, metodología, recursos y materiales) y a la convivencia y relaciones personales, conocimiento del sistema educativo, del proyecto educativo del centro, legislación, etc.
- *Concepto de uno mismo*: Concepto de diversos factores mentales (actitudes, valores, autoimagen, creencias sociales con las que se siente comprometido, participación y trabajo en colaboración con los compañeros, trabajo en equipo, corresponsabilidad en el centro, sentido de pertenencia, reconocimiento de los errores, aceptación de las limitaciones, superación del miedo a equivocarse).
- *Motivos*: Formas de pensar que impulsan u orientan la conducta de una persona, identificación con el proyecto educativo y con el trabajo diario, reconocimiento social de su esfuerzo, dedicación y logros, progreso en la carrera profesional.

A estos cinco aspectos se podría añadir, a mi juicio, el rasgo siguiente:

- *Motivación*: Por la mejora, por el interés por hacer las cosas bien, por implicarse en la mejora de los resultados; por el poder (que hace referencia al deseo de ejercer un dominio

desde su posición en la organización); por la capacidad para colaborar con otros componentes de la organización; por la capacidad de influir en la organización; por la pertenencia (una necesidad de tipo social, relacionada con el trabajo en equipo, con la necesidad de ser aceptado por el grupo, de influir en el grupo y compartir las decisiones, de corresponsabilizarse del reconocimiento social del centro).

PERFIL DEL PROFESOR AUTÓNOMO

Competencias	Algunos comportamientos observables
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> - Muestra suficiencia en las tareas que realiza. - Se muestra confiado en sí mismo.
Autogestión	<ul style="list-style-type: none"> - Planifica el uso del tiempo. - Establece prioridades, programa actividades, prevé imprevistos.
Adaptación al cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Anticipa las necesidades, prevé riesgos y genera respuestas. - Imagina situaciones, escenarios, procesos y estructuras originales.
Desarrollo personal	<ul style="list-style-type: none"> - Es consciente de sus fortalezas y reconoce sus debilidades. - Se plantea retos de mejora profesional.
Compromiso ético	<ul style="list-style-type: none"> - Se siente comprometido con los objetivos del proyecto educativo del centro. - Cumple con los compromisos contraídos en el trabajo en equipo con sus compañeros.
Orientación al aprendizaje de los alumnos	<ul style="list-style-type: none"> - Pone énfasis en el aprendizaje de los alumnos. - Participa en la planificación de las actividades de enseñanza-aprendizaje del centro. - Actúa y colabora en el logro de la mejora educativa del centro.
Trabajo en equipo	<ul style="list-style-type: none"> - Plantea su trabajo como contribución al logro del objetivo común del centro. - Comparte los problemas y los resultados con sus compañeros.
Gestiona adecuadamente el aula	<ul style="list-style-type: none"> - Se asegura de que todos los alumnos del aula siguen las actividades propuestas.
Construye un clima vivo de aprendizaje en el aula	<ul style="list-style-type: none"> - Cuida de las relaciones interpersonales. - Es motivador y creativo.

PERFIL DEL PROFESOR AUTÓNOMO (Continuación)

Competencias	Algunos comportamientos observables
Aprende con los alumnos	<ul style="list-style-type: none"> - Utiliza y comparte los recursos didácticos. - Propone y maneja los recursos tecnológicos con los alumnos.
Atiende a la diversidad	<ul style="list-style-type: none"> - Contruye agrupamientos y trabaja en cada uno de ellos. - Atiende a los distintos ritmos y estilos de aprendizaje de los alumnos.
Desarrolla el sentido de pertenencia al aula y al centro	<ul style="list-style-type: none"> - Elabora con los alumnos las normas y compromisos en el aula. - Programa con los alumnos el carácter significativo del aula para el centro.
Afronta las situaciones conflictivas	<ul style="list-style-type: none"> - Afronta las situaciones de conflicto o posconflicto como parte de su tarea diaria, como inherentes a su condición de profesor.
Establece relación de empatía con todos los alumnos	<ul style="list-style-type: none"> - Asume que, si no existe una relación de empatía con el alumno, hay muchas dificultades para el aprendizaje.

Es preciso que el profesor autónomo impulse un papel más activo por parte de quien aprende. Piaget, Montessori y Freinet, Vigostky, Brunner, Dewey y Freire pusieron énfasis en el aprendizaje experimental y en la importancia del contexto social en el que se desenvuelve el alumno-persona. Desde estos clásicos, el profesor es más un mediador o un facilitador. Decía Freire: “No es la educación lo que nos hace educables, sino nuestra conciencia de ser incompletos”.

Andreas Schleicher (2004), responsable del Informe PISA, enfatiza el papel fundamental del profesorado en el avance en la educación:

1. Los profesores han tenido una visión estratégica sobre la educación y cuentan con unos objetivos claros acerca de lo que deben aprender los alumnos para tener éxito en el presente y en el futuro.
2. Cuando los profesores aceptan muchas responsabilidades los centros y los países mejoran en sus rendimientos.
3. En los centros y países con mejores resultados los profesores son los responsables del éxito de los alumnos.

En conclusión, el profesor es determinante para el aprendizaje del alumno. Determinante, sobre todo, por la calidad de la relación profesor-alumno; o, mejor aún, de la relación alumno-profesor. Tal es la importancia de esta relación de empatía que el profesor Rob Walter argumenta: “El currículo es lo que sucede entre un docente y cada uno de sus alumnos”.

6. La autonomía: oportunidad para la innovación y el cambio

La autonomía de los centros y de los profesores se ha convertido en un referente común en la teoría de la innovación y el cambio. Fullan (1998) ha llevado a cabo una revisión de su evolución personal como estudioso del cambio educativo en los últimos veinticinco años:

1. En una primera época, fue la idea de *implementación* la que guió su teoría del cambio. Fullan criticaba los modelos imperantes hasta entonces y el fracaso de los mismos para provocar cambios significativos. Eran innovaciones pensadas de arriba abajo, elaboradas desde fuera y luego transmitidas sin tener en cuenta a los profesores ni los factores personales y contextuales que afectan a la implicación de una innovación. Fullan reconocía que la perspectiva continuaba siendo dependiente y lineal y reducida a la implementación de innovaciones ya pensadas.
2. La segunda época tiene que ver con el *significado* del cambio: la diferencia entre cómo se pretende el cambio y cómo lo experimenta realmente la gente. El punto de partida del cambio no debe situarse tanto en las innovaciones como en los individuos y en las instituciones.
3. La tercera época la denomina la de *capacidad de cambio*. Fullan sitúa las fuerzas fundamentales del cambio en el individuo y en el grupo y dentro de una organización y una sociedad con capacidad de aprender. La cultura institucional del centro tiene que admitir formas variadas e interactivas de personalidad y profesionalidad. Son los profesores quienes sostienen y, por tanto, pueden transformar la cultura del

centro. Afirma Fullan: “No podemos depender de esperar a que el sistema cambie... Debemos desarrollar nuestras propias capacidades para aprender permanentemente y no dejar que la vicisitudes del cambio nos depriman” (Fullan, 1998, pág. 24).

Rudduck (1994) presenta las formas de innovación que se han intentado llevar a cabo en Inglaterra, semejantes a las de otros países europeos (España entre ellos):

- a) Reforma curricular, con la que se pusieron en marcha grandes proyectos curriculares:
 - Los proyectos parecían coherentes.
 - Dejaban al profesorado en una posición pasiva.
 - Eran proyectos referidos a áreas y sólo afectaban a algunos profesores.
 - Provocaba conflictos con los profesores dentro de los centros.
 - Podían darse innovaciones aisladas sin ninguna lógica.
- b) Desarrollo curricular basado en los centros:
 - Se pensaban como procesos internos atendiendo a sus propias necesidades.
 - Eran procesos que exigían un gran despliegue de energía.
 - No siempre se disponía de suficientes recursos para dotar al proceso de coherencia interna.
 - No se establecían estrategias y procedimientos para tratar los conflictos que se pudieran generar.
- c) El desarrollo del centro como totalidad.
 - La preocupación se centra –más que en el desarrollo de programas– en la construcción de un sentido colectivo, tomando algún propósito compartido como eje del desarrollo y aprendizaje del centro.
 - Consideración del profesorado y del centro como mediadores activos en los procesos del cambio: los centros como comunidades y culturas totales.
 - Consideración del cambio como proceso continuo de aprendizaje.

- Consideración de los profesores como agentes activos del cambio.
- Como reconocimiento de la autonomía del profesorado y de los centros.

Dentro de Francia (cuya situación es similar a la de toda Europa), Dubet y Martuccelli (1998), que analizan no sólo los cambios producidos en los centros sino su “imagen social”, es decir, la forma en que éstos han sido percibidos, constatan lo siguiente:

- La idea de un currículo común y una escuela común no funciona.
- La adaptación del currículo es el reconocimiento de que vivimos en una sociedad plural con características, necesidades, aspiraciones e intereses variados.
- La sociedad y el alumnado deben ser reconocidos como diversos y plurales.
- Es obligación de los centros y profesores considerar la relación entre la diversidad y su concreción en el currículo.
- El acento ya no se pone en un currículo igual para todos, sino en un currículo para la diversidad.
- El mensaje de un currículo adaptado a la diversidad social no va dirigido sólo a los profesores, sino a la sociedad en su conjunto: vivimos en una sociedad variada y el centro debe adaptarse a ello.
- Si la sociedad es variada, los centros también han de serlo y la sociedad debe atender a esa diversidad de los centros.
- La autonomía del centro se concreta de modo que los centros funcionen como entidades con identidad propia que generen un sentido de pertenencia en un profesorado capaz de asumirlo con más intensidad y que, al sentirse más implicado, acepte responsabilidades respecto a la autonomía y se involucre más en sus principios y prácticas.
- Si cada centro asume “autónomamente” la responsabilidad de su propio proyecto educativo, ello equivale a asumir dicha responsabilidad ante la sociedad.
- Esta importancia que adquiere el centro educativo supone la trascendencia de un liderazgo capaz de promocionar formas

de trabajo en equipo, de liderar procedimientos para la elaboración y desarrollo de proyectos y de convocar e implicar a todo el profesorado.

- Si los centros se autoconsideran como unidades que se gestionan a sí mismas, son sensibles a su contexto y atienden a las demandas y expectativas dentro de un continuo desarrollo profesional e institucional, se concluye: 1) que la educación depende de la calidad de los centros, y 2) que los alumnos son lo que los centros son.

7. La autonomía del centro: oportunidad para las propuestas de mejora

La mayoría de las innovaciones y de las propuestas para la mejora de los centros se configuran como proyectos a gran escala o de “grandes” administradores, que afectan a ámbitos de la administración educativa y, en el mejor de los casos, a los equipos directivos de los centros; sin embargo, nunca suelen llegar al profesor en el aula y acaban traducándose únicamente en una nueva burocracia o en una llamada a la participación.

En realidad, la innovación y el cambio exigen una transformación en la manera de ejercer la profesión y en la organización y funcionamiento de los centros como organizaciones y lugares de trabajo. Por ello, en términos generales la mejora de la educación pasa por la reconstrucción de los centros escolares como organizaciones educativas y como lugares de innovación y formación no sólo para los alumnos, sino también para los propios profesores.

1. El centro escolar se constituye como el pilar clave de la mejora.
2. La mejora de los aprendizajes de los alumnos se hace depender de la labor conjunta de todo el centro.
3. Cada centro se dota de sus estructuras organizativas, modos de trabajo y roles para el trabajo conjunto del centro.
4. Las estrategias de intervención y la gestión del aula constituyen el último y necesario eslabón que es, a su vez, el primero.

