

La dirección del centro educativo y los objetivos 2010

Enrique Roca

Director del Instituto de Evaluación

Resumen

La Unión Europea definió, a partir de la Estrategia de Lisboa, los objetivos educativos que deberían alcanzar los países miembros en el año 2010. En España, a los seis puntos de referencia establecidos en el Consejo de Bruselas (mayo, 2003), se añaden otros cuatro propuestos específicamente por España. Cinco de los diez objetivos y puntos de referencia europeos y españoles dependen para su consecución de que los centros emprendan las acciones educativas adecuadas a las necesidades e intereses de los alumnos. Por su parte, los centros requieren, además de una autonomía efectiva para adoptar dichas acciones, una dirección que coordine y lidere la comunidad educativa, que organice el centro y que disponga de capacidad de actuación para hacer efectiva una mayor flexibilidad de las enseñanzas, incluyendo fórmulas flexibles de organización del trabajo y de la dedicación de los equipos de profesores. Ahora bien, esta autonomía ha de estar vinculada a la evaluación para comprobar la eficacia de todas las actuaciones.

Palabras clave: Objetivos europeos 2010, PISA, OCDE, puntos de referencia, resultados, autonomía, responsabilidad, evaluación.

La Unión Europea estableció a partir de la Estrategia de Lisboa, en el año 2000, un proyecto para mejorar los resultados educativos, que se inició con la definición de los objetivos europeos para 2010 en educación y formación. Se definieron en educación tres objetivos estratégicos que se deberían alcanzar en el 2010: mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación, facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación y abrir estos sistemas a un mundo más amplio. Para conseguir estos tres objetivos se definieron a su vez objetivos específicos que cubren los distintos tipos y niveles educativos

(Consejo Europeo de Estocolmo año 2001) y el programa de trabajo “Educación y formación 2010”.

En 2003 se establecieron cinco puntos de referencia para 2010, a fin de valorar de manera precisa la evolución de los sistemas educativos hacia la consecución de los objetivos propuestos.

Desde 2004, la UE publica dos tipos de informes: conjuntos y de progreso. El informe conjunto se elabora cada dos años por la Comisión y el Consejo. Los informes de progreso, presentados por la Comisión en 2004, 2005 y 2006, valoran la evolución de la educación en los distintos países de la UE en relación con los indicadores y los puntos de referencia adoptados (UE, 2006).

En el marco de la Estrategia de Lisboa, se ha solicitado a los países miembros la elaboración de Programas Nacionales de Reformas. En el Programa español se han abordado los objetivos y puntos de referencia del sistema educativo español en sintonía con los acordados por los países de la Unión Europea para 2010 (PNR, 2005).

Además, la Conferencia de Educación ha adoptado el Informe español para 2006 sobre los objetivos educativos y puntos de referencia 2010, en el que se recogen los objetivos españoles, la situación actual de los puntos de referencia y las principales propuestas de mejora realizadas por el conjunto de las comunidades autónomas, a fin de propiciar la consecución de los objetivos 2010 (MEC, 2007).

En España se han planteado tres grupos de objetivos de especial importancia: primero, los relacionados con el aumento de la escolarización en las edades tempranas y en las enseñanzas postobligatorias; segundo, los que proponen favorecer el éxito de todo el alumnado en la enseñanza obligatoria y, tercero, los que impulsan el aprendizaje a lo largo de la vida, la ciudadanía, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

A los seis puntos de referencia establecidos en el Consejo Europeo de Bruselas celebrado en mayo de 2003, se añaden otros cuatro propuestos específicamente por España. Los puntos de referencia europeos y españoles son los siguientes:

Incrementar la tasa de escolarización en educación infantil (ESP).

Incrementar la tasa de alumnos titulados en educación secundaria obligatoria (ESP).

Mejorar el rendimiento del alumnado en las competencias clave en comprensión lectora, lenguas extranjeras y matemáticas (UE).

Disminuir el porcentaje de personas de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria (CINE 2) y no sigue ningún estudio de formación (UE).

Incrementar el porcentaje de alumnos titulados en educación secundaria superior (CINE 3) en las edades de 20 a 24 años

(UE).

