

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS. UN DEBATE ABIERTO

Mariano García Andreu

Hagamos un poco de historia

Desde la construcción del Estado Liberal en España, durante el reinado de Isabel II, el sistema educativo español ha conservado una organización muy centralizada que comenzó a mitigarse con la puesta en marcha del nuevo Estado Autonómico que se inició tras la aprobación de la Constitución de 1978. Esta composición estaba totalmente enlazada con la propia estructura del Estado: desde el Ministerio de Instrucción Pública o de Educación se decretaba y regulaba un currículum idéntico para todos los centros y, además, desde sus direcciones provinciales se oficiaba los asuntos de carácter organizativo y de personal. Es decir, los centros escolares se circunscribían a poner en marcha la normativa arbitrada por el Ministerio. En realidad nuestros legisladores trasladaron a España un modelo de sistema educativo muy parecido al francés, más en la forma que en el fondo.

La Historia de España durante los casi doscientos años de este nuevo Estado ha sido muy convulsa y la cuestión educativa siempre ha estado empapada de ideología política, de este modo un tema de tanta trascendencia y cuya proyección debe estar enfocada a largo plazo se quedó y ha permanecido como un debate a corto término. Desde 1978 se han aprobado seis leyes educativas¹ cuya agenda la ha marcado el combate político, e incluso tres de ellas (LOECE, LOPEG y LOCE) casi no se aplicaron por los pertinentes cambios de gobierno. ¿Qué quiere decir todo esto? Básicamente, que el debate profundo de la reforma del sistema educativo español no es una razón de Estado, más bien se ha convertido en un enfrentamiento de carácter ideológico-electoral.

La **autonomía** de los centros ha sido uno de los conceptos de mayor relevancia y foco de debate de las últimas décadas y las respuestas que se han dado también han sido muy variadas². Las diferentes leyes educativas

¹ LOECE (1980) elaborada por la UCD; LODE (1985); LOGSE (1990); LOPEG (1995) todas ellas con el PSOE; LOCE (2002) aprobada por el PP; LOE (2006) nuevamente elaborada por el PSOE.

² Bas, J.M. (2005) La descentralización territorial de la educación. En Gairín, J (coord) La descentralización educativa ¿una solución o un problema? Madrid, Wolters Kluwer Educación, 2005; Bolívar Botía, A. La autonomía en los centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. Revista de Educación n 333, 91-116; Consejo Escolar del Estado (2010) La autonomía de los centros educativos. Participación educativa nº13; Meuret, D. (2004) La autonomía de los centros escolares y su regulación. Revista de Educación n 333, 11-34.;Díaz Rodríguez, V. Planes de centros y autonomía. Orientaciones para hacer de la necesidad virtud y López Martínez, J. (2007) La autonomía de los centros educativos en la Ley Orgánica de Educación. En Vaello Orts, J. (coord.) Equipos directivos y autonomía de centros, Madrid, MEC.....

españolas de una u otra forma la habían tratado, aunque no se convirtió en el núcleo central de las mismas. La LODE se concentró en la ordenación de la enseñanza privada concertada con fondos públicos y trató la autonomía de una manera muy exigua y limitada a aspectos metodológicos, nunca organizativos o de gestión. La LOGSE sí que introdujo la descentralización del currículo³ y apuntaba el fomento de la autonomía pedagógica y organizativa, centrándose en el desarrollo de los proyectos educativos y curriculares propios. La LOPEG hablaba de la calidad educativa y dejaba abierta la capacidad de los centros para una mayor autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de recursos e incorporó la evaluación de los centros, del profesorado y del sistema educativo. La LOCE mantuvo el principio de autonomía de los centros educativos en las esferas organizativas, pedagógicas y de gestión junto con una especialización curricular; por otro lado, supuso una recentralización del sistema educativo en lo que conocemos como enseñanzas comunes.

Por último, la LOE retoma la descentralización del currículo y, lo que es más importante, será en el Capítulo II del Título V donde se desarrolla la autonomía de los centros entre los artículos 120 y 125. Se expone el desarrollo del proyecto educativo, de los recursos, del proyecto de gestión, de organización y funcionamiento y la PGA. Ello quedará condicionado por unos mínimos fijados por las administraciones educativas que –visto el tiempo transcurrido desde la implantación de la Ley- no será más que una voluntad política más o menos restrictiva y que, dependiendo de esa variabilidad política, los centros educativos podrán diseñar sus proyectos educativos con una mayor autonomía⁴.