Son varios los movimientos que coinciden en considerar al centro, entendido como organización, como la unidad del cambio:

- a) *Escuelas eficaces*. Pretende demostrar que existen centros escolares con mejores resultados frente a otros menos eficientes.
- b) *Mejora de la escuela*. Persigue generar las condiciones internas de los centros que promuevan el propio desarrollo como organización.
- c) *Reestructuración escolar*. Propone rediseñar los centros escolares, poniendo el énfasis en la gestión basada en la escuela y rediseñando estructuras organizativas y roles. Movimiento de calidad total: FQM, ISO...
- d) *Diagnóstico situacional*. Introduce la dimensión temporal en la organización: cada centro se halla en un ciclo concreto y de él hay que partir para introducir las mejoras y cambios.

Van de Ven y Poole dividen las organizaciones en cuatro grupos:

- *Teleológicos*. Con una meta a la que han de subordinarse los individuos y la organización.
- *Dialécticos*. Reconocen el mundo de intereses enfrentados.
- *Evolucionistas*. Consideran la vida como un proceso de adaptación y acomodación.
- *Ciclos de vida*. Plantean que las organizaciones nacen, se desarrollan, maduran y mueren.

8. Revisión de los proyectos educativos. Proyecto de misión compartida

En España la elaboración del proyecto educativo constituyó una imposición de arriba abajo (es decir, administración educativa-centro), carente de unas fases previas de sensibilización y motivación, y de un análisis previo de la situación y peculiaridades de cada centro. Ello desencadenó en general una actitud bien de rechazo, bien de indiferencia.

La reforma se inició con la elaboración del proyecto curricular, más próximo a los profesores, sobre todo porque las editoriales de libros de texto elaboraron tanto éstos como las correspondientes guías para los profesores de acuerdo con los requerimientos y esquemas de la reforma.

Un año después, los equipos directivos –en la mayoría de los casos– elaboraron los correspondientes proyectos educativos, esta vez tomando como referencia las guías del Ministerio y de algunos autores relacionados con el mismo, presentándolos a continuación ante el Consejo escolar y la Administración educativa para su aprobación.

Por regla general, dichos proyectos educativos han acabado convertidos en meros documentos burocráticos que se conservan en el despacho del director o en la sala de profesores. Tanto los centros como los profesores y alumnos funcionan –por decirlo de algún modo– “al margen”, de forma que el cambio nunca ha llegado a su término.

Entre los muchos factores internos que dificultan y convierten en extremadamente frágiles los procesos de cambio uno es el “modelo archipiélago”, en que trabajan los profesores; y otro, la ausencia de un proyecto común que dé coherencia a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Cada profesor vive encerrado en la pequeña isla de su aula y los escasos contactos programados para coordinar los procesos adolecen de una excesiva burocracia no exenta de escepticismo. En este contexto, cualquier cambio inducido, desde fuera o desde el propio centro, está condenado a un serio riesgo de fracaso.

La revisión del proyecto educativo pretende crear un propósito de misión compartida por todos los agentes que intervienen en el proceso educativo del centro. A nuestro juicio, si todo el personal interesado por la educación del centro interviene en la definición de esa misión, será posible crear las condiciones necesarias de compromiso colectivo, de modo que los posibles proyectos de mejora hagan de ella un soporte consistente que proporcione coherencia y sostenibilidad a los mismos.

8.1. Objetivos

El modelo *Revisión del proyecto educativo y misión compartida* persigue los siguientes objetivos:

1. Generar compromiso de cambio mediante la definición compartida de la misión del centro, que ha de concretarse en un nuevo o renovado proyecto educativo, elaborado por todos y con acuerdos y compromisos de todos, y de carácter vinculante.
2. Revitalizar los proyectos institucionales de carácter profesional para adecuarlos al nuevo proyecto educativo: proyecto curricular, organización del centro, programaciones didácticas, acción tutorial, etc.
3. Apoyos y refuerzos, actividades extraescolares, Reglamento de régimen interior y normas de aula, etc.
4. Adaptar todas las nuevas medidas a las expectativas y necesidades del centro, con la autonomía necesaria para ajustarlas a las necesidades de la diversidad de alumnos y profesores que conforman su singularidad.
5. Proporcionar coherencia a la acción educativa llevada a cabo por todos los miembros de la comunidad escolar.
6. Establecer relaciones bidireccionales con los servicios y recursos de la comunidad próxima para la colaboración y complementariedad en acciones educativas y para fortalecer el liderazgo del centro educativo en las prioridades sociales.

8.2. Fases del modelo *Revisión del proyecto educativo y misión compartida*

1. Sensibilización: Su objetivo es proporcionar a todo el colectivo (equipo directivo, profesores, profesionales y todo el personal del centro) información sobre la forma de trabajar mediante un proyecto de misión compartida como marco institucional para el cambio de la práctica docente y para su inclusión en el proyecto educativo.

2. Diagnóstico: Se pretende diagnosticar, primero, los factores, de éxito y, en segundo lugar, los principios, valores y creencias considerados por el colectivo como más importantes y logrados. Los centros educativos suelen contar con un sinnúmero de documentos institucionales que deberían sistematizar toda vida escolar. Sin embargo, en su mayoría no son sino documentos de carácter burocrático y, por tanto, archivados después de haber sido aprobados por las autoridades pertinentes. Casi nadie recuerda su contenido porque, con el paso del tiempo, la mayor parte de las personas que intervinieron directamente en su gestación o bien han cambiado de centro, o bien se han olvidado de él. Tampoco funcionan como referentes necesarios en la toma de decisiones del centro ni en la coordinación pedagógica.

El trabajo más laborioso de esta segunda fase es la lectura y sistematización de todos los principios, valores, creencias, prácticas docentes, rutinas organizativas, propuestas de acción educativa, procesos de mejora y planteamientos de todo tipo que aparecen desgranados en documentos incoherentes, descriptivos y carentes de datos. La clave está en seleccionarlos adecuadamente y conceptualizarlos.

3. Discusión y validación de los informes de diagnóstico: La fase de diagnóstico proporciona datos muy valiosos para definir hasta qué punto hay planteamientos, estrategias y realizaciones válidas en los documentos institucionales que sirven de referencia a la acción docente y educativa en general. En su validación es imprescindible implicar a todo el colectivo. Si se consigue generar debate sobre lo que es realmente importante y sobre el nivel de logro de los principios percibidos como importantes, se logrará hacer surgir el sentido de responsabilidad en el colectivo y proporcionar coherencia a su acción colectiva.
4. Elaboración de la misión compartida e inclusión en el proyecto educativo: una vez validados los informes de los expertos por el colectivo del centro, y con los datos de los acuerdos tomados como resultado del debate, cada etapa elabora el proyecto de misión compartida con la participa-

ción de todas aquellas personas que intervienen en la acción educativa en los distintos niveles de responsabilidad. No podemos considerar válido un proyecto misión si no es el producto de un esfuerzo colectivo de negociación y consenso en los mínimos.

5. Revisión de los proyectos institucionales desde el marco conceptual de la misión: El proyecto misión aporta un sustrato conceptual, de relaciones y de colaboración, que puede persuadir a los siempre remisos a asumir la disciplina de la labor colectiva y del cambio. Por otra parte, cuando se elabora con la participación de todos, el proyecto misión proporciona el soporte argumental más eficaz para revisar toda la documentación institucional y plantearse los cambios que pueden conducir a la mejora del aprendizaje, que es en último término lo que interesa a todos.
6. Definición de indicadores para el seguimiento y evaluación externa de la misión: Sin evaluación no hay resultados; o, al menos, no existe la conciencia colectiva de dónde nos encontramos y qué tenemos que rectificar y cambiar para saber hacia dónde vamos. Conocemos los resultados sólo cuando la evaluación nos proporciona los datos necesarios para identificar el alcance del nivel de éxito que nos habíamos propuesto. Por ello es fundamental crear las condiciones para que el colectivo decida los indicadores de éxito de cada uno de los principios y valores asumidos por todos, así como la agenda de evaluación de cada uno de ellos.
7. Inclusión en el proyecto educativo. Antes de incluir la misión compartida en el proyecto educativo es necesario revisar su alcance y magnitud en todos los ámbitos de actuación del centro y para todos los participantes en la tarea educativa.

En la actualidad, Manuel Álvarez se encuentra desarrollando en Madrid un proyecto de misión compartida en colaboración con 1.200 profesores y profesionales, cuyas aportaciones resultarán de enorme interés.

9. Propuestas de mejora desde y para la autonomía

Cada centro tiene sus propias necesidades, por lo que de nada sirven las soluciones globales ni el asesoramiento externo o proporcionado *on-line*. En las XX y XXI Semana Monográfica de la Educación de Santillana, el profesor David Hopkins, miembro de la Cátedra de Liderazgo Internacional del *HSBC International Networking for Educational Transformation* y del Centro de Liderazgo del Instituto de Educación de la Universidad de Londres, afirmaba: “Después de diez años en el Ministerio de Educación y cuatro con el primer ministro Tony Blair, tengo que reconocer mi error durante muchos años: los centros no mejoran aumentando el número de profesores e incrementando su dotación económica y recursos”.

Hopkins establece los siguientes tipos de centro:

- centros líderes;
- centros exitosos que mejoran por sí mismos;
- centros exitosos con variaciones internas;
- centros con bajo rendimiento, centros con escaso logro;
- centros por debajo de mínimos.

Para ascender en dicho escalafón, Hopkins propone los siguientes puntos de partida:

- cada centro es un gran centro;
- todos los padres quieren el mejor centro;
- cada centro es el que tiene que liderar su reforma;
- hay que apoyar a los líderes de la reforma en el centro y asumir los retos reales que ello implica;
- hay que buscar y recibir, a lo largo de todo el proceso, el asesoramiento necesario por parte de directores de éxito, de asesores expertos en cada una de las necesidades del centro y de profesores de éxito en centros de éxito.

Los *principios básicos* que habría que asumir para desarrollar la mejora por la autonomía del centro serían:

- Centrarse de forma sistemática en la enseñanza y el aprendizaje.
- Basar la actividad en la mejora y mostrar evidencias de la misma, tanto cuantitativas como cualitativas.
- Dedicar tiempo compartido al trabajo y a la investigación colectiva.
- Planificar espacios y tiempos para la adaptación del currículo y del repertorio de metodologías y recursos.
- Fomentar el sentimiento de pertenencia al centro y desarrollar el liderazgo del centro.
- Incorporar la mejora a las estructuras y prácticas de la organización.
- Implicarse en la colaboración de todos en el centro y desarrollar la “práctica” de la misma.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La autonomía de los centros sólo puede residir en el liderazgo del centro. ¿Hay confianza en ese liderazgo? ¿Las actuales estructuras de responsabilidad y gobierno apoyan suficientemente ese sistema de liderazgo? Lo cierto es que hay posibilidades, y contamos con la oportunidad de aprovechar para ello el desarrollo de la LOE. Las Administraciones educativas tienen la posibilidad de profundizar, ahondar y avanzar en la autonomía de los centros educativos: una posibilidad que la sociedad civil tendría que exigir como un deber y una alta responsabilidad, puesto que altas son también las metas que hay que alcanzar y profundos los abismos si permanecemos impertérritos ante la situación actual y ante los necesarios cambios en la educación, los cuales *sólo pueden desarrollarse e incorporarse en los centros educativos*.

Reivindicaba Freinet la autonomía del maestro para pensar, para imaginar la pedagogía; nosotros reivindicamos la autonomía de los centros para decidir sobre los temas de los que son responsables ante la comunidad educativa y la sociedad.

Cuando Bill Gates acusó a los institutos estadounidenses de obsoletos, no se estaba refiriendo con ello a unos centros defectuosos, deteriorados o faltos de recursos, sino a su inadecuado

diseño a la hora de afrontar la tarea de educar a los alumnos de este siglo.

Como decíamos hace ya unos años, la realidad es que maestros y profesores del siglo XX enseñan contenidos del siglo XIX a alumnos del siglo XXI. A este respecto Spencer Kagan apunta: “Los profesores enseñan en la forma en que ellos aprendieron, y enseñan para otra época; los colegios preparan a los alumnos para el pasado”.

