

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

Josep Antoni Mascarell i Roca.

Profesor de E. Secundaria. Asesor de CEFIRE. València

M. Àngels Matoses López.

Profesora de E. Secundaria. Orientadora educativa. València

RESUMEN

El presente artículo tiene como finalidad exponer la dificultad de encontrar un equilibrio entre tres conceptos fundamentales de la LOE-LOMCE: autonomía de los centros, potenciación de la función directiva y rendición de cuentas. Esta dificultad se materializa, especialmente, a nivel práctico: en la necesidad de articular procedimientos de rendición de cuentas y mecanismos de evaluación de la función directiva, como factor de mejora de la calidad educativa, que no interfieran en la autonomía de los centros.

PALABRAS CLAVE

Función directiva, mejora y calidad educativa, autonomía de centros, recursos, evaluación, rendición de cuentas.

ABSTRACT

The aim of this article is to expose the difficulty about finding a balance among three fundamental concepts of the LOE-LOMCE: school autonomy, leadership empowerment and accountability. This difficulty is objectified, especially at the practical level: the need to bring

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

together accountability procedures and assessment mechanisms of school leadership, as a key to improve educational quality, so that they do not interfere with the schools autonomy.

KEYWORDS

School leadership, improvement and educational quality, autonomy of centers, resources, assessment, accountability.

1. INTRODUCCIÓN

La ley que rige nuestro actual sistema educativo, la LOE, establece, en su preámbulo, los principios que la fundamentan: educación de calidad para todos, necesidad de colaboración de todos los componentes de la comunidad educativa y compromiso con los objetivos educativos de la Unión Europea para los próximos años.. A continuación, plantea varias directrices de actuación para que estos principios se conviertan en realidad, siendo uno de ellos la concesión de un espacio propio de autonomía para los centros docentes, tratándose tanto de una autonomía pedagógica como de gestión, que haría necesarios mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas.

En el preámbulo de la LOMCE, que modifica y amplía la anterior, se plantean los nuevos objetivos de la reforma educativa, así como los principios sobre los que pivota la misma, insistiendo en la autonomía de los centros y añadiendo el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los mismos.

Avanzando en el articulado de dicha ley orgánica, llega a deducirse una identificación entre autonomía de los centros y empoderamiento de la dirección, ya que hace recaer sobre ella responsabilidades que antes eran propias del consejo escolar y del claustro de profesores. Al mismo tiempo, se presupone una correlación entre la mejora de la calidad y la autonomía de los centros y se une la potenciación de la función directiva, entendiéndose,

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

por tanto, la autonomía de centros como un factor prioritario para la mejora de los centros docentes y una identificación entre funcionamiento del centro educativo y la dirección del mismo. De hecho, en el artículo 122.bis de la LOE se establece que “Las Administraciones educativas favorecerán el ejercicio de la función directiva en los centros docentes, dotando a los directores de la necesaria autonomía de gestión para impulsar y desarrollar las acciones de calidad educativa”. ¿Esta potenciación de la función directiva no entra en contradicción con principios establecidos en la LOE, la cual otorgaba mayor protagonismo a los órganos colegiados de gobierno y participación -claudio y consejo escolar- y a los órganos de coordinación docente? ¿Puede entenderse que haya una mejora de la calidad educativa con una disminución de la participación de la comunidad educativa y, por tanto, de los canales democráticos de decisión en los centros educativos sostenidos con fondos públicos?

2. POTENCIACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

Si bien la LOE en su preámbulo concede un mayor protagonismo a los órganos colegiados de control y gobierno de los centros, la LOMCE potencia la función directiva y le asigna funciones que antes eran propias de los órganos colegiados, anulando ese protagonismo que le confería la LOE. Entre las funciones que han pasado a ser responsabilidad del director (art.132 LOE), nos encontramos con la aprobación de los documentos del centro: proyecto educativo, programación general anual y de todos los programas y planes que la componen, entre ellos el plan de mejora, el plan de convivencia, el plan de acción tutorial, ...

Consecuentemente, esta potenciación de la función directiva se ha hecho en detrimento de las funciones y competencias de los órganos colegiados del centro, la función de los cuales ha quedado reducida a ser informados y a hacer propuestas, en el ámbito de

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

sus competencias (arts. 127 y 129 LOE), sin que la dirección del centro esté obligada a tenerlas en cuenta. Dependiendo de la actuación de liderazgo de la dirección se puede originar una desincentivación de la participación, que puede llegar al extremo de ser bien vista por la dirección, a fin de no tener que rendir cuentas a los agentes educativos en el centro escolar y convertirlos en meros espectadores de su gestión.

