



Autonomía de centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?

Félix Torres Rubio

*Director de Instituto de Enseñanza Secundaria y
Presidente de la Fundación Educación y Ciudadanía*

Resumen

El artículo se refiere a los esfuerzos de la joven democracia española para lograr un sistema educativo universal, moderno y homologable a los demás países de la Unión Europea. De esta necesidad surgen los Pactos de la Moncloa. Dichos esfuerzos se centraron en garantizar el derecho a la educación para todos a través de una amplísima escolarización y de una política de aplicar criterios de igualdad para todos los centros. La homogeneidad deseada y positiva en un principio, tuvo efectos colaterales no deseados.

A partir de los años 80 y 90, las distintas leyes educativas proponen dotar a los centros de un cierto grado de autonomía. El autor analiza los aspectos positivos y los riesgos que la autonomía comporta y concluye que debe existir un proyecto claro de política educativa que determine las responsabilidades y el grado de autonomía de cada nivel de competencia para que no se ponga en riesgo la coherencia global del sistema.

Palabras clave: política educativa, escolaridad, igualdad, autonomía pedagógica, autonomía curricular, autonomía organizativa, equipos directivos, centros públicos, director, currículo.

Abstract

The article refers to the efforts of the young Spanish democracy to achieve a universal education system, modern and comparable to other European Union countries; The "Pactos de la Moncloa" (Moncloa Pacts) arise from this need. These efforts were focused on ensuring the right to education for all by means of a very extensive schooling and policies to apply equality criteria to all schools. The desired uniformity, which was positive at first, has had unwanted side effects.

From the '80s and '90s, the various laws on education have proposed to provide a certain degree of autonomy to schools. The author analyzes the strengths and risks that entails autonomy and concludes that there must be a clear plan of education policy to

establish accountability and the degree of autonomy of each level of authority so as not to jeopardize the overall system coherence.

Keywords: education policy, schooling, equality, pedagogic autonomy, curricular autonomy, management autonomy, head staff, public schools, school head, curriculum.

La llegada de la democracia a España puso de relieve uno de los grandes déficits que debía corregirse con urgencia para poder incorporarse como país de pleno derecho a la Unión Europea: el reto de conseguir un sistema educativo universal, moderno y homologable con los demás países de la Unión. Existió, en esos primeros momentos de la incipiente democracia, una coincidencia de las distintas opciones políticas en que resultaba imprescindible realizar un decidido impulso para elevar significativamente las tasas de escolarización tanto de la enseñanza primaria como de las, entonces denominadas, enseñanzas medias. Baste retomar algunas estadísticas para observar que aún se estaba lejos, muy lejos, de alcanzar la escolarización universal en la enseñanza básica-primaria y que el porcentaje de titulaciones de bachillerato era alarmantemente bajo. Era urgente elevar el nivel de formación humana y la competencia profesional de los ciudadanos para una integración digna y competitiva en aquel restringido y seleccionado club de países que, por aquel entonces, formaban la Unión Europea.

La decisión política de impulsar la educación tuvo su sitio en los llamados “Pactos de la Moncloa” de 1977. Así, en los siguientes años, primero con el gobierno de la UCD y después, y de una manera más marcada, con los posteriores gobiernos del PSOE, se realizó un gran esfuerzo económico, legislativo y organizativo que tuvo dos ejes principales: regular y dar carta de naturaleza al derecho a la educación, reconocido en la joven Constitución del 78, y desarrollar una política de extensión de la educación, tanto en los niveles primarios como en las enseñanzas medias.

El esfuerzo legislativo tuvo su concreción en la promulgación de la LODE (Ley reguladora del derecho a la educación) y en algunos de sus desarrollos (decretos de admisión de alumnos, de derechos y deberes, etc.). En paralelo se realizó un gran esfuerzo inversor para poder alcanzar, lo antes posible, la plena escolarización en la Enseñanza General Básica (EGB) y elevar sustancialmente las tasas de escolarización en las enseñanzas medias (Formación profesional y Bachillerato). Fue necesaria una política inversora de construcción masiva de centros de uno y otro nivel, e incrementar el número de maestros y profesores, como posiblemente nunca antes se había hecho en tal medida. Era el momento de resolver lo cuantitativo para garantizar el derecho a la educación, dejando para más adelante lo cualitativo.