Lo que nosotros reivindicamos son centros educativos del siglo XXI con alumnos del siglo XXI, con profesores del siglo XXI, con una organización y unos recursos del siglo XXI y unas expectativas tanto para el presente como para el día de mañana.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, M.: *Evaluación europea de la educación: diversidad y confluencia. Un estudio interpretativo de la autonomía de los centros educativos*. Madrid, INCE, 1999.
- ANTÚNEZ, S.: *Claves para la organización de los centros escolares*. Barcelona, Horsori, 2001.
- BOLÍVAR, A.: *Los centros educativos como organizaciones que aprenden*. Madrid, La Muralla, 2000.
- BOLÍVAR, A.: Domingo, J. (eds.): *Prácticas eficaces de enseñanza*. Madrid, PPC, 2007.
- CABADA, J.M.: "La autonomía de los centros escolares". *Comunidad escolar*, núms. 810, 811 y 812, 2007.
- CEMBRANOS, F.: *Grupos inteligentes: teoría y práctica del trabajo en equipo*. Editorial Popular, 2003.
- CONTRERAS, D.J.: "¿Autonomía por decreto? Paradojas en la redefinición del trabajo del profesor". *Education Policy Analysis Archives*, 1999.
- ___: *La autonomía escolar. Una perspectiva crítica*. Akal, 2001.
- DUBET, F.: *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Ed. Gedisa.
- DUBET, F.; MARTUCELLI, D.: *En la escuela: sociología de la experiencia escolar*. Madrid, Losada.
- ESTRUNCH, J.: "Autonomía escolar ¿para qué?". *Cuadernos de pedagogía*, nº 362.
- FULLAN, M.: *Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa*. Madrid, Akal, 2002.
- ___: *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona, Octaedro, 2002.
- ___: *Liderazgo en una cultura de cambio*. Barcelona, Octaedro, 2002.
- GIMENO, J.: "La desregulación del currículo y la autonomía de los centros escolares". *Signos*, nº 13, 1994.
- ___: *La calidad del sistema educativo desde los datos que conocemos. El sistema educativo. Una mirada crítica*. Praxis, 2004.
- HOPKINS, D.: *Las escuelas eficaces: clave para mejorar la enseñanza*. Buenos Aires, Santillana, 1997.

- ___: "Hacia escuelas eficaces para todos" en *Manual para la formación de equipos docentes*. Madrid, Narcea, 2001.
- ___: "Revitalizar el potencial del liderazgo del sistema". *XXI Semana Monográfica de Santillana*. Madrid, 2006.
- IMBERNON, F.: *La formación permanente del profesorado. Nuevas ideas para formar en la innovación y en el cambio*. Barcelona, Grao, 2007.
- LÓPEZ, J.: *El centro educativo y el concepto de autonomía*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, 2007.
- Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE*. Santillana y Ministerio de Educación y Ciencia, 2007.
- PEREDA, S., et al.: "Gestión de recursos humanos por competencias y gestión del conocimiento". *Dirección y organización*, nº 28, 2002.
- RUDDUK, J. *Cómo mejorar tu centro escolar dando la voz al alumno*. Morata, 1987.
- ___: *Reflexiones sobre el problema del cambio en las escuelas*. Málaga, Aljibe, 1994.
- SANTOS, M.A.: *Enseñar o el oficio de aprender. Organización escolar y desarrollo profesional*. Buenos Aires, Homo Sapiens, 2001.
- SPENCER, L.M.; Spencer, S.M.: *Competent at work*. John Wiley and Sons, 1993.

III

**LOS SINDICATOS DE ENSEÑANZA ANTE EL DESAFÍO
DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR EN ESPAÑA**

ANTONIO AMATE
Secretario General
Federación de Enseñanza de USO

Me gustaría aclarar, ante todo y en primer lugar, que el enfoque con el que desde USO trabajamos el aspecto de la autonomía pasa por considerar a ésta no como una finalidad, sino como un medio más de cualquier política educativa, cuyo objetivo básico ha de ser siempre contribuir a la mejora y eficiencia general del sistema educativo y, en particular, del servicio que se ofrece a los usuarios finales, es decir, a los alumnos y a sus familias.

Lo cierto es que la autonomía escolar está de moda: en debates, mesas redondas y revistas especializadas se la presenta como una necesidad y como una solución. No obstante, cuenta también con sus detractores, quienes la consideran un virus troyano destinado –por ejemplo– a privatizar y destruir la escuela pública. Las expectativas que la autonomía ha venido creando hasta ahora responden únicamente a la presión mediática y social provocada por la constatación de los bajos niveles que ofrece nuestro sistema educativo y que corroboran las últimas encuestas internacionales, como las de PISA y la OCDE. Es inevitable, pues, que el *establishment* educativo se vea obligado a dar respuesta a dicha presión social. El problema reside en que, en lugar de realizar un riguroso análisis de la situación, lo que se busca es –como casi siempre– una solución fácil de efectos inmediatos. Y es aquí donde entra en juego la autonomía escolar, la cual, alimentada como argumento y como tratamiento de choque, acaba transformándose en una especie de mitificación.

En realidad, desde la LODE hasta la LOE, pasando por LOGSE, LOPEG y LOCE, la normativa legal descansa sobre una postura fuer-

temente dirigista y sobre parecidos supuestos organizativos. De hecho, sólo se limita a plantear de modo más o menos abierto el escaso margen de decisión, y aun de acción, que queda reservado a la institución escolar, descontando antes a) el ordenamiento general del Estado y b) los ordenamientos particulares –hasta ahora bastante puntillosos– de las respectivas Comunidades Autónomas. Si la institución escolar no tiene apenas nada que decidir sobre la selección de su profesorado y sobre la elaboración de su plan de estudios; si tanto el calendario como la entidad de las actividades escolares son dictadas milimétricamente por las Administraciones de las que dependen y, además, el escaso presupuesto ya viene asignado por fuertes necesidades, y si el control sobre todos estos aspectos depende, en definitiva, de funcionarios exteriores de la Comunidad Autónoma, ¿qué grado de participación efectiva en la organización y dirección del centro compete a esos numerosos componentes de los equipos directivos, Consejos escolares y claustros de profesores?

No cabe duda de que costará –y mucho– que en las escuelas españolas se afiance un estilo verdaderamente autónomo, responsable y efectivo: tanto los viejos hábitos del anterior Estado a 1978 como el afán centralizador de la Consejería de Educación autonómica seguirán haciéndolo escasamente posible.

Me voy a permitir recordar que el significado de autonomía no es otro que el de capacidad de decisión y, por tanto, de responsabilidad, de donde se deduce que, para nosotros, el modelo organizativo de dirección y liderazgo en los centros docentes y sus correspondientes implicaciones laborales sean cuestiones de gran interés. No debemos olvidar que cuando en España hablamos de centros escolares nos estamos refiriendo a tres redes claramente diferenciadas: la red de centros públicos, la red de centros privados concertados y la red de centros privados no concertados; y que cuando hablamos de autonomía de centros –tomando el término *autonomía* en sentido amplio–, los centros privados no concertados son los que cuentan con un mayor grado de autonomía; por tanto, las cuestiones más polémicas que suscita la palabra autonomía de centros escolares se refiere, en primer lugar, a la red de centros públicos, y también, aunque de otra manera, a la red de centros privados concertados.

Con respecto a los colegios privados no concertados, tanto el papel del profesorado como el del personal asalariado están claramente subordinados a la titularidad del centro, que es quien ejerce como patrono. La LOE no va más allá de las restricciones básicas que impone la concesión a estos centros de la autorización administrativa normal y exigible para que puedan impartir una formación reglada que conduzca a la obtención de un título oficial. Todos los demás aspectos quedan al libre albedrío del titular del centro. La participación del profesorado en los equipos directivos y en la toma de decisiones está pactada desde el punto de vista laboral y económico por la negociación colectiva y, en último término, por un acuerdo particular entre la propiedad y los trabajadores.

Algo cambia la situación cuando se trata de los colegios concertados. Al tratarse de la empresa privada, la titularidad es quien ostenta y ejerce la dirección pedagógica y de gestión; sin embargo, el régimen de concierto impone ciertas restricciones a su autonomía. Así, por ejemplo, la LODE de 1985 ya establecía que los centros concertados debían tener un Consejo escolar con una determinada fisonomía y competencias. Asimismo, definía la figura de una dirección y dejaba al Reglamento de régimen interno de cada centro la composición de su equipo directivo –es decir, si existían subdirector, jefe de estudios, jefe de departamento, etc–. Cosa bien distinta es la remuneración de estas responsabilidades, así como la adquisición de la formación básica que deben tener quienes las ejercen. Al encontrarse dichos centros bajo el régimen de pago delegado, la negociación colectiva aporta unas tablas salariales cuyo nivel de concreción negocia después cada Administración autonómica, dando lugar a un mapa final bastante variopinto. Como es habitual, los equipos directivos de los centros concertados tienen importantes diferencias salariales con respecto a sus colegas de la enseñanza pública y, además, no consolidan estos complementos económicos en ningún caso. El papel del profesorado, con la excepción de las cooperativas, es el de mero colaborador con la titularidad de los centros.

Entre las cuestiones de actualidad más polémicas e importantes que afectan a estos centros me gustaría señalar una importante y otra subsidiaria. La primera es que, mientras la legislación dice favorecer la autonomía de los centros, se están produciendo claras señales de

alerta sobre presiones para reducir el grado de autonomía de los centros privados concertados, empezando por la intrusión en su propio ideario y proyecto educativo. Y la segunda, que también la función directiva o de los equipos directivos de los centros concertados necesita un reconocimiento económico que hoy en día dista mucho de satisfacer las aspiraciones de cualquier profesor.

Con respecto a la escuela pública, junto a los temas más polémicos quiero indicar también algunos ejes que, en nuestra opinión, resultan esenciales. En España hay centros públicos muy bien gestionados, como hay centros privados con una gestión claramente deficiente; sin embargo, la cuestión –sobre todo en la escuela pública– estriba en saber si una mayor autonomía de los centros acabará redundando en una mayor calidad del servicio que ofrece. Cuestión esta –repito– esencial para nosotros. ¿Por qué? Porque el objetivo ha de estar centrado, siempre y principalmente, en el derecho de los alumnos a recibir la mejor educación posible, independientemente de la escuela de que se trate, ya sea pública o no, ya se encuentre en una ciudad o en una población rural, o en determinado barrio de una ciudad determinada.

En todos los casos, la autonomía ha de referirse a los ámbitos siguientes:

- 1) *Ámbito pedagógico.* El ejercicio del liderazgo pedagógico que la LODE atribuye a los centros exige profundizar en la adaptación del currículo a la diversidad del alumnado que ocupa las aulas. Y, desde nuestro punto de vista, se debería garantizar la organización de diferentes metodologías aplicadas a las realidades diversas, potenciar la singularidad de los proyectos educativos de centro e incentivar de alguna manera también la innovación. En este sentido la polémica nace de la tentación de que dicho objetivo derive hacia la privatización encubierta del currículo, adaptándolo a la demanda y diversificando los centros de tal manera que ello implique o llegue a implicar una segregación del alumnado. Nada más lejos de nuestra pretensión: de hecho nos oponemos frontalmente a que haya centros *para los más listos* y centros *para los menos listos*.