Como conclusión, podemos observar que partimos de una España con una idea del sistema educativo muy centralizada y para nuestras administraciones autonomía es sinónimo de descentralización. Muchos de los conceptos que reconocemos como estrictamente ineludibles para desarrollar la autonomía de los centros y que ésta sea un componente primordial en la mejora del sistema educativo se encuentran en la LOE; pero igualmente estaban en otros textos anteriores y no se han desplegado, no han tenido prolongación o simplemente no se han madurado. Las leyes no han sido desarrolladas por normas de menor rango y han quedado casi como meras declaraciones formales y teóricas, todas nuestras leyes educativas han nacido en un sistema de histórica tradición centralizada y rígida.

³ El gobierno central fijaba el 55% del currículo en las autonomías con lengua propia y el 65 en el resto.

⁴ Pocos han sido los debates y memorias de trabajo que han realizado las comunidades autónomas, destacamos las presentas por Cataluña, Castilla- la Mancha o Canarias

¿El futuro? La LOMCE y la autonomía de centros⁵

El Proyecto de Ley Orgánica, como el resto de leyes publicadas, nos anuncia que se potenciará y promoverá la autonomía de los centros de modo que todos sus recursos se ajusten a su forma de trabajo y organización, siempre que hayan sido evaluados y valorados, hasta aquí nada nuevo. Las novedades más interesantes podríamos situarlas en que:

-Los centros deberán *rendir cuentas* a las Administraciones educativas y afrontar la *especialización curricular de los institutos de educación secundaria* para que concreten su carácter singular.

-También podemos destacar que se impulsará las actuaciones dedicadas a la *gestión de calidad*, introduciéndose lo que conocemos como DAFO y por lo tanto la puesta en marcha de planes estratégicos para que la autonomía conduzca a la eficiencia sin olvidar la atención a la diversidad.

-Se nos anuncia el apoyo a *la capacidad de gestión y liderazgo pedagógico de los directores*, como representantes que son de la Administración educativa, claramente inmersos en el sistema de gestión de calidad EFQM con indicadores relacionados con: la especialización curricular, la excelencia, la formación docente, con la mejora del rendimiento escolar, con la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, o con la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas.

-Una de las novedades más importantes es que los directores de los centros tendrán autonomía para adecuar *los recursos humanos* a las necesidades surgidas de los mismos, al fijar requisitos y méritos para las vacantes propuestas a funcionarios docentes e interinos; también podrán rechazar, mediante decisión motivada, la incorporación a puestos en interinidad de personal docente procedente de las listas centralizadas.

⁵ En su apartado VII dice: El aumento de la autonomía de los centros es una recomendación reiterada de la OCDE para mejorar los resultados de los mismos, necesariamente unida a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas. Pese a la reiteración formal de la Ley Orgánica de Educación (LOE) sobre la importancia de la autonomía, las encuestas internacionales siguen marcando este factor como un déficit de nuestro sistema. Es necesario que cada centro tenga la capacidad de identificar cuáles son sus fortalezas y las necesidades de su entorno, para así poder tomar decisiones sobre cómo mejorar su oferta educativa y metodológica en ese ámbito, en relación directa, cuando corresponda por su naturaleza, con la estrategia de la administración educativa. Esta responsabilidad llevará aparejada la exigencia de demostrar que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados. La autonomía de los centros es una puerta abierta a la atención a la diversidad de los alumnos, que mantiene la cohesión y unidad del sistema y abre nuevas posibilidades de cooperación entre los centros y de creación de redes de apoyo y aprendizaje compartido. La reforma contribuirá también a reforzar, por un lado, la capacidad de gestión de la dirección de los centros confiriendo a los directores, como representantes que son de la Administración educativa en el centro y como responsables del proyecto educativo, y por otro la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo pedagógico y de gestión. Por otro lado, se potencia la función directiva a través de un sistema de certificación previa para acceder al puesto de director, y se establece un protocolo para rendir cuentas de las decisiones tomadas, de las acciones de calidad y de los resultados obtenidos al implementarlas. Pocas áreas de la administración tienen la complejidad y el tamaño que tiene la red de centros públicos educativos; siendo conscientes de su dificultad y del esfuerzo que supone para sus responsables, mejorar su gestión es un reto ineludible para el sistema.