Si bien los objetivos de escolarización se fueron alcanzando mediados los años 90, el panorama educativo no podía ser otro que el de unos centros estandarizados, inmersos en una política del “café para todos”, y en el que las administraciones educativas actuaban con criterios igualitarios sin diferenciar, o sin poder diferenciar, unos centros

Mediados los años 90, la urgencia por escolarizar perseguía corregir situaciones anteriores de grandes diferencias y trajo consigo unos centros estandarizados.

de otros en función de sus características o necesidades. Todo ello inmerso en una filosofía de corregir situaciones anteriores de grandes diferencias, con zonas y ciudades que contaban con centros de prestigio, de larga tradición y reconocimiento, junto a otras zonas, especialmente la zona rural, con importantes carencias. Esta loable política de aplicar criterios de igualdad para todos los centros produjo un resultado de mejora, de mayor equilibrio y transparencia en la asignación de recursos enormemente positivo en la época del “café para todos”, esto es en la época de cumplir con el mandato de la LODE de garantizar el derecho a la educación para todos. Así, la configuración de los centros, las plantillas de profesores, los recursos económicos, etc, se asignaron fundamentalmente en función de criterios objetivos y medibles, de la ley de los grandes números y, fundamentalmente, en función de las necesidades de escolarización.

La crisis económica que siguió a la Guerra del Golfo de enero de 1991 supuso un cierto frenazo a esta dinámica inversora, lo que no impidió que, incluso en los primeros años difíciles de la crisis, los presupuestos del estado para la educación superasen el incremento medio de los presupuestos generales del estado. Para ese momento, ya se había elaborado la LOGSE (Ley orgánica de ordenación general del sistema educativo de octubre de 1990), Ley que se concibió en época de “vacas gordas” y que sin embargo hubo que implantar en época de “vacas flacas” en plena crisis económica, obligando a sucesivos retrasos de su calendario de implantación, lo que sin duda contribuyó a un incompleto y difícil desarrollo, facilitando argumentos a los detractores de la misma.

En paralelo, fue haciéndose patente que no bastaba con asegurar un puesto escolar para disponer de un sistema educativo eficaz y moderno. La escolarización plena, o casi, produjo la llegada a los centros de un perfil de alumnos, los coloquialmente llamados “objetores escolares”, perfil desconocido anteriormente, por creer que quienes no estaban en el sistema lo era porque el sistema no llegaba a todos, y no porque hubiese un sector de población escolar refractaria a la escolarización. Para estos alumnos no bastaba el tratamiento estándar u ordinario y había que encontrar mecanismos de tratamiento diferenciado. Se hizo patente que los centros que escolarizaban alumnos en desventaja socio-económica debían tener un tratamiento diferenciado y una asignación diferente de ciertos recursos.

La homogeneidad deseada, y positiva en un principio, tuvo también otros efectos colaterales no tan deseados. La amplia y minuciosa regulación sobre todo, y en especial sobre las reglas de funcionamiento de los centros, y la asignación de los recursos económicos y de profesorado, de una parte imposibilitaba atender las “situaciones de especial dificultad” y, de otra, no menos importante, se iba en contra del espíritu participativo (LODE) de los claustros y consejos escolares, cuyo margen de maniobra y poder de decisión quedaba prácticamente anulado, al venir casi todo regulado “de arriba”. Asimismo, el margen de maniobra o capacidad de decisión de los directores resultaba prácticamente inexistente, eran meros transmisores de las directrices que llegaban de instancias superiores y se limitaban a aplicar las instrucciones recibidas sin apenas capacidad para ejercer de líderes pedagógicos, ni decidir sobre cuestiones

La homogeneidad deseada, y positiva, tuvo otros efectos no deseados, como imposibilitar atender “situaciones de especial dificultad” y minaba la participación de los órganos colegiados.

organizativas o de gestión del centro. Posiblemente convenga analizar en qué medida este factor apuntado pueda formar parte del conjunto de causas que han llevado a la baja participación que, en estos momentos (principios del S.XXI), todos apuntan como uno de los déficits del sistema.

