

AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN¹

THE SCHOOLS AUTONOMY AND EDUCATION QUALITY

Arturo de la Orden Hoz

Universidad Complutense

Resumen

El presente trabajo no es una mera reacción frente al marco heterónomo que continúa siendo determinante en el sistema educativo español. Se centra en la valoración de la función esencial de la autonomía escolar en un escenario deseable, necesario para asegurar la satisfacción de la demanda educativa diferenciada de grupos, familias e individuos; propia de las sociedades contemporáneas. En efecto, el artículo se limita a formular y justificar lógicamente una tesis sobre las relaciones entre la autonomía escolar y la calidad de la educación.

La formulación de la tesis es la siguiente: *En el contexto de la pluralidad de las sociedades contemporáneas avanzadas, la autonomía escolar constituye un factor determinante de la calidad educativa, concebida como la expresión de la relación de coherencia entre todos los componentes y elementos, internos y externos, de la institución escolar.*

Se parte, pues, de dos premisas: La primera es la percepción de la diversidad sociocultural de la comunidad, que se traduce en demandas educativas múltiples, y en una oferta educativa diferenciada. Esta oferta permita a todos los alumnos, familias y grupos, identificar y elegir libremente el programa o el centro. La segunda es la teoría de la calidad educativa, que supone la coherencia entre todos los componentes del programa /centro educativo. Una de sus dimensiones principales, la funcionalidad, se identifica con la coherencia entre oferta y demanda educativas.

En esta perspectiva, dadas las exigencias de la educación de calidad en contextos de amplia diversidad sociocultural, la autonomía escolar podría considerarse, no solamente como un factor que puede contribuir a mejorar la educación, sino, más bien, como una condición sine qua non de la educación de calidad.

El artículo es un intento de justificación racional de esta tesis.

Palabras clave: autonomía escolar, pluralidad social, demanda educativa, diferenciación educativa, oferta de modelos educativos, elección de modelo educativo, rendición de cuentas.

Abstract

This paper tries to be something more-over than a simple reaction against the actual limitations of the school self-regulation in the Spanish Education System. It focus on the valuation of schools autonomy essential function in a new and desirable educational stage, necessary to insure the satisfaction of the great diversity of educational demands in the plural contemporary societies.

Consequently, we present, as the article nucleus, the logical justification of a thesis on the relations between schools autonomy and education quality. This is the thesis formulation:

In the plural context of the advanced, contemporary societies, the schools autonomy is a determinant factor of education quality, as the expression of the coherence relationship among all internal and external components and elements of the school institution.

This thesis is based on two premises: The first premise refers to the perception of the community social and cultural diversity, which brings about a divers and multiple educational demand, whose satisfaction requires a plural and differentiated educational offer, that should allow all students, families and groups the identification and free election of educational program and school. The second premise is a theory of education quality explained as the consequence of the coherence among all the components of the educational program/school. One of the main dimensions of education quality is functionality, defined as a coherence relation between education demand and offer.

In the right perspective, given the requirements of quality education in communities with a great social and cultural diversity, the school autonomy may be considered not only as a factor that contribute to increase quality in education but as a necessary condition to education quality.

The article as a whole is an attempt at rationalizing this thesis justification.

Keywords: schools autonomy, school self regulation, social plurality, education demand, differential education, offer of education models, election of education models, schools accountability.

1. Introducción

Tras siglo y medio de centralismo escolar, en que las referencias a la autonomía⁽¹⁾ educativa aparecían exclusivamente vinculadas al problema de la libertad de enseñanza - planteado especialmente en las universidades - se apunta una tímida, pero consistente, tendencia a considerar la auto-regulación en algunos aspectos de la actividad escolar. Hace poco más de un cuarto de siglo se introdujeron en la legislación educativa española (LODE, 1985) ciertas especificaciones que suponían una orientación de la autonomía escolar, apoyada en la idea política de la democracia participativa, que logra incorporar al lenguaje escolar expresiones como *proyecto educativo de centro, proyecto curricular, adaptaciones curriculares, flexibilidad presupuestaria*, sin que

ello supusiera un avance significativo en la autonomía real de los centros. En la década de los noventa, según DELHAXHE (2009), las reformas en relación con la autonomía escolar surgen en muchos países europeos, entre ellos España, vinculadas, por una parte, a la preocupación por la eficacia de la gestión de las administraciones, y por otra, al movimiento de descentralización política. Ya en el siglo XXI, la propia Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006), todavía vigente, dedica al tema todo el título V, *Autonomía, Participación y Gobierno de los centros*, intentando consolidar así el principio de autonomía escolar en ciertas facetas pedagógicas, y en aspectos administrativos de la gestión. Aún así, resulta evidente que el marco heterónomo continúa siendo prevalente, ya que, en gran medida, la planificación, la economía y finanzas, las políticas de personal, el currículo, la gestión, la dirección y el control, están totalmente vinculados a decisiones de los órganos centrales y regionales del sistema educativo. Pero el cambio ya ha comenzado, y estamos lejos de la clásica situación que representa la imagen del ministro francés de educación quien, a comienzos del siglo XX, aparece afirmando con orgullo:

¹ Este artículo incorpora algunas ideas expuestas por el autor en la conferencia inaugural del XV Congreso Nacional de Pedagogía, 4-7 Septiembre, Burgos 2012.