A mi modo de entender son novedades muy interesantes, alguna de ellas muy arriesgada ante el tradicional dirigismo burocrático español. No obstante, en caso de la puesta en marcha de la LOMCE tendremos que esperar al desarrollo normativo posterior y hasta dónde serán capaces las comunidades autónomas de “ceder” autonomía a los centros educativos.

La autonomía de los centros como referencia de calidad educativa

Los valores y costumbres de la sociedad española han cambiado en las últimas décadas, traduciéndose en una nueva percepción de la organización escolar. No podemos poner en duda que los centros educativos son el entorno en el que la calidad educativa converge y se extiende, al mismo tiempo son el espacio en el que se plantean los problemas y en el que deben resolverse. Los centros educativos cada día son más heterogéneos y la calidad educativa se juega en su entorno y en la tipología de su comunidad educativa. Por lo tanto, la autonomía de los centros debemos concebirla como la posibilidad para solventar, tutelar y gestionar su proyecto educativo y sus recursos, teniendo independencia para adoptar decisiones que le influyen al mismo.

La autonomía puede ser un cauce para que todos los sectores educativos y sociales tengan unos objetivos comunes y así cohesionen la intervención educativa conjugando los principios de libertad y equidad educativa⁶. La mejora de la calidad se conseguirá con la actuación conjunta en los centros de sus potenciales clientes -las familias- y la comunidad educativa que no es más que la sociedad a quien deben rendir cuentas. Los centros no son más que un espejo en el que queda reflejada su historia y sus proyectos de presente y de futuro; de la continuidad de sus aciertos y la apuesta por el cambio; de sus resultados y del compromiso de mejora continua, en suma de su autonomía para adoptar decisiones. Ello se plasma en dos principios esenciales: la relevancia del centro educativo como núcleo básico de cambio y la descentralización de la propia gestión⁷, justamente lo contrario de lo se ha extendido por el sistema educativo español inundado de desprofesionalización y uniformidad en el funcionamiento de los centros.

La autonomía y la rendición de cuentas

Países europeos⁸ como Bélgica, Dinamarca, Holanda, República Checa, Estonia o Suecia han tenido tradicionalmente amplios márgenes de autonomía, pero hoy en día gran parte de los sistemas educativos tienden a proporcionar a

⁶ Bolívar Botía, A. (prólogo). En Marchesi, A. (2003) *Informe sobre la situación de los profesores y el fracaso escolar*. Madrid

⁷ Sarasúa Ortega, A. (2007) La autonomía de los centros debe ser construida, en OGE N° 5, Septiembre-octubre, pp. 7-12

⁸ EURYDICE (2008) *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*, Madrid.

los centros educativos una mayor libertad que es muy variada, la más extendida es la curricular y la minoritaria es la de gestión de personal y la financiera como son el caso de Estonia, Irlanda, Letonia o Reino Unido. Sin embargo, algo que sí se está imponiendo en la mayoría de los centros europeos es la rendición de cuentas, a través de: control de la inspección educativa, de las autoridades responsables de los centros, seguimiento de los resultados,...Lo más relevante es que coincide que los países que mayor grado de autonomía conceden a sus centros mayor nivel de rendición de cuentas tienen, por el contrario los países que hemos otorgado menor autonomía a los centros educativos carecemos de un modelo estructurado de evaluación.

La mejora de la calidad del sistema educativo y, por ende, de los centros educativos sólo la conseguiremos si somos capaces de estructurar un verdadero plan estratégico y su consiguiente evaluación a través de indicadores internos que nos permitan analizar los cambios que hemos puesto en marcha. Los centros piden autonomía, pero esta hay que construirla y deben ser conscientes de que son responsables de sus decisiones y deben rendir cuentas ante toda la comunidad educativa y ante la Administración. Un mayor grado de autonomía responsable implica un papel más relevante de la evaluación.