Nadie duda de la gran labor que llevan a cabo, diariamente, la mayoría de directores y directoras de nuestros centros educativos, inmersos en multitud de tareas burocráticas, docentes y de resolución de conflictos y problemas que exigen una actuación inmediata, sin que, en ocasiones, se dé importancia a que tengan preparación suficiente para ello; ni del gran peso que conlleva ser responsables de todas las actuaciones que inciden en el centro que dirigen. Sin embargo, puede suceder que nos encontremos con personas que ejercen esta función sin contar con la motivación, la preparación, ni las competencias necesarias y deseables. En estos casos la potenciación de la función directiva conlleva unos riesgos:

- Menor participación de la comunidad educativa en los órganos colegiados, por considerarlo una tarea superflua y prescindible (dependiendo del estilo más o menos democrático del director del centro), siendo difícil encontrar candidatos para representar voluntariamente a los distintos sectores en el consejo escolar. Lo mismo puede suceder con el claustro, que puede entender que sus sesiones son un mero trámite y abstenerse de hacer propuestas, siempre tan necesarias como valiosas.
- Aprobación por parte de la dirección del centro de líneas de actuación tanto de carácter organizativo, como pedagógico o de gestión, que no cuentan con el respaldo del claustro de profesores y/o del consejo escolar. Esta falta de apoyo, previsiblemente se traducirá en una falta de implicación y participación de una parte de la comunidad educativa en las actividades del centro, sean éstas del tipo que sean.
- Resulta obvio que la falta de implicación del profesorado en las líneas de actuación del plan para la mejora del centro, entre otros, va a tener una repercusión negativa

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

en la consecución de los objetivos del mismo, con lo cual quedaría en entredicho la consideración de la función directiva como factor fundamental para la mejora de la calidad educativa.

- Si la función directiva es un factor decisivo en la mejora de la calidad de la enseñanza, se deduce que un buen ejercicio de la dirección va a tener efectos positivos en esta calidad y, del mismo modo, un mal desempeño, tendrá efectos negativos. En relación con este aspecto, la LOMCE prevé dos mecanismos para evitar un mal desempeño de la gestión del centro: la rendición de cuentas, de la que se hablará en el siguiente punto, y la exigencia de un requisito formativo para el acceso a la función directiva (art. 134 LOE), que no será obligatorio hasta el año 2018 y, por tanto, aún no ha sido desarrollado en la mayor parte de las comunidades autónomas. Así, las personas interesadas en presentar proyecto de dirección, tienen que recurrir al curso de formación a distancia que ofrece el Ministerio para toda España, o hacer uno de los muchos máster que ofertan las universidades, tanto públicas como privadas, con el riesgo que supone realizar un importante desembolso económico aunque no se tenga la seguridad de que esa formación estará homologada al curso de formación que se exige como requisito. Por otra parte, están exentas de una parte de dicha formación las personas que acrediten experiencia en cargos directivos, sin que sea necesaria una evaluación o valoración de dicha experiencia. Y mucho más grave, nos parece el hecho de acceder a un puesto de dirección de centro educativo sin ningún tipo de formación directiva, ya que la LOMCE y el Real Decreto 894/2014 han establecido una moratoria de 5 años para exigir el requisito de formación inicial.

3. EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS. EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

La rendición de cuentas es el otro mecanismo que defiende la LOE para potenciar la función directiva y uno de los principios que debe regir el funcionamiento del sistema educativo (art. 2.4 bis LOE). Desde su promulgación no se han articulado mecanismos para hacerla real y efectiva, ni se han concretado los aspectos sobre los cuales se deben rendir estas cuentas (art. 122 y 122 bis LOE).

Por el momento, sólo encontramos dos mecanismos de rendición de cuentas de la gestión que llevan a cabo las personas que ejercen la dirección del centro: el primero de ellos es la valoración de la memoria del ejercicio de la función directiva para los directores y directoras que aspiran a renovar el cargo cada cuatro años, y el preceptivo, pero no vinculante, informe de la inspección de educación para dicha renovación (art. 136 y 151 LOE). Si tenemos en cuenta que la mayoría de las veces no es sencillo encontrar personas que deseen ser directores o directoras (Bolívar, 2016) y que la comisión que propone la renovación a quienes desean continuar siéndolo no se encuentra vinculada por el sentido del informe del inspector, podemos concluir que dicho informe quedará reducido a un mero formalismo.