“A esta hora, las diez de la mañana del lunes, los alumnos de primer grado de todos los liceos de Francia están aprendiendo la tercera declinación latina.

Aunque menos nítida, la percepción del problema de la autonomía escolar en España, hace 50 años, no era muy diferente, dado el fuerte arraigo del modelo centralista napoleónico implantado en Francia en 1808 con la creación de la Universidad Imperial, y, según LEGRAND (2009), reafirmada al implantarse la Tercera República a partir de 1875, y bajo la dirección y el poderoso impulso de Jules Ferry, para quien la escuela es un instrumento político, y, por tanto, corresponde al Estado la función de ocuparse de mantener determinada moral, y determinadas doctrinas necesarias para la conservación del propio Estado. Esta concepción centralista de la política educativa ya se apuntaba en España, y había logrado cierto nivel de formalización en la Ley de Instrucción Pública de 1857 (Ley Moyano), con anterioridad al modelo francés.

Sin embargo, a partir de 1978, las cosas comenzaron a cambiar con el traspaso progresivo de las competencias educativas a las comunidades autónomas; aunque, como afirmaba más arriba, la autonomía real de los centros docentes no se modificó sustancialmente al cambiar su dependencia del gobierno central a los gobiernos regionales. No obstante, la esperanza de avanzar en la tarea de enfrentarse razonablemente con el análisis, y con las eventuales vías de solución de este problema, es cada vez mayor; y un indicador importante de dicha esperanza es el incremento, en cantidad y calidad, de los estudios sobre autonomía de los centros educativos (VARIOS, 2009).

La autonomía escolar se identifica con la capacidad de los centros educativos para auto-regular diferentes facetas de la actividad propia de la institución tales como la selección de los contenidos objeto de enseñanza y aprendizaje (autonomía curricular); la adopción de modelos pedagógicos propios, y la selección del profesorado congruente con tales modelos (autonomía didáctica - pedagógica); así como la determinación de las formas de planificación, organización, dirección y control (autonomía de gestión); la búsqueda de fondos, y la utilización del dinero disponible (autonomía económica y presupuestaria).

Son múltiples las posiciones respecto al valor de la autonomía escolar, que reflejan, a su vez, la diversidad de las ideologías socio-políticas; especialmente en los países europeos. Predomina, sin embargo, una idea ambigua y limitada, que refleja una posición cautelosa. Expresiones como “la autonomía no es la panacea, ni, por sí sola, constituye un factor decisivo para la calidad de la educación; pero sí es un medio, una oportunidad, para el impulso de la calidad en el centro” (CABADA, 2009). En general, se reconoce que, “bien concebida”, la autonomía es una oportunidad para la innovación y el cambio, es decir, facilitaría la propuesta de mejoras en la escuela. También son frecuentes afirmaciones, supuestamente apoyadas en el sentido común, como por ejemplo, que “La autonomía produce un mayor nivel de implicación y responsabilidad de las personas en cualquier proceso, y, por tanto, también en educación;” o que “la autonomía de la escuela facilita e impulsa el desarrollo de la autonomía personal de los alumnos”.

En resumen, no es fácil encontrar en Europa estudios empíricos que intenten contrastar hipótesis sobre relaciones entre la autonomía escolar y variables que representen aspectos significativos del proceso, del producto, o de otros componentes importantes del centro educativo. Sí existen, aunque tampoco demasiados, trabajos que ofrecen análisis de los datos de las evaluaciones internacionales como; por ejemplo, el estudio de CALERO (2009), relacionando resultados en las pruebas PISA de

2006, y autonomía de los centros de procedencia de los alumnos de la muestra que realizaron la prueba.

En todo caso, la evidencia empírica disponible es totalmente insuficiente para tomar decisiones en este campo. En la actualidad, una gran parte de los debates y discusiones sobre la autonomía de los centros docentes está lejos de apoyarse en una evidencia empírica cuidadosa y compartida; sino que, por el contrario, tienden a basarse, generalmente, en creencias no probadas, anécdotas y testimonios de partidarios incondicionales de cada concepción. Podría decirse que hoy predominan las posiciones basadas en supuestos *expertos* más que en la búsqueda de la *evidencia*. Parece, pues, necesario avanzar más allá de la débil conexión de meros escauceos teóricos con los informes sobre la autonomía escolar, y tratar de incrementar la demanda de más y mejores evidencias sobre este problema, y, consecuentemente, responder a ella, como está ocurriendo en los Estados Unidos, donde la producción científica sobre el tema es considerable, y centrada fundamentalmente en estudios de los resultados educativos (rendimiento académico, integración, competitividad, etc.) de los alumnos que asisten a las llamadas *Charter Schools* (escuelas privadas especiales que ofrecen programas educativos propios, y que las familias eligen abonando las cuotas con fondos que el Estado les proporciona) y se comparan dichos resultados, con los resultados obtenidos por los alumnos escolarizados en el sistema público. Los siguientes estudios son algunos de los más destacados, entre los publicados en los cinco últimos años: CREDO (2013), FEINBERG y LUBIENSKI (2008), FULLER (2012) y ZIMMER et Al. (2009).