En los años 80 los centros (especialmente los muchos nuevos centros) recibían alumnado de forma masiva, debiendo acudir frecuente al establecimiento de dobles turnos. Parecía una corriente inagotable y, por tanto, no se sentía en los claustros la necesidad de disponer de un proyecto educativo atractivo: los alumnos seguían llegando masivamente.

Otro aspecto, no menor, derivado de la uniformidad de los centros fue el de la pérdida de identidad y/o personalidad propia. Incluso la denominación numérica de urgencia (Leganés X, Leganés XI, Parla IV, Valladolid III, etc.) contribuyó a la despersonalización y pérdida de identidad propia, y favoreció que los centros se sintiesen un número más, un eslabón más dentro de una cadena de eslabones iguales.

La necesidad de dotar de profesores a los nuevos centros produjo una entrada masiva de profesionales en el sistema educativo, bien como interinos, bien mediante oposiciones con un gran número de puestos convocados. Los profesores obtenían plaza, en muchos casos, lejos de su domicilio, al que se iban acercando posteriormente mediante sucesivos concursos de traslados. La inestabilidad provocada por este trasiego de las plantillas, junto con otros factores citados anteriormente, pudiera estar entre las razones que explican la creciente falta de implicación y de participación que en aquellos momentos empezó a detectarse.

Inmersos en el orgullo, justificado, de alcanzar la *quasi* plena escolarización, es posible que no se valorasen suficientemente todos estos elementos, que se iban incorporaron con creciente fuerza a la superficie del debate de la política educativa.

Pero la realidad acaba por imponerse, y las disfunciones producidas por la uniformidad de los centros y su despersonalización, la reglamentación exhaustiva hasta el detalle, el escaso margen de decisión de los centros y de sus órganos para adaptarse a las distintas circunstancias, la imposibilidad de liderazgos pedagógicos, la inestabilidad de las plantillas, la disminución de la participación y de la implicación en la vida de los centros, la falta de flexibilidad en las normas y recursos disponibles suponían un conjunto de trabas para poder dar respuesta a una diversidad creciente del alumnado (diversidad que se incrementó con la llegada de inmigrantes) y para dotar al sistema de la calidad que ahora se reclamaba una vez resuelto el problema de la cantidad.

Era necesario romper con actitudes acomodadas y/o pasivas y actuar en el sistema introduciendo elementos revitalizantes que actuaran de forma positiva sobre la “eficacia-competencia” (¿competitividad?) de los centros. Pero, ¿cuáles serían esos elementos?

El descenso demográfico obligó a los centros a buscar respuestas adecuadas e idóneas para sus alumnos y su entorno haciendo una oferta de calidad.

Cuando los alumnos ya no llegaban de manera automática, la enseñanza pública debía competir con la privada, cada vez más pujante en cuanto a los deseos de las familias. Ya no era suficiente con escolarizar, no resultaba suficiente una oferta educativa estándar y común para todos los alumnos, había que tomar en consideración las características del propio alumno, sus dificultades para el aprendizaje, sus aspiraciones académico-profesionales así como su entorno socioeconómico, entre otros elementos. Ahora se reclamaba más calidad y, con razón o sin ella, una cierta parte de la población creía encontrarla en la privada, más ágil para adaptarse a los cambios que la pesada maquinaria pública. Así creció el convencimiento de que los centros públicos debían aprender a competir no solo con los centros privados, sino también con otros centros públicos de su misma zona de escolarización.

Resultaría inevitable mirar al sector privado y analizar qué elementos podrían incorporarse al sector público para ganar en competencia (¿competitividad?). La enseñanza privada (en su mayoría de titularidad religiosa) ofrecía una “marca” clara; los centros de los jesuitas, agustinos, dominicos, salesianos, etc, tienen una línea, un dueño, unas directrices pedagógicas e incluso ideológicas que todos conocen, no existe, por tanto, problema de identidad. Los directores de sus centros ejercen su fuerte liderazgo defendiendo la “marca de la casa” y exigiendo a la plantilla de profesores la defensa del proyecto (creyesen o no en él). Las plantillas, además de más estables (no sujetas a concurso de traslado), se transforman adaptándose a las necesidades de una manera más ágil. Generan eficazmente recursos propios mediante diversos mecanismos (servicios, actividades extraescolares, alquiler de instalaciones, aportaciones externas, etc.). Utilizan eficazmente el marketing y la “marca de la casa” para atraer alumnado. Esgrimen mayor orden y disciplina, sin mencionar, eso sí, que el grueso de la diversidad y de alumnos con dificultades de aprendizaje se encuentra en la pública.