- 2) *Ámbito organizativo y de funcionamiento.* A nuestro entender, los Reglamentos de organización y funcionamiento deben posibilitar estructuras organizativas más flexibles para atender la diversidad de cada centro, así como desarrollar claramente las diferentes funciones de los órganos de gobierno. La ejecución le corresponde al equipo directivo y la de coordinación y participación al claustro y al Consejo escolar, y ambas deben complementarse y no anularse, asegurando así el desarrollo eficaz del proyecto de dirección. En este aspecto, la polémica se origina en la pregunta: ¿a quién se está dando más poder cuando se habla de autonomía? ¿Quién es el sujeto que la ostenta: el director del centro, el Consejo escolar o la comunidad educativa? Evidentemente, no pretendemos que se quite algo a alguien para dárselo a otros, como tampoco defendemos que se imponga en la escuela pública la mera imitación del modelo de dirección propio de la empresa privada, es decir, un modelo de tipo gerencial y de corte claramente anglosajón.
- 3) *Ámbito personal.* La LOE en su artículo 123 establece que “para el cumplimiento de sus proyectos educativos los centros públicos podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos del trabajo del centro, de acuerdo con las condiciones que establezcan las Administraciones educativas”, lo cual debería reflejarse de alguna forma y progresivamente en alguna definición de plantillas, en los perfiles profesionales, interinos y sustitutos, en la evaluación de personal, etc. Este punto resulta extraordinariamente polémico, ya que alerta sobre el peligro de laboralización del funcionario público docente. De hecho, aquí sí se puede descubrir una sintomatología de intento premeditado de privatización de la escuela pública. Dicha polémica tiene como telón de fondo la cuestión de si es compatible realmente una auténtica autonomía con el régimen funcionarial docente actual.
- 4) *Ámbito económico y de recursos.* Tal y como establece la LOE en el artículo 122, las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados cen-

tros en razón de los proyectos. De nuevo se abre una tímida posibilidad para el desarrollo de la autonomía; sin embargo, es necesario distinguir entre los presupuestos para los gastos de funcionamiento ordinario, que deberían incrementarse significativamente, y la asignación de otros recursos presupuestarios para nuevos proyectos. Asimismo, entendemos que la normativa referida a la gestión económica de los centros debería permitir a éstos la necesaria agilidad en la distribución y uso de los recursos.

LUIS CASTILLEJO
Responsable de Enseñanza Pública
Federación de Enseñanza de CCOO

No cabe duda de que la palabra *autonomía* está de moda. Basta con abrir la prensa escrita más reciente para leer declaraciones como las del expresidente Felipe González, quien reconoce que el éxito de nuestro país se debe en buena parte al Estado de las Autonomías. Y es cierto que el Estado de las Autonomías ha supuesto para nosotros un importante avance. Pero también es cierto que en momentos como este quizá sea conveniente sacar a colación con más frecuencia la palabra *corresponsabilidad*.

Ante todo empezaré por poner de manifiesto nuestra postura favorable y nuestro acuerdo con los aspectos de la autonomía recogidos por la LOE y referidos a la organización, al currículo y planteamiento pedagógico, ámbitos en los que los centros educativos deben contar con una amplia autonomía. No obstante, este acuerdo no se extiende a temas tales como la selección de alumnos o la selección del profesorado.

Sentadas estas bases, ¿cuáles son las competencias profesionales, personales y sociales que ha de tener un profesor para moverse en un centro con ese margen de autonomía? A continuación transcribo literalmente un texto a cuya procedencia me referiré más adelante:

- a) “Programar la intervención educativa y de atención social [al alumnado] a partir de las directrices del programa de la institución y de las características individuales del grupo y del contexto.

- b) Organizar los recursos para el desarrollo de la actividad respondiendo a las necesidades y características de los niños y niñas.
- c) Desarrollar las actividades programadas, empleando los recursos y estrategias metodológicas apropiados y creando un clima de confianza.
- d) Diseñar y aplicar estrategias de actuación con las familias, en el marco de las finalidades y procedimientos de la institución, para mejorar el proceso de intervención.
- e) Dar respuesta a las necesidades de los niños y niñas, así como de las familias que requieran la participación de otros profesionales o servicios, utilizando los recursos y procedimientos apropiados.
- f) Actuar ante contingencias relativas a las personas, a los recursos o al medio, transmitiendo seguridad y confianza y aplicando, en su caso, los protocolos de actuación establecidos.
- g) Evaluar el proceso de intervención y los resultados obtenidos, elaborando y gestionando la documentación asociada al proceso y transmitiendo la información con el fin de mejorar la calidad del servicio.
- h) Mantener actualizados los conocimientos científicos y técnicos relativos a su actividad profesional, utilizando los recursos existentes para el aprendizaje a lo largo de la vida.
- i) Actuar con autonomía e iniciativa en el diseño y realización de actividades, respetando las líneas pedagógicas y de actuación de la institución en la que desarrolla su actividad.
- j) Mantener relaciones fluidas con los niños y niñas y sus familias, miembros del grupo en el que se esté integrado y otros profesionales, mostrando habilidades sociales, capacidad de gestión de la diversidad cultural y aportando soluciones a conflictos que se presenten.
- k) Generar entornos seguros, respetando la normativa y protocolos de seguridad en la planificación y desarrollo de las actividades [...].
- l) Participar de forma activa en la vida económica, social y cultural, con una actitud crítica y de responsabilidad”.

Pues bien, curiosamente todas estas competencias no son las que se le exigen al profesorado, sino las que ha de poseer un Técnico Superior en Educación Infantil (ver Real Decreto 1.394/2007, BOE de 24 de noviembre de 2007). Creo, no obstante, que estarían bastante cerca de las competencias exigibles a cualquier profesional de la educación, entre las cuales aparece una necesaria autonomía.

En este debate hay que hacer dos consideraciones. Por un lado, al profesor se le reclama que trabaje casi como un profesional liberal clásico y no como un “funcionario clásico”, es decir, con autonomía, discrecionalidad, poder de evaluación, diagnóstico, planificación, programación, etc. Así lo ha planteado recientemente, por ejemplo, el Consejero de Educación de Cataluña, Ernest Maragall, aunque sin comprometerse a retribuir al profesorado en cuantías análogas a las de los profesionales liberales.

Por otro lado, se le exige también una mayor implicación en la organización y gestión del centro como condición indispensable para obtener cierta autonomía, es decir, mayor dedicación.

La pregunta consiguiente es: ¿estimula alguien al profesorado en uno y otro sentido?, ¿se le otorga a cambio algún reconocimiento?

En mi opinión, buena parte de las organizaciones sindicales representativas del profesorado de la enseñanza pública han querido buscar unos mecanismos, estables y básicos en todo el Estado, de reconocimiento del trabajo para los docentes que, efectivamente, se impliquen todavía más en la vida de los centros educativos tanto en los aspectos organizativos como pedagógicos, de formación o de evaluación.

Y en el marco del desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público apostamos por un Estatuto Docente en el que deberían recogerse las competencias de los docentes y los mecanismos de reconocimiento profesional y retributivo a las mismas y al trabajo desarrollado en los centros y en las aulas.

Ha sido un proceso que por primera vez en la historia ha contado con la práctica unanimidad de todos los sindicatos de los docentes de la enseñanza pública y, sin embargo, ha sido finalmente frustrante por la incapacidad del Ministerio de Educación para cumplir sus propios compromisos y por los impedimentos planteados desde algunas Comunidades Autónomas. Seguimos sin un siste-

ma de promoción profesional que favorezca la participación y estimule el desarrollo profesional.

Al margen de estas consideraciones, no está de más aclarar que hay que distinguir entre lo que es la autonomía del centro y la autonomía del profesor. Porque de hecho no existe nada tan autónomo como un centro privado, ya sea concertado o no. Tienen en la práctica total capacidad para seleccionar libremente su profesorado (solamente se les exigen unos requisitos de titulación muy flexibles) y total autonomía organizativa y pedagógica y, en bastantes casos, para seleccionar a sus alumnos; y, sin embargo, sus profesores son probablemente los menos autónomos de todo el sistema educativo español. En muchos casos no pueden ni elegir el material curricular con el que trabajar.

Nosotros nos decantamos por una autonomía de los centros, pero también del profesorado en su conjunto. No se trata de una autonomía personal, sino del conjunto de todo el profesorado del centro.

Por lo que se refiere a la movilidad del profesorado de la enseñanza pública, huelga decir que nos oponemos a que se pueda utilizar cualquier mecanismo ajeno actualmente a la legalidad (el concurso de traslados), pues la realidad es que ningún movimiento en dicho sentido ha logrado obtener resultados positivos; y, por otra parte, las escuelas privadas, con plena libertad para seleccionar a cualquiera, no han demostrado un funcionamiento mejor que el del resto. Y tampoco otras experiencias y posibilidades (por ejemplo, las derivadas del Real Decreto 895/1989 que permitían y permiten el concurso conjunto de varios profesores) han obtenido un resultado positivo.

En definitiva, el objetivo primordial de cualquier mejora con respecto al profesorado debería pasar por un proceso que le permita participar e implicarse más en la vida del centro e ir renovándose y actualizándose permanentemente, de modo que sea la sociedad misma la que llegue a reconocer profesional y económicamente sus esfuerzos. Y por el momento dicho proceso –y lamento insistir en ello– ha venido siendo obstaculizado por la incapacidad e intransigencia del Ministerio de Educación.

NICOLÁS FERNÁNDEZ GUISADO
Presidente del Sindicato Independiente ANPE

INTRODUCCIÓN

La autonomía escolar está de moda. En efecto, las políticas educativas en toda Europa, tanto desde la derecha como desde la izquierda, reivindican la autonomía escolar como una pieza clave en la respuesta a la situación actual de crisis educativa. Muchas organizaciones sociales se han sumado también a este discurso dominante. En debates, mesas redondas y revistas profesionales la autonomía se presenta como una necesidad, como una solución; no obstante, tiene también sus detractores, que suelen ver en ella un instrumento destinado a privatizar y destruir, en última instancia, la escuela pública. Creo que tanto los defensores como los detractores tienden a caer en el mismo error: sobrevalorar tanto sus supuestas virtudes como su hipotética peligrosidad.

Estas expectativas generadas por el debate sobre la autonomía son una respuesta a la presión mediática y social provocada por la constatación de que nuestro sistema tiene bajos niveles educativos que deseamos mejorar. Las innegables ventajas sociales de escolarizar a toda la población hasta los 16 años han quedado ensombrecidas por los altos índices de un fracaso escolar superior al 30% y por los indicadores internacionales sobre el nivel de calidad de nuestro sistema educativo, siendo el más relevante el Informe PISA.

En este contexto, todos los que tenemos responsabilidades en la educación nos vemos obligados a dar una respuesta. Y efectivamente, a estas alturas ya podemos afirmar que la autonomía escolar forma parte de los “ingredientes esenciales” que manejamos en el

debate educativo para contribuir a la mejora de la educación. Ahora bien, a la pregunta de si verdaderamente la autonomía escolar contribuye por sí misma a la mejora de nuestro sistema, la respuesta para nosotros es clara: sola, no; dentro de un proyecto de reforma global, seguramente sí.

1. La autonomía pedagógica y organizativa en nuestros centros

1.1. Consideraciones generales

Dado que el marco de estas páginas es el de la autonomía de los centros educativos en el contexto europeo, he de decir que, a excepción de algunos países, la autonomía escolar no es una tradición en Europa; históricamente sus centros escolares no han tenido mucha libertad de movimiento para definir los currículos y establecer los objetivos de enseñanza o gestionar recursos humanos y financieros. Los países del norte del continente conceden más autonomía a sus escuelas que los del sur, y también son los que mayor puntuación obtienen en PISA.

En España el concepto de autonomía se ha entendido inicialmente más como “descentralización” que como otra cosa.

Por ello, definir el término “autonomía en educación” es una tarea compleja, pues delimitar el término en el campo educativo nos obliga a precisar la cuestión desde enfoques diferentes. En una primera aproximación, podríamos entender como autonomía de los centros educativos la facultad para organizar y desarrollar la acción educativa de manera coherente con los acuerdos y directrices del proyecto educativo de cada centro, en el marco de los propios límites que las Administraciones educativas ponen a la regulación e intervención del sistema educativo.

Sin embargo, para los docentes dicho término expresaría la posibilidad de intervenir directamente en el proceso de enseñanza, referido a la libertad individual para actuar en el proceso de aprendizaje; el concepto incluiría además la independencia para intervenir institucionalmente, adaptando el proceso de enseñanza a la demanda de los alumnos y familias, mediante la elaboración de proyectos consensuados, la implantación de modelos de organización y la gestión de los recursos económicos.