Partiendo de estas consideraciones, la pregunta a la cual me hubiera gustado responder en este artículo podría expresarla sencillamente en estos términos: ¿En qué medida el incremento de la autonomía de los centros se traduce en un incremento de su capacidad para optimizar su producto, es decir, la educación de los alumnos? Pero la dificultad, quizá la inviabilidad, de un estudio empírico (experimental o correlacional), que exigiría dar la respuesta adecuada a la pregunta, tal y como está planteada, me inclina hacia una formulación menos ambiciosa, pero no menos importante, especialmente al nivel definicional de los conceptos y variables implicados en el problema y sus relaciones. Por tanto, de forma general, podríamos legítimamente formular diversas preguntas complementarias como: ¿Influye la autonomía de los centros educativos en la mejora de sus procesos y productos?, ¿cómo influye?, ¿es la autonomía escolar susceptible de ser concebida como un factor de calidad de la educación?, ¿por qué?, ¿cuáles serían los criterios decisivos a considerar, dada la imposibilidad de un estudio empírico que nos permita probar un modelo?

La respuesta a estas cuestiones exige precisar el concepto de calidad de la educación, el grado y la forma de auto-regulación de los centros, las relaciones entre ambos elementos (calidad y autorregulación), y, obviamente, la contribución de la autonomía al cumplimiento de las funciones básicas de los centros, es decir, su valoración como instrumento de optimización de los procesos y resultados educativos. En otras palabras, intentaremos determinar la magnitud y el sentido de la relación entre autonomía escolar y calidad educativa.

2. Tesis general del artículo

Dada la dificultad de contrastar empíricamente hipótesis sobre los potenciales efectos optimizantes de la autonomía escolar, sobre productos y/o procesos de la educación en España, y más allá de comprobar diferencias en tales elementos entre muestras de centros públicos y privados, considerando a los últimos como

autónomos; en este artículo me limitaré a formular y justificar lógicamente una tesis sobre las relaciones entre la autonomía escolar y la calidad de la educación, a través de una secuencia básicamente deductiva, cuyas conclusiones serán inferidas de las premisas, es decir, de las ideas y hechos de que se parte, y de sus relaciones aceptadas.

La formulación de la tesis es la siguiente: En el contexto de la pluralidad de las sociedades contemporáneas avanzadas, la autonomía escolar constituye un factor determinante de la calidad educativa, concebida como la expresión de la relación de coherencia entre todos los componentes y elementos, internos y externos de la institución escolar (valores vigentes en las sociedad, aspiraciones y demandas educativas de individuos y familias, oferta educativa del centro, funciones básicas, objetivos y metas, estrategias, recursos didáctico, etc.).

Como es patente, las dos premisas de que parte esta tesis son:

1. La percepción empírica de la diversidad sociocultural de la comunidad.
2. Una teoría de la calidad educativa.

La primera supone demandas educativas múltiples y, en consecuencia, una extensa oferta educativa, también múltiple y diferenciada, que permita a todos los alumnos, familias y grupos identificar y elegir libremente el programa o centro que consideren más adecuado.

La teoría de la calidad educativa, aludida en la segunda premisa, exige la coherencia entre todos los componentes del programa /centro educativo, siendo una de sus dimensiones principales la *funcionalidad* (cumplimiento de las funciones básicas) identificada con la coherencia de la oferta educativa, con la demanda del educando que, como expresa la primera premisa, es múltiple y diferenciada.

En esta perspectiva, dadas las exigencias de la educación de calidad en contextos de amplia diversidad sociocultural, la autonomía escolar podría considerarse, no solamente como un factor que puede contribuir a mejorar la educación sino, más bien, como una condición sine qua non de la educación de calidad.

El resto del artículo es un intento de aportar evidencia tendente a la fundamentación y justificación de esta tesis.

3. La calidad de la educación

3.1. El concepto de calidad de la educación

Comenzaré, pues, por la calidad y, a partir de este concepto, trataré de establecer su relación con la autonomía de los centros educativos. En consecuencia, procederé a determinar en qué consiste la calidad educativa o, más precisamente, a exponer cuál es mi idea de calidad, y cómo esta idea condiciona las relaciones con la autonomía de los centros, ya que cada teoría de calidad puede comportar relaciones diferentes con el concepto y la práctica de la autonomía (DE LA ORDEN, 2007).