En los años 80 y principio de los 90, la corriente descentralizadora en España era imparable, inmersa en la construcción del Estado de las Autonomías y el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. En la esfera internacional, después de la caída del muro de Berlín, triunfaban las corrientes neoliberales con el liderazgo Reagan-Thatcher, y el canto a la liberalización de lo público y las leyes del mercado.

Paralela a la construcción del Estado de las Autonomías surgió la necesidad de la autonomía de los centros que les permitiera tomar sus propias decisiones para mejorar la oferta y la calidad educativa.

Ya fuera por el contexto internacional, por la deriva autonómica nacional, o por mejorar lo público introduciendo elementos positivos de la gestión privada y de mayor competitividad, lo cierto es que la “autonomía” de centros creció como el elemento mágico con el que romper la uniformidad y el letargo de una escuela pública dirigida “desde arriba” y así conseguir que los centros, en uso de esa nueva autonomía, pudieran adoptar sus propias decisiones para mejorar la calidad de la oferta educativa y ajustarse mejor a la realidad de su entorno.

El Estado, y sus autonomías, podrían haber optado por una política basada en asegurar para todos los centros unos estándares y unos recursos mínimos, que asegurase la coherencia y cohesión del sistema, pero rompiendo la uniformidad tratando diferenciadamente a los

centros dotándoles de planes y de recursos materiales y humanos en función de sus necesidades y los retos educativos de cada centro o de cada zona. El estado, y sus autonomías, en posesión de todos los datos de escolarización, éxito o fracaso escolar, bolsa de marginación, etc, y en el seno de una programación general de la enseñanza, podrían haber aplicado medidas diferenciadoras, de discriminación positiva, de modo que, sin perder la equidad ni la coherencia del conjunto del sistema, se atendiese más personalmente a cada centro según sus dificultades y retos educativos. Se optó por la vía de dotar de autonomía a los centros.

En octubre de 1990 se aprobó la LOGSE (*Ley de Ordenación General del Sistema Educativo*) en la que encontramos el primer tratamiento y regulación sobre la autonomía de los centros. En el preámbulo de dicha Ley se *“Reconoce a los Centros la autonomía pedagógica que les permita desarrollar y completar el currículo en el marco de su programación docente, a la vez que propicia la configuración y ejercicio de la función directiva en los mismos.”*; en su artº2 incluía entre sus principios el de la *“autonomía pedagógica de los centros”*; en su artº 57 establece que *“Las Administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros”*; en su artº 21 dice que *“Las Administraciones educativas, en el ámbito de lo dispuesto por las leyes, favorecerán la autonomía de los centros en lo que respecta a la definición y programación de las materias optativas”* y en su artº 58 que *“los centros dispondrían de una autonomía en su gestión económica”*. Así pues, esta Ley pretendía claramente dotar a los centros educativos de una cierta autonomía a la que, además, se le ponía apellido: pedagógica (preámbulo, artº21, artº57), organizativa y de dirección (preámbulo, artº57), de gestión económica (artº 58) y curricular (preámbulo, artº21).

Posteriormente, en noviembre de 1995, se aprueba la LOPEGCE (*Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Educativos*) con numerosas referencias a la autonomía en su preámbulo. Dedicó su Título I-Capítulo II a la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos de los centros educativos que en su artº 5 establece que *“Los centros dispondrán de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, que deberá concretarse, en cada caso, mediante los correspondientes proyectos educativos, curriculares y, en su caso, normas de funcionamiento”*. En su artº 7 dice que *“Los centros docentes públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica”* y añade que *“Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros...”*. Por tanto, se reconoce de nuevo la autonomía organizativa y pedagógica, remitiéndolas al Proyecto Educativo, así como otros aspectos de la autonomía en su gestión económica. Nada se dice aquí de la autonomía curricular ni de la autonomía en gestión de personal.