Saber que la autonomía escolar es un aspecto importante de todas las reformas educativas no significa que sea una tarea fácil de alcanzar. No obstante, creemos que nuestro sistema educativo debe ser concebido de una manera flexible; y esa flexibilidad ha de conducirnos necesariamente, entre otros aspectos, a la concesión de un espacio propio de autonomía para los centros docentes.

Pues bien, pese a la sucesiva regulación de este concepto en las leyes educativas publicadas desde la Constitución, la autonomía organizativa y pedagógica de nuestros centros educativos sigue siendo una "asignatura pendiente" por la fuerte imposición de estructuras y por la escasa decisión de los centros para desarrollar aquella de la que disponen, tal vez porque desconfían del apoyo por parte de las Administraciones al impulso de medidas que propicien una auténtica autonomía organizativa y de gestión de los centros.

En los últimos años, por citar la referencia histórica más reciente, el ordenamiento jurídico ha recogido en menor o mayor medida este principio de autonomía de los centros escolares en los ámbitos curricular, pedagógico, económico, organizativo, de gestión de personal, etc.

1.2. Marco jurídico

La LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación) recogía explícitamente la autonomía de centros escolares en su artículo 15 al señalar que "los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio (...), adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales y extraescolares". Se trata de una autonomía escasa y referida en exclusiva al ámbito cultural y metodológico, sin que exista referencia alguna al concepto de autonomía organizativa, económica o de gestión.

La LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo) *reconocía a los centros la autonomía pedagógica para desarrollar y completar el currículo en el marco de su programación* (Preámbulo), les permitía completar y desarrollar el currículo de los niveles, ciclos, grados y modalidades (art. 57.1) y posibilitaba que las Administraciones educativas fomentaran la autonomía pedagógica y administrativa de los centros (art. 57.4) en la línea de "proporcionar un marco global a la Institución escolar que permitiera la actuación

coordinada y eficaz del equipo docente". Por otra parte, la LOGSE se refería también a que los centros docentes deberán estar dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para garantizar una enseñanza de calidad *y dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes*.

El Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria, precisa que "los centros dispondrán de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, que deberá concretarse, en cada caso, mediante los correspondientes proyectos educativos, curriculares y de sus respectivos Reglamentos de régimen interior".

La LOPEG (Ley de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes) introdujo nuevos mandatos a los poderes públicos sobre fomento de la participación de la comunidad educativa en la organización y gobierno de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en la definición de su proyecto educativo; sobre el apoyo al funcionamiento de los órganos de gobierno de los mismos centros y sobre el establecimiento de procedimientos para la evaluación del sistema educativo, de los centros, de la labor docente, de los cargos directivos y de la actuación de la propia Administración educativa.

En lo referente a la autonomía en la gestión de los recursos económicos, la LOPEG *reconoció expresamente la capacidad de autonomía de los centros públicos en la gestión económica*.

La LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación), en los artículos 67 a 70, intentaba desarrollar el principio de autonomía de los centros educativos en los ámbitos pedagógico, organizativo y de gestión, indicando que "los centros dispondrán de la necesaria autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica para favorecer la mejora continua de la educación". Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, fomentarán esta autonomía y estimularán el trabajo en equipo del profesorado. Como es bien sabido, esta Ley no llegó a desarrollarse.

La LOE (Ley Orgánica de Educación de 3 de mayo de 2006), en el Capítulo II, artículo 120, presta particular atención a esta

autonomía, tanto en lo pedagógico, a través de la elaboración de sus proyectos educativos, como en lo que respecta a la *gestión económica de los recursos y a la elaboración de sus normas de organización y funcionamiento*. La LOE otorga mayor protagonismo a los órganos colegiados de control y gobierno de los centros, tal y como queda especificado en el Capítulo II de autonomía de los centros en su artículo 120, que dice: “Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro”.

Sobre la autonomía pedagógica, la LOE recoge la normativa anterior, sin grandes innovaciones. En lo que sí ofrece novedades es en la gestión de los centros educativos, concretamente en el apartado 3 del artículo 123: “Para el cumplimiento de sus proyectos educativos, los centros públicos podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro de acuerdo con las condiciones que establezcan las Administraciones educativas”. Más adelante, el punto 4 señala que los centros públicos expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos, a través de la elaboración de sus proyectos de gestión, en los términos que regulen las Administraciones educativas.

Habrá que esperar al desarrollo de estos preceptos, que abren una posibilidad de definir determinados puestos de trabajo en el centro, aunque con la actual normativa de los concursos de traslados tenemos serias dudas sobre el alcance y la eficacia de la aplicación de este precepto.

La LOE permite también que se puedan conceder más recursos a los centros que presenten proyectos o tengan especiales necesidades educativas (art. 122). Se rompe así, teóricamente, con el principio del reparto uniforme e igualitario de recursos, sustituyéndolo por el de equidad, es decir, dar más a quien más lo necesita. En la práctica, sin embargo, los recursos se suelen adjudicar, salvo raras excepciones, con criterios igualitarios para todos los centros. De esta manera, los proyectos pedagógicos acaban adaptándose a los recursos disponibles y no al revés.

1.3. Limitaciones y restricciones que presenta el modelo actual en la organización escolar y pedagógica y en la gestión y administración de los centros educativos

a) La dirección escolar

En España no ha existido tradición de formación en gestión y organización de centros educativos y los profesores que han accedido a la dirección o a los equipos directivos de los centros ejercían estas tareas sin una preparación específica. La formación permanente, a veces muy limitada, y la práctica han sido la única solución para cubrir esta carencia.

Es importante recordar que la dirección de un centro escolar español se mueve en un marco muy normativo. Existe una "fuerte estructura impuesta" que conlleva un escaso margen de "discrecionalidad de poder". De este modo, muchas de las decisiones organizativas vienen impuestas por la norma.

Partimos en España de una concepción del sistema educativo muy centralizada, y los niveles del sistema, los participantes en él y la propia sociedad se han adaptado profundamente a la seguridad y ventajas que proporciona la protección del Estado.

Esta tendencia puede resultar aparentemente cómoda para los equipos directivos, que ven disminuida su responsabilidad en la toma de decisiones, pero es también limitadora en la medida en que les dota de menor capacidad de maniobra para desarrollar proyectos.

Tal vez habría que revisar el marco legislativo para dar más capacidad a la dirección del centro en la configuración de los equipos docentes. Si la dirección cuenta con más autonomía, se potencia el liderazgo educativo. Y el liderazgo, junto con una mayor autonomía y la implicación de los profesores y las familias, son factores esenciales para la mejora del sistema educativo.

b) Organización de centros educativos

Son muchas las administraciones educativas que siguen sin desarrollar el principio de autonomía pedagógica y organizativa de los centros docentes en el aspecto referido a la *jornada escolar*; simplemente porque no se les autoriza a hacerlo, produciéndose de esta forma una limitación en la capacidad de decisión de la comunidad educativa.

En ANPE nos preguntamos cómo es posible que las Administraciones educativas sigan imponiendo un modelo de organización escolar tan uniforme y, cuando se intenta regular las posibilidades de cambio de la jornada, imponen unas condiciones numantinas que lo hacen prácticamente inviable.

Por el contrario, un aspecto positivo de la LOE que favorece la autonomía es la potestad concedida para la elaboración de los planes de convivencia y elaboración de los Reglamentos de régimen interior de los centros (artículo 124 LOE).

En cuanto a la *gestión autónoma de los recursos*, se han producido algunos progresos. No obstante, se debe avanzar más en la autonomía para contratar obras de mejora, adquirir mobiliario, equipamiento, contratar servicios, etc., por un importe máximo que respete, en todo caso, la legislación vigente. Naturalmente, a mayor autonomía, mayor exigencia de rendición de cuentas externa por parte de los centros.

Respecto a la *formación continua del profesorado*, una parte de esta formación deberá ir ligada a las necesidades planteadas en los proyectos de cada centro.

2. Ventajas e inconvenientes de la autonomía escolar

A continuación expondré brevemente los aspectos positivos y los problemas y riesgos que comporta la aplicación de una mayor autonomía organizativa y pedagógica en los centros educativos.

2.1. Riesgos y dificultades

Como apuntaba al inicio de estas páginas, la idea de autonomía escolar despierta no pocos recelos y muchas dudas.

- Entre sus detractores existe el temor de que la autonomía reproduzca en la escuela *las diferencias socioeconómicas*, potenciándolas e *introduciendo una cierta segregación social de los centros*.
- Asimismo, puede suceder que *la individualización de los planes de estudio* con vistas a potenciar respuestas más flexibles y adaptadas a la diversidad del alumnado no sea compatible con la estructura de especialidades docentes en la secundaria y *acabe por redundar en un proceso de selección de alumnos*.
- En última instancia, el ejercicio equívoco de la autonomía escolar podría conducir a situar a la institución escolar al margen del sistema, rechazándose todo tipo de referencia de control y homologación, carente por completo de sentido.
- Otro problema es *la situación administrativa de profesorado*. La autonomía escolar plena es incompatible con el sistema funcional de provisión de puestos de trabajo. No es casual que los países con autonomía escolar no cuenten con profesorado funcionario, lo cual es propio de países centralistas como Francia o Italia. Un centro autónomo, con un proyecto educativo propio, no puede serlo realmente si no interviene en la selección de los profesores más adecuados para impulsar ese proyecto. Es justamente lo contrario de lo que ocurre ahora: la composición de los claustros depende de los movimientos, voluntarios o forzosos, del profesorado. Este sistema de provisión de puestos docentes está muy asumido por los profesores, por lo que resulta difícil que se ilusionen con una autonomía de centros, que perciben quizá como una amenaza a su estatus funcional; a no ser que seamos capaces de vincular y entender la autonomía escolar como un nuevo escenario con mayores retos, pero con más oportunidades de satisfacción y de mejora profesional mediante nuevos incentivos profesionales, de los que evidentemente ahora se carece.
- Otro problema es el de las *Administraciones educativas*. El traspaso de competencias del Ministerio a las Autonomías no ha ido seguido de una segunda descentralización de carác-

ter municipal, sino que ha reproducido la relación burocrática del Ministerio con los centros. Por eso es muy difícil que la Administración se muestre partidaria de conceder una verdadera autonomía a los centros, renunciando a su papel tutelar. Otra cuestión es que alguna Administración quiera mostrarse innovadora impulsando experiencias superficiales y burocráticas de autonomía escolar, tal como está ocurriendo en Cataluña.

2.2. Aspectos positivos

Partimos de la premisa de que la autonomía de los centros educativos es considerada cada vez en mayor medida como un elemento esencial en el camino hacia la mejora de la calidad de los centros.

- La autonomía, para ser eficaz, debe *facilitar la conciliación y el equilibrio entre la mayor autonomía posible para los centros y la coordinación y el control necesarios por parte de la Administración*. Para los centros, la aceptación de la autonomía supone todo un reto, pues no deja de ser un instrumento que les otorga más responsabilidad institucional con el objetivo final de mejorar los resultados escolares.
- *El desarrollo de la autonomía es una condición decisiva para la puesta en marcha de proyectos propios en respuesta a las necesidades educativas del alumnado* y a las demandas y aspiraciones colectivas. Los centros escolares deben ser el escenario en el que ha de concretarse y desarrollarse la calidad educativa, así como el lugar donde plantear los problemas y buscar soluciones.
- Es evidente que, desde el punto de vista educativo, si uno de los fines de la educación destacado en la LOE es “el desarrollo de la capacidad de los alumnos para regular su propio aprendizaje, confiar en sus aptitudes y conocimientos, así como para desarrollar la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor”, nadie puede pretender alcanzar estos objetivos en aquellos centros escolares en los que todos los espacios de la organización vengan determi-

nados desde fuera, sin que exista posibilidad alguna de decisión.