Incrementar la tasa bruta de hombres graduados en educación secundaria segunda etapa (CINE 3).

Elevar el porcentaje de graduados en formación profesional de grado superior (CINE 5B).

Aumentar la tasa de graduados en ciencias, matemáticas y tecnología por cada diez mil habitantes entre 20 y 29 años y disminuir el desequilibrio entre hombres y mujeres (UE).

Incrementar el porcentaje de adultos que recibe formación permanente (UE)

Incrementar el gasto público en educación en relación con el PIB (UE).

He ordenado los objetivos y puntos de referencia de modo ligeramente distinto a como aparecen en el informe español para que queden agrupados los que aparecen en cursiva. En el caso de estos 5 objetivos, además de ser fundamental la adopción de políticas adecuadas y de la coordinación de estas políticas en el conjunto del Estado, para su consecución es imprescindible que los centros emprendan acciones educativas adecuadas a las necesidades e intereses de los alumnos, adoptadas e impulsadas por el conjunto de la comunidad educativa y que estas acciones culminen con éxito, que no es otra cosa que los propios centros vean mejorar sus indicadores respectivos. Es decir, los centros educativos necesitan organizarse y funcionar de manera específica para que sus alumnos mejoren sus resultados en los puntos de referencia señalados. Dicho de otro modo, los centros requieren autonomía para adoptar las acciones necesarias, recursos suficientes, planes de trabajo encaminados a la consecución de los objetivos (proyectos educativos ajustados) y evaluación de sus procesos, sus contextos y sus resultados.

Desde esta perspectiva, la autonomía de los centros es imprescindible, como lo es una dirección que organice el centro, coordine el trabajo de todos y disponga de capacidad de actuación, todo ello encaminado a la consecución de los objetivos establecidos, concretados para cada centro.

En relación con la mejora de los resultados de los alumnos en las competencias básicas que mide PISA (OCDE, 2005) y el incremento de la tasa de alumnos titulados en educación secundaria obligatoria, las direcciones de los centros que imparten la ESO deberían disponer de una autonomía de organización y funcionamiento notablemente mayor que la actual (MEC, 2007).

Objetivo 2010	Dato UE	P. ref. 2010	Dato España
Incrementar las tasas de alumnos titulados en ESO (ESP)	-	-	70,4
Mejorar el rendimiento de los alumnos en competencias clave (UE)	19,8	<15	21,1

Un breve repaso a la situación española pone de manifiesto que los centros educativos no han dispuesto, hasta la fecha, de la autonomía necesaria y la acción de los directores se ha visto reducida al escaso margen que proporciona una regulación uniforme y rígida de la gestión educativa.

Así lo han puesto de manifiesto informes internacionales (EURYDICE-EUROSTAT, 2006), los indicadores de la educación (OCDE, 2006) o las evaluaciones nacionales (INECSE, 2003, 2005) e internacionales (OCDE, 2005) cuando se analiza quién toma decisiones en asuntos como la designación y gratificación del profesorado, la elaboración del presupuesto del centro, la definición de políticas de evaluación y de convivencia, la admisión de alumnos, la determinación de los contenidos y la oferta de cursos dentro del centro. En un breve informe presentado a la XXI Semana Monográfica de la Educación de Santillana (Roca, 2007) tuve ocasión de resaltar que, de acuerdo con PISA 2003, el número de decisiones que toma principalmente el director, que podría servir de indicador de la autonomía del centro y del poder de decisión del director, tiene un promedio en España notablemente inferior al del conjunto de países de la OCDE.

PISA concluye que únicamente en materia presupuestaria la responsabilidad de los directores de los centros españoles se aproxima, pero no se iguala, a la de sus colegas de la OCDE. En materia de organización y de autonomía pedagógica las responsabilidades son claramente inferiores. En contratación de personal y, especialmente, en temas retributivos, nuestros directores disfrutaban de un grado de autonomía muy limitado. La correlación de este índice con el rendimiento de los alumnos es más elevada en la OCDE, donde el grado de autonomía es superior.