Si consideramos que todos los esfuerzos que realizan los países europeos en busca de la *equidad* tomada como medida en la que los ciudadanos se benefician de la educación y de la formación, en valores de oportunidades, acceso y resultado⁹ no están reñidos con la eficiencia. Un sistema educativo orientado al éxito educativo de la mayor parte del alumnado tiene en los resultados los indicadores centrales para que los centros adopten decisiones, si los alumnos mejoran su formación, sin duda mejorarán sus resultados académicos. El principal problema con el que hoy nos encontramos es que muchos equipos directivos y gran parte del profesorado están muy seguros con el modelo estándar-burocrático actual, sin embargo carece de "cultura" para adoptar decisiones derivadas de la evaluación¹⁰. En resumen, la autonomía y la rendición de cuentas caminan ensambladas, una mayor autonomía en las decisiones que afecten al currículo, a la evaluación y a la asignación de recursos se mancomuna a un mejor rendimiento¹¹

La inspección educativa

Hemos propuesto en varias ocasiones en estas páginas que la cultura de la autonomía de los centros puede ser el cauce para conjugar los principios

⁹ Comisión de las Comunidades Europeas (2006): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación*. Bruselas

¹⁰ Podemos ver el análisis de la experiencia catalana en la entrevista realizada a Eugeni García Alegre en OGE, N°5, septiembre-octubre de 2010.

¹¹ Informe PISA 2009: *¿Qué hace que un Centro escolar tenga éxito? Recursos, políticas y prácticas*. Volumen IV.

de libertad y equidad educativa y garantizar el derecho que los alumnos tienen de disfrutar de un sistema educativo y de formación de alta calidad. Ello no será posible sin un decidido compromiso y apoyo de las diferentes administraciones públicas y es aquí donde la Inspección educativa debe jugar un papel primordial. Deberíamos preguntarnos en qué y en cómo debemos participar en la apuesta por la autonomía de los centros y en la mejora de la calidad educativa.

La Inspección educativa con su actuación debe cooperar y reforzar:

-La decidida y constante formación del profesorado y, así, favorecer las iniciativas de carácter didáctico reflejadas en sus proyectos educativos según las particularidades de cada centro. A través de la autonomía de los centros el profesorado está ampliamente facultado para concretar el currículo y adaptarlo a las peculiaridades de su alumnado, al admitir que el profesorado pueda comprometerse de forma activa en el diseño curricular. Las nuevas demandas que encaran los centros educativos, para cumplir con las necesidades sociales reflejadas en la atención a la diversidad, conlleva que los centros puedan auspiciar y oficiar la formación de su profesorado. Por lo tanto, las actividades que desarrollan y que también se le reclamarán al profesorado estarán ligadas a la autonomía de los centros que no son más que la mejora de la calidad educativa y las distintas exigencias sociales que los centros educativos han contraído¹² Ello hace imprescindible la supervisión, por parte de la Inspección educativa, de los procesos de coordinación académica ¿en qué y cómo se emplean los periodos laborales no lectivos del profesorado?

-La formación específica previa de los equipos directivos para que conduzcan las propuestas innovadoras en los centros y que acrecienta las facultades que demanda la condición de la función directiva. La autonomía exige equipos directivos con una generosa capacidad de resolución y de gestión que no estén “intimidados” por la adopción de decisiones que afecten a un gremio integrado por sus iguales. El equipo directivo es el eslabón fundamental con la Administración y es él el que debe trazar las iniciativas que empujen a los centros a intensificar la calidad y la equidad del sistema educativo.

-La convicción de que la evaluación de la calidad de nuestro sistema educativo constituye un instrumento mediante el cual los centros se comprometen a rendir cuentas sobre el uso de los recursos que ponen en nuestras manos y, por lo tanto, conocer el verdadero nivel de acomodamiento entre los objetivos implantados y los resultados logrados. La misión fundamental de la Inspección educativa es la de contribuir con sus actuaciones a la mejora del sistema educativo y la LOE, en su artículo 151, dice que la Inspección debe participar en la evaluación del sistema educativo y de sus elementos. Los profesionales que estamos implicados en la enseñanza sabemos que la evaluación es una garantía para la mejora de la educación y que ésta puede ser motivada por