La calidad se relaciona muy frecuentemente con la presencia o ausencia de ciertas características, y la magnitud o intensidad de esta presencia en alguno o algunos de los componentes o elementos importantes de la escuela o del sistema educativo

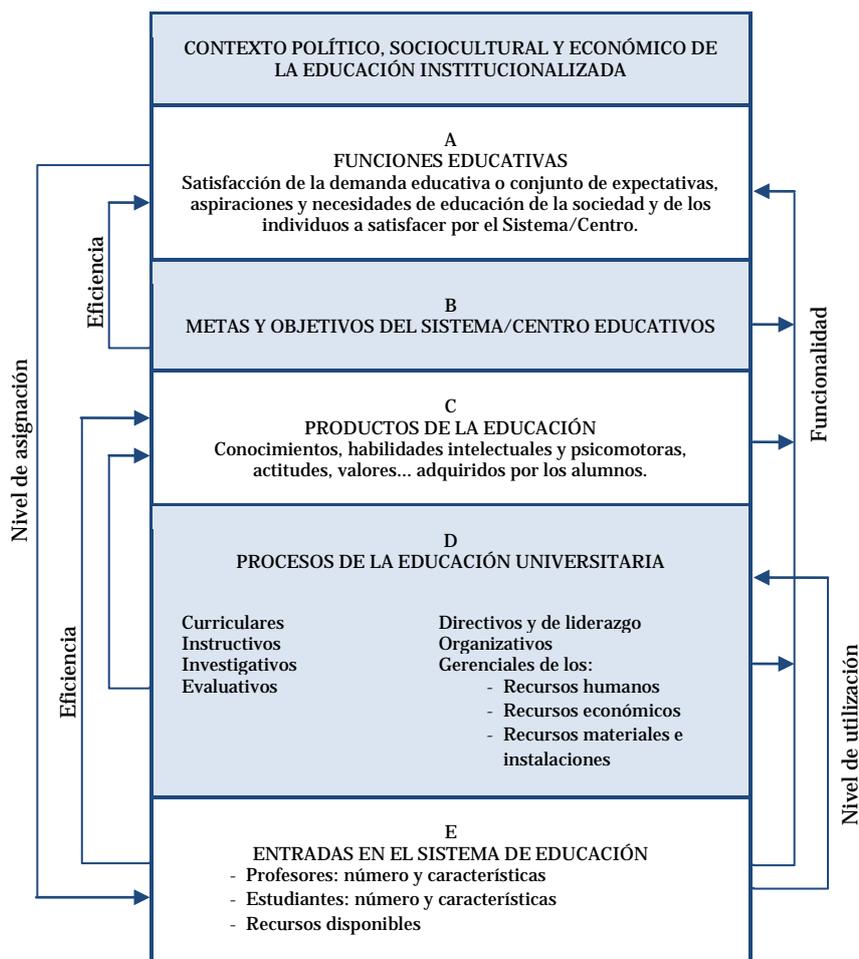
(valores, objetivos, currículo, dirección y organización institucional, estrategias y tácticas didácticas, selección del profesorado, etc.). No obstante, si preguntamos acerca de las características de estos elementos, hipotéticamente vinculadas a la calidad educativa, por ejemplo, ¿qué contenidos se incluirían en el currículo, y cómo deberían organizarse y secuenciarse para promover una educación de calidad?; ¿cómo debería ser la formación del profesorado?; o ¿qué tipo de clima institucional y de aula están asociados a una educación de calidad?, etc, obtendríamos una gran diversidad de respuestas para cada uno de los elementos considerados. Cada individuo y cada grupo formularían distintas listas de características deseables del proceso y del producto de la educación, de acuerdo, en cada caso, con sus creencias e ideas sobre el mundo, el hombre, la sociedad, la ciencia, la educación, la escuela, etc. En otras palabras, los diversos sistemas de valores, las culturas, las ideologías, las actitudes y los intereses de grupos o individuos, se proyectarían en otras tantas caracterizaciones de la educación de calidad.

Planteadas la cuestión en otros términos, más cercanos a la situación española, y considerando el hecho de que dentro del sistema educativo nacional público, y, más aún, dentro de cada subsistema regional; se puede constatar la existencia de diversos centros de enseñanza con niveles de calidad muy diferentes, pero que son muy similares en las características de sus componentes y elementos: se centran en el mismo nivel y modalidad de enseñanza; atienden alumnos procedentes de familias de estatus socio-económico aproximado; el currículo es prácticamente idéntico; los profesores han sido seleccionados con los mismos criterios, tienen una formación similar, y salarios iguales; los recursos de las escuelas son idénticos, etc. En esta situación, ¿qué es lo que distingue a una escuela de otra, y qué pueda explicar sus diferencias en calidad? En términos generales, podríamos afirmar la existencia de una fuerte evidencia de que la calidad no reside en las características específicas de los componentes y elementos del sistema o del centro educativo, puesto que escuelas con características similares, muestran distintos niveles de calidad, y escuelas con características muy diferentes muestran similares niveles de calidad. Más verosímil parece la idea de que la calidad se halle vinculada a algún factor que afecta a todos los componentes del sistema. En efecto, mi hipótesis apunta hacia la *coherencia* entre los distintos elementos (contexto, input, proceso, producto, objetivos y evaluación) de la educación, como la característica común de las diversas manifestaciones educativas de calidad. (DE LA ORDEN, 2009). La incoherencia entre estos elementos se traduciría en una limitación, más o menos severa, o en la anulación de la calidad educativa, dependiendo del grado y de cuántos y cuáles de estos elementos estuvieran afectados.