La importancia de la autonomía de los centros educativos y de la dirección ha impulsado a la OCDE a poner en marcha dos estudios, en los que participa España, uno relativo al liderazgo en los centros educativos y el otro al valor añadido que los centros pueden ofrecer a sus alumnos.

En España, la LOE ha establecido un marco que permite conceder a los centros educativos una amplia autonomía en cuestiones relativas a la gestión de personal, a la organización pedagógica o a los horarios de actividades lectivas y complementarias. La mayor autonomía en estos asuntos es imprescindible para que pueda mejorar el compromiso del conjunto de la comunidad educativa y la participación de todos en los objetivos educativos planteados.

El nuevo modelo de dirección pretende, por un lado, garantizar la competencia y profesionalidad de los candidatos, depositar en los equipos directivos la confianza de la comunidad educativa y de la administración y delegar en ellos la autoridad y poder de decisión necesarios.

Ahora bien, es imprescindible que, una vez establecido el marco legal que permite ampliar la autonomía, los centros educativos gocen efectivamente de la autonomía necesaria y que sus equipos directivos dispongan realmente de los medios para ponerla en práctica.

Me parece que es necesario precisar esta capacidad de acción en algunos aspectos relevantes. Primero, la autonomía debe permitir hacer efectiva una mayor flexibilidad real de las enseñanzas que ofrecen los centros educativos, de modo que todos los alumnos puedan transitar por la educación obligatoria de la manera más conveniente para satisfacer sus posibilidades e intereses, para que puedan mejorar la adquisición de las competencias básicas y para situarlos en condiciones de alcanzar el éxito educativo. Para que esta flexibilidad sea real, los equipos directivos deben poder adaptar la organización de los grupos de alumnos a las necesidades específicas de los mismos. No se trata tanto de regular la reducción de la ratio alumnos/ profesor en general, por ejemplo, como de que la dirección pueda organizar determinados grupos de alumnos con el tamaño adecuado, que permita atender realmente a sus características y necesidades. En condiciones normales, el tamaño general de los grupos, definido por la normativa, puede ser adecuado, pero no en el caso de alumnos de especiales y difíciles circunstancias, tanto educativas como sociales.

Está generalmente aceptada la conveniencia de desdoblar determinados grupos por razones pedagógicas y por el distinto ritmo de aprendizaje de los alumnos. Pero no suele contemplarse del mismo modo la flexibilidad organizativa de los centros para atender a los alumnos que acumulan atrasos muy notables, a los que rechazan los estudios, o a los que se ven inmersos en situaciones de desobediencia e indisciplina. Teniendo como mandato fundamental la garantía de equidad para todos los alumnos y su éxito en la educación obligatoria, es preciso dotar a los equipos directivos de auténtica capacidad organizativa para atender adecuadamente, en el marco de lo acordado en su proyecto educativo, a los alumnos que escolarizan.

Es cierto que puede haber dificultades organizativas por escasez de espacio, pero la dificultad fundamental es no poder disponer del número suficiente de profesores ni de aquellos que reúnan las características adecuadas.

Similar dificultad se presenta cuando es necesario atender a los alumnos con medidas suplementarias de refuerzo fuera del horario lectivo. Ni se suele disponer de profesorado ni, en caso de que éste no sea el problema, se puede compensar adecuadamente la dedicación complementaria.

De acuerdo con los resultados PISA, los directores de los centros públicos españoles no tiene ninguna autonomía con respecto a asuntos del profesorado como (Roca, 2007):

Directores con responsabilidad sobre área

	OCDE
Contratación profesorado	60%
Despido profesorado	51%
Salario inicial profesorado	20%
Aumento salarial profesorado	23%

No se trata, desde luego, de reclamar para los equipos directivos la posibilidad de contratar o despedir al profesorado, pero sí de realizar propuestas de necesidades de profesorado, acordes con los planes de actuación aprobados, que puedan ser atendidas por las administraciones educativas de modo específico según dichos planes y proyectos aprobados en cada centro. Igual planteamiento debería ser posible en relación con la gratificación del profesorado que desempeña tareas complementarias de tutoría, refuerzo de alumnos o similares. Debería delegarse en los equipos directivos la posibilidad de organizar estas tareas complementarias y solicitar para ellas los complementos retributivos pertinentes.

