



LA AUTONOMÍA DE CENTROS ESCOLARES EN ESPAÑA: ENTRE DECLARACIONES DISCURSIVAS Y PRÁCTICAS SOBRERREGULADAS

ANTONIO BOLÍVAR BOTÍA (*)

RESUMEN. El artículo describe una historia reciente de lo que ha sido la autonomía de los centros en España, combinando –en el cuadro que dibuja– los análisis teóricos, la propia regulación normativa y la vida de los centros, recogida en voces de sus actores y pacientes. En especial, se concentra –como hilo conductor al que alude el título–, en la contradicción entre grandes proclamas para favorecer la autonomía de los centros y equipos directivos y, luego, la supervivencia de una tradición normativa que impide desarrollar proyectos propios y encorseta las prácticas docentes hasta límites no profesionales. Asimismo, se pondrá de manifiesto la llamada doble cara (haz y envés) de la autonomía, por lo que debe ser debidamente situada, no vaya a ser que, bajo la reivindicación autonomista, se nos cuele –sin ser conscientes de ello–, contribuir a desmantelar el servicio público. Finalmente, se plantearán –de forma prospectiva– los escenarios y caminos futuros de la autonomía en España, dentro de unas nuevas lógicas de acción de la administración educativa y de la fragilidad intuínesca de su desarrollo.

ABSTRACT. This article describes a recent history of what has been the autonomy of centres in Spain, in combining –on the table drawn below– theoretical analysis, legal regulation and life in the centres, collected in the voices of its actors and patients. Specially, it is focused, –as the leading thread referred by the title of this article– in the contradiction among big proclamations in order to treat favourably autonomy of the centres and directive teams and after, the survival of a normative tradition which prevent the development of personal (own) projects and make rigid educational practices to non professional limits. It will be also exposed which is called the double face (lit and back) of autonomy and which has to be correctly defined because if not, maybe, under the concept of autonomist claim, we contribute –without being conscious of it–, to destroy Public Service. Finally, it will be exposed on an exploring form- the scenes and future ways of autonomy in Spain, under the view of new logics of action of educational administration, and on the frame of fragility of its own development.

Es que las normativas de comienzos de curso son misales, y cada vez más son misales. Antes el director podía decir: «mire, usted tiene diez días para asuntos propios», y era el director quien auto-

(*) Universidad de Granada.

rizaba en qué momento se empleaban. Ahora no, a usted si se le muere su suegra, un día; si se le muere un hermano, tantos días. Una autonomía sería, en este caso, una normativa que diga: «usted puede administrar diez días en el profesorado, como estime más oportuno en su centro». Aunque normativamente se proclama la autonomía (sobre todo en los preámbulos de leyes y normas), en la práctica no existe (01/123).

INTRODUCCIÓN

La hipótesis de partida es que, en el caso de la autonomía escolar, no sucede sólo una contradicción entre retórica y práctica, en este caso, tan vieja como los estudios de las reformas educativas (Bolívar y Rodríguez Diéguez, 2002); es más bien un mecanismo del discurso pedagógico por el que, en estos tiempos de debilidad para imponer normas, el Estado se ve forzado a recurrir al discurso de la «autonomía» para justificar su gobierno de la educación. Como premonitoriamente vio Hans Weiler, siguiendo los análisis de Habermas sobre los problemas de legitimación en el capitalismo tardío, se emplea como un dispositivo de «compensación» de legitimidad. Por tanto, no se trata sólo de que la autonomía haya quedado en discurso, sin traducirse debidamente a la práctica, sino que forma ya parte de los dispositivos mismos de construcción del discurso de las políticas educativas actuales, lo que explicaría que pueda ser utilizado por políticas educativas de muy distinto signo ideológico. Su deconstrucción (teórica o práctica) muestra cómo, a falta de una referencia, su sintaxis retórica puede ponerse al servicio ambivalente de objetivos dispares, por lo que es preciso diferenciar las diversas lógicas en que se

inscriben y los propósitos que guían los discursos legitimadores de las políticas de descentralización y de las autonomías de los centros escolares.

En su momento¹ propuse acudir, en un sentido particular, al término *foucaultiano* de «práctica discursiva» para comprender el tema. Habría, así, determinadas reglas y condiciones materiales que hacen posible elaborar el discurso sobre la autonomía, por políticas educativas con bases ideológicas dispares. Más que explicar, entonces, los discursos de la autonomía en relación a objetos materializados, se trata de «definir estos objetos refiriéndolos al conjunto de reglas que permiten formarlos como objetos de un discurso [...], como prácticas que forman sistemáticamente los objetos de que hablan» (Foucault, 1970, pp. 78-81). Tales prácticas discursivas producen el objeto acerca del que hablan, fijando un «régimen de verdad» que hace funcionar un tipo de discurso, con unos procedimientos y sistemas de poder que lo generan y sostienen, a la vez que induce y prorroga otros efectos de poder. Cual nueva «jaula de hierro» weberiana se trata, pues, de un nuevo dispositivo, al final de la modernidad, para la gobernación de la educación. Una práctica discursiva se configura, así, como una retórica política al crear expectativas que, luego, en la práctica no generan los cambios esperados; por un conjunto de estrategias y táct-

(1) Cfr. A. BOLÍVAR: «La doble cara de la descentralización y la autonomía», en *Revista Organización y Gestión educativa*, núm. 4, (1995), pp. 3-8; y «La autonomía e identidad propia del Centro: ¿a qué práctica discursiva responde?», en *Reforma Educativa y Organización Escolar*. Santiago, Tórculo, Vol. 1, (1996), pp. 433-441, en M.A. ZABALZA (ed.); también mi contribución, *El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y descentralización*, en M. A. PEREYRA et al. (ed.): *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Pomares-Correclor, 1996, pp. 237-266; y «La autonomía de la escuela. A propósito del libro editado por Helena Munín», en *Revista de Estudios del Currículum*, 3 (1), (2000), pp. 217-245.

ticas que transitoriamente –al menos– contribuyen, de este modo, a dar credibilidad a las reformas (Popkewitz, 1994).

Por lo demás, el discurso de la autonomía, despierta de entrada, una seducción, al interpelar deseos básicos de mayor libertad, máxime en países de tradición centralista. Ser más «libres» con respecto a la Administración en el puesto de trabajo, o a la hora de elegir la escuela para los hijos, es siempre bien acogido. Además, como el de la colaboración o la calidad, a los que a menudo va unido, funciona como un discurso moralista, apelando a que la responsabilidad del buen funcionamiento de los centros escolares depende, en primer lugar, de ellos mismos, incluíéndolos a que sean más productivos, por lo que –al final– el fracaso o no consecución de los efectos deseados dependerá de los propios agentes. Si un control burocrático del currículum y enseñanza no lleva muy lejos, las apelaciones de autonomía pretenden incluir al compromiso de los agentes educativos, posibilitar la gestión y toma de decisiones más oportunas, adecuar el currículum a cada contexto o a los métodos de enseñanza más adecuados.

Bastarían algunos ejemplos, tomados de las tres últimas grandes leyes educativas⁴, para constatar cómo, paradójicamente, hay una cierta coincidencia a nivel de declaraciones formales sobre proclamas de autonomía. Por la ambigüedad constitutiva que arrastra el término, será preciso delimitar en cada caso la matriz ideológica a la que pertenece, así como –en una lógica

propia pedagógica–, los nuevos modos de regulación y capacidades, a centros y profesores que haya podido promover. En ésta, como en otras cuestiones, no siempre decir es hacer, pues la capacidad preformativa del discurso puede ser de grado cero. Como defendió (Barroso 1997), dado que la autonomía es un concepto construido social y políticamente en cada centro escolar, las declaraciones formales de autonomía no la crean, aún cuando pueden favorecer o no su desarrollo. Será la creación de condiciones oportunas las que posibiliten, mejor o peor, capacitar a los centros escolares para construir, en distintos grados de desarrollo (nunca homogéneamente), su autonomía para un mejor servicio público de la educación.

Por lo demás, así como los actores educativos hacen su propia reconstrucción práctica de la autonomía, sus voces operan –a su modo– la «deconstrucción» de los discursos sobre la autonomía y descentralización (Morgado, 2000; Pereyra, 2002), en los espacios propios de construcción, como son las aulas y los centros. De este modo la deconstruye un profesor: «la autonomía de los centros está en leyes, está en papeles, pero en la realidad, ciertamente, no existe» (210/29). Por su parte, nos dice un director: «la normativa y la Administración dejan muy poco margen de actuación al director, le dan muchas cosas atadas desde arriba, desde los horarios, los cupos de profesores, el funcionamiento del centro y demás serie de cuestiones. La pequeña autonomía que actualmente le queda, no

(2) Así, se puede constatar, en los siguientes artículos legislativos. La LGE (1970) declaraba en su art. 56: «Los centros docentes gozarán de la autonomía necesaria para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración». Por su parte, la LOGE (1990), en su art. 57.4, enunciaba: «Las administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favorecerán y estimularán el trabajo en equipo de los profesores». Finalmente, la LOCE, en términos paralelos a los anteriores, formula en su art. 67: «Los centros docentes 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 de los profesores.»

tiene una valoración sistemática. [...]. Le viene todo marcado o dado, no tiene ninguna autonomía; al carecer de autonomía en los centros, el poder que tienen es bastante limitado» (15/18).

DILEMAS Y TENSIONES DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR

Después de las evidencias acumuladas (Fullan, 2002; Bolívar, 1999; Rodríguez Romero, 2003) en la década de los setenta sobre el fracaso a nivel local de los cambios externos diseñados a gran escala, se pasó, a partir de los ochenta, a tomar el centro escolar como la unidad básica del cambio; pensando que los procesos de innovación o la mejora de resultados del centro educativo requieren una autonomía del centro escolar en el diseño y desarrollo del currículum, así como en el empleo de los recursos y organización que estime más adecuados. Desde esta perspectiva, alternativa a otros usos de presión por los clientes, la autonomía escolar se sitúa dentro de un marco para el desarrollo del centro como organización y para reconstrucción del currículum. En consecuencia, supone la creación de dispositivos, competencias, apoyos y medios que permitan que los centros escolares, en conjunción con su entorno local, puedan construir su propio espacio de desarrollo, del que –posteriormente– den cuentas.