Por último, la LOE (*Ley Orgánica de Educación*) de mayo de 2006, también contempla la autonomía de los centros entre sus principios y fines (artº 1 y 2) y dedica el capítulo II de su Título V a la autonomía de centros, estableciendo que el marco en el que debe concretarse la autonomía pedagógica, de organización, de concreción curricular y de gestión es el Proyecto Educativo del Centro.

La LOGSE, la LOPEGCE y la LOE impulsan la autonomía de los centros, pero sus desarrollos normativos dejan esa autonomía en un puro espejismo.

De estas tres leyes se desprenderse una clara postura política a favor de dotar a los centros un cierto grado de autonomía. Sin embargo, los desarrollos normativos de estas leyes (reglamentos orgánicos de los centros, órdenes, resoluciones e instrucciones de las distintas administraciones educativas) se encargaron de dejar la autonomía en un puro espejismo. La regulación de todo, hasta los más pequeños detalles, deja sin margen de maniobra a equipos directivos, claustros y consejos escolares. Pudiera parecer que, o bien no se cree en la autonomía, o bien da tanto miedo, que es mejor limitar y acotar su margen de maniobra para evitar decisiones indeseadas. No obstante, convendría diferenciar lo que se ha hecho en unas y otras Comunidades Autónomas.

Es cierto que se ha avanzado en cuanto a autonomía de gestión económica. Lejanos quedan los tiempos en que a los centros llegaban partidas económicas independientes para luz, agua, teléfono, etc. y que incluso las administraciones han ido transfiriendo a los centros responsabilidades de mantenimiento y pequeñas obras (a veces no tan pequeñas), así como de reposición de material. Cada vez en mayor medida, las administraciones educativas transfieren a los centros actuaciones de índole económica, aunque más bien parece una descarga de su propia gestión (y una carga más para los centros) que una verdadera voluntad de desarrollar la autonomía de gestión económica.

En cuanto a la autonomía curricular, el Estado marca un 65% del currículo (55% en el caso de comunidades con segunda lengua oficial), dejando el resto a las comunidades autónomas y, saltándose el escalón municipal, permiten a los centros el último nivel de concreción curricular que suele quedar reducido a algunas materias optativas con poca carga horaria y escasa significación en el conjunto del currículo. No debe olvidarse que para esta insignificante autonomía curricular, los requisitos y exigencias marcados por las administraciones son tales que difícilmente se puede hablar de autonomía curricular. Fue la LOCE (*Ley Orgánica de Calidad de la Educación* de diciembre de 2002) quien, dentro de un enfoque neoliberal, pretendió dar un salto en la autonomía curricular de los centros, con el establecimiento de vías e itinerarios y la posibilidad de centros de especialización curricular. De haber seguido adelante, este mecanismo inevitablemente hubiera producido una doble red: centros de elite y centros asistenciales. La LOE de 2006 vino a corregir este riesgo de dualidad del sistema.

La autonomía pedagógica y organizativa, íntimamente ligadas, queda enormemente condicionada, entre otros elementos, por la asignación de los cupos de profesores. Es cierto que se establece que los órganos de dirección, de coordinación y de participación deben marcar los criterios y prioridades pedagógicas para la confección de horarios de alumnos y profesores pero, si no se tiene disponibilidad de cupos para agrupaciones flexibles, desdobles de grupos, medidas de atención personalizada, tratamiento de la diversidad, etc. poco margen de autonomía queda. Normas como las que establecen que la distribución horaria de las materias han de ir en días distintos y alternos en las materias de pocas horas semanales, y otras muchas instrucciones que descienden hasta el detalle de la organización, no dejan margen para la autonomía por mucho que el consejo escolar haya fijado sus criterios y estén recogidos en el Proyecto Pedagógico

¿Qué autonomía organizativa tienen los equipos directivos de los centros, si no pueden asignar grupos a profesores en función de su valía, experiencia o implicación en el centro?