- Asimismo, podemos afirmar que el ejercicio de la autonomía por parte de los centros escolares puede contribuir a *proporcionar una mayor cohesión al proyecto educativo de los mismos*, fomentando un mayor compromiso por parte de los miembros de la comunidad educativa alrededor de los objetivos comunes, en especial del profesorado, lo que ejercería una influencia directa sobre la efectividad en la consecución de estas metas y en una imagen favorable del centro para su entorno social.
- La autonomía debe permitir la diferenciación de ritmos y procesos educativos y *favorecer la adaptación de las respuestas educativas a las necesidades detectadas*. Supone la posibilidad de tomar decisiones y de gestionar el propio proyecto para responder a esas necesidades.

CONCLUSIONES

La flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes. La exigencia que se plantea de proporcionar una educación de calidad a todo el alumnado sin olvidar la diversidad de sus intereses, características y situaciones personales, obliga a reconocerle una capacidad de decisión que afecta tanto a su organización como a su modo de funcionamiento.

Aunque las Administraciones deban establecer el marco general en que ha de desenvolverse la actividad educativa, los centros tendrían que poseer un margen propio de autonomía que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado, con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los estudiantes.

La actividad de los centros docentes recae en última instancia en el profesorado que en ellos trabaja. Conseguir que todos los jóvenes desarrollen al máximo sus capacidades, convertir los objetivos generales en logros concretos, adaptar el currículo y la acción educativa a las circunstancias específicas en que los centros se desenvuelven,

lograr que los padres se impliquen en la educación de sus hijos; nada de esto es posible sin un profesorado comprometido en su tarea y sin una autonomía pedagógica de los centros en la toma de decisiones sobre la elaboración de los proyectos educativos, sin la cual la diversidad carecería de sentido.

El progresivo interés por aumentar la autonomía de los centros educativos y la persistencia de anteriores esquemas de escuelas muy dependientes del sistema escolar hacen que la realidad actual sea muchas veces contradictoria. Se reconoce normativamente, y se asume en la práctica, la autonomía de los centros para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que están insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades escolares y extraescolares. Sin embargo, con demasiada frecuencia se regularizan aspectos concretos de la realidad escolar como la distribución de presupuestos, currículos detallados, etcétera, que reducen tanto el margen de maniobra como la autonomía de dichos centros.

Sin embargo, aun reconociendo las innegables ventajas de potenciar la autonomía escolar, *no se puede implantar la autonomía por decreto, para todos los centros al mismo tiempo y en las mismas condiciones*. Tampoco sería buena solución ir cediendo, sin un plan muy meditado, mayores cotas de autonomía a todos los centros, tanto a los que la desean y la saben utilizar como a los que no. Sin mecanismos eficaces de rendición de cuentas, eso sólo serviría para fomentar la autonomía corporativista. La Administración no ha de imponer, sino facilitar que los centros vayan asumiendo la autonomía que necesiten para sus procesos de renovación y de cambio. Como tampoco serviría copiar un modelo extranjero y trasladarlo aquí de manera sistemática.

La autonomía tiene que ser un proceso adaptado a nuestras circunstancias; largo, de no menos de 10 o 15 años; sometido a revisión permanente y experimentado de manera voluntaria en centros de tipo estándar, con problemas parecidos a los de la mayoría. Para evitar su aislamiento y la competencia entre ellos, los centros experimentales tendrían que participar en proyectos de ámbito municipal, colaborando con las otras escuelas y con las entidades del entorno.

Por último, y sobre todo, hay que tener claro que *la autonomía escolar no es un fin, sino un medio*: un apartado dentro de una política educativa mucho más global. Por eso, al plantearse la autonomía escolar hay que empezar definiendo las cuestiones esenciales: ¿para qué queremos la autonomía?, ¿dentro de qué proyecto social la situamos?

El modelo de autonomía que desde ANPE apoyamos debe tender a un equilibrio entre una mayor capacidad de los centros para regular su actividad pedagógica, su organización y sus medios, y la coordinación y control necesarios que sobre los mismos deben mantener las Administraciones educativas como garantes de unas condiciones mínimas necesarias para que el sistema educativo, en su conjunto, pueda hacer realidad una formación común para todos los ciudadanos.

CARLOS LÓPEZ CORTIÑAS
Secretario General
Federación de Enseñanza de UGT

En la actualidad, tanto las leyes educativas como el propio funcionamiento de los centros han convertido el concepto de autonomía en un factor esencial para la marcha de los mismos.

Se considera que la autonomía de los centros favorece la calidad de la enseñanza, puesto que facilita la posibilidad de adaptarse a sus particularidades y al contexto, permitiendo así dar una mejor respuesta a sus necesidades. Sin embargo, nuestra organización considera que tiene connotaciones de muy distinta índole, con algunas de las cuales no estamos muy de acuerdo.

Si bien es cierto que los centros necesitan un margen de autonomía –organizativa, pedagógica y de gestión económica–, también lo es que ésta puede producir efectos negativos en el funcionamiento del sistema educativo, favoreciendo incluso el desmoronamiento de la escuela pública.

La autonomía de los centros debe relacionarse con la evaluación y la eficiencia del propio sistema educativo, conceptos inseparables de una educación de calidad que garantice óptimos resultados.

Siguiendo el camino marcado a principios de los noventa por la LOGSE, la LOE se refiere al término autonomía en el artículo 2 del Título V, aunque no todos los aspectos que en él se mencionan (la autonomía pedagógica, el proyecto educativo y de gestión, la utilización de recursos, el horario de los centros o la gestión de personal) reciben idéntico apoyo por parte de nuestra organización.

Aplicado a la educación, el término autonomía empezó a emplearse a finales de los 80 y principios de los 90, en un momen-

to en que ya no parecía suficiente hablar de una oferta educativa estándar y surgía la necesidad de poner en valor el papel del alumnado. Hasta entonces el objetivo único del sistema educativo radicaba en proporcionar a todo alumno y alumna españoles un lugar físico dentro de él; a partir de ahora, sin embargo, entran en el debate cuestiones tales como los programas de atención a alumnos con dificultades o las aspiraciones del alumnado desde una perspectiva académica y profesional. En consonancia con esta filosofía, emanada del espíritu de nuestra Constitución, la autonomía se convierte en una de las claves del debate político de esta etapa, que ve consecuencias positivas en la extensión de la misma a otros campos.

La década de los noventa se inicia, pues, con una ley que decide ampliar la optatividad e inaugurar así la atención personalizada al alumno, al cual las asignaturas optativas le permiten completar el diseño de su propia formación. Al mismo tiempo, aparecen también los programas de compensatoria y se incrementa la autonomía organizativa y de gestión de los centros, que les dota de la capacidad de elaborar su propio proyecto educativo; a partir de ahí surge por primera vez la competencia entre ellos y buena parte de la comunidad educativa comienza a reivindicar dicha autonomía como la solución a la mayoría de los déficits y problemas que arrastran tanto los centros docentes como el sistema.

La definición de *autonomía* según el Diccionario de la Real Academia es “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. Pues bien, si dicho significado se traslada al ámbito de la educación, resulta preocupante; de hecho, las consecuencias de una autonomía que equivalga a “no depender de nadie” en la toma de decisiones podría actuar como causa de una importante disgregación de nuestro sistema educativo.

Observando a nuestros vecinos europeos nos encontramos con la cara y la cruz de una misma moneda: Gran Bretaña, que ha introducido –entre otras medidas para luchar contra el fracaso escolar– la de ampliar la autonomía de gestión a los responsables de las escuelas públicas, sin embargo ha fomentado de este modo la introducción de políticas neoliberales, basadas en el libre mercado, muy perjudiciales para el buen funcionamiento de la escuela pública.

Así las escuelas pueden aplicar criterios de selección para la admisión de alumnos; esta mayor autonomía viene acompañada de un sistema de evaluación y supervisión de los centros, de tal forma que los que obtengan mejores resultados contarán con más recursos.

Los sindicatos de profesores y otros agentes se manifestaron en contra de esta reforma. Nosotros compartimos la necesidad de aumentar la calidad de la enseñanza, pero no el método elegido: una escuela basada en criterios de rendimiento académico.

Así pues, el término autonomía se encuentra cargado de tantas connotaciones positivas como negativas. Entre las primeras cabe señalar la adopción de una mayor autonomía en el campo pedagógico, de modo que cada centro ajuste su metodología y su programación a las características de sus alumnos, rentabilizando al máximo sus recursos tanto materiales como personales. Igualmente positivo parece dotar a los centros de una mayor autonomía desde una perspectiva organizativa (distribución de horas lectivas, diseño de actividades extraescolares, flexibilización de los grupos que los integran, etc.), así como en lo relativo a su gestión económica.

Otros aspectos de la autonomía, sin embargo, pueden incidir de un modo negativo sobre la calidad educativa y el rendimiento escolar. La posibilidad de que cada centro educativo –por ejemplo– decida sobre su propio currículo abre las puertas a una especialización curricular que, en nuestra opinión, acabaría convirtiéndose en la antesala de una selección del alumnado. De ahí que sea a las Administraciones educativas a quienes corresponde la tarea de marcar los objetivos, contenidos y competencias básicas que deben adquirir todos los alumnos y alumnas de este país. Prudencia, pues, y un serio análisis previo de todo lo que signifique autonomía en cuanto al proyecto curricular.

Por otra parte, y desde una perspectiva más sindical, nos parecen preocupantes ciertas corrientes que han abierto el debate en torno a la asimilación por parte del sistema público, y en aras de una mayor eficacia, de algunos aspectos de gestión propios de la red privada. Y en cuanto a las numerosas propuestas con vistas a incrementar la capacidad de gestión de los equipos directivos, nada habría que objetar siempre que se respetase la ley de la función pública, encargada de marcar el tipo de relación contractual, desde

el punto de vista laboral, con los trabajadores de la enseñanza del sector público. Parece razonable y positivo que los equipos directivos incrementen su poder de decisión en temas de disciplina escolar o en cuestiones económicas y administrativas de los centros, pero en algunos países de la Unión Europea y en determinadas Comunidades Autónomas se viene contemplando la posibilidad de ampliar las competencias del equipo directivo, y en especial del director, en lo relativo a la selección de personal. Si lo que se pretende con ello es “romper” la ley de la función pública, no está de más recordar que corresponde al Parlamento decidir sobre el futuro acceso de los trabajadores –y no sólo de los docentes– al sector público. Tampoco conviene olvidar que la selección de los equipos directivos no debe separarse de la perspectiva vertical de la carrera profesional, ni desligarse del Estatuto en la parte pública y, en la privada, de la negociación colectiva, debiendo permanecer ambas partes en una relación lo más estrecha posible.

CONCLUSIONES

Si se amplía la autonomía de los centros puede producirse un incremento de las desigualdades entre ellos por los diferentes recursos que consiguen unos y otros. Tal ha sido el caso de Reino Unido, donde los centros buenos mejoraron y los peores empeoraron. A mayor diversificación de centros, más desigualdad, más exclusión y más guetos.

La educación es un servicio público, y este concepto implica que la Administración pública ha de ser la garante de la prestación, poniendo los medios adecuados para su realización efectiva. La Administración, con la excusa de la mayor autonomía de los centros, no debe delegar en ellos la responsabilidad de mejorar la calidad de los mismos; ha de ser ella misma la que mejore todos los centros en su conjunto, aumentando los recursos materiales y humanos de todos ellos.

La mayor autonomía escolar va ligada a una potenciación excesiva de las direcciones escolares, introduciendo mecanismos de gestión privada en los centros públicos y desregulando completamente

la función pública. Ataca directamente los derechos laborales de los trabajadores de la enseñanza

La mayor autonomía curricular puede derivar en los centros de especialización curricular (contemplados en la LOCE) que permitan seleccionar al alumnado por el currículo. Seguimos reclamando que la Administración intervenga de manera decisiva en la distribución equitativa del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos, puesto que la composición social de los alumnos es un factor relevante que condiciona los resultados.

Podemos concluir, pues –como decía al principio–, que la idea de autonomía escolar no es simple. No puede presentarse como la panacea para resolver todos los problemas que en la actualidad tiene nuestro sistema educativo. Es tan sólo un instrumento que puede mejorar la calidad de la educación, pero que no está exento de ciertos riesgos.