Una política educativa fuertemente centralista en prescribir y gestionar cambios en España ha llevado no muy lejos, al tiempo que «desprofesionaliza» al personal docente e impide la emergencia de procesos generadores de innovaciones. De ahí que las declaraciones de autonomía han presentado un *rostro positivo* al tomar el centro escolar como la unidad básica del

cambio, posibilitar la toma de decisiones por los propios agentes, aumentar la participación de padres y profesores, al tiempo que se han incardinado en el medio y contexto cultural o –incluso–, han incrementado la eficacia en la gestión de los centros públicos. Sin embargo, en nuestra actual coyuntura social, la legítima aspiración al autogobierno de los centros escolares, mezclada con la tendencia neoconservadora de introducir mecanismos de desregulación y competencia entre los centros escolares, puede dar lugar a diferenciar institucionalmente la oferta pública educativa (Smyth, 2001).

De este modo, como dice Derouet (Derouet y Dutercq, 1997, p. 71), referido al caso francés, «varias lógicas han presidido las decisiones que han abocado a la autonomía de los centros. Desde su origen, dos lógicas han sido determinantes. Una lógica pedagógica y una lógica de gestión». Por eso, la autonomía de los centros educativos tiene dos bases distintas o propósitos que la guían: aquellos discursos y prácticas que conducen a transferir a la escuela modos de gestión privados, frente a aquellos otros que pretenden potenciar la capacidad de los centros para desarrollarse y responder mejor a las demandas de su entorno. A las motivaciones de incrementar la eficiencia se unen, desde otra lógica, los motivos de «reprofesionalización» del cuerpo docente así como una democratización de la toma de decisiones. De ahí que el incremento de autonomía de las escuelas no es sólo una medida técnica de racionalización o modernización de la gestión escolar. Más prioritariamente, es una medida política, que se inscribe en un campo más amplio de una nueva gestión pública de la educación⁴.

(3) Whitty, Power y Halpin, (1999) señalan que la orientación neoliberal «hace especial hincapié en los mecanismos del mercado. Esta descentralización a través del mercado se articula con las justificaciones de la calidad y la eficiencia, basadas en el discurso de la nueva gestión pública, con su insistencia en una dirección escolar fuerte y la supervisión externa, que hace posible el desarrollo de indicadores de rendimiento, reforzados en muchos casos, por la inspección externa» (p. 54).

A este respecto resulta elocuente lo que ha sucedido con los nuevos discursos sobre la autonomía. En lugar de haber primado una lógica propiamente pedagógica, se han quedado en un nuevo modo de gestión, que transfiere –responsabilizando– al centro escolar determinadas competencias, respondiendo –en último extremo– a una tendencia neoliberal, en un momento de crisis de los servicios públicos (Duru-Bellat y Meuret, 2001). En lugar de haber sido un medio para potenciar la apropiación (cogestión) de la educación por sus respectivas comunidades, en las mejores realizaciones, se ha quedado –más bien– en un medio para que los centros pudieran ofrecer diferentes proyectos educativos a elegir por los potenciales clientes. De este modo, la hegemonía que el discurso sobre la autonomía ha tenido en las pasadas décadas, está cediendo su lugar al rendimiento de cuentas, evaluación por resultados o competencia intercentros (Ranson, 2003). Vaciados o agotados los efectos del discurso de la autonomía o de la gestión basada en la escuela, son otros aires de eficacia, rendimiento o calidad los que recorren las políticas educativas occidentales.

A ello han contribuido algunas de las revisiones realizadas en los últimos años sobre lo que ha dado de sí la gestión basada en la escuela, que han puesto de manifiesto (Leithwood y Menzies, 1998) cómo, en altos porcentajes, no se han encontrado impactos medianamente significativos en el aprendizaje de los alumnos. En muchos casos ha quedado como una forma de delegación administrativa o curricular a la dirección del centro. Usada como medio para implementar más eficazmente determinadas reformas tomadas a nivel central, no ha logrado incrementar por sí misma la calidad educativa, al no haber incidido en la propia cultura organizativa escolar. Si la adopción de un sistema de decisiones basado en la escuela puede ser una condición

necesaria para iniciar un proceso de mejora, no es suficiente para ofrecer más altos niveles de aprendizaje para todos. A menos que la gestión autónoma se dirija a la mejora de la enseñanza y de los niveles de aprendizaje de los alumnos, unida a configurar el centro con una cultura de investigación y mejora de lo que se hace, la descentralización o autonomía de los centros tendrá pocos efectos en la mejora (Briggs y Wohlstetter, 2003).

El asunto cabría enfocarlo de nuevo, desde nuestra perspectiva, en que importa menos la delegación o transferencia de espacios de gestión semiautónoma del currículum, cuanto el capacitarlos para tomar por sí mismos las decisiones que estimen oportunas. La autonomía no debiera ser justificada sólo como una buena solución para la calidad educativa, sino plantearla como un cambio e innovación en sí misma, que requiera –entonces– ir construyendo las condiciones y procesos que la posibiliten o generen (Murphy y Beck, 1995). Sólo de este modo el desarrollo interno de los centros puede ser un camino que permita reconstruir seriamente nuestros centros y nuestra educación. La autonomía también se aprende, sentencia (Barroso, 1997). Además de necesitar recursos humanos y materiales, comporta una concepción de la formación e innovación centrada en la escuela, una determinada concepción de los profesores como profesionales reflexivos, que comparten conocimientos en sus contextos naturales de trabajo, y exige ir rediseñando el centro como comunidad de aprendizaje para los alumnos, los profesores y la propia escuela como institución.

Las tensiones y dilemas que atraviesa la autonomía de los centros educativos son grandes: posible incremento de desigualdad entre centros, pérdida de homogeneidad del sistema, desregulación de la educación como servicio público, etc. Pero también, las políticas educativas fuertemente centralizadas se han agotado políticamente en gran par-

te de los países⁴, sobre todo como propuestas de cambio y mejora de la educación. En este contexto, nos vemos situados, entre favorecer y potenciar la autonomía de los centros, y velar por los potenciales peligros que amenazan su puesta en práctica. En la situación actual, comenta un director: «la tradición de la que venimos es que esté regulado hasta lo último para intentar evitar conflictos. Lo que pasa es que, a la altura de mi experiencia profesional, cuanto más reglamentado esté, más conflictos hay, porque siempre queda algún rincón de la norma o, que alguien prostituya la norma para buscar una situación que le ampare» (034/134).

DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EN ESPAÑA

Tres hechos, al menos, condicionan la autonomía escolar en España. Por un lado, partimos, como herencia afrancesada, de una larga tradición centralista, donde no han existido propiamente «centros educativos», sino establecimientos de enseñanza que «distribuyen» programas o currículos determinados en instancias administrativas o territoriales superiores. Dentro de esta pesada tradición, que ha creado una «cultura» escolar en la propia administración y centros escolares, se ha ido generando una colonización jurídica, por regulaciones normativas, de la mayor parte de ámbitos de la vida escolar, dando como resultado una acción docente rutinaria, con los consiguientes procesos de desprofesionalización. En segundo lugar, un cosa ha sido la «descentralización» política y educativa, como distribución territorial del poder o transferencia competencial en educación,

y otra la «autonomía escolar» como capacidad de los agentes educativos –centros y profesores– para tomar decisiones propias. Las máximas cotas en el primero, pueden no tener efectos en el segundo. Por último, la provisión de la educación no ha sido en exclusiva estatal, obligando a financiar a la enseñanza privada, y encontrándonos en consecuencia con una doble red (estatal y privada), en la que la ciudadanía y clientes pueden elegir entre una y otra, lo que aboca a un potencial mercado educativo.

El tema de la autonomía escolar ha estado sometido a diversos vaivenes según las distintas prioridades, olas o vientos que corrían en cada momento. Así, si con motivo de la LOGSE se centró en el desarrollo curricular propio que debían hacer los centros a través de Proyectos educativos y Proyectos curriculares; posteriormente, a partir de 1993, con motivo del giro que conduce a la LOPEG, se aboga por una autonomía en la gestión de los centros escolares unido a la evaluación (interna y externa) de los centros, como medio para incrementar la calidad, que abocarán, pasando por los planes de mejora y gestión de calidad, a las perspectivas presentes en la LOCE, donde la autonomía en el desarrollo curricular se subordina a la mejora en los resultados conseguidos. Así, en continuidad con algunos de los planteamientos presentes en la LOPEG, el *Documento de Bases para una Ley de Calidad de la Educación* (marzo, 2002) reafirmaba los principios del «fortalecimiento institucional de los centros mediante el refuerzo de su autonomía, la profesionalización de la dirección y un sistema de verificación de los procesos y los resultados».

(4) En este aspecto aparece la excepcionalidad francesa. Como es sabido, los propósitos del Ministerio de Educación de Luc Ferry de llevar a cabo una progresiva descentralización de la educación ha propiciado (mayo-junio 2003) una fuerte contestación, que ha dado lugar a paralizar el proceso. Los proyectos de descentralización se han asimilado a una tentativa de desmantelamiento de la escuela republicana y del servicio público de educación. Ver *Grande Dossiers: La réforme de la décentralisation*, en la web ministerial: <http://www.education.gouv.fr/dossier/decentralisation/decentralisation.htm>.

En conjunto, con una mirada retrospectiva, se puede afirmar que la autonomía escolar ha quedado más como una autonomía decretada que construida, con una función de «legitimación compensatoria» que dice Weiler, cuando no meramente retórica⁵. Ya hemos constatado cómo, incluso, la LGE de 1970 formulaba su propia declaración de fomentar la autonomía de los centros, señalando ya en su preámbulo que «la Ley, fuera de las líneas básicas del sistema educativo, ha tratado de huir de todo uniformismo [...]. La uniformidad estricta impide que cada centro docente sea considerado en su situación peculiar y en la singularidad de las condiciones derivadas del pueblo, de la ciudad y de la región donde se halle enclavado y de los alumnos a los que está destinado a servir». Sin embargo, inscrita al final de la larga etapa de la dictadura franquista, en que se acentuó el control de los centros y la enseñanza hasta niveles inusitados, no podía recuperar este espacio perdido de protagonismo de centros y docentes, cuando no se articulaban los cambios organizativos y en los modos de regulación del sistema que lo pudieran hacer realidad.

La autonomía de los centros escolares tiene muy diversas dimensiones (McGinn y Welsh, 1999; Levacic, 2002): organización del centro, gestión del personal, gestión de recursos, relaciones externas del centro, planificación, estructura y currículo. Limitado para abarcarlas todas, en la revisión crítica que realizo a continuación, me voy a concentrar en la autonomía para planificar y desarrollar el currículo, refiriéndome a las restantes sólo en cuanto afecten a ésta.