En consecuencia, en esta perspectiva, la calidad de la educación puede ser hipotéticamente definida como *el efecto del conjunto de múltiples relaciones de coherencia entre los componentes básicos, internos y externos, del sistema educativo o de cualquiera de los subsistemas del mismo*. (DE LA ORDEN, 1988 y 1992).

La siguiente figura presenta un modelo sistémico que muestra algunas de las relaciones básicas entre los componentes de un *sistema o centro educativo*, que, hipotéticamente, podrían estar en la base del concepto de calidad.

Figura 1. Modelo sistémico de calidad del sistema/centro educativo



Según la teoría subyacente al modelo, y de acuerdo con la definición formulada, la calidad de la educación supone una relación de coherencia de cada uno de los componentes del sistema, representados en el modelo, con todos los demás. En unos casos, esta relación de coherencia o incoherencia será patente, dada la proximidad estructural y/o funcional entre los componentes relacionados. Tal sería el caso, por ejemplo, de la relación postulada entre "Metas y objetivos" (B) y "Productos de la educación" (C). En este caso, como ambos componentes son productos (B = *productos esperados* y C= *productos logrados*), la relación aparece como directa e inmediata. En otros casos, la relación podría parecer menos evidente, como, por ejemplo, la hipotetizada entre "Procesos de gestión" (D) y "Satisfacción de las necesidades sociales" (A); pero cualquier ruptura en la red de coherencias entre componentes supondría una limitación importante de la calidad educativa.

3.2. Dimensiones de la Calidad Educativa

Para definir las dimensiones más importantes que teóricamente pueden integrar el concepto de la calidad educativa, destacaremos las relaciones de los diversos componentes con los tres siguientes:

- *Funciones*: satisfacción de necesidades y demandas sociales (A).
- *Metas y objetivos* del Sistema Educativo (B).
- *Productos* de la educación (C).

En primer lugar, la relación de coherencia entre E= *inputs*, D= *procesos*, C= *productos* y B= *metas*, por un lado; y por otro, A= *funciones*, que satisfacen las expectativas y demandas educativas (individuales y sociales) define la calidad de la educación como **FUNCIONALIDAD**.

En esta dimensión, pueden distinguirse dos grandes subdimensiones: *Pertinencia* y *Relevancia*.

- *Pertinencia*: La educación es pertinente si la recibida por los alumnos es coherente con la que ellos y sus familias consideran adecuada o elegirían. En general, esta subdimensión se identifica con el grado en que la oferta educativa se acerca a la demanda.

La oferta actual en su conjunto resulta, a todas luces, insuficiente para satisfacer la demanda diferenciada en las sociedades avanzadas.

- *Relevancia*: La educación es relevante si lo aprendido por los alumnos (conocimientos, habilidades intelectuales, sociales y motoras y las situaciones problemáticas consideradas) y cómo lo han aprendido, facilita a los educandos el desempeño de las funciones y los papeles.

En segundo lugar, la coherencia de C= *producto*, con B= *metas y objetivos*, define la calidad de la educación como **EFICACIA** o **EFFECTIVIDAD**.

La educación es eficaz, si su producto, en cuanto representa el logro de los alumnos, es coherente con los

objetivos establecidos; y si, a su vez, estos objetivos son funcionales, es decir, coherentes, con el tipo de educación definida por las subdimensiones de *pertinencia* y *relevancia*

En tercer lugar, la coherencia entre, E= *inputs* y D= *procesos*, por un lado y, por otro, C= *producto*, define la calidad de la educación como EFICIENCIA. En consecuencia, la calidad de la educación vendrá determinada por el grado de *pertinencia* y de *relevancia* que exige la FUNCIONALIDAD general, por la coherencia del producto educativo, con el conjunto de los objetivos establecidos; coherencia exigida por la EFICACIA general, y por la relación costo – beneficio, determinada por la EFICIENCIA, como coherencia entre, por un lado, *entradas (inputs)* y *procesos* (costos), y por otro, *productos* educativos (beneficios).

4. Pluralidad sociocultural y demanda educativa

Partiendo de esta idea de calidad educativa, aunque expresada muy esquemáticamente, intentaré establecer sus relaciones con la autonomía de los centros de enseñanza, en función de la demanda educativa, condicionada por la pluralidad sociocultural característica de las sociedades contemporáneas.

Como se puede constatar, el componente A= *Funciones del modelo*, que hace referencia al contexto en que se desarrolla la educación, identifica las *funciones básicas* del sistema con las *respuesta* de la educación a las necesidades, aspiraciones, expectativas y demandas individuales y sociales, derivadas del perfil axiológico de la comunidad, y de las diferencias individuales entre los educandos, obviamente, limitándose a las que son susceptibles de satisfacción por medio de la acción educativa.