Autonomía sí, por tanto, pero con suma prudencia y siempre con vistas a una auténtica mejora de la calidad educativa.

FRANCISCO VIRSEDA
Secretario General FSIE

Si por autonomía entendemos la capacidad de una persona o de una institución para establecer sus propias normas de funcionamiento y autogobierno, cabría definir la autonomía de los centros educativos como la suma, por una parte, de las facultades directivas de la titularidad y, por otra, de los derechos de participación de la comunidad educativa, de tal modo que en el ámbito interactivo generado no quede lugar a la intromisión de las Administraciones educativas. Y no cabe duda de que, a día de hoy, entre los factores que contribuyen a la calidad de la educación se encuentra la autonomía de los centros para la toma de decisiones.

La Constitución reconoce a los padres, profesores y alumnos el derecho de intervención en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (públicos y privados concertados): un derecho que queda articulado mediante la participación de la comunidad educativa en el consejo escolar del centro.

En otro orden de cosas, la autonomía implica la posibilidad de llevar a cabo, con un amplio margen de libertad, un proyecto o plan educativo específico, claramente definido, controlado, valorado y compartido por los estamentos implicados en la acción educativa de cada centro. Y para que dicha autonomía sea plena, los profesores deben poder actuar de forma autónoma y con margen suficiente para decidir, libre y colegiadamente, la forma en que conviene actuar en cada caso. No obstante, no debe confundirse la autonomía pedagógica con la de las partes, pues en tal caso no habría proyecto educativo, y cuando no existe proyecto educativo, no hay educación.

Pues bien, ¿cómo hacer compatibles la autonomía escolar y las funciones de las Administraciones educativas?

Si bien son las Administraciones públicas las que garantizan el derecho a la educación, la Constitución prevé que sean terceros quienes satisfagan dicho derecho constitucional. Nos hallamos, pues, ante una facultad propia, inherente a su condición de empresarios educativos en una economía libre de mercado, que queda amparada por el apartado 6 del artículo 27 de la Constitución: “Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”. Por tanto, la satisfacción del derecho a la educación no es un “servicio público” –o algo atribuido a los poderes públicos–, sino un “servicio de interés público y social” necesario en toda sociedad democrática.

En este sentido, aprovecho para señalar que toda inspección educativa debe velar antes por la mejora del sistema educativo que por estar al servicio de la Administración educativa; que deberían preocuparle más el nivel ortográfico, la comprensión lectora y los avances del alumnado en las materias fundamentales que el número de alumnos por clase que presentan los centros privados –por poner un ejemplo– o las vacantes de los centros públicos.

De hecho, entre las principales funciones de la inspección educativa cabría destacar las siguientes:

- a) La supervisión del funcionamiento de los centros educativos en sus aspectos pedagógicos y organizativos.
- b) La colaboración en la práctica docente (cuya iniciativa corresponde al centro).
- c) La evaluación externa de los centros, de su personal y de su función directiva.
- d) El asesoramiento e información sobre los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad educativa en aquellos aspectos que afecten al sistema educativo.
- e) La vigilancia del cumplimiento de las leyes, Reglamentos y demás disposiciones vigentes en relación con dicho sistema.

Asimismo, cabe señalar que, en el caso de los centros privados y privados concertados, a la Administración no le corresponden las

competencias que sí posee –en cuanto titular– en los públicos: una diferencia que, por cierto, tiende a ser ignorada por determinadas Administraciones educativas, las cuales, en clara vulneración de la Constitución, consideran que el concierto educativo “asimila” a los centros públicos los centros privados concertados. No se nos oculta la existencia de ciertas demandas reclamando la intervención de dichas Administraciones en el funcionamiento de los centros con objeto de evitar que éstos adopten soluciones que los hagan diferentes ante la sociedad. Ni que decir tiene que esas pretensiones chocan con la libertad y con un planteamiento riguroso de autonomía y de respeto a los distintos estamentos que conforman las comunidades educativas.

La autonomía pedagógica, por su parte, se refiere al conjunto de facultades que ostentan los titulares de los centros para configurar una orientación pedagógica propia, y se concreta en el proyecto educativo y curricular y en las normas de funcionamiento (Reglamento de Régimen Interior o RRI). La legislación orgánica se pronuncia de forma clara por la autonomía pedagógica de los centros a la hora de determinar su oferta educativa y obliga a las Administraciones educativas a fomentarla; mientras que estas últimas poseen potestad para fijar las denominadas enseñanzas mínimas, las cuales constituyen los aspectos básicos del currículo. Por tanto, el currículo opera como límite a la autonomía pedagógica del centro, pues son las leyes educativas las que sujetan la autonomía a los límites establecidos por la Ley.

Tanto el alcance como los límites de la organización del ejercicio de la función directiva en los centros concertados viene definido en la Constitución Española, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado español y en la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional.

Así pues, es competencia de la función directiva, contando con el Consejo Escolar:

- a) el nombramiento y cese del director pedagógico;
- b) la selección y despido del profesorado, con los límites legales establecidos;
- c) la disciplina del alumnado;

- d) la programación general;
- e) el presupuesto;
- f) el Reglamento de régimen interno.

La autonomía, a su vez, guarda una relación directa con:

- a) la capacidad de liderazgo;
- b) la responsabilidad;
- c) la organización de la enseñanza;
- d) el funcionamiento del centro;
- e) la formación del profesorado.

Es competencia de las Administraciones educativas fijar el número mínimo de días lectivos durante el curso escolar, el número mínimo de horas lectivas semanales y los contenidos mínimos del currículo. Los centros, por su parte, deben establecer los procedimientos de atención a la diversidad en términos flexibles y organizar la optatividad y las opciones dentro de las modalidades de Bachillerato, generar nuevas materias optativas, etc., así como establecer su organización y normas de convivencia en el Reglamento de régimen interno. Estas actuaciones contribuirían a una mejor atención al alumnado, a un enriquecimiento de la oferta educativa y a un funcionamiento menos rígido y burocratizado.

Si bien es cierto que una comunidad escolar se da desde el momento en que existen un colegio, unos profesionales, unos alumnos y una organización, los citados elementos, aun siendo condición necesaria, no resultan suficientes para que la comunidad escolar se constituya en comunidad educativa. Cuando no existen metas compartidas, ni proyecto educativo por desarrollar, ni esfuerzo conjunto, la entidad de la comunidad escolar será a duras penas suficiente para formar una comunidad educativa.

Pues bien, hoy día, en que es más necesario que nunca que los centros se transformen en comunidades educativas, la clave de dicha transformación reside en la participación; para participar hay que comunicarse, y para comunicarse es preciso relacionarse. La participación, la comunicación y la relación son, pues, los tres conceptos clave para conseguir auténticas comunidades educativas.

La autonomía de un centro educativo se consolida cuando se refuerza, en primer lugar, la participación. Y es condición indispensable que los profesores abandonen el papel de simples transmisores de conocimientos para convertirse en líderes de la acción educativa, en impulsores de la autoformación de sus alumnos. Tanto a título individual como colectivo la participación de los profesores en la vida de la comunidad educativa ha de ser intensa, plural y diversa y no debe limitarse al cumplimiento de sus obligaciones contractuales como empleados del centro, sino actuar de fuerza motriz que impulse la participación de los demás.

Para una participación así entendida constituyen obstáculos:

- a) los caracteres singulares;
- b) quienes participan con “otras” finalidades;
- c) quienes participan de una manera mecánica;
- d) quienes participan sólo cuando les conviene;
- e) quienes no participan y, además, incitan a otros a hacer lo mismo.

En la medida en que los profesores participen en la toma de decisiones, asuman como suyo el carácter propio del centro y se sientan valorados y protegidos, su participación será mayor, más activa y más valiosa.

Ahora bien, llegados a este punto, cabe preguntarse: ¿tienen los profesores, en cuanto a la autonomía, margen de avances reales y posibles? En mi opinión, la respuesta es “sí” *siempre que* los titulares de los centros les permitan intervenir de forma activa en la plena gestión del centro (dejando a salvo el carácter propio), tomada ésta en el más amplio sentido de la palabra.

Todavía son muchos los centros remisos ante cualquier avance participativo, como si no quisieran entender que toda la comunidad educativa trabaja en lo mismo, por lo mismo y para lo mismo: la educación integral de los alumnos y alumnas que les confían las familias. Y los profesores desean “implicarse”, es decir, corresponsabilizarse en los acuerdos que se adopten para llevarlos entre todos a efecto. Es labor de los titulares de los centros educativos ilusionar y comprometer al profesorado con los grandes objetivos y fines de la estimulante tarea educadora.

Enumeramos a continuación algunas de las condiciones que, a nuestro juicio, han de darse en los distintos ámbitos para el logro de una mayor autonomía.

CONDICIONES DEL PROYECTO EDUCATIVO DE CENTRO PARA AVANZAR EN LA AUTONOMÍA PEDAGÓGICO-DIDÁCTICA

El proyecto educativo de centro es el elemento nuclear de la autonomía de un centro educativo; es el elemento vertebrador de la concepción y fundamentación en el ámbito educativo y didáctico del centro. Esta identidad propia de un centro educativo debe huir de la improvisación, la rutina y las contradicciones.

El propio marco legislativo de la LOE (art. 120.2) ordena que:

“Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.”

El proyecto educativo de centro debe:

- a) Ser deseable por la comunidad educativa.
- b) Ser instrumento de cohesión y coordinación.
- c) Favorecer la coherencia de las actividades que se realicen.
- d) Contribuir a dar respuestas realistas a las necesidades del centro.
- e) Ser instrumento para la evaluación del proceso educativo.
- f) Ser un documento abierto y flexible, que se reelabore y reinterpreté de forma permanente.

CONDICIONES PARA AVANZAR

<p><i>en la participación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) El grupo debe estar formado por individuos con intereses comunes. b) Los componentes del grupo deben estar dispuestos a lograr conjuntamente determinados objetivos. c) El logro de esos objetivos ha de integrarse en un proyecto común. d) Han de asumirse los principios de respeto, tolerancia y pluralismo. e) Debe producirse un reparto de tareas. f) Las decisiones deben llevarse a cabo con la colaboración de todos. g) La gratificación individualizada es necesaria para recompensar los esfuerzos realizados. 	<p><i>en la organización del trabajo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reparto de autoridad y delegación de competencias. b) Estímulo a las responsabilidades de los miembros. c) Información retroactiva de los ejecutores a los directivos. d) Relaciones personales fluidas y ágiles. e) Autenticidad y coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. f) Autocrítica y análisis para la mejora. g) Actitud positiva de superación, tendente a la mejora de la participación de la gestión, de los resultados y de sus efectos.
---	---

<p><i>en la autonomía organizativa y la eficacia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Liderazgo de la dirección. b) Estabilidad del profesorado. c) Programas con objetivos claros, coherentes, compartidos y bien planificados. d) Programas efectivos de desarrollo profesional del profesorado. e) Asunción, participación y apoyo de las familias. f) Sentimiento colectivo de unidad. g) Fomento del orden, la disciplina y el control en el ambiente escolar.
--

CONDICIONES PARA AVANZAR EN LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL CENTRO

La autonomía económica, que no consiste sino en otorgar a las instituciones educativas la posibilidad de ejercer su capacidad gerencial, nada tiene que ver con algunos postulados malintencionados del neoliberalismo educativo.

- a) En el caso de los centros privados que no reciben fondos públicos será la titularidad de los mismos quien establezca en sus estatutos sus propios márgenes de autonomía.
- b) En los centros privados concertados es la Administración quien determina el margen de discrecionalidad o autonomía económica que les corresponde en relación con los fondos recibidos, y puesto que sólo cuentan con una cobertura parcial de sus necesidades y deben contemplar además otras fuentes de financiación, deberían disfrutar de una mayor libertad de actuación –entendida ésta dentro de la condición de “sin ánimo de lucro”– y de una vigilancia menor por parte de las autoridades o instancias externas.