LA DESCENTRALIZACIÓN A LAS AUTONOMÍAS Y LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS NO SUMAN

El proceso de descentralización política y educativa a las comunidades autónomas se ha conjuntado en España con las declaraciones de autonomía de los centros educativos, lo que ha planteado especiales problemas. En primer lugar de tipo conceptual, la descentralización es la transferencia de un poder central a la periferia de competencias para poder tomar decisiones en determinados ámbitos, al tiempo que se adquiere responsabilidad para desarrollar los cometidos y tareas asignadas. En su estudio (Hanson, 1997), distingue las siguientes formas básicas de descentralización: «desconcentración» (transferencia de tareas y cometidos, pero no de autoridad), «delegación» (transferencia de autoridad y cometidos, pero puede ser retirada a discreción del que delega), «devolución o traspaso» (transferencia permanente de autoridad a una unidad, que puede actuar de modo independiente o libre), «desregulación» (falta de decisiones a nivel central, lo que lleva a su asunción por las organizaciones), y «privatización» (transferencia de responsabilidad y recursos del sector público a instituciones del sector privado).

En el proceso de transferencia desde unas instancias a otras, se puede distinguir (McGinn y Welsh, 1999), además del gobierno central, tres niveles: las comunidades autónomas, las provincias, comarcas y municipios, y los centros educativos. Precisamente (Mark Hanson, 2000) ha hecho un amplio estudio histórico de los procesos

(5) Algunos análisis interesantes se pueden ver, entre otros, en X. GARAGORRI y P. MUNICIO (coords.): *Participación, autonomía y dirección de centros educativos*. Madrid, Escuela Española, 1997; TERESA BARDISA: *La régulation interne de l'autonomie des établissements scolaires en Espagne*, en Y. Dutercoq (dir.): *Comment peut-on administrer l'école? Pour une approche politique de l'administration de l'éducation*. Paris, PUF, 2002; J.C. GONZÁLEZ FARACO y D. SEVILLA: «L'histoire brûlante d'un parcours politique inachevé : la gestion des établissements scolaires espagnols», en *Revue Internationale d'Éducation Sevrès*, 32 (2003); y L. BATANAZ: «Desarrollo de la autonomía de los centros educativos y estímulo a su responsabilidad», en *Debate de la Ley de Calidad de la Educación*. Sociedad Española de Pedagogía, 2003. *On line* <http://www.uv.es/soespe/ICE-Batanaz.htm>.

de descentralización educativa en España, en el que no vamos a entrar aquí⁶. En España no se ha producido ni una comarcalización ni tampoco una municipalización de la educación (Sevilla, 1996), por lo que, a falta de distritos escolares, han sido las comunidades autónomas las que han asumido la gestión de la educación. Al respecto, en el estudio de (Subirats y otros, 2002) se afirma que «el centralismo del Estado preconstitucional antes, y la incomprensible voracidad centralizadora de las Comunidades Autónomas ahora, han obstaculizado y siguen impidiendo la descentralización en la administración local, por lo que el grado actual de competencias de los municipios y demás entidades locales, en materia de educación, es totalmente insuficiente y no llega a satisfacer el principio de autonomía local» (pp. 185-196).

En el proceso de descentralización desde el Estado a las Comunidades Autónomas, aparte de la cuestión política y de la mejora de la situación que, en general, ha supuesto en sus respectivos territorios⁷; desde la autonomía nos importa, por un lado, en qué medida ha contribuido, paralelamente, a potenciar la toma de decisiones por el centro o, más específicamente, a un «desarrollo curricular basado en el centro», a construir centros con proyectos propios. Por otro, si el asumir las comunidades las nuevas competencias pueda suponer, como mayoritariamente ha ocurrido, que

funcionen en relación con las escuelas como el antiguo gobierno estatal, convirtiéndose en nuevas instancias centralizadas. Así, (Antonio Viñao, 1994) habló, con razón, del paso desde «un monocentrismo o centralismo unitario a un policentrismo».

Dejando incólumes las prerrogativas de la Administración central (sean las de Madrid o las de los respectivos gobiernos autonómicos), la descentralización educativa, en la práctica, ha permitido una «recentralización» de las decisiones administrativas. En un buen estudio sobre el proceso de descentralización de la educación en España a través del Estado autonómico, (Manuel de Puelles, 2002, pp.152-153) lo ha calificado de *neocentralización*, señalando la paradoja de que «las Comunidades Autónomas han tendido a acentuar la centralización de su organización aplicando en algunos casos unas políticas más centralizadoras que las efectuadas en el pasado por el propio ministerio [...]. Las entidades locales y los centros docentes continúan marginados de este amplio proceso comenzado en 1978».

La descentralización a nivel de centros provoca un mayor grado de autonomía de éstos o, más precisamente, como dice (Levacic, 2002, p. 188), «el aumento de la autonomía institucional se alcanza mediante la descentralización». La autonomía con que cuente un centro escolar dependerá, pues, del grado de descentralización desde

(6) Algunos análisis relevantes en J.M. ESCUDERO: «El desarrollo del currículum por los centros de España: un balance todavía provisional pero ya necesario», en *Revista de Educación*, 304 (1994), pp. 113-145; y J.GIMENO SACRISTÁN: «La desregulación del currículum y la autonomía de los centros escolares», en *Signos*, 5 (13, 1994), pp. 4-20, y, en versión revisada, «Curriculum deregulating practice: towards the loss of educational sense», *Curriculum Studies*, 5 (3, 1997), pp. 343-367; también, J.F. ANGUILO: *Comprender la gestión de la autonomía de los centros escolares*. CIDE-Universidad de Cádiz, 1998. Memoria de investigación inédita; J. CONTRERAS *La autonomía profesional del profesorado*. Madrid, Morata, 1997; y M. SALGUERO: *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*. Barcelona, Ariel, 1997.

(7) Hay grandes diferencias entre comunidades en el gasto en educación por alumno en los niveles obligatorios. El Informe del Consejo Escolar del Estado sobre el curso 1998-99 ya lo puso de manifiesto, posteriormente el trabajo de (Puelles, 2002) para el Informe España 2002 de la Fundación Encuentro. Igualmente, el trabajo de Don SANTIÁN GONZÁLEZ: «La necesidad de gasto en educación no universitaria en las Comunidades Autónomas: ¿Existe igualdad de oportunidades educativas?», *Hacienda Pública Española*, 159-4 (2001), pp. 217-250.

la administración educativa (central, provincial o municipal), como señala (Antonio Portela, 2003, p. 81). La autonomía supone, entonces, la capacidad con que cuenta un centro para tomar decisiones por sí mismo. Sin embargo, cuando la descentralización educativa se produce sólo a nivel de transferencia de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas, puede dar lugar, como de hecho ha sucedido, a una dinámica aún mayor de regulación normativa que viene a impedir la autonomía de los centros. Se puede poner como buen ejemplo lo que sucedió con el currículum «abierto y flexible» en sus enseñanzas mínimas a nivel estatal y «cerrado» a nivel de administración autonómica, no sólo en su diseño sino en la regulación y control de materiales y libros de texto⁸.

(Karlsen, 2000) ha acuñado la expresión «centralismo descentralizado» para referirse al hecho de que, normalmente, son los poderes centrales los que toman las medidas o declaraciones de descentralización, correspondiendo a los centros la responsabilidad en su implementación. Ello suele dar lugar, por parte de los centros, a una cierta resistencia a asumir las nuevas tareas y, por parte del poder central, a dirigir el proceso con medidas de ambos tipos, con los consiguientes dilemas y paradojas, cuando no a tomar medidas centralizadoras (evaluación por estándares o competencias del currículum o los centros). Como bien comenta (Antonio Portela, 2003, p. 82), «ello no necesariamente entraña un cambio suficientemente relevante en la distribución del poder entre el centro y la periferia, porque decisiones centrales siguen estando centralizadas en niveles centrales y lo que básicamente se hace es trasladar conflictos y problemas

desde los mismos hacia niveles periféricos, con la consiguiente contribución que estas circunstancias pueden prestar a la legitimación y consolidación de la autoridad de los primeros».

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

¿AUTONOMÍA EN EL DISEÑO Y DESARROLLO DEL CURRÍCULUM?

Recuperar el espacio del protagonismo de los centros en la toma de decisiones y, especialmente, en el desarrollo del currículum, rompiendo con la larga cultura de dependencia administrativa, fue una apuesta que quiso hacer la LOGSE. Por un lado debía dar respuesta a establecer un

(8) En Andalucía, «acentuando la «voracidad» administrativa de control, se llegó a regular en 1994 que también los materiales o medios elaborados por el propio profesorado deberán estar para poder utilizarlos en clase, en este caso «homologados». Cfr. «Orden de 21 de marzo de 1994, por la que se establecen criterios y normas sobre homologación de materiales curriculares para su uso en los Centros docentes de Andalucía» (BOJA, 10 de mayo de 1994).

currículo común en un contexto de descentralización educativa mediante la distinción de un currículo de enseñanzas mínimas a completar por cada Comunidad Autónoma. Por otro, frente a la doble estrategia política de desarrollo curricular (centralista o basada en el centro), la LOGSE optaba por hacer una difícil síntesis con la distinción de niveles en cascada: un nivel de prescripción, cerrado, y un nivel de decisión del centro (Proyecto Curricular de Centro), abierto. Bastaba acentuar el primero para dar al traste con la autonomía proclamada a nivel de diseño, aún cuando –además– en último extremo, se juegue en el modo de gestionar el desarrollo del currículo y en los apoyos prestados para hacerla efectiva.

De los llamados tres niveles de concepción del currículo (administración educativa, centro y aula), la novedad estaba en el segundo, por lo que es preciso preguntarse si realmente se ha potenciado que tenga un lugar propio. Juzgando en retrospectiva, en conjunto, la referida pesada tradición «gerencialista», inscrustrada en la cultura organizativa de la «nueva» Administración, hizo perder parte de las buenas intenciones. Por un lado, un exceso de «normativismo» ha venido a encorsetar, cuando no a «juridificar», la vida de los centros, la acción de los equipos directivos y el propio trabajo del profesorado. Los reglamentos orgánicos de los centros y, en mayor grado, la normativa de comienzo de curso, ya fueran promulgados por el Gobierno central o por los autonómicos⁹, se redactaron y publicaron como si todos los centros fueran iguales, estuvieran extraterritorialmente situados y no tuvieran en cuenta los contextos socio-familiares de su alumnado.

Por su parte, en cuanto al desarrollo de Proyectos de Centro propios, se dieron normativas y fue percibido por los agentes educativos, como que la tarea de planificar era un mero procedimiento, con reglas determinadas y formatos estipulados, que abocó a la escritura de un documento de carácter más o menos burocrático. No se percibió que, en lugar de hacer –a requerimiento administrativo– un Proyecto de Centro como mero documento, se trataba de *realizar de la acción del centro*, y de sus unidades organizativas básicas (equipos y departamentos), en coordinación, *un proyecto conjunto* de educación. De ese modo, se dio a entender que «tener un proyecto» es haber cumplimentado el procedimiento (plan de acción, documento, programas, etc.) y no tanto los procesos de trabajo en marcha. En fin, si de asegurar su cumplimiento se trataba, la normativa dictada con una finalidad burocrático/gerencial reguló tanto los formatos y tiempos, pero impidió que llegaran a estar inmersos en el propio proceso de desarrollo de la escuela. La «lógica del proyecto» se opone, justamente, a la «lógica del mandato», como ha analizado (Perrenoud, 2001).