En este contexto es pertinente la consideración de la pluralidad social. En efecto, las sociedades contemporáneas se caracterizan, en general, por su diversidad sociocultural, que se identifica con las desemejanzas o disimilitudes entre grupos y entre individuos. Las diferencias pueden radicar en la etnia, el lenguaje, las creencias religiosas, las ideologías políticas, la nacionalidad, los valores éticos, el estatus socioeconómico y las clases sociales, y otros rasgos que PRATTE (1982) denomina *patrones culturales intrínsecos* por su importante aportación al sentido de identidad del grupo y a la historia cultural del individuo. En la actualidad, además, el reconocimiento de la diversidad social y cultural aparece reforzado por la ideología prevalente que supone la valoración positiva de esta diversidad. Es decir, más allá de la evidente pluralidad social, se invoca el *pluralismo social* como expresión de un valor realmente vigente en nuestra sociedad. El concepto de pluralidad es el reflejo de un hecho, pero el pluralismo es una ideología que impregna la configuración del perfil y del nivel de la demanda social de educación. (BANKS, 2012)

En todo caso, un grupo es diferente de otros desde una determinada perspectiva, y en razón de una posible decisión, lo suficientemente importante para marcar a tal grupo como diferente en un rasgo dado, en función del cual se ha de actuar. Desde este punto de vista cabría preguntarse ¿Qué diferencias se consideran importantes para, respecto a ellas, tomar decisiones de política educativa? No es fácil responder adecuadamente y de forma absoluta a esta pregunta; pero, en términos generales, parece razonable afirmar que la diferencia elegida como marca de un grupo que requiere diferenciación educativa, debe ser una diferencia fundamental, capaz de

producir disposiciones, valores y creencias que contribuyan a una visión o enfoque del mundo, de algún, modo diferente. Tradicionalmente el lenguaje, la religión, la ideología política, las características étnicas, y el origen nacional han sido los factores asociados a la afiliación a un grupo, con implicaciones de diferenciación educativa.

5. Oferta educativa y libre elección

La pluralidad sociocultural se traduce necesariamente en diversidad de la demanda educativa, y esta diversidad condiciona en gran medida el tratamiento educativo, ya que el nivel de respuesta a un tipo de necesidades, puede afectar seriamente la respuesta a otros. En ocasiones puede, incluso, resultar incompatible responder con un determinado nivel de intensidad, y simultáneamente a diversos tipos de demanda.

El correlato pedagógico de estas diferentes demandas y aspiraciones no puede ser otro que una *intervención educativa diferencial*. En efecto, la respuesta satisfactoria a todas o, al menos, a las más importantes demandas educativas legítimas de una comunidad es la intervención diferenciada, lo cual limita seriamente el valor pedagógico y social de objetivos y estándares nacionales o regionales rígidos y obligatorios. Siendo esto así, ¿cómo puede lograrse la intervención diferencial a nivel de sistema educativo?, y, en primer lugar, ¿cómo sabremos lo que educativamente necesitan y demandan los diferentes grupos, las familias y los individuos? Los estados - a través de sus distintos órganos de gobierno, y en el mejor de los casos - tienen en cuenta algunos indicadores obvios de la evolución económica, cultural, laboral, tecnológica o política de la sociedad en los últimos años, para justificar una reforma educativa que, en general, suele responder más a la ideología del partido en el poder o a cálculos electorales en sentido amplio (dar una determinada imagen), que a verdaderas necesidades y demandas educativas diferenciadas. Este modo de proceder, reiterativamente utilizado, no ha permitido resolver el problema de satisfacer la diversidad de la demanda educativa en una sociedad plural. Parece claro que determinar las expectativas de educación de los diversos grupos, familias e individuos, que integran la sociedad a nivel nacional o regional, es una tarea compleja, y, por otra parte, planificar a estos niveles el tipo de intervención que requiere cada uno de los grupos es inviable.

En consecuencia, el establecimiento de objetivos y estándares nacionales rígidos para todos es una decisión racional, ética y prácticamente incompatible con la pluralidad cultural de la sociedad contemporánea y con la consiguiente diversidad y complejidad de la demanda educativa, que debe ser equitativamente satisfecha.

Solamente, *la libre elección entre una amplia oferta de programas educativos* permitiría compatibilizar los objetivos nacionales en determinadas condiciones, eliminando los problemas y dificultades que hoy presentan, y asegurando la flexibilidad esencial, para conseguir óptimos resultados educativos. En realidad de lo que se trata es de conseguir altos estándares para todos y cada uno de los niños y jóvenes, más que tratar de alcanzar rígidos objetivos nacionales y/o regionales por sí mismos (WEST y ROLLE 2011).

Una de las objeciones más frecuentes a la libertad de elección, especialmente pertinente en el caso de los estándares nacionales, es que el libre mercado para la oferta educativa supondría la ausencia total de estándares, lo que podría crear una situación de anarquía relativista en educación (FEINBERG

y LUBIENSKI, 2008). Es cierto que la libre elección podría producir potencialmente un cierto desorden curricular, y que ideas y conocimientos incorrectos podrían ser enseñados, algo que los estándares, en opinión de sus partidarios, pueden prevenir eligiendo el mejor currículo para todos. Sin embargo, la libertad de elección permite competir a las ideas entre sí, y aquellas que se descubran como erróneas, al menos, no se habrán impuesto a toda la población. En consecuencia, no parece muy ajustado a la realidad aseverar que un conjunto de estándares diversos no puedan ser adoptados en un sistema liberal de educación.