Tampoco disponen los equipos directivos de medios para organizar el trabajo y la dedicación de los equipos de profesores. Es muy poco frecuente que un equipo directivo encuentre en el horario lectivo profesores con horas libres comunes en las que organizar sesiones de trabajo en equipo de los profesores, salvo las reuniones de los departamentos de secundaria o las sesiones de evaluación. Las direcciones deberían tener la posibilidad de organizar estas sesiones según el plan de trabajo aprobado, y gratificar al profesorado por las tareas realizadas. De otro modo, el trabajo en equipo del profesorado se convierte más en una hipótesis de los documentos que en una realidad.

El peso otorgado a la comunidad educativa en el modelo de dirección aprobado por la LOE y en la definición del proyecto educativo del centro, la programación y los planes de actuación deben ser garantía suficiente para otorgar a las direcciones de los centros una importante capacidad de decisión a la hora de proponer estas fórmulas organizativas flexibles, adaptadas a las necesidades de su alumnado, y de solicitar a las administraciones educativas el profesorado adecuado en preparación y disposición de trabajo. En relación con la convivencia y la disciplina de alumnos, la situación comparada de España con la media de la OCDE es también desfavorable, aunque en este caso la diferencia es menor (Roca, 2007).

Directores con responsabilidad sobre:

	España	OCDE
Normas disciplina alumnos	46%	67%
Normas evaluación alumnos	31%	51%
Admisión alumnos	29%	73%

En relación con los otros tres objetivos que he destacado al principio, que afectan sobre todo al tránsito de la ESO a los ciclos formativos de grado medio, al bachillerato o a la vida laboral, es fundamental conseguir una acción conjunta de la comunidad educativa y de la sociedad. Estos objetivos se refieren a (MEC, 2007):

- *Disminuir el porcentaje de personas de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria (CINE 2) y no sigue ningún estudio de formación,*
- *Incrementar el porcentaje de alumnos titulados en educación secundaria superior (CINE 3) en las edades de 20 a 24 años y*
- *Incrementar la tasa bruta de hombres graduados en educación secundaria segunda etapa (CINE 3).*

Directores con responsabilidad sobre:

Objetivo 2010	UE	Punto Ref. 2010	España
Disminuir el abandono escolar pre-maturo (UE)	14,9	<10	29,9
Incrementar el % de titulados en secundaria postobligatoria (UE)	77,3	>85%	61,3
Incrementar el % de hombres titulados en secundaria postobligatoria (ESP) (% mujeres tituladas)	74,6 (80,0)	-	54,8 (68,2)

Es decir, se trata de que más alumnos acaben con éxito la ESO y que continúen estudiando en las etapas post obligatorias. El estímulo debe ser general y compartido por la sociedad y la comunidad educativa, pero los centros y, particularmente, su organización y funcionamiento debe encaminarse también en este sentido.

Además del trabajo organizativo y de garantizar el buen funcionamiento del centro, la dirección debe desempeñar también un fundamental papel de coordinación y liderazgo del conjunto de la comunidad educativa. Corresponde a la dirección promover un amplio acuerdo entre los profesores, las familias y el entorno social del centro para hacer llegar a los alumnos el convencimiento de que estudiar merece la pena, como demuestran todos los estudios, no sólo en el campo de la educación, sino también los análisis económicos que señalan la rentabilidad individual y social de cada año añadido de estudio.

El centro de secundaria y su entorno deben trabajar, con la dirección al frente, no sólo por conseguir el mayor éxito de sus alumnos en la ESO y que éstos continúen estudios en ciclos formativos o bachillerato. Deben también, de modo especial, trabajar para que la inmensa mayoría de sus alumnos que no pueden alcanzar la titulación sigan los programas de cualificación profesional inicial y propiciar realmente el acceso desde esta formación a los ciclos formativos de grado medio.

Las direcciones deben contar con los medios necesarios para organizar estas alternativas, pero también deben estimular el clima favorable a la continuación de estudios por parte de sus alumnos.