Hemos descrito en otro lugar (Bolívar y Rodríguez Diéguez, 2002, pp. 95-99) en qué grado no basta declarar que el modelo curricular es «abierto y flexible», como entonces se repetía hasta convertirse en un lema retórico, cuando la autonomía no se juega sólo en el diseño, sino en el modo de gestionar el desarrollo curricular, lo que exigía hacer cambios estructurales (organizativos y laborales) que dieran lugar a un nuevo ejercicio de la profesionalidad docente. No realizados éstos, se fue exigiendo la misma estructura curricular (por

(9) Así, como ejemplo, en un Informe sobre el tema en Cataluña se dice: «El marco normativo general que regula la propuesta curricular es razonablemente permisivo. Sin embargo, las regulaciones específicas, las resoluciones e instrucciones de carácter más preciso que desarrollan los preceptos generales limitan mucho la autonomía curricular. Más concretamente: las instrucciones de comienzo de curso son muy restrictivas y pueden condicionar la libertad para diseñar y desarrollar el currículo de una manera peculiar, según la realidad de cada centro» (Antúnez, 2002).

ejemplo, en libros de texto), lo que motivó, junto a otros factores de miedo ante la posible pérdida de control, que cada vez se fuera cerrando, si es que no lo estaba en su diseño. Si «abierto» se interpreta como que los profesores pueden, autónoma e individualmente, adaptar el currículum oficial a su contexto y aula, esa libertad no es «decretable» sino intrínseca a la profesión docente; si se interpreta como un nuevo modo de trabajar (equipos docentes) y ámbitos sobre los que decidir, sería necesario articular nuevos espacios temporales/laborales y campos de decisión, al tiempo que dinámicas de apoyo coherentes.

Pues no se trata sólo de transferir parte del poder y autoridad a los centros cuanto de capacitarlos para tomar por sí mismos las decisiones oportunas. Desde la política educativa se pueden «implantar» currículos, pero no llegarán a formar parte viva de los centros y a promover una mejora, si no sitúan al profesorado en un papel de agente de desarrollo curricular y provocan un desarrollo organizativo interno de los centros escolares. A pesar de estos graves condicionantes externos del papel de los centros en el desarrollo curricular, cabe, como hicieron algunos centros, sin renunciar a las competencias reconocidas en el ejercicio de su autonomía, sacar todo el potencial de desarrollo curricular por parte de equipos cohesionados, comprometidos con la mejora escolar¹⁰.

Con una preocupación por dar una «cohesión» al sistema educativo, al tiempo que promover su calidad, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) reafirma el primer nivel de determinación curri-

cular, fijado por las administraciones educativas («enseñanzas comunes» a nivel de Estado y programas de asignaturas por las respectivas comunidades autónomas). El art. 68.6 y 68.7 viene a ser expresión de este cambio terminológico: lo que antes se llamaba proyecto curricular, al suprimirse el nivel del centro en la concreción curricular, pasa a denominarse «programación didáctica»: *El Gobierno fijará las enseñanzas comunes, que constituyen los elementos básicos del currículo. [...] Los centros docentes desarrollarán los currículos establecidos por las administraciones educativas mediante programaciones didácticas.* De este modo, al determinar administrativamente el currículo a impartir en cada asignatura y curso, la programación didáctica queda como la única actividad planificadora a cargo del profesorado.

Parece como si, dado que la nueva cultura curricular, que entró para el profesorado con motivo de la LOGSE, de no aplicar «acríticamente» un programa escolar administrativamente dado, para «en su lugar» tomar propiedad de él y reconstruirlo internamente por los equipos docentes, ha quedado en gran medida como una tarea burocrática, la LOCE vuelva a la tradición didáctica en que el currículo (programa) es tarea de la Administración y la metodología de enseñanza la propia del profesorado¹¹. De hecho, el nuevo discurso curricular de la LOGSE, al hacerse inscrito en el mismo marco organizativo y cultural, para una mayoría del profesorado resultó ajeno a su cultura pedagógica, quedando en la práctica «como ya se ha señalado», como una jerga o burocracia, a cumpli-

(10) Unos buenos análisis se pueden ver en los trabajos de J.M. ESCUDERO: «La elaboración de proyectos de centro: una nueva tarea y responsabilidad de la escuela como organización», en J.M. Escudero y M.T. González (eds.): *Escuelas y profesores: ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?* Madrid, Ediciones Pedagógicas, 1994, pp. 171-219; y en el capítulo: «El desarrollo del currículum por los centros», en J.M. Escudero (ed.), *Diseño, desarrollo e innovación del currículum*. Madrid, Síntesis, 1999, pp. 291-319.

(11) Un análisis de esta cuestión en F. SALVADOR MATA, J.L. RODRÍGUEZ DIEGUEZ y A. BOLLIVAR (dirs.): *Diccionario Enciclopédico de Didáctica*. Archidona (Málaga), ed. Aljibe, 2004; particularmente en la «Presentación» y «Didáctica (Objeto de la)».

mentar en los proyectos curriculares, cuando los libros de texto seguían jugando el mismo papel. En estas condiciones, la determinación de programas por la Administración no es sentida mayoritariamente como una pérdida de autonomía profesional.

GESTIÓN DEL PERSONAL

Uno de los ámbitos donde menor grado de autonomía cuentan los centros educativos es en la gestión del personal, lo que impide gravemente desarrollar proyectos propios. La Ley de Funcionariado impone que el profesorado se adscribe por concurso de traslados, imposibilitando, en unos casos, el compromiso con determinados proyectos; en otros, puede dar al traste con él, con la llegada e ida, de profesores que no están implicados o comprometidos con él. En estas condiciones, dado que la construcción de proyectos propios no puede estar al arbitrio, suerte o azar del concurso de traslados, es preciso «retocar» seriamente estos aspectos. Así, en el referido Informe de Cataluña, se afirma: «se constata y se expresa de manera enfática y unánime que el concurso de traslados para la provisión de plantillas en los centros públicos, tal como está concebido actualmente, es una fórmula inadecuada que impide la autonomía institucional» (Antúnez, 2002).

Sin perjuicio de que el reclutamiento del personal docente, administrativo y auxiliar corresponda a la administración educativa, es evidente que los centros (equipos directivos, consejos escolares) han de tener mayor capacidad en el gestión, coordinación, organización y distribución del personal docente. Es un tema delicado, donde se mezclan derechos de los funcionarios con necesidades del centro, pero una mayor autonomía en este campo «supondría una mayor intervención

de los equipos directivos en la regulación del acceso de los profesores a los centros y una mayor capacidad para decidir sobre la contratación de diferentes tipos de profesionales» (Marchesi, 2003, p. 6). En la situación actual, comenta un director, «no se puede llevar adelante una buena organización. Hablo desde la experiencia de llevar la dirección de un centro hace año y pico. Un director de un centro del que depende, pues, un número elevado de profesores no puede, por ejemplo, modificar el horario de unos profesores para arreglar unas necesidades. ¿Por qué?, porque viene señalado hasta en la última letra el orden de prelación en la elección de horarios, etc.» (037/12).

En el respeto de determinados derechos, se pueden restringir los concursos, fomentar el compromiso de permanecer en un centro con proyecto propio en función del cual se acceda, primar con incentivos a los profesores que permanezcan, presentar equipos conjuntos, proyectos para zonas deprimidas culturalmente o en riesgo, con compromiso del profesorado y la Administración de permanencia mientras dure el proyecto. Así se han hecho experiencias muy parciales de abrir la posibilidad de «proyectos educativos propios», propuestos por un equipo educativo al que se garantiza la estabilidad para su desarrollo. Es una posibilidad que quiso abrir la LOPEG, pero que, por presiones sindicales, no pudo llegar a desarrollarse. Esto hace que se comparta de partida un mismo proyecto educativo y unas formas de actuación. En tal sentido, que conozca, el curso pasado se han puesto en marcha en Andalucía, proyectos educativos de carácter especial en centros docentes públicos¹². El problema es que se limita a 13 centros, con un carácter marginal, dado que cuentan con vacantes por haberse quedado sin elegir.

(12) Orden de 3 de junio de 2003, de convocatoria de proyectos educativos de carácter especial en centros docentes públicos (BOJA, 2 de julio).

En cuanto a la Formación del Profesorado, el equipo directivo ha tenido escaso o nulo papel institucional, quedando como un asunto individual, no como tarea colectiva del centro. Después de la LOPEG se ha ido introduciendo que los Proyectos de Centro debían incluir, entre otros apartados, un Plan de Formación del Profesorado del Centro, pero nunca llegó a articularse de manera que tuviera un lugar y modo de gestión propio, más allá de proporcionar información a los Centros de Profesores (CEP). Se ha hablado mucho de la necesidad de un modelo de formación descentralizada, sensible a los problemas reales, «potenciadora» del trabajo en equipo de los profesores, pero «aparte de experiencias innovadoras aisladas» poco se ha hecho. La formación permanente del profesorado, en sus mejores tiempos, mayoritariamente fue un recurso instrumental *ad hoc* para difundir la reforma o para una más efectiva implementación. Reclamar que era preciso otra lógica de la formación ha sido una constante en estos años.

AUTONOMÍA Y CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

El discurso sobre la política por la calidad de la educación crea expectativas entre los agentes educativos, al tiempo que contribuye a dar credibilidad y legitimación a las prácticas de reforma que declaren pretender incrementarla. De ahí su empleo por todas las políticas educativas occidentales. La *Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes*, aparte de establecer nuevas regulaciones sobre aspectos que se habían mostrado disfuncionales (nuevas exigencias organizativas de la LOGSE, no recogidas en la LOLE, dirección escolar), se produce en un contexto internacional donde preocupa la eficacia y calidad de la educación, que se puede potenciar otorgando mayor autonomía a los centros, con el fin de dinamizarlos para generar la calidad deseada.

El informe de la OCDE (1991) sobre el tema, coeditado por el MEC, constataba que «la preocupación por la calidad de la educación en las escuelas figura hoy entre las prioridades supremas de todos los países de la OCDE; sin duda lo seguirá siendo en un futuro previsible». El informe recoge los diferentes enfoques de la calidad, para decidirse al final (la escuela como el meollo de la cuestión) por las «escuelas eficaces» y sus características como clave de la calidad: «la motivación y los logros de cada estudiante» —afirma— «se hallan profundamente afectadas por la cultura o clima peculiar de cada escuela».