12

¹ Podemos ver las responsabilidades que el profesorado ha asumido en Europa en EURYDICE (2007) *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa*. Bruselas

motivaciones externas o internas. La puesta en marcha de las evaluaciones diagnósticas nos ha permitido reunir y manejar información para conocer el grado de progreso de nuestro alumnado, nos han reportado datos socioeconómicos de los alumnos, de cuestiones metodológicas o del clima escolar, sólo de este modo hemos podido contextualizar los resultados. La Inspección educativa, asumiendo como máxima el artículo 151 de la LOE, debe reconocer la vida real de los centros y de las aulas y no circunscribirse a meras labores de burocracia. La Inspección educativa tiene asignadas, entre otras, las funciones de supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, la práctica docente y la función directiva y todas ellas *convergen* en la mejora educativa ¿por qué no asumimos el liderazgo para que los centros desplieguen su autonomía?

A modo de reflexión final

La autonomía de los centros debe valer para que la Administración se acerque a los centros para que tengan la capacidad de coordinar y ensanchar la acción educativa acorde a su Proyecto Educativo. Con la autonomía la rendición de cuentas debe estar implícita en los órganos gestores del centro.

Ello sólo será posible si:

-*Recursos económicos de los centros.* La concesión de fondos para la compra de materiales no centralizados y que tengan una mayor correspondencia con sus genuinas necesidades. La posibilidad de alcanzar recursos suplementarios facilitando la utilización de sus equipamientos e instalaciones. Establecer acuerdos con empresas para la obtención de formación de alumnos, profesores,...Pero, también habría que facilitar a sus gestores una formación idónea para una gestión cada día más compleja.

-*Reforzar las funciones de los equipos directivos.* El modelo de dirección y gestión de los centros tiene que ser revisado, debemos exigir un replanteamiento del liderazgo y gobierno de los centros. Una dirección firme es como una necesidad para que los centros confeccionen su autonomía, la dirección segura y efectiva es clave, por lo tanto, la evaluación de la gestión debe ser permanente.

-*Impulsar modelos de organización de los centros.* Se debería acometer cambios de organización adecuada por la tipología de los mismos: contexto, puntos fuertes, innovación, determinación de horarios (hoy muy rígidos), agrupaciones. Hay que promover, reconocer e incentivar (no meramente con horas de formación) la plasmación de proyectos innovadores que vehiculen la autonomía del centro hacia el "éxito escolar"

-*Contrataciones de profesionales.* Debe abrirse la posibilidad de gestionar la plantilla docente casada con el proyecto educativo y llenar sus necesidades específicas, especificando perfiles de profesorado vinculado con el proyecto

educativo,...; por otro lado, sustituir a profesores que vulneren reiteradamente “el propósito honesto de educar”¹³ o que sean incapaces de trabajar en un determinado contexto socioeconómico.

-Formación del profesorado. Debe potenciarse el conocimiento de las experiencias generales y que no queden como actuaciones aisladas, además de planificar una adecuada formación tras el análisis de las evaluaciones internas y externas. Es decir, la formación debe vincularse a la concreción del currículo y las programaciones didácticas encaminadas a lograr la equidad con calidad y éxito educativo

-Evaluación. Uno de los cometidos más sustanciales de la Inspección es el de obtener referencias específicas que valgan para averiguar qué funciona bien en los centros y qué es forzoso mejorar. Ello solo es posible si recogemos pruebas para ser evaluadas.

Por lo tanto, si queremos asegurar y desplegar la práctica de la autonomía con cierta solvencia, los centros y la administración deben llegar a ciertos convenios o contratos a través de los que desglosar programas y actuaciones dirigidos a mejorar el éxito del alumnado. Los centros y la Administración deben ser valientes y no descartar ninguno de los ámbitos propios de la vida de los centros a la hora de firmar estos contratos o compromisos. Los programas deberían fotografiar con transparencia los objetivos que se pretenden, qué medidas se asumirán, qué recursos se precisan, un organigrama para su despliegue, su evaluación y revisión, y para finalizar su rendición de cuentas.

Mariano García Andreu
Inspector de educación de la DT de Alicante.

¹³ Conferencia Nacional de Educación. Debate sobre el sistema educativo catalán. Conclusiones y propuestas (2002)