La clave parece estar asociada al establecimiento de un sistema de fondos a las familias para financiar la educación que prefieran para sus hijos, en proporcionar y fomentar la autonomía de los centros docentes, y, como resultado, promover que las escuelas respondan a las necesidades y demandas de una sociedad plural. Esto podría, por un lado, resolver el problema del poder asimétrico, forzando a escuelas y educadores a satisfacer a sus clientes, en vez de usar la política para conseguir sus propios objetivos, y, por otro, propiciar la paralización de los conflictos culturales, religiosos, políticos o étnicos - conflictos que conducen como solución al establecimiento de estándares que representarían un mínimo común denominador - promoviendo estándares que serían, no solo significativos para alumnos y familias, sino también suficientemente flexibles, de forma tal que las ideas nuevas pudieran competir, y que los errores humanos inevitables no afectaran a todos.

6. La autonomía escolar factor determinante de la calidad educativa

Dentro de la lógica del sistema, y para que la libre elección de proyecto educativo tenga sentido, la única solución general razonable para hacer efectiva la educación diferenciada - exigida por la pluralidad sociocultural - sería, como hemos indicado, facilitar *una oferta plural de modelos educativos*. En consecuencia, la diversidad de la demanda educativa en una sociedad plural no podrá ser satisfecha sin una oferta plural de educación; y si no se responde a las necesidades educativas de grupos y familias, el sistema educativo no será *funcional (relevante y pertinente)* y, si no es *funcional*, no será de calidad, según la teoría subyacente al modelo sistémico de calidad propuesto. Luego, una condición necesaria para la calidad del sistema educativo es la existencia de una oferta plural de modelos de intervención educativa. Una oferta plural supone diversidad de valores, diversidad de objetivos, diversidad curricular, diversidad metodológica, diversidad de formas organizativas, etc., en el conjunto de los modelos ofrecidos, lo que, a su vez, exige necesariamente la *autonomía, a distintos niveles, del sistema*, que culminaría en la autonomía de los centros escolares. El principio de autonomía afectaría, obviamente, no solo a los centros privados, que hoy ya tienen una cierta posibilidad de diferenciación, sino también, y fundamentalmente, a los centros públicos, que en las condiciones actuales representan una oferta educativa uniforme, intra-comunidad autónoma, y, en gran parte también, en el conjunto del sistema educativo nacional. En esta línea, individualmente o agrupados con otros, los centros públicos podrían ofertar sus modelos educativos, y competir con todos los demás en cualquier faceta de la educación. Es curioso que un francés (NÉMO, 2009), reconociendo la dificultad de implantar la autonomía real en los centros

escolares de España y Francia, proponga una forma o procedimiento que considere la única solución inteligente, y que consiste en flexibilizar el sistema, y permitir libertad y pluralismo, respetando la libertad y la voluntad de las actuales escuelas. Todos los centros existentes podrían optar entre la permanencia en la situación actual, o adherirse al nuevo modelo. Y, a partir de aquí, establecer un sistema lo más simple posible para solicitar la creación de lo que él llama "escuelas autorizadas". Partiendo del principio de la necesidad de separar la gestión, de la financiación de los centros, afirma que las nuevas escuelas únicamente podrán aspirar a una financiación pública siempre que sirvan de forma manifiesta al interés general. Las "escuelas autorizadas" con orientación y modelo educativo similar, podrán asociarse en redes escolares que faciliten su cooperación en los aspectos que consideren pertinente.

La autonomía supone la ausencia de una determinación normativa externa para el cumplimiento de ciertas funciones, para el planteamiento de metas y objetivos, y para la adopción de ciertas formas de acción y organización. Obviamente, la autonomía nunca es total en el contexto de las instituciones sociales, y en modo alguno se trata de sugerir cualquier forma de anomia en el sistema. El centro educativo es un elemento de un sistema que, a su vez, es parte de otro sistema o macrosistema, y todos ellos comparten valores; los realmente vigentes en la sociedad o comunidad en que se integran, y de los cuales derivan modos aceptados de comportamiento. El Estado a nivel nacional y a nivel regional-autonómico, no solo puede, sino que debe mantener la capacidad de establecer el marco del sistema, que haga posible la oferta plural de modelos educativos dentro del mismo. La auténtica autonomía exige, pues, la definición previa de las interacciones de los elementos con el sistema, y de los propios elementos entre sí. Por supuesto, en el contexto español actual, las propuestas de este tipo parecen poco realistas. En otros lugares, como, por ejemplo, Estados Unidos, las condiciones para que los centros oferten propuestas educativas propias son más favorables. En todo caso, la autonomía educativa de los centros exige la contrapartida de su responsabilidad: el centro debe rendir cuentas, y es necesario establecer con la máxima precisión *de qué, a quien, cómo y cuándo deben rendirse tales cuentas*.