El documento del MEC (1994) sobre *Centros educativos y calidad de la enseñanza*, título que coincide con el anterior informe, delimita cuatro ámbitos esenciales para la calidad (autonomía y organización de los centros, dirección y gobierno de los centros, profesorado, y evaluación e inspección), unidos por el discurso de la autonomía y diferencia, heredeado de las escuelas eficaces, cuyos caracteres tópicos recoge. De este modo llega a afirmar: «sin una auténtica autonomía institucional es altamente improbable que se llegue a alcanzar en los centros educativos esta asunción de valores, metas y normas que constituye, quizá, la característica más destacable de todas las señaladas, puesto que sintetiza e integra las restantes. La decisión de reconocer a los centros un mayor grado de autonomía institucional aparece así como uno de los principales rectores que han de presidir las medidas encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza» (MEC, 1994, apdo. 2.3).

La LOPEG de 1995 situó la autonomía (pedagógica, organizativa y de gestión) de las instituciones escolares en su Título I, señalando que «las instituciones escolares 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, en su

caso, normas de funcionamiento». La autonomía institucional y su expresión en la identidad propia permiten justificar la necesidad de reforzar la dirección e inspección escolar, así como la evaluación externa de la autonomía de los centros, que también regula dicha ley. Esta autonomía se concreta en cuatro grandes ámbitos: dar mayor capacidad a la dirección escolar, proyectos educativos de centro, ampliar la elección de centros y autonomía de gestión económica. Si bien, en paralelo a las olas de ese momento a nivel internacional, fue una de las apuestas serias por la autonomía, por los propios retoques que sufrió en el proceso de tramitación y, sobre todo, por promulgarse ya al final del periodo de gobierno socialista no pudieron llevarse a cabo parte de las propuestas, que dejaron sentadas bases, como la calidad, para ser proseguidas. En cuanto a lo que dio de sí, constataba un director valenciano: «hay un exceso de normativismo a nivel, digamos, oficial. Me parece que no se ha querido poner en marcha lo que dice la LOPEG sobre la autonomía pedagógica y económica de los centros» (027/43).

DE LA AUTONOMÍA PROFESIONAL A LA CALIDAD DE RESULTADOS

En una primera etapa (1996-2000), con el nuevo gobierno, en cuanto al tema que nos concierne, importa tanto el desarrollo de planes anuales de mejora, que vienen –por una parte– a sustituir el Plan EVA de evaluación de centros, y –por otra– se superponen a los anteriores Proyectos de Centro, como el incremento de la autonomía de gestión. En este segundo aspecto, el MEC (1997) amplía en su territorio la zona de elección, posibilitando a los padres elegir entre un mayor número de es-

cuelas e institutos, como medio para promover la calidad. En segundo lugar, acerca de la *autonomía en la gestión de recursos económicos*, ya la Ley de 1995 había abierto (art. 7) la posibilidad de que las instituciones escolares públicas obtuvieran recursos adicionales externos (alquiler de instalaciones, actividades lectivas complementarias, etc.). Un Real Decreto de 1998 sobre autonomía de gestión de los centros docentes públicos transfiere al ámbito de decisión del centro escolar, como unidad económica, la gestión del mejor modo de los recursos económicos, regulando cómo elaborar, obtener ingresos, aprobar y ejecutar el presupuesto de la escuela (MEC, 1998).

Los Planes Anuales de Mejora, muy guiados en su metodología por el llamado *Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, a partir del curso 1998-97 pretendían –en una nueva gestión de los centros, a partir de la autonomía–, dar relevancia de la autoevaluación como base del proceso de mejora, de la importancia de crear normas de mejora continua, de trabajar de modo conjunto, de aprender en el proceso de trabajo, de relevancia de los procesos de planificación y evaluación, y de un liderazgo que conjunte visión y acciones. Si bien llegaron a implicar a un alto número de centros (586 centros en el curso 1997/98), las sucesivas críticas realizadas, la salida del Ministerio de su principal promotor y –finalmente– que el propio MEC se haya quedado sin centros (exceptuando Ceuta y Melilla), dan lugar a que poco a poco languidezca el modelo y se extingan¹³.

La *Ley Orgánica de Calidad de la Educación* hace una amplia y extensa formulación (arts. 67y 70) sobre la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica de los centros. La *autonomía peda-*

(13) Un análisis de lo que ha sido este proceso se puede ver en el trabajo de F.J. MURILLO: *Un epitafio para los Planes Anuales de Mejora*; en J.M. SANCIO y F. HERNÁNDEZ: *Simposi sobre itineraris de canvi en l'educació*. Barcelona, 15-16 de marzo, 2001. (Eds.). Libro electrónico. <http://www.mec.es/ckle/viene> (documentos).

gógica (art. 68) se concreta en «las programaciones didácticas, planes de acción tutorial y planes de orientación académica y profesional y, en todo caso, mediante proyectos educativos». Por su parte, la *autonomía organizativa* (art. 69) se cifra en la «programación general anual y a los reglamentos de régimen interior», y la *autonomía de gestión económica* (art. 70), aparte de la gestión de los fondos recibidos por la administración, en la capacidad para «obtener recursos complementarios».

No obstante, los Reales Decretos por lo que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes en Infantil, Primaria, Secundaria y Bachillerato¹⁴ dentro del *desideratum* de fomentar la autonomía pedagógica y organizativa, así como de su expresión en el proyecto educativo y en las programaciones didácticas, especifican en grados significativos la autonomía en las siguientes dimensiones, que vamos específicamente a comentar:

- Autonomía para elegir libros de texto y materiales curriculares en todas las etapas educativas.
- Proyectos educativos diferenciados según ámbitos (lingüístico, humanístico, científico, tecnológico, artístico, deportivo y de las tecnologías de la información y comunicación) en Secundaria Obligatoria y Bachillerato, de acuerdo con el art. 66 de la LOCE.

- Posibilidad de ampliar el currículo, horario y días lectivos en todas las etapas educativas.

Puede, en primer lugar, extrañar que ahora se conceda autonomía al profesorado en la *elección de libros y materiales*¹⁵. Pero hay aquí una «oscura» historia, no del todo conocida, en la obligación de elegir textos aprobados oficialmente y en la posibilidad de «censurar» textos por parte de la administración educativa¹⁶, superviviente desde 1938, hasta el punto que tenga que ser la LOCE quien derogue los preceptos vigentes de la LGE de 1970. Por eso, de entrada, no está mal que se reconozca al profesorado, como profesionales capacitados, elegir los libros que estimen oportunos, de acuerdo con lo que quieran hacer, sin necesidad de supervisar previamente la administración a las editoriales. Otro asunto es que esta autonomía, por sí misma, cambia escasamente la situación, si no se alteran paralelamente las condiciones de ejercicio de la profesionalidad que hagan al profesorado menos dependiente de los libros de texto.

En segundo lugar, posibilitar la existencia de *Institutos especializados* por su orientación en lenguas modernas, en ciencias o en tecnología, querría posibilitar institutos públicos de prestigio, con alta demanda por dicha especialización. El asunto no obstante se complica, en primer lugar porque se deben dotar de medios y recursos, así como incentivos, para que

(14) Reales Decretos 829, 830 y 831/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria (BOE, 1, 2 y 3 de julio).

(15) De hecho ya se había modificado previamente el actual sistema de supervisión de libros de texto y materiales, suprimiendo la llamada «censura previa». Cfr. MEC (1998): Real Decreto 1744/1998, de 31 de julio, sobre uso y supervisión de libros de texto y demás material curricular correspondiente a las enseñanzas de Régimen General (BOE, 4 de septiembre). Finalmente la LOCE determina (Disposición Adicional Tercera): «Corresponde a la autonomía pedagógica de los centros educativos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas. [...], cuya edición y adopción no requerirán la previa autorización de la administración educativa».

(16) Un análisis sumarlo en M. SALGUERO: *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*. Barcelona, Ariel, 1997, pp. 138-153.

puedan desarrollarse. Pero esto, daría lugar, a unos centros de calidad que podrían incrementar las diferencias con otros centros públicos, reducidos a una población de alumnos más marginal, con el riesgo de entrar en un proceso de «guetización»¹⁷. La comprensibilidad inicial de centros se enfrenta a la diferenciación entre centros.

En efecto, aquí la promoción de la calidad puede estar reñida con la igualdad. Caso similar es que haya centros públicos de Primaria bilingües o que impartan la mitad o un tercio de clases en inglés. El asunto es si, para asegurar la igualdad (formal) haya que impedir dinámicas que puedan dar lugar a la excelencia en la enseñanza pública. Mientras tanto, podemos aprender de lo que funciona en otros países de nuestro entorno, así como de nuestras propias experiencias pasadas (por ejemplo, los llamados «Centros experimentales de Enseñanzas Medias» en la reforma del setenta). Los referidos Reales Decretos especifican que se organizarán «de acuerdo con el procedimiento que establezcan las administraciones educativas, que deberán garantizar la ausencia de discriminación entre los alumnos». Por parte de la primera, se transfiere su regulación a las Autonomías; por la segunda, la ausencia de discriminación suele quedar como una apelación si, paralelamente, no se ponen los medios, como señalábamos, para que no haya desigualdades entre los centros que, a la larga, son discriminaciones entre alumnos.

En tercer lugar, los Reales Decretos por lo que se establecen las enseñanzas comunes en Infantil, Primaria, Secundaria

y Bachillerato (julio, 2003) establecen, en todos ellos, que «para poder desarrollar al máximo las capacidades, formación y oportunidades de todos los alumnos, los centros docentes podrán ampliar el currículo, horario escolar y días lectivos, respetando en todo caso, el currículo y calendario escolar establecidos por las administraciones educativas».

Esto sería un buen ejemplo de la doble cara (progresista y neoconservadora) de la autonomía organizativa, curricular y pedagógica. En efecto, esto supone dar una oportunidad para que los centros puedan tomar iniciativas adecuadas y, más específicamente, potenciar los proyectos educativos propios; pero –a la vez–, no conduce muy lejos si no tienen posibilidades reales, como suele ser habitual en los centros públicos, de llevarlas a cabo. En cambio, los centros concertados –no en vano han acogido bien la medida–, pueden aumentar el horario de los profesores o, si se incluyen como actividades extraescolares, cobrar una cantidad mayor a los padres (Marchesi, 2003). Cuando las posibilidades son dispares en ambos tipos de centros, unos se benefician y otros se perjudican, reabriendo el debate entre las dos redes financiadas por la Administración, al poder hacer los segundos una oferta más atractiva para sus respectivos clientes, pues algunas familias –a pesar de sus pretensiones–, no podrán acceder a tales centros, por carecer de recursos. Otorgar mayores cotas de autonomía, en este caso, conlleva diferenciar la oferta, introduciendo fracturas en la igualdad.