Otro posible mecanismo de rendición de cuentas es la supervisión que debe hacer la inspección de educación de la gestión organizativa, pedagógica y económica del centro, mediante el análisis de la documentación del mismo (art.151 LOE). Ni que decir tiene que esta supervisión no puede realizarse de forma meticulosa por falta de tiempo, debido al exceso de trabajo de la inspección de educación, con lo que, la mayoría de las veces, se traduce en un trámite para constatar que los documentos están hechos y contienen los puntos preceptivos.

No se contempla, de momento en muchas de nuestras comunidades autónomas ningún procedimiento de evaluación del funcionamiento general de nuestros centros, que vendría a ser una evaluación indirecta de la dirección: de la gestión de los recursos personales y materiales asignados, de la consecución de los objetivos propuestos.

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

Actualmente sólo las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia y Comunidad Foral de Navarra asignan funciones de evaluación de centros docentes a sus organismos responsables de la evaluación del sistema educativo, según la página web del Ministerio de Educación.

Otra de las dudas que surgen es a quién se debe rendir cuentas. La respuesta obvia es, evidentemente, a la Administración, sobre todo cuando recordamos que es la que más peso tiene en la elección y nombramiento del director. Si el director ha de rendir cuentas a la administración y no al claustro de profesores y/o consejo escolar, se está priorizando un liderazgo de gestión frente a un liderazgo pedagógico, que según las investigaciones más recientes, es el que favorece la mejora de la calidad educativa.

La Inspección de Educación es otro de los factores que puede influir en la mejora de la calidad educativa, ya que en la LOE, modificada por la LOMCE, se le atribuyen, entre otras, las funciones de supervisar la práctica docente y la función directiva y colaborar en su mejora continua, y participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran, siendo una de las finalidades de dicha evaluación “contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación”. Diferentes estudios internacionales concluyen que no hay evidencias que correlacionen de manera significativa la inspección con la mejora de la calidad educativa (Marielle y Klerks, 2008, citados por Trujillo, 2016). Para que esta influencia se produzca, tiene que producirse algún tipo de cambio, que tendrá que ver tanto con la forma de llevar a cabo la supervisión de los centros, demasiado centrada en funciones burocráticas de control, como con el asesoramiento y *feedback* sobre el resultado de la supervisión, orientada a señalar puntos débiles y a ser un factor de apoyo en la difusión de buenas prácticas que hayan demostrado su efectividad, y un soporte necesario en la implantación y gestión de los cambios necesarios en los centros para la mejora de la calidad de la enseñanza que tanto necesita nuestro país (Ehren, 2017).

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

CONCLUSIONES

Hace más de cuatro años que se promulgó la LOMCE. Algunos de sus aspectos, los más polémicos, han quedado en suspenso hasta que haya un pacto social por la educación (que la mayoría tememos que tardará en alcanzarse). Parece ser que la potenciación de la función directiva también ha quedado tácitamente en suspenso, puesto que ni se ha definido el mecanismo de rendición de cuentas ni se ha desarrollado en todo el ámbito estatal la formación que debe acreditar la capacitación para el ejercicio de la dirección. Tal y como están las cosas, cabe reflexionar sobre las potenciales consecuencias de mantenernos en este estado indefinido e incómodo.

Se dan por supuestas demasiadas cosas al hacer recaer en la dirección del centro funciones importantes que antes exigían decisiones colegiadas, como por ejemplo:

- La coordinación entre los miembros del equipo directivo.
- La consideración, real y objetiva, de las aportaciones de los miembros del claustro y del consejo escolar.
- La formación en las competencias necesarias para la gestión de los recursos humanos por parte de los directores.

Es un riesgo dejar estas cosas al azar, ya que está demostrado que la dirección de los centros educativos es un factor indispensable para la mejora de la calidad de la educación.

En algunas comunidades autónomas muchas de las personas que ejercen la dirección de un centro son elegidas por la administración, por falta de candidatos (Bolívar, 2016). ¿No supone demasiada presión para las personas que ejercen esta función el que recaiga sobre ellas responsabilidades tan importantes, especialmente cuando no lo han decidido voluntariamente?

Ahora que algunos países europeos, sobre todo los escandinavos, apuestan por modelos más democráticos y participativos en la gestión de centros (Álvarez, 2010), España propone un modelo centrado en decisiones unilaterales. ¿Que estudios se llevaron a cabo

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

para preferirlo?, ¿Qué teorías se han tenido en cuenta?. Quizás se plantea un modelo heredero de teorías económicas de gestión de recursos, sin tener en cuenta que poco tienen que ver con el ámbito educativo, especialmente, de titularidad pública.