del centro. Por mucho que se diga en el Proyecto Educativo, la elección de grupos por parte de los profesores viene regulada (salvo acuerdo interno) en función de un orden jerárquico de los departamentos didácticos en el que prima la antigüedad en el cuerpo por encima de cualquier otra consideración. ¿Qué autonomía organizativa tienen los equipos directivos de los centros, si no pueden asignar grupos a profesores en función de su valía, experiencia o implicación en el centro? Con el sistema establecido y, en no pocos casos, los grupos más difíciles quedan para el último profesor del departamento (el de menor antigüedad, el interino o el que falta por llegar) aunque ello vaya en contra del más elemental sentido común y de los criterios del Proyecto Educativo.

En cuanto a autonomía de gestión de personal, y por mucho que las sucesivas leyes y decretos afirmen que el director es el “jefe de todo el personal adscrito al centro”, la realidad es que los directores no participan en la selección del personal, ni tienen capacidad sancionadora, ni en la asignación de incentivos económico y/o administrativos por una especial dedicación o por el reconocimiento de labores y tareas de especial dificultad. Debe concluirse que el calificativo y condición de “jefe de personal” queda vacío de contenido.

Podríamos encontrar muchos otros ejemplos que permiten concluir que, en la realidad, los centros no disponen de una verdadera autonomía. ¿Cuál es la razón para que así ocurra? ¿Las administraciones educativas (antes el Ministerio de Educación y ahora las Comunidades Autónomas) se resisten a “perder poder” o bien, existe desconfianza de cómo se utilizaría la autonomía? El principio de desconfianza subyace en todas las normas de desarrollo, incluida la normativa relativa a directores y equipos directivos. Posiblemente sea una combinación de ambas cosas: resistencia a perder poder y desconfianza. Pero, no es menos cierto que, dar autonomía sin que esta vaya acompañada de un protocolo de evaluación, ni de mecanismos de control con medidas de corrección de las hipotéticas disfunciones o errores cometidos, no deja de ser un salto al vacío.

Ello nos lleva a recordar el concepto de autonomía. Del diccionario de la Real Academia: *Autonomía: (del lat. *autonomia*, y este del gr. *αὐτονομία*). 2. f. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.*

Dar autonomía sin evaluación ni mecanismos de control y medidas de corrección es dar un salto en la vacío.

No sobra señalar que cuando se habla de autonomía, no nos referimos a una autonomía total y absoluta, e igualmente se puede coincidir en que cualquier grado de decisión debe ajustarse y respetar el marco normativo, de una parte, y no poner en riesgo los intereses generales, de otra. Pero al fin y al cabo, autonomía significa poder de decisión, “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. Por lo tanto, cabe hacerse algunas preguntas: ¿qué autonomía?, ¿autonomía para qué?, ¿autonomía hasta qué grado?

Los estudios de PISA, y otros, resaltan una cierta correlación entre el grado de autonomía que algunos sistemas educativos depositan en sus centros y una cierta mejora de los resultados y, en general, un efecto positivo sobre la calidad del sistema. Nadie señala

el factor autonómico como la clave que resuelve todos los problemas, pero es cierto que la mayoría de estudios lo valoran como un elemento positivo. Con un cierto grado de autonomía, con un cierto grado de poder de decisión, se consigue una mayor participación, una mayor identificación, una mayor implicación y, en definitiva un mayor compromiso con la vida del centro; sería, por tanto, un argumento a favor. De igual manera, pueden adoptarse decisiones más acordes con la realidad del centro y sus particulares circunstancias; otro argumento a favor. Es bueno que los centros puedan adoptar algunas decisiones sobre aspectos organizativos, pedagógicos y de gestión procurando así un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, frente a normas estándar y generales, que por serlo, pueden garantizar el funcionamiento global de un sistema (la ley de los grandes números), pero no evitan que en unos casos resultan insuficientes y en otros sobrepasan las necesidades.

Por otra parte, transferir a los centros la capacidad de decidir individualmente, generaría diferencias entre unos y otros centros según y en qué sentido adopten sus decisiones, poniendo en riesgo la coherencia, los intereses generales y los principios básicos del sistema. Este riesgo existe especialmente en dos ámbitos de decisiones: el curricular y el de gestión de personal.