La autonomía decretada, sin medios para implementarla, no transforma las

(17) Esto lleva al profesor Fernández Enguita a sostener que la autonomía organizativa y curricular tiene unos límites: «El primero, es que ningún centro pueda librarse de los alumnos con problemas. Tampoco, ningún centro, ya sea público o concertado, debe especializarse en un tipo de enseñanza, si eso significa que no va a impartir las demás. Otra cuestión es que logre un nivel de excelencia en esas materias. Los centros tienen recursos y están obligados a impartir todas las enseñanzas». Cfr. «La autonomía escolar no debe servir para librarse de alumnos problemáticos: entrevista a Mariano F. Enguita (por J. Fernández)», en *Trabajadores de la enseñanza*, 239 (enero, 2003), pp.10-13.

prácticas. Pero la salida no puede ser mantener la uniformidad forzada, poco estimulante para la mejora. Y si el problema es laboral o de recursos, no académico, se puede promover la oferta de proyectos educativos diferenciados en los públicos, debidamente justificados y evaluados, a financiar con los recursos humanos y materiales necesarios por la Administración. De este modo, se posibilita e induce a que los centros presenten un «contrato programa», como un plan de desarrollo o proyecto de centro, cuyos recursos suplementarios son apoyados por la Administración.

Finalmente, no cabe propugnar una autonomía de los centros sin equipos directivos que lideren la dinámica del centro. El modelo de dirección y organizativo de los centros escolares españoles, establecido a partir de la LOPE, reformulado por la LOPEG después, ha sufrido una grave crisis, provocando una *desvertebración de los centros docentes*. Este factor, indudablemente, está en la base de los problemas de la autonomía de los centros en España. Si bien, actualmente, el liderazgo tiende a entenderse como cualidad organizativa, distribuido entre todos los miembros, no cabe sin una dirección que impulse el proceso. La apuesta que hace la LOCE (modelo semi-profesional, seleccionado por la Administración con consulta del Consejo Escolar y del Centro, continuidad en el cargo, formación, etc.) quiere incidir en este factor clave. Está por ver lo que, en su desarrollo y puesta en práctica, permita la nueva configuración (Estruch, 2002), en cualquier caso se reclamaba un cambio en la situación anterior. Un directivo constataba la falta de autonomía que ha tenido el ejercicio de la Dirección: «Es verdad que se ha alcanzado una cierta autonomía pedagógica y curricular; pero falta autonomía en los centros en el terreno organizativo, de horarios, calendario y en el modelo de la gestión de personal. [...] Porque en cualquier estructura *organizacional* el directivo, en cualquier red, debía tener la capacidad de

poder adecuar esa estructura y no que le viniera ya condicionada por reglamentos y normas» (035/32-45).

ESCENARIOS Y CAMINOS FUTUROS DE LA AUTONOMÍA

La cuestión de la autonomía, en último extremo, conduce a si es posible organizar la educación con otra lógica no-burocrática, que posibilite capacitar a los centros educativos para su propio aprendizaje y desarrollo institucional. La lógica de tomar los centros educativos como instrumentos al servicio de las políticas educativas sólo conduce, por su resistencia a la implementación fiel, a nuevas normativas, como muestra elocuentemente lo sucedido en España. No obstante, romper con la lógica moderna del servicio público uniformado y homogéneo, conduce a caminos inciertos, si no se precisan coordenadas y se delimitan los senderos por los que haya de transcurrir, que eviten la atomización o fragmentación, garantizando una cohesión interna y una equidad en el servicio público. Si unos determinados niveles de autonomía son imprescindibles para una buena gestión en el desarrollo del currículum, también se requiere una acción común del Estado. De ahí las tensiones, fragilidad intrínseca y el relativo bloqueo de las prácticas de autonomía.

La OCDE, en un informe reciente (2001, cap. 3), plantea cuáles son, a medio plazo, los escenarios futuros del sistema escolar: querer mantener la situación actual abocaría a un sistema escolar burocrático o –desde otro lado–, dejar que se extienda el modelo de mercado. Si no se quiere ir por uno u otro, cabe reestructurar o rediseñar los sistemas escolares en dos direcciones: las escuelas como centros sociales o como organizaciones que aprenden. Si la continuidad de un modelo burocrático institucionalizado no es deseable, ni tampoco un modelo mercantil, cabe reestructurar la política educativa para que sea posible confi-

gurar redes intercentros en organizaciones que aprenden. En estos últimos escenarios, la descentralización y autonomía son condiciones necesarias.

Si las políticas lineales de imposición centralizada están ya definitivamente desacreditadas por la práctica e investigación educativas, esto no significa que la política educativa no tenga un alto papel que jugar. En un contexto de retraimiento del papel de la administración educativa para, en función de descentralización y autonomía (unido a la ideología neoliberal en auge), cederlo a los clientes o a los propios centros, no es menos política lo que se precisa, sino *más y mejor política*. Aprendiendo del conocimiento acumulado en los fracasos, es preciso reinventar la política centralista en una «nueva» política, como dice en un clarificador planteamiento (Darling-Hammond, 2001), informada por el conocimiento de cómo las escuelas mejoran y, a la vez, capaz de movilizar las energías de los centros y coordinar los distintos componentes del sistema. Como reclama la misma autora, hace falta un «nuevo paradigma de enfocar la política educativa. Supondría cambiar los afanes de los políticos y administradores, obsesionados en *diseñar controles*, por otros que se centren en *desarrollar las capacidades* de las escuelas y los profesores para que sean responsables del aprendizaje y tomen en cuenta las necesidades de los estudiantes y las preocupaciones de la comunidad» (p. 44).

Las demandas de autonomía por parte de los docentes, equipos directivos y centros son persistentes. En una encuesta reciente (Marchesi, 2003), tres cuartos de los mismos estiman que debían tener auto-

mía para organizar la enseñanza, el funcionamiento del centro y la formación y gestión de su profesorado. Si estas demandas están presentes, habrá que pensar qué caminos debiera tomar la autonomía. Siendo legítimo —e incluso deseable— que los centros escolares demanden capacidad para configurar su propio desarrollo institucional, decretar una autonomía para todos los actores sociales, en la medida en que parten de una situación desigual, puede —de hecho— dar lugar a una redistribución social regresiva (Munín, 1999), cuando de lo que se debía tratar es de compensar progresivamente a los más desfavorecidos.

LA REGULACIÓN NORMATIVA EN UN CUASI-MERCADO EDUCATIVO CRECIENTE

Entendemos «regulación» como el proceso mediante el que, desde la instancia gubernamental, se establecen las reglas estructurales y se orientan (control, coordinación, recursos) las acciones de los centros y actores educativos¹⁸. Hay, pues, reglas que proporcionan un marco para resolver problemas, una estructura de regulación en un espacio social determinado, así como la apropiación que hacen los actores de dichas reglas en sus respectivos contextos de acción y trabajo. Normalmente, la regulación de modos de funcionamiento se establece a nivel legislativo por un conjunto de leyes, decretos y normas. Dado que esta regulación, impuesta normativamente, es cada vez más difícil y presenta numerosas fracturas, están aflorando nuevas formas de regulación, ya sea por cambios en los

(18) Una conceptualización en C. MAROY y V. DUPRIEZ: «La régulation dans les systèmes scolaires. Propositions théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone», en *Revue Française de Pédagogie*, 130 (2000), pp. 73-87. Una nueva versión inglesa «Regulation in school systems: a theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium», en *Journal of Education Policy*, 18 (4), 2003, pp. 375-392; ANDRADA, M. y NARODOWSKY, M.: «Descentralización y desregulación en el sistema escolar», *Cuaderno de Pedagogía* (Rosario-Argentina), año III, 5. También on-line <http://pedagogia.netfirms.com/cuaderno/anarodowski.html>.

modos de gestionar la política educativa (por ejemplo, control de resultados por rendimiento de cuentas, de acuerdo con unos estándares) como por su desregulación para cederlo a reglas de mercado. El peligro latente a la hora de reclamar y conceder mayores cotas de autonomía es que, una vez que la regulación institucional por normativas sea cada vez menor, dicho control pase a los clientes, en una regulación por el mercado. En esta situación, más que una *regulación por resultados* que, a partir del caso inglés, trata de extenderse por los países europeos, cabe apostar por una *regulación por procesos* bien hecha, más habitual en los sistemas educativos centralizados.

En el caso español, a partir de la LOLE (1985) se ve consolidada la financiación pública de la enseñanza privada, convertida en «concertada», dando lugar en la práctica, especialmente en los grandes núcleos urbanos, a un cuasi-mercado educativo, como salida híbrida entre sistema público con regulación burocrática y libre mercado con una cierta competencia inter-centros. De acuerdo con (Whitty, Power y Halpin, 1999, p.15), las características distintivas de un *cuasimercado* en relación con un servicio público son «la separación entre comprador y proveedor y un elemento de elección del usuario entre distintos proveedores». Como tales, el Estado financia, reglamenta y regula el sistema, el sector privado –por su parte– provee y oferta el servicio en competencia con los centros públicos. En esa medida, como sucede en España, suelen comportar una combinación específica de financiación pública y elección por parte de las familias, ejerciendo ambos un control (directo o in-

directo) sobre los centros (Vanderberghe, 2002). Se presenta, pues, una complementariedad entre regulación pública y mecanismos de mercado. Si ello contribuye a incrementar la eficacia o a marginar determinados centros públicos, es una cuestión a discutir.

Un grave problema que afecta a la autonomía de los centros, por más que se quiera ser ciego a lo que pasa¹⁹, es que las familias han empezado a comportarse como «consumidores» de la escuela, en una especie de mercado educativo (Pérez Díaz *et al.*, 2001). Las nuevas clases medias piden y buscan centros que puedan proporcionar un «capital escolar» diferencial para sus hijos, que les permitan competir mejor en la carrera escolar y social. En el caso francés, por no acudir a la literatura anglosajona con un contexto histórico más diferencial, (Robert Ballion, 1982) detectó hace años cómo las familias empezaban a adoptar estrategias de consumidores de los servicios educativos. Posteriormente (Ballion, 1991) analizó estadísticamente cómo en los medios urbanos la elección de centros de secundaria se basaba en el juicio y reputación que le merecía el colegio. Por lo demás, Marie Duru-Bellat ha presentado un amplio panorama en este mismo número, y (Stephen Ball, 2003) ha descrito los mecanismos, en el contexto inglés, que las clases medias emplean para conseguir ventajas en educación. La educación ha empezado a ser, para las familias, independientemente de su orientación ideológica, un bien en el que vale la pena invertir, aún cuando se exija tener derecho a que en los niveles obligatorios sea financiada por el Estado.

