

Instituto
Superior de Formación
y Recursos en Red
para el Profesorado

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES



LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES



MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE



MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DIRECCIÓN GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Instituto Superior de Formación y Recursos en red para el Profesorado

Edita: © SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA Subdirección General de Información y Publicaciones

N.I.P.O.: 660-08-232-1 I.S.B.N.: 978-84-369-4676-5 Depósito Legal: M-51.031-2008

Preimpresión, impresión y encuadernación: Sociedad Anónima de Fotocomposición Talisio, 9. 28027 Madrid

Colección: CONOCIMIENTO EDUCATIVO

Serie: Aula Permanente

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES 1

Este texto, dirigido a los docentes de todos los niveles, recorre la legislación actual para incardinar la autonomía como factor clave en la mejora de la calidad de la educación, así como la importancia de la evaluación entre estos parámetros. Se ofrecen también experiencias de nuestro entorno y de los países de la Unión Europea. Todo ello para conseguir los siguientes objetivos:

- Establecer las coordenadas legislativas que regulan la autonomía de los centros educativos.
- Analizar la autonomía de los centros como factor necesario para la mejora de la calidad de la enseñanza.
- Relacionar autonomía, calidad y evaluación.
- Contrastar los niveles de autonomía en los centros escolares de diferentes países de la Unión Europea.
- Proporcionar experiencias de centros con un uso adecuado y eficiente de la autonomía en su gestión y organización.

Dirección editorial del volumen *La Autonomía de los centros escola*res: JUAN LÓPEZ MARTÍNEZ

Coordinación: ANTONIO GARCÍA ALBALADEJO

Autores:

BOLÍVAR BOTÍA, Antonio EGIDO GÁLVEZ, Inmaculada ESTEFANÍA LERA, Jose Luis GAIRÍN SALLÁN, Joaquín LÓPEZ MARTINEZ, Juan MARTÍN BRIS, Mario

Para una visión más completa sobre este tema consultar FERNÁNDEZ GON-ZÁLEZ, Demetrio. "La coordinación didáctica: órganos y procesos". En VV.AA. (2007). Equipos directivos y autonomía de centros. Madrid: MEC.

ndice

ÍNDICE

La autonomía de los centros educativos en la Ley Orgánica de Educación (LOE)	9
La autonomía de centros educativos en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas	29
La autonomía y participación en los centros escolares	65
Autonomía, calidad y evaluación	81
Modelos de supervisión en un sistema de autonomía de los centros José Luis Estefanía Lera	131
La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea Inmaculada Egido Gálvez	147
Ediciones del Instituto Superior de Formación y Recursos en red para el Profesorado	177

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS EN LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN (LOE)

Juan López Martínez Subdirector General de Ordenación Académica Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

- 1. EL CENTRO EDUCATIVO Y EL CONCEPTO DE AUTO-NOMÍA
- 2. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EN LA LEY ORGÁNI-CA DE EDUCACIÓN
 - 2.1. Autonomía y participación
 - 2.2. Autonomía y dirección del centro
 - 2.3. Autonomía y atención a la diversidad
 - 2.4. Autonomía y evaluación
- 3. CONSIDERACIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA

1. EL CENTRO EDUCATIVO Y EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

El centro educativo en la era del conocimiento –o en la sociedad transformacional según Fernández Enguita ¹– es un centro más complejo que el de hace sólo unas décadas.

Es más complejo por la calidad de las enseñanzas que debe impartir y por las exigencias tanto de la sociedad actual como del alumnado que a él acude, el cual debe formarse a través de aprendizajes significativos que pongan en acto todas sus potencialidades. Es también más complejo porque este alumnado es muy heterogéneo. Son alumnos y alumnas de diferentes etapas y niveles educativos; procedentes de diversas culturas, con costumbres propias de su comunidad; necesitados de una enseñanza comprensiva pero con

¹ "Entiendo por sociedad transformacional una fase en la evolución de la sociedad en la que el cambio pasa a ser parte constitutiva de la misma y omnipresente en ella, así como en la vida de las personas, los grupos y las instituciones". FER-NÁNDEZ ENGUITA (2001). Educar en tiempos inciertos. Madrid: Morata.

intereses y motivaciones diversas; con capacidad de elección y con pleno derecho a una atención especial a sus capacidades individuales.

Con estas características, el funcionamiento de un centro está condicionado por la eficacia en la conjunción y la organización de todos los elementos que en él concurren. Es ahí donde surge la posibilidad y la necesidad del ejercicio de la autonomía, de la gestión adecuada, de la creatividad, del diálogo, del esfuerzo compartido y de la racionalización del trabajo. La perfecta conjunción de estas variables va a producir, incuestionablemente, un buen funcionamiento y, en consecuencia, los procesos de enseñanza-aprendizaje que se viven en las aulas, en los pasillos, en el patio, en el entorno próximo, estarán siendo los adecuados.

Conscientes de esta realidad, desde amplios sectores sociales y profesionales, se viene defendiendo la autonomía de los centros como uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la calidad del sistema educativo. La autonomía facilita la posibilidad de adaptarse a las particularidades de cada centro y cada contexto y permite una mejor respuesta a sus necesidades.

Sin embargo, las diferencias surgen al definir el concepto y precisar el alcance de dicha autonomía ya que bajo el mismo término subyacen concepciones distintas. Saramago decía en 2005: "Con las palabras todo cuidado es poco, cambian de opinión como las personas". Así que es necesario en primer lugar aclarar qué queremos decir cuando hablamos de autonomía.