La posibilidad de que cada centro decida sobre aspectos de su propio currículo abre la puerta a la especialización curricular, a que ciertos centros puedan optar por un determinado itinerario académico y, de ese modo, al ser más atractivos, seleccionar a sus alumnos. Pensemos en que un centro que optase por aquellas ofertas académicas dirigidas a los estudios o profesiones de mayor éxito social o económico. Automáticamente se convertiría en un centro de élite, de alto rendimiento y los alumnos que no dieran el perfil suficiente, o que tuvieran dificultades de aprendizaje tendrían que dirigirse a “otros centros”. Dado que todos los alumnos han de estar escolarizados, si unos centros definen su propio currículo y eligen a sus alumnos, serían otros los que necesariamente no podrían definirlo y estarían obligados a escolarizar al resto del alumnado. Inevitablemente se produciría una dualidad de la red, con centros de élite y centros asistenciales.

La posibilidad de que cada centro decida sobre aspectos de su propio currículo abre la puerta a la especialización y se produciría una dualidad de la red con centros de élite y centros asistenciales.

Si algunos centros decidieran su propio currículo sin tener en cuenta las decisiones de los centros vecinos, se perdería la cohesión del sistema y las administraciones educativas no podrían disponer de una necesaria programación equilibrada de la oferta educativa en cada zona de escolarización. Cuando las decisiones sobre el currículo son adoptadas individualmente por cada centro, ¿qué garantía tiene el sistema educativo de que en una determinada zona de escolarización, la suma de las decisiones de los centros es coherente, y la oferta educativa suficiente?. No podemos olvidar que en la pequeña autonomía de que disponen los centros para completar su currículo (generalmente materias optativas o de diseño propio) las decisiones se adoptan, en no pocas ocasiones, por intereses corporativos de la plantilla o de los departamentos, por encima de intereses pedagógicos o de planificación de la oferta educativa.

Las administraciones educativas disponen de la suficiente información y datos estadísticos para poder marcar los objetivos educativos, los contenidos, las competencias básicas y

demás elementos del currículo, y así realizar una programación de la enseñanza que garantice la coherencia del sistema, una oferta suficiente de cada modalidad educativa y para cada zona de escolarización. La oferta curricular de cada centro, debe ser establecida por la administración educativa como resultado del análisis de necesidades formativas y en el seno de una programación coherente e igualmente, por las mismas razones, asignar recursos diferenciadamente.

Es cierto que la rigidez de las normas y mecanismos funcionariales dificultan dar una respuesta rápida a los nuevos requerimientos de la sociedad y necesitan de una modernización para que tal rigidez no se vuelva contra los intereses del sistema. De no ser así, se estaría despejando el camino a aquellos que, argumentando que lo público no funciona, defienden la liberalización y gestión externa de los servicios públicos, sin ocultar un ataque frontal al sistema funcional que, a pesar de sus deficiencias, supone una garantía de pluralidad.

Es cierto que hay que revisar la rigidez de los mecanismos funcionariales, que a veces impiden dar una respuesta rápida a los nuevos requerimientos de la sociedad, pero todo apunta a que, bajo el paraguas de la autonomía, se ocultan intenciones de liberalización de los servicios públicos y de un ataque frontal al sistema funcional y a lo público en general.

Algunas comunidades autónomas se encuentran inmersas en un proceso de elaboración de sus propias leyes educativas contemplando incluso la posibilidad de crear cuerpos funcionariales propios, rompiendo el carácter estatal de los cuerpos funcionariales docentes, y la posibilidad de contratación (y despido) directa por los directores de ciertos perfiles profesionales docentes y no docentes. Por tanto, habría que rechazar la autonomía en la gestión de personal.

La autonomía debe ligarse indisolublemente a proyectos educativos, de dirección y de gestión, a mecanismos reglados de rendición de cuentas y a una evaluación objetiva de los resultados.