(19) En una investigación que hemos realizado (Rodríguez Diéguez y otros: *La función directiva en los centros docentes sostenidos con fondos públicos*. Madrid, Inca, 2002. Informe final, inédito) sobre una amplia muestra de centros y profesores (cuestionario y grupos de discusión), tanto los padres de familia como el profesorado sistemáticamente valoran de modo más alto los Centros Concertados, seguidos por los Centros Públicos de Educación Primaria y ocupando el último lugar los Centros Públicos de Educación Secundaria. De ella hemos seleccionado las voces de directivos y profesores incluidas.

La elección no debiera consistir tanto en la capacidad del potencial consumidor de escoger entre varios productos (cliente), cuanto en la capacidad para participar y contribuir a construir colegiadamente el diseño del centro y tipo de educación deseado (ciudadano) para sus hijos. Pero en el contexto actual, como se manifiesta de modo creciente con múltiples signos, resulta una tarea ardua oponer una ética cívica de participación solidaria a una moral de consumidor que va unida a la libre elección de centro. En los nuevos dispositivos moduladores de la subjetividad, el individuo se realiza por la elección del tipo de centro, no creyendo tanto en que éstos ofrezcan modos de socialización diferenciales, cuanto un tipo de «calidad» deseado. Los derechos de los clientes se convierten en prioritarios al interés general o, mejor, se cree (ideológicamente) que el mercado y la libre competencia asegura, cual nueva «mano invisible», la identidad entre el interés general y los intereses particulares. Lo que hasta ahora había sido el control democrático de la educación por la participación de los agentes se traslada a la elección de clientes, cuando ésta es dependiente de la posición socioeconómica, vinculada al lugar de residencia y capital cultural de partida.

Depende del modo de regulación de las estructuras organizativas del sistema escolar para que promuevan preferentemente la eficacia o la equidad. En cualquier caso, el Estado y la administración educativa tienen que jugar un papel regulador para evitar que la autonomía pueda dar lugar a una «segmentación o pulverización del sistema educativo, cuestionando la coherencia nacional de sus principios, la equidad del servicio público o la democratización de su funcionamiento» (Barroso, 1997, p. 30). Precisamente porque los valores de solidaridad y equidad no pueden dejarse al arbitrio de los particulares, se debe seguir defendiendo la intervención de la administración educativa que, en su

primaria responsabilidad, debe preservar la equidad del servicio, en lugar de transferirla al libre juego de la oferta de los centros y demandas de los clientes.

EFICACIA Y CALIDAD

El asunto es, pues, cómo conjuntar la libertad (que se rige por una lógica de eficacia) y equidad (principio de justicia) y de qué forma podrían jugar un papel en la dinamización de la escuela pública y, con ello, en la educación de la ciudadanía (Munín, 1999). La cuestión grave es si la mera eficiencia debe ser, moral y políticamente, el primer criterio a aplicar al sistema educativo, como en cualquier otro servicio público; o deben primar otros valores intrínsecos a la propia institución. Preservar el papel redistributivo del Estado exige, de acuerdo con la teoría de la justicia liberal (Rawls), una intervención activa «para los miembros menos aventajados de la sociedad», ofreciendo un servicio público de educación en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía, adoptando medidas compensadoras para los no aventajados, en lugar de la lógica mercantilista.

La educación es un bien básico que debe distribuirse con la máxima equidad posible. (Victoria Camps, 1996, p. 96), en su libro sobre el malestar de la vida pública, se pregunta: «si un liberalismo progresista quiere defender de verdad la educación para todos, no debería dejar de pensar cuál es el procedimiento más adecuado para que tal principio se cumpla. La idea de una educación pública es revisable en sus métodos y en sus medios. No tiene por qué llevarse a cabo siempre de la misma manera, sea cual sea el contexto, los problemas y las circunstancias». Pero, si es preciso promover el dinamismo y la eficiencia que requiere todo servicio público, lo que supone también un uso eficaz de los recursos disponibles, ello no puede implicar transferir sin más, mecanismos de gestión privados (Murphy, 1996). Sin duda, romper la

dicotomía entre dinamismo y eficiencia *versus* rigidez e ineficacia del sector público, puede ser superado adoptando estrategias que contribuyan a dinamizarlo y a responder del servicio prestado. Y en este sentido, es evidente, como señala (Tedesco, 1995, p. 155), «la autonomía de los establecimientos constituye una vía prometedora para acercarnos a estos objetivos, a condición de definir los mecanismos de articulación que eviten la atomización y garanticen una efectiva cohesión interna».

Si es preciso conjugar la libertad y equidad, también lo es dinamizar las instituciones educativas para conseguir la calidad demandada. Este es el problema y los caminos son variados. Aquí nos hemos centrado en analizar, con pros y contras, el papel que en dicho territorio le cabe jugar a la autonomía de los centros. Por un lado, la autonomía y descentralización, como incremento de la capacidad de toma de decisiones a nivel de centro, parece ser una condición estructural necesaria, aunque no suficiente, para implicar a los agentes en la toma de decisiones, en el compromiso colectivo y en el aprendizaje de la organización. Por otro, cuando la escuela pública deja de ser una cuestión ideológica o de fines (un modo propio de socialización de la ciudadanía por encima de las pautas culturales particulares), el asunto se torna en una racionalidad administrativa o de los medios: qué modos (imitados de los privados) pueden hacerla funcionar mejor o de forma más rentable.

Al respecto, impeler a que los centros educativos ofrezcan diferentes proyectos educativos (para que el producto sea diversificado), que reflejen una identidad y personalidad propias, como se argumenta desde la LOGSE, se inscribe además de una estrategia para contribuir a dinamizarlos, en la lógica *romper con la uniformidad* predominante en los sistemas estatales públicos de educación, posibilitando la elección entre una pluralidad de centros,

generando –de esta manera–, una calidad en función de su supervivencia en el mercado. La autonomía, pues, está siendo utilizada como un nuevo *gerencialismo* en educación, argumentando que hay que diferenciar la oferta pública y privada de los centros, para lo que cada centro deba tener su propio proyecto educativo, hacerlo público, y promover la mejora por competencia, ampliando las posibilidades de elección de los padres. La evaluación externa de los centros y publicación de resultados, posibilitará la mejora de la educación por competencia para conseguir clientes.

AUTONOMÍA Y RECENTRALIZACIÓN

Hans Weiler desarrolló la tesis, con amplio eco, de que, ante los problemas de legitimación de la intervención centralista del Estado en educación, la descentralización podía desempeñar el papel de un instrumento atractivo tanto para la gestión de conflictos como para obtener una legitimación compensatoria. La paradoja fundamental del Estado moderno estaría en que, para mantener el control, adopta estrategias centralizadas que le hacen perder la legitimidad y, para incrementar o compensar la legitimidad, tiene que adoptar medidas descentralizadoras que le hacen perder el control efectivo, «si es verdad que la descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad, el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo, cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia» (Weiler, 1996, p. 224).

El incremento de autonomía a los centros, en las actuales orientaciones de las

políticas educativas, se encuentra vinculada a determinados dispositivos de re-centralización, entre los que se encuentran, principalmente, el control de resultados en la evaluación de centros y la responsabilidad por rendimientos de cuentas²⁰. De este modo, las políticas educativas de final de siglo –en iniciativas surgidas por los gobiernos conservadores, pero seguidas por los laboristas (Blair o Clinton)–, para lograr una coherencia o articulación del sistema, se han dirigido a incrementar la llamada «calidad» del sistema educativo por un *incremento de la evaluación*, en una especie de «estado evaluador», que dijo Neave. Además de Estados Unidos, el Reino Unido está ejerciendo de laboratorio para Europa. La evaluación del currículum de los centros, presentada como mecanismo de mejora, no deja de significar un control de los centros (de ahí la medida de «resultados» obtenidos por los alumnos), donde –además– es «accionada como soporte de procesos de responsabilidad o de prestación de cuentas relacionados con los resultados educativos y académicos, pasando estos a ser más importantes que los procesos pedagógicos, que habrían implicado otras formas de evaluación» (Afonso, 1999, p. 146).

La contrapartida de la autonomía es que la administración educativa ejerce un control remoto o a *posteriori* de los contenidos y niveles de consecución de los centros educativos basado en los resultados. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación apuesta por un sistema educativo «orientado a los resultados». Así, el Título VI (*De la evaluación del sistema educativo*, arts. 95-101) señala las siguientes dimen-

siones: elaboración de un sistema estatal de indicadores de la educación, evaluaciones generales de diagnóstico de áreas y asignaturas en Primaria y Secundaria sobre competencias básicas del currículo, evaluación general del sistema con publicación de resultados y evaluación de centros (sostenidos con fondos públicos) por las respectivas administraciones educativas. Además, la Prueba General de Bachillerato, como la anterior de Acceso a la Universidad, centraliza y homogeneiza el currículo de los dos años de Bachillerato, subordinándolo a los contenidos de la prueba.

Está por ver, a pesar de los malos augurios (Torres, 2003), cómo se regulan e implementan estas previsiones. Por lo pronto, el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE), nueva denominación establecida por la Ley Orgánica de Calidad de la Educación para el antiguo INCE (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación), prosigue elaborando el sistema estatal de indicadores de educación. En su última formulación²¹, <http://www.ince.mec.es/pub/sin2002.pdf>, consta de 32 indicadores educativos que agrupan cinco grandes dimensiones: el contexto en el que se desarrollaba la educación, los recursos invertidos en la misma, la participación a través de las tasas de escolarización, los procesos educativos que se daban en las aulas y en los centros y los resultados educativos obtenidos a corto, medio y largo plazo.

La descentralización curricular se produce en un contexto en que el Estado central retiene importantes funciones de control, pero –por otro– se responsabiliza de proporcionar una educación pública de

(20) Si bien la literatura sobre el asunto es abrumadora, recientemente *Profesorado (Revista de Currículum y Formación del Profesorado)* ha dedicado un monográfico sobre el tema, con la edición de un importante trabajo de Richard Elmore, *Salvar la brecha entre estándares y resultados* y el posterior comentario de los profesores Escudero, Montero Mesa y Bolívar, así como una selección bibliográfica.

(21) Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2003): *Sistema estatal de indicadores de la educación 2002*. Madrid, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), 2002. On line: <http://www.ince.mec.es/pub/sin2002.pdf>.

calidad, mediante una descentralización, para transferirla o delegarla a los centros educativos o municipios. De este modo, el discurso pretendidamente progresista del centro escolar como unidad básica del cambio, con una cultura organizativa propia, puede –entonces– aliarse (o quedar atrapado) con un conjunto de ideologías postmodernas, en un momento de crisis del Estado del Bienestar para seguir prestando los mismos servicios públicos.