No se puede obviar la importancia del liderazgo para el funcionamiento de las organizaciones. Estudios internacionales tanto europeos (IEA, UNESCO, OCDE,..) como iberoamericanos (OEI), coinciden en la importancia de la dirección de los centros escolares. En una extensa revisión de estudios acerca del potencial de impacto del liderazgo directivo sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos, se concluye que es la segunda variable con mayor capacidad de influencia sobre éstos, sólo por detrás de la labor de los profesores (Leithwood et al. 2006, citados por Horn y Marfan, 2010): “Estas prácticas de liderazgo, sin embargo, no se asociarían de manera “directa” con los aprendizajes de los estudiantes, sino más bien “indirecta” ya que estarían intermediadas por el efecto que producen en el trabajo de los profesores. En otras palabras, las prácticas de liderazgo afectan de manera directa en la motivación, habilidades y condiciones de trabajo (a nivel de escuela y de aula) de los profesores, lo que se traduce en un mejor o peor desempeño docente, el cual a su vez afecta la calidad del aprendizaje de los estudiantes” (Horn y Marfán, 2010).

Para que esta influencia sea positiva, el liderazgo tiene que ser según Bolívar (2016):

- Pedagógico y plantearse como objetivo prioritario el aprendizaje de los alumnos. Sin olvidar la gestión del centro, ya que no se puede ejercer un buen liderazgo sin tener asegurada una buena gestión.
- Compartido y distribuido: la toma de decisiones ha de ser compartida para implicar y comprometer a toda la comunidad educativa. La función del líder formal, en este caso, será crear ambientes, estructuras que faciliten el aprendizaje, la participación y la implicación de los docentes de su centro.
- Transformacional: líder y seguidores han de trabajar juntos para avanzar a un nivel superior de moral y motivación.

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

La certificación para el acceso a la función directiva, que a partir del presente año se exigirá a los docentes que quieran acceder a la misma, debería contemplar estas características en sus programas formativos; así como también estar incluidas en la formación continua a los directores y directoras que llevan años ejerciendo.

En el Informe 2017 sobre el Estado del Sistema Educativo, que acaba de publicar el Consejo Escolar del Estado, se insiste en los mismos conceptos, por una parte, la potenciación de la dirección, como factor de mejora de la calidad educativa, en sus dimensiones de liderazgo pedagógico y transformacional, y necesidad de una profesionalización de las personas que ejercen esta función, tanto en la selección como en la formación. Pero, por otra parte, recomienda el fortalecimiento del rol de los consejos escolares, para garantizar su participación efectiva, por considerarlos un mecanismo de responsabilidad y rendición de cuentas desde su labor de control de la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolívar, A. (2015). "Un liderazgo pedagógico en una comunidad que aprende". Padres y maestros. Nº 361 Marzo 2015.

- Bolivar, A. (2016). Conjuguar el liderazgo pedagógico de la dirección escolar y su profesionalización en el contexto español. Organización y Gestión Educativa. Nº 24. 26-29

- Ehren, M. C. M. (2017). Mecanismos y modelos de inspecciones eficaces en el contexto europeo. En Vázquez-Cano, E. (coord.). La Inspección y Supervisión de los centros educativos (pp. 451-476). Madrid: UNED.

ARTÍCULO: AUTONOMÍA DE CENTROS, FUNCIÓN DIRECTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO

AUTORES: MASCARELL I ROCA, J.A., MATOSES LÓPEZ, M.A. PROFESORES DE E. SECUNDARIA.

- Informe 2017 sobre el Estado del Sistema Educativo. Curso 2015-2016. (2017) Consejo Escolar del Estado. Madrid. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Informe Miradas 2017 “Desarrollo profesional y liderazgo de directores escolares en Iberoamérica” (2017) Madrid. Organización de Estados Iberoamericanos.
- El entorno de los centros educativos y el aprendizaje. Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2016 (II) (2016) Madrid. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Trujillo, F. (2016). Inspección educativa. Valor añadido en educación. Ponencia presentada dentro del XXXIV Congreso de la Asociación Nacional de Inspectores de Educación (Logroño, 6 de octubre de 2016).

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE 106, 4 de mayo de 2006.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE 295, 10 de diciembre de 2013.
- Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, por el que se desarrollan las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva establecido en el artículo 134.1.c) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas BOE 270, 7 de noviembre de 2014.