La autonomía no puede ser una carta blanca basada en la confianza y esperanza de que quienes la gestionan actúen coherentemente con los intereses del sistema y además con acierto. La capacidad de decisión, necesariamente, debe ligarse indisolublemente a proyectos educativos, de dirección y de gestión, a mecanismos reglados de rendición de cuentas y a una evaluación objetiva de los resultados. Es necesario igualmente disponer de medidas correctoras cuando el ejercicio de la autonomía no haya dado los resultados previstos o la evaluación haya resultado negativa.

En el ejercicio de la autonomía de centros hay un agente fundamental: el director. El director como responsable último del centro, como coordinador de equipos docentes, como impulsor de proyectos, etc. es en quien recae principalmente la responsabilidad de elaborar una programa de dirección y, en su caso, la propuesta de un proyecto educativo o su modificación que, entre otros aspectos, debe pronunciarse sobre cómo se va a ejercer la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión.

El actual modelo de dirección data de mediados del siglo pasado. Tan sólo ha variado la manera de elección o selección. Actualmente, un candidato a director elabora un proyecto de dirección que debe someter a una comisión de selección de la que forman parte miembros del centro y de la administración educativa. Cuando un candidato obtiene el respaldo de tal comisión se le nombra director y su gestión no tiene más control que el del consejo escolar (relativo) y el de la inspección que, al final de cada curso, emite una somera valoración de su gestión.

Cuando un candidato es nombrado director por ser seleccionado en una comisión de la cual la administración forma parte, ésta, la administración, debiera ser coherente y asumir los términos incluidos en el programa de dirección que acaba de seleccionar y aportar los recursos necesarios para que tal programa se lleve a la realidad.

El modelo de dirección de centros es una vieja asignatura pendiente del sistema educativo español que ninguna de las leyes educativas recientes ha abordado con decisión y valentía. Tan solo se han limitado a matizar el mecanismo de elección o selección. Queda pendiente un programa de formación de cuadros directivos capaces de gestionar eficazmente la enorme complejidad del sistema educativo y de los centros.

Habría que concluir que la autonomía puede suponer un elemento positivo para adoptar decisiones más ajustadas a las necesidades y circunstancias de cada centro, mejorar su funcionamiento y obtener una mejora en la calidad del sistema, pero conscientes de que es un elemento más y no el factor mágico que todo lo resuelve.

Hay que decidir qué queda en el ámbito del Estado, qué se transfiere a las Comunidades Autónomas, a los municipios y a los centros.

Por todo ello, hay que decidir qué cuestiones deben quedar en el ámbito de decisión del Estado, cuáles pueden y deben transferirse a las Comunidades Autónomas y municipios y cuáles pueden ser transferidas a los centros educativos. Esto es, debe existir un proyecto claro de política educativa que determine las responsabilidades y grado de autonomía de cada nivel de competencia, de modo que el ejercicio de la autonomía por cada uno de ellos, no ponga en riesgo ni los objetivos del nivel superior ni la coherencia global del sistema.

Además, solo se podrá ejercer responsablemente la autonomía y obtener los resultados positivos pretendidos si esta va indisolublemente ligada a un nuevo modelo de dirección de centros acorde con su complejidad actual, ligada a una fuerte formación de cuadros directivos, y sobre todo, ligada a mecanismos de evaluación y control ■

Breve currículum

Félix Torres Rubio es Licenciado en Ciencias Matemáticas y Profesor de Enseñanza Secundaria desde 1979. Director a lo largo de 13 cursos en institutos de Torrejón de Ardoz y de Madrid. Ha sido Subdirector Provincial de Centros de Madrid, Director Provincial de Educación en Toledo,

Subdirector General de Régimen de Conciertos Educativos en el Ministerio de Educación. Miembro de la Asociación de Directores de Institutos de Madrid (ADIMAD). Patrono fundador y Presidente desde su constitución en 2005 de la Fundación Educación y Ciudadanía.

Ha publicado distintos artículos en la prensa educativa especializada sobre organización de centros, autonomía escolar, estructura del bachillerato, el modelo de centros, etc. Colaborador habitual del periódico *Escuela* desde 2007.

Ha presentado diversas ponencias en curso de formación de la Universidad de Castilla-León sobre Legislación Educativa y el Bachillerato. Ha dirigido cursos de formación para el ejercicio de la función directiva.