El escenario organizativo de la educación, diseñado por la modernidad ilustrada (red de «establecimientos» de enseñanza que, de modo uniforme, contribuyen a la identidad ciudadana), ya no es/será el mismo. Debilitado el consenso alrededor de la misión de la escuela como configuración de la identidad ciudadana y, vista la incapacidad del sistema para asegurar un funcionamiento uniforme, existe el peligro de que se pase a un escenario fragmentado, donde cada escuela es un agregado de unidades diferenciadas y –en tal caso–, al servicio de las preferencias de los usuarios/clientes. Los lemas recientes del *management* educativo apuntan a un rediseño *postburocrático* de los centros educativos, que los abocan a un escenario fragmentado.

En este contexto social y educativo, sin referentes ideológicos claros, la legítima aspiración a autogobierno de los centros escolares, mezclada con la tendencia neoconservadora a introducir mecanismos de desregulación, autogobierno y competencia entre los centros escolares, puede dar lugar justo a utilizar el Desarrollo Basado en la Escuela como un mecanismo sutil de legitimación y gestión de los propios intereses de la Administración, cuando no ponerse al servicio de propuestas conservadoras. Además, tras las sucesivas olas de movimientos centralizadores y de autonomía progresiva a los centros escolares, donde se han puesto de manifiesto cómo ambos tienen inconvenientes y problemas, parecería como conclusión provisional –si esto fuera fácticamente realizable de modo

simple– mezclar los aspectos positivos de cada uno. (Fullan, 2002, p. 52), de modo parecido, señala la conclusión paradójica de que «las unidades centrales y locales se necesitan mutuamente. No se puede avanzar si dominan unas u otras. Lo que se necesita es una nueva relación bilateral de presión, apoyo y negociación continua, es decir, una influencia simultánea de arriba abajo y de abajo arriba».

Situados, pues, entre una lógica de acción burocrática y una lógica profesional, una *gestión por proyectos* podría reforzar el papel del centro educativo como unidad estratégica de la mejora. El problema, como ya se ha referido, es que la fuerte tradición centralista ha creado una cultura de dependencia administrativa donde el centro educativo en España es un proyecto a construir, más que una realidad dada. Esto conduce a una paradoja. Por esta tradición acumulada, nuestros centros educativos están fuertemente uniformados, por lo que otorgarles protagonismo en el pilotaje de la mejora supone oponerse a dicha tradición burocrática y uniformadora. Por otra, en el grave estado de *desvertebración* a que han llegado últimamente, delegar los esfuerzos de mejora a los propios centros, por un lado, no conduce muy lejos, al imponerse la fuerza de la inercia de un sistema burocrático y formalista. Finalmente, como ya se ha indicado anteriormente, podría significar ceder el asunto a una lógica de regulación mercantil, en un modo de gestión contaminado por lo privado.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A.J.: «Las polémicas contemporáneas y la evaluación educativa en Portugal» en *Revista de Educación*, 319, (1999), pp. 135-153.
- ANTÚNEZ, S. (coord.): *Descentralización y autonomía de los centros* (Sección I). *Conferència Nacional d'Educación*.

- Debate sobre el sistema educativo catalán. Conclusiones y propuestas.* Barcelona, Generalitat de Cataluña, 2002.
- BALL, S.: *Class Strategies and the Education Market.* Londres, RoutledgeFalmer, 2003.
- BALLION, R.: *Les consommateurs d'école: stratégies éducatives des familles.* Paris, Stock, 1982.
- La bonne école: évaluation et choix du collège et du lycée.* Paris, Hatier, 1991.
- BARROSO, J.: *Autonomia e gestão das escolas.* Lisboa, Ed. do Ministério da Educação, 1997.
- BRIGGS, K.L. y WOHLSTETTER, P. (2003): «Key elements of a successful school-based management strategy», *School Effectiveness and School Improvement*, 14 (3), pp. 351-372. Versión on-line en: http://www.usc.edu/dept/education/cegov/management_publications.html
- BROADFOOT, P.: «Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé; L'État évaluateur», en *Revue Française de Pédagogie*, 130 (2002), pp. 43-55.
- BOLÍVAR, A.: *Cómo mejorar los centros educativos.* Madrid, Síntesis, 1999.
- BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J.L.: *Reformas y retórica. La reforma educativa de la LOGSE.* Archidona (Málaga), Ajibe, 2002.
- CAMPS, V.: *El malestar de la vida pública.* Barcelona, Grijalbo, 1996.
- DARLING-HAMMOND, L.: *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos.* Barcelona, Ariel, 2001.
- DEROUET, J.-L. y DUTERCQ, Y.: *De l'établissement d'enseignement en général et de son autonomie en particulier. Éléments pour une analyse de conjoncture.* Paris, Institut National de Recherche Pédagogique. Centre Paul Lapie (policopiado), 1997.
- DURU-BELLAT, M. y MEURET, D.: «Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: Autonomie et choix des établissements scolaires», en *Revue Française de Pédagogie*, 135 (2001), pp. 73-221.
- ESTRUCH, J.: «Hacia la profesionalización de la dirección de centros escolares», en *Revista de Educación*, 329 (2002), pp. 77-90.
- FOUCAULT, M.: *Arqueología del saber.* México, siglo XXI, 1970.
- FULLAN, M.: *Los nuevos significados del cambio en la educación.* Barcelona, Octaedro, 2002.
- HANSON, M.: *La descentralización educativa: Problemas y desafíos.* Perú, Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación (GTEE) del PREAL, 1997. On-line: <http://www.preal.cl/hanson9.pdf>
- HANSON, M.: *Democratization and educational decentralization in Spain: A twenty Year Struggle for Reform.* Washington, World Bank, 2000.
- LEITHWOOD, K. y MENZIES, T.: «Forms and effects of school-based management: A review», en *Educational Policy*, 12 (3), 1998, pp. 325-346.
- KARLSEN, G.E.: «Decentralized centralism framework for a understanding of governance in the field of education», en *Journal of Education Policy*, 15 (5), 2000, pp. 525-538.
- LEVACIC, R.: «Efficiency, equity and autonomy», en T. Bush y L. Bell (eds.): *The principles and practice of educational management.* Londres, Paul Chapman, 2002, pp. 187-206.
- MARCHESI, A.: «La autonomía de los centros docentes. Riesgos, temores y posibilidades». *XVIII Semana Monográfica de Educación Santillana* (Madrid, 17-21 noviembre 2003). On-line: <http://www.fundacionsantillana.org/espanol/educacion/ponencias.htm>
- MCGINN, N. y WELSH, T.: *La décentralisation dans l'éducation: pourquoi, quand, quoi et comment?* Paris, Institut International de Planification de l'Éducation-Unesco, 1999.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (MEC): *Centros educativos y calidad de enseñanza. Propuesta de actuación.* Madrid, MEC, 1994.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (MEC) (1997): Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo (BOE, 15 de marzo).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (MEC) (1998): Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos (BOE, 31 de diciembre).
- MORGADO, J.C.: *A (des)construção da autonomia curricular*. Oporto, Edições ASA, 2000.
- MUNÍN, H. (comp.): *La «autonomía» de la escuela: ¿libertad y equidad?. Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Buenos Aires, Aique Grupo ed., 1999.
- MURPHY, J.: *The privatization of schooling. Problems and possibilities*. Thousand Oaks, CA., Corwin Press, 1996.
- MURPHY, J. y BECK, L.G.: *School-based management as school reform: Taking stock*. Thousand Oaks, CA, Corwin Press, 1995.
- OCDE: *Escuelas y calidad de enseñanza. Informe internacional*. Barcelona/Madrid, Paidós/MEC, 1991.
- *Schooling for tomorrow. What schools for the future?*. París, OECD, 2001.
- PEREYRA, M.A.: «Changing educational governance in Spain: decentralisation and control in the autonomous communities», *European Educational Research Journal*, 1(4), 2002, pp. 667-675.
- PÉREZ DÍAZ, V., RODRÍGUEZ, J.C. y SÁNCHEZ FERRER, L.: *La familia española ante la educación de sus hijos*. Barcelona, Fundación «la Caixa», 2001.
- PERRENOUD, P.: «L'établissement scolaire entre mandat et projet : vers une autonomie relative», en G. Pelletier (dir.) *Autonomie et décentralisation en éducation: entre projet et évaluation*, Montréal: Université de Montréal/AFLDES, 2001, pp. 39-66. También on line. Publicaciones 1999: <http://www.uni-ge.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php.html>
- POPKWITZ, Th. S.: *Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. Madrid, Morata/Paideia, 1994.
- PORTELA, A.: «Gobierno, autonomía y participación en los centros escolares», en M.T. González (coord.): *Organización y gestión de centros escolares: Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearson Educación, 2003, pp.75-89.
- PUELLES, M de: «Descentralización de la educación en el estado autonómico», en AA.VV., *Informe España 2002: Una interpretación de la realidad social*. Madrid, Fundación Encuentro, 2002, pp.143-241.
- RANSON, S.: «Public accountability in the age of neo-liberal governance», en *Journal of Education Policy*, 18 (5), 2003, pp. 459-480.
- RODRÍGUEZ ROMERO, M.: *Las metamorfosis del cambio educativo*. Tres Cantos (Madrid), ed. Akal, 2003.
- SEVILLA MERINO, D.: «Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa», en M. A. Pereyra et al. (ed.): *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Pomares-Corredor, 1996, pp. 334-351.
- SMYTH, J. (ed.): *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Tres Cantos (Madrid), ed. Akal, 2001.
- SUBIRATS, J. (coord.): *Gobierno local y educación*. Barcelona, Ariel, 2002.
- TEDESCO, J.C.: *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid, Anaya/Alauda, 1995.
- TORRES, J.: «Política de estándares para controlar los centros», en *Cuadernos de Pedagogía*, 321 (2003), pp. 77-82.
- WEILER, H.: «Enfoques comparados en descentralización educativa», en M.A. Pe-

- reyra *et al.* (eds.): *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996, pp. 208-233.
- WHITTY, G., POWER, S. y HALPIN, D.: *La escuela, el Estado y el mercado: delegación de poderes y elección en educación*. Madrid-Coruña, Morata/Paideia, 1999.
- VANDERBERGHE, V.: «Combinación de los controles burocráticos y de mercado en educación: ¿una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado?», en M. Narodowski y otros (compl.): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica, 2002, pp. 213-238.
- VIÑAO, A.: «Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España», en *Revista Iberoamericana de Educación*, 4 (1994). On-line: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie04a02.htm>.