A modo de conclusión, me voy a permitir dos breves consideraciones que siempre debería tener presentes toda política educativa:

1. La educación es una responsabilidad compartida cuyo componente estable consiste en contribuir a la mejora y al perfeccionamiento de las personas.
2. En la educación se transmiten y ejercitan valores orientados a respetar los deberes y derechos fundamentales de la persona y a hacer la vida en sociedad lo mejor posible.

Por eso, y sin olvidar que la educación en libertad es inseparable de la libertad de educación, esto es lo que se exige de ella en el siglo XXI:

1. Que permita a las personas crecer conjuntamente, avanzar hacia sí mismas y ganar en libertad.
2. Que imparta una formación completa, suficiente e integral y más orientada al autoaprendizaje que a la transmisión del saber académico.

**SUMARIOS DE ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN
EN EL ESCORIAL YA PUBLICADOS**

I ENCUENTRO SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL 2003

LIBERTAD, IGUALDAD Y PLURALISMO EN EDUCACIÓN

Presentación

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO
Director del curso

Responsabilidad ética de la educación

JAVIER FERRER ORTIZ
CLEMENTINA DÍEZ DE BALDEÓN
GARCÍA

I. ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN

*New Challenges for Freedom of
Education. Competitivy in Education*
JAN DE GROOF

*Identidades colectivas y educación:
el papel de la sociedad civil*
JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ-
AMBRONA

Políticas educativas y libertad escolar
JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ
AMPARO MARZAL

II. EDUCACIÓN, LIBERTAD E IGUALDAD

*Concepto pluridimensional del
derecho a la educación*
ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO

*Libertad en educación e igualdad de
oportunidades*
EUGENIO NASARRE

III. LA EDUCACIÓN COMO FUENTE DE LIBERTADES Y VALORES CÍVICOS

*Pluralismo, relativismo y laicidad en
educación*
IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA

*Los actores de la educación y su
compromiso moral y cívico*
JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO

IV. FINANCIACIÓN, PLURALISMO Y CALIDAD DE ENSEÑANZA

*Modelos de financiación: marco legal
para propuestas alternativas*
JOSÉ MANUEL OTERO NOVAS

*Gasto educativo y calidad en la
enseñanza*
FERNANDO GALINDO-RUEDA

*La financiación universitaria: eficien-
cia y equidad*
MARTA RISUEÑO GÓMEZ

V. LA EDUCACIÓN EN EL FUTURO DE EUROPA

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO
JOSÉ LUIS MIRA
RICARDO DÍEZ HOCHLEITNER

VI. PALABRAS DE CLAUSURA

CARLOS MAYOR OREJA
Vicepresidente de la Comunidad de
Madrid y Consejero de Educación

PILAR DEL CASTILLO
Ministra de Educación, Cultura y
Deporte

II ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL 2004

EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA

Prólogo

MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

Conciertos escolares: marco legal en el Derecho español

ISABEL DE LOS MOZOS TOUYA

Presentación

IGNACIO GONZÁLEZ

Vicepresidente de la Comunidad de Madrid

Políticas autonómicas y concierto escolar

ESTEBAN GONZÁLEZ PONS

PALOMA MARTÍNEZ

ISABEL BAZO

I. LA EDUCACIÓN EN DEMOCRACIA

El derecho a la educación en la democracia española (1978-2004)

JUAN ANTONIO ORTEGA Y

DÍAZ-AMBRONA

ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO

ANTONIO EMBID IRUJO

V. CIUDADANÍA, PLURALISMO Y COHESIÓN SOCIAL

Pluralismo educativo y calidad de enseñanza

RAMÓN PÉREZ-JUSTE

II. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS

Diferencias fundamentales de los sistemas educativos europeos: claves para el análisis

JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO

¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?

CONCEPCIÓN NAVAL

III. MARCO CONSTITUCIONAL EUROPEO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El artículo 27 de la Constitución Española

ALFONSO FERNÁNDEZ MIRANDA

Libertades educativas e igualdad de oportunidades en sociedades interculturales

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ

FRANCISCO ALTAREJOS

El derecho a la educación en las Constituciones europeas

PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO

VI. LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Perspectivas ante la financiación del derecho a la educación en libertad

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN

JUAN HERNÁNDEZ ARMENTEROS

IV. ESTADO Y SOCIEDAD ANTE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Conciertos escolares: análisis constitucional y Derecho comparado

JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA

Clausura del Curso

LUIS PERAL

Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid

III ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL 2005

EVALUACIÓN E INNOVACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Prólogo

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO
MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

*Perspectivas jurídicas en las nuevas
políticas universitarias:
autonomía y gobierno de las
Universidades*

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ

Presentación

IGNACIO GONZÁLEZ

Una reflexión sobre la Universidad

IGNACIO SOTELO

I. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD
DE LA ENSEÑANZA

IV. INVERTIR EN EDUCACIÓN SUPERIOR

*Evaluación del aprendizaje, núcleo
de la educación*

JOSÉ LUIS GAVIRIA SOTO

*La financiación de la Universidad
en el siglo XXI*

CLARA EUGENIA NÚÑEZ

*El estudio PISA 2003: resultados de
interés para la mejora del sistema
educativo español*

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ

*La equidad y la competitividad en las
políticas de financiación universitaria*

VICENTE ORTEGA

II. POLÍTICAS DE INNOVACIÓN
EDUCATIVA EN EUROPA

*Políticas de gestión de calidad en las
Universidades españolas*

JOSÉ ESTEBAN CAPILLA ROMÁ

RAMÓN VILASECA ALAVEDRA

*Un "80% en el Bachillerato" o la
ambivalencia de una política escolar
francesa (1985-1995)*

STÉPHANE BEAUD

V. CRITERIOS DE GARANTÍA DE
CALIDAD EN EDUCACIÓN
SUPERIOR: PRAXIS EUROPEA

*El National Curriculum británico y su
evaluación*

BARRY CREASY

*Indicadores de excelencia
en educación superior*

FRANCISCO MARCELLÁN

*La evaluación en el sistema educativo
francés*

FERNAND BENTOSELA

Clausura

D. LUIS PERAL

*Evaluación de resultados en la
educación obligatoria*

ALICIA DELIBES LINIERS

*Les "80% au Bac" ou l'ambivalence
d'une politique scolaire française
(1985-1995)*

STÉPHANE BEAUD

III. LA EDUCACIÓN SUPERIOR
EN LA SOCIEDAD DEL
CONOCIMIENTO

*The English National Curriculum and
its assessment*

BARRY CREASY

*La crisis endémica de la Universidad
española*

VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ

*L'évaluation dans le système éducatif
français*

FERNAND BENTOSELA

IV ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL 2006

LIBERTAD, CALIDAD Y EQUIDAD EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS (BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES)

Prólogo
LUIS PERAL

*La mejora del profesorado para un
aumento de la calidad educativa:
marco conceptual para el control*
JAAP SCHEERENS

Presentación
MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

I. OBJETIVOS BÁSICOS EN EDUCA-
CIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA
INTERNACIONAL

*Las tendencias pedagógicas actuales y
la calidad de la enseñanza: un pro-
blema no sólo sueco*
INGER ENKVIST

Internacionalización y calidad educativa
JUAN CARLOS TEDESCO

Prevenir el fracaso escolar
ALICIA DELIBES LINIERS

*Educación y formación en la Unión
Europea: de las políticas de coopera-
ción al liderazgo estratégico*
MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

III. POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA
LA MEJORA DEL RENDIMIENTO
ESCOLAR: AUTONOMÍA, EFICIENCIA
Y ENTORNOS DE APRENDIZAJE

*La nueva política de la Unión Europea:
elementos para un análisis crítico*
JAVIER M. VALLE LÓPEZ

*Los entornos de aprendizaje
del alumno como factores
de rendimiento*
EDUARDO LÓPEZ

II. INDICADORES INTERNACIONALES
DE CALIDAD: CURRÍCULO ESCOLAR,
PLANES DE ACTUACIÓN DOCENTE,
EVALUACIÓN, RESPONSABILIDAD
Y PARTICIPACIÓN

*La educación como elemento clave
de la política económica*
ÁNGEL DE LA FUENTE

*Medir y comparar la equidad de los
sistemas educativos en Europa*
MARC DEMEUSE
ARIANE BAYE

*El concepto de autonomía aplicado
a los centros de enseñanza*
ARTURO DE LA ORDEN

Objetivos y funciones de la evaluación
DANIELE VIDONI

IV. CALIDAD, EQUIDAD E
INTEGRACIÓN EDUCATIVA

*Propuestas de actuación para el siste-
ma educativo español*
JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO

*Calidad, equidad e integración
educativa*
ALEJANDRO TIANA FERRER

V ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL 2007

POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Prólogo

ALICIA DELIBES LINIERS

Presentación

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

I. COHESIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN

La educación de los ciudadanos en la sociedad pluralista

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA

La cohesión social en la Unión Europea como elemento definitorio del modelo

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

La cohesión social como desafío

JULIO CARABAÑA

Los sistemas educativos europeos: variedad de caminos para conseguir los mismos objetivos

JOAQUÍN PRATS CUEVAS

II. MARCO JURÍDICO-POLÍTICO PARA LA COHESIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

La legislación europea para la integración social en el ámbito de la educación

JOSÉ MARÍA CONTRERAS MAZARÍO

Derecho a la identidad cultural-religiosa e integración de las minorías

ANA VEGA GUTIÉRREZ

La vertiente social (y menos territorial) del principio de solidaridad en materia educativa: el binomio escuela e inmigración

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO

III. MODELOS EUROPEOS PARA LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

Formas de inclusión: de la igualdad de oportunidades educativas a una educación eficaz y eficiente

ROBERT COWEN

El sistema educativo francés: igualdad y equilibrio social

PIERRE-LOUIS GAUTHIER

Propuestas para medir la cohesión social europea a través de sus sistemas educativos

DANIELE VIDONI

MASSIMILIANO MASCHERINI

La Educación Pública Prioritaria de la Comunidad de Madrid y el reto de la integración de la población socialmente desfavorecida

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ

Nuevas perspectivas de futuro para la cohesión social en los sistemas educativos europeos: propuestas y posibles soluciones

FRANCESC RAVENTÓS

IV. LA "BUENA CONVIVENCIA" PLURALISTA

La "buena convivencia" pluralista

JON JUARISTI

La Fundación Europea Sociedad y Educación, con sedes en Madrid y Bruselas, especializada en el análisis y la reflexión sobre el presente y futuro de los sistemas educativos europeos, organizó un curso de verano en El Escorial en 2008, con el amparo de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y la Universidad Complutense, para multiplicar la difusión de nuevas tendencias internacionales en la calidad de la educación. De estas sesiones surge cada año una publicación que, con este libro, constituye la sexta de la serie *Encuentros sobre Educación en El Escorial*.

De todos es sabido que la educación en España tiene que acometer importantes cambios estructurales para afrontar los desafíos de una sociedad que exige una mayor cualificación de sus ciudadanos, sobre los principios de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social. La *autonomía* de los centros educativos, instrumento complejo y también fundamental para hacer de nuestras escuelas la columna vertebral del sistema educativo, depende de múltiples variables que se van pormenorizando en este libro, conducido por expertos y profesores de ámbito nacional e internacional.

Cualquier reforma en educación exige la cooperación y la superación de posiciones partidistas herederas de contextos históricos y sociales obsoletos. Quien a éstos se siga aferrando perderá la oportunidad de valorar el modo de dinamizar el futuro de la educación española desde la experiencia de aquellas prácticas que apuntan a la confianza y la recuperación del prestigio del profesor; al liderazgo; al reparto de competencias entre la Administración y la comunidad educativa; a la responsabilidad e implicación de las familias y del conjunto de la sociedad; a una mayor inversión pública y privada y a la autonomía pedagógica y organizativa vinculada a la transparencia democrática en los procesos de rendición de cuentas. La noción de autonomía hace referencia a todos ellos y se presenta, a través de estas páginas, como una herramienta de mejora al servicio de los responsables de la toma de decisiones.