Finalmente, una mayor autonomía sólo es posible si al tiempo se garantizan los mecanismos de información y control del uso que de ella se hace y de los resultados que se obtienen. Las evaluaciones en general y las de diagnóstico en particular permitirán a los centros, a los equipos directivos y a las administraciones comprobar la eficacia de las acciones y las políticas educativas emprendidas y, por tanto, organizar los planes de mejora de los resultados de los alumnos y del funcionamiento de los centros educativos.

Referencias bibliográficas

- EURYDICE-EUROSTAT (2006): *Las cifras clave de la educación en Europa 2005*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- INECSE (2003): *Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria 2000*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- INECSE (2005): *Evaluación de la Educación Primaria, 2003*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- OCDE (2005): *Informe PISA, 2003: aprender para el mundo del mañana*. Madrid, Santillana.
- PNR (2005): *Programa Nacional de Reformas. España*
- UE (2006): *Modernizar la educación y la formación: una contribución esencial a la prosperidad y a la cohesión social en Europa. Informe conjunto provisional de 2006 del Consejo y de la Comisión sobre los Progresos registrados en la puesta en práctica del programa de trabajo «educación y formación 2010» Diario Oficial de la Unión Europea. 1. 4. 2006*
- OCDE (2006): *Panorama de la educación, 2006: indicadores de la OCDE*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (2007) *Informe 2006 sobre los objetivos y puntos de referencia españoles y europeos 2010 (En prensa)*
- INSTITUTO DE EVALUACIÓN (2007): *Sistema estatal de indicadores de la educación 2006*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia. <http://www.institutodeevaluacion.es>
- ROCA, E. (2007) *“Problemas y perspectivas en la dirección de centros en España” en Centros educativos de éxito: análisis e investigaciones a partir de los resultados PISA. Fundación Santillana, XXI Semana Monográfica de la Educación.*

CURRÍCULUM :

Enrique Roca, Ingeniero Técnico Topógrafo, desde 1967. Trabajó en la empresa privada, de 1967 a 1973 y en el Instituto Geográfico Nacional de 1973 a 1978. Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid, en 1975. Profesor Encargado de Curso de “Historia Económica Mundial” por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, cursos 1976-77 y 1977-78. Catedrático Numerario de Bachillerato, desde 1978. En los Institutos de Educación Secundaria ha desempeñado, además de la docencia en los cursos 1978 a 1990 y 1996 a 2004, los cargos de Jefe de estudios, Vicedirector y Director. Se incorporó al Ministerio de Educación y Ciencia en 1990 como Consejero Técnico del Centro de Investigación, Documentación y Evaluación. Vocal Asesor del Gabinete del Secretario de Estado de Educación entre 1992 y 1994. Director del Centro de Investigación y Documentación Educativa, desde septiembre de 1994 a junio de 1996. Miembro del equipo técnico de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que ha preparado y desarrollado el programa sobre La enseñanza de la historia en Iberoamérica, desde 1993 a 1998. Miembro del Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA) desde su fundación en 1996. Vocal Asesor de la Secretaría General de Educación desde junio de 2004. Representante español en el proyecto de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos del Consejo de Europa desde octubre de 2004 y responsable del Año 2005 de la ciudadanía a través de la educación. Director del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación y Ciencia desde septiembre de 2006

Publicaciones: Ha publicado numerosos trabajos de historia económica con el GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL, del que ha sido miembro desde su fundación, en 1975, hasta 1993. Publicaciones relacionadas con la educación: (1990) ROCA, Enrique: “Organización y autonomía de los centros públicos”, en GOBIERNO VASCO, Primer Congreso de la Escuela Pública Vasca, Vitoria, pp. 143-162. (1996) de Blas, P., González, M.P., Serviá, M. J. y Roca, E. Los planes y programas para la enseñanza de la historia en Iberoamérica en el nivel medio. Marcial Pons. OEI. (1999) Enseñanza de la Historia de Iberoamérica. OEI (2000) De Blas, P., Puente, J. Serviá, M.J., Roca, E., Rivas, R. A. Historia común de Iberoamérica. Edaf. (2002) “El aprendizaje de las ciencias sociales” en A., Marchesi y E. Martín (compiladores). Evaluación de la educación secundaria. Fundación Santa María.