En resumen, mi visión de la relación entre calidad y autonomía podría formularse así: la calidad de la educación supone *funcionalidad*, su dimensión más importante, es decir, la capacidad de dar la respuesta educativa adecuada a las necesidades, expectativas y demandas de individuos, grupos y de la sociedad en su conjunto. Las sociedades desarrolladas actuales son plurales y, en gran medida, pluralistas, y, en consecuencia, sus demandas y necesidades educativas solo pueden ser satisfechas con una intervención educativa diferenciada, que podría operacionalizarse a través de una oferta educativa plural que, a su vez, solo es posible si los centros educativos tienen el grado de autonomía suficiente para diseñar, ofertar y aplicar un modelo educativo congruente con las necesidades educativas de los individuos, familias y grupos, a quienes la escuela se dirige.

Referencias bibliográficas

BANKS, J. (ed.), (2012). *Encyclopedia of Diversity in Education*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- CALERO, J. (2009). "Resultados educativos y autonomía". En VARIOS, *La autonomía de los centros Educativos* (pp. 135-149). Madrid: Publicaciones Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- CABADA, J.M. (2009). "Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos". En VARIOS, *La autonomía de los centros educativos* (pp. 173-225). Madrid: Publicaciones Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- Center for Research on Education Outcomes (CREDO) (2013). *Charter School Performance in Michigan*. Palo Alto, CA: CREDO, Stanford University. Descargado el 10/02/2013 de <http://credo.stanford.edu/pdfs/MI>.
- DE LA ORDEN, A. (2009). "Evaluación y calidad. Análisis de un modelo". *Estudios sobre educación (ESE)*, nº 16, pp. 17-36.
- DE LA ORDEN, A. (2007). "El concepto de autonomía aplicado a los centros de enseñanza". En VARIOS, *Libertad, calidad y equidad en los sistemas educativos* (pp. 243-252). Madrid: Publicaciones. Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- DE LA ORDEN, A. (1992). Calidad y evaluación de la enseñanza universitaria. En *Actas del Congreso Internacional de Universidades* (pp. 531-539). Madrid: Publicaciones de la Universidad Complutense.
- DE LA ORDEN, A. (1988). La calidad de la Educación. *Revista BORDÓN*, nº 40 (2), pp. 149-161.
- DELHAXHE, A. (2009). "La autonomía Escolar en Europa: Políticas y medidas. Informe Eurydice 2008". En VARIOS *La autonomía de los centros Educativos* (pp. 25-51). Madrid: Publicaciones de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- FEINBERG, W. y LUBIENSKI, C. (2008). *School Choice policies and Outcomes. Empirical and Philosophical Perspectives*. Albany, N.Y. : State university of New York Press.
- FULLER, B. (2012). *Charter-School management organizations: diverse strategies and diverse student impacts*. Berkeley, CA: University of California.
- LEGRAND, A. (2009). "La descentralización de la enseñanza: Algunas reflexiones a partir del caso francés". En VARIOS, *La autonomía de los centros Educativos* (pp. 67-80). Madrid: Public. Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, (BOE del 4) reguladora del Derecho a la Educación (LODE).*
- Ley Orgánica 2/2006, del 3 de mayo (BOE del 4) de Educación (LOE).*
- NËMO, P. (2009). "La autonomía escolar: Una respuesta a la crisis educativa europea". En VARIOS, *La autonomía de los centros educativos* (95-118). Madrid: Publicaciones de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- PRATTE, R. (1982). "Culture and Education Policy". En Harold E. Mitzel (Ed.) *Encyclopedia of Educational Research, 5th. Edition*. New York, N.Y: The Free Press- Macmillan Publishing Co.
- WEST, K. y ROLLE, A. (2011). "Revision of School Choice and School Improvement by M. Berends, M. Cannata and E. Goldring". *Educational Review*, 14. Recuperado el 03/02/2012 de <http://www.edrev.info>
- ZIMMER, R. et Al. (2009) *Charter Schools in Eight States: Effects on Achievement, Attainment, Integration, and Competition*. Santa Monica, California: RAND Corporation.

El autor

Arturo de la Orden Hoz

Profesor Emérito de la Universidad Complutense de Madrid, y Profesor visitante de la Universidad Anáhuac (México), por la que he sido investido Doctor Honoris Causa. Presidente Honorífico de la Sociedad Española de Pedagogía

Fue Catedrático de Pedagogía Experimental y Diferencial, y Director del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación (MIDE) de la Universidad Complutense de Madrid, y Miembro del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México; además de Director del Gabinete de Evaluación, Métodos y Medios Audiovisuales del Ministerio de Educación y Ciencia, y miembro del Claustro Científico del Instituto de Pedagogía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Igualmente fue Presidente de la World Association of Educational Research, cofundador y miembro del primer consejo directivo de la European Educational Research Association, Presidente de la Sociedad Española de Pedagogía, y director de su revista BORDÓN; también fue Presidente de la Asociación Interuniversitaria de Investigación Pedagógica, y director de su revista Revista de Investigación Educativa, además de cofundador y director de la Revista Complutense de Educación.

Ha dirigido más de 100 tesis doctorales en universidades españolas, portuguesas e iberoamericanas, en las que también ha dirigido o participado en programas de doctorado; ha dirigido y desarrollado más de veinte proyectos de investigación, financiados por agencias externas o por la propia universidad.

Ha publicado 8 libros y cerca de 300 artículos, sobre investigación educativa, evaluación, competencias curriculares, e indicadores de calidad educativa, entre otros temas.