En el lenguaje coloquial se dice que una persona es autónoma cuando es capaz, entre otras cosas, de desenvolverse por sí misma, cuando tiene confianza en sus capacidades, cuando ha consolidado una madurez personal, social y moral que le permite actuar de forma responsable; cuando, en fin, tiene conformada su personalidad. Ello no quiere decir, sin embargo, que esa persona no necesite para nada de los demás, sino más bien que está en condiciones de compartir solidariamente, de ofrecer la potencialidad de sus capacidades, de colaborar en un proyecto conjunto, de formar parte de una comunidad y contribuir a mejorarla o enriquecerla.

Desde el punto de vista educativo, conviene observar que en los procesos de maduración de la infancia y de la pubertad se pretende que el niño adquiera progresivamente una autonomía, primero en sus actividades y más tarde en sus habilidades, comportamientos y decisiones.

Referido a los centros docentes, el concepto de autonomía establecido como principio de la actividad educativa en sucesivas leyes de educación,

debe entenderse como "capacidad para tomar decisiones en distintos órdenes de la vida escolar".

En ese sentido, si se entiende el centro escolar como un lugar de convivencia, socialización y formación, es fundamental que, por una parte, se arraigue en el entorno social en el que actúa y, por otra, que ejercite, en aras de la coherencia, un grado de autonomía susceptible de ejemplificar la que se pretende desarrollar en el alumnado. Para ambos cometidos requiere de un notable grado de autonomía en la elaboración de proyectos educativos propios e institucionales, en la organización de un funcionamiento eficaz para el éxito de dichos proyectos y en la gestión de los recursos necesarios.

Se trata, pues, de favorecer, por medio de la autonomía, un funcionamiento de los centros como unidades que mejoran permanentemente el servicio público que prestan.

Por ello, apuntaba el documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*, las Administraciones educativas deben, desde la necesidad de descentralización para el desarrollo de la autonomía, desplazar a los centros una parte importante de la capacidad de decisión; de la posibilidad de autoorganización y de la elaboración de su propio plan de actuación a partir de los mínimos comunes establecidos y respetados por todos.

En esta línea, deben ser los proyectos de los centros los instrumentos a través de los que se hace efectiva la autonomía en los tres ámbitos imprescindibles para un óptimo desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje:

- Autonomía pedagógica para configurar el proyecto pedagógico, la adaptación y concreción de los contenidos curriculares, la planificación de las actividades docentes, el plan de actividades complementarias y de formación, adecuados a la comunidad educativa a la que sirve, de tal forma que ésta perciba el centro como propio y no como un elemento extraño.
- Autonomía organizativa para garantizar, dentro de un marco general, la participación de toda la comunidad educativa y, a la vez, permitir su concreción en proyectos de organización y funcionamiento diferenciados en lo relativo a la organización del tiempo y del espacio escolares, a la del agrupamiento de los alumnos, a la del profesorado en torno a los proyectos y al modelo de convivencia.
- Autonomía de gestión de los recursos para desarrollar los proyectos del centro de tal forma que tanto los recursos humanos, como los materiales y económicos sean los más adecuados para los proyectos es-

tablecidos por el centro, una vez aprobados por los procedimientos pertinentes. La autonomía en la gestión de los recursos supone el complemento necesario de la autonomía pedagógica y organizativa.

Las Administraciones también deben garantizar, además de unos recursos suficientes para todos los centros, otras dotaciones diferenciadas en función de las diferentes realidades, de tal forma que el centro pueda gestionarlos de acuerdo con sus prioridades y, consecuentemente, deben dotarse de sistemas e instrumentos de seguimiento y control con el fin de garantizar que el ejercicio de la autonomía por parte de los centros, conduce a una mayor calidad de la educación.

En suma, el modelo de autonomía debe tender a un equilibrio entre una mayor capacidad de los centros para regular su actividad pedagógica, su organización y sus medios, y la necesaria coordinación y control que sobre los mismos deben mantener las Administraciones como garantes de unas condiciones mínimas necesarias para que el sistema educativo en su conjunto pueda cumplir los fines que la sociedad le demanda.

2. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EN LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN

Desde la Constitución española y en las sucesivas leyes educativas posteriores, la autonomía de los centros y su concreción práctica ha sido uno de los temas recurrentes, potenciándose cada vez más. La LOGSE estableció la autonomía como un principio básico de calidad de la enseñanza. La LOPEG propuso como objetivo consolidar la autonomía de los centros docentes y la participación responsable de quienes forman parte de la comunidad educativa. La LOCE se ha referido también a la autonomía de los centros en términos similares, aunque fundamentada en una concepción muy diferente ².

En la LOE, la autonomía es también, como no podía ser de otra manera, uno de los grandes principios organizativos y funcionales que la inspiran. Ya en el preámbulo se justifica y garantiza la autonomía de los centros de la siguiente manera: "La flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes. La exigencia que se les plantea de proporcionar una educación de

² Basada "…en su propósito de permitir y alentar la estratificación social entre los centros". Fernández Enguita, referido a la autonomía en la elaboración de los Proyectos Educativos de los Centros.

calidad a todo el alumnado, teniendo al mismo tiempo en cuenta la diversidad de sus intereses, características y situaciones personales, obliga a reconocerles una capacidad de decisión que afecta tanto a su organización como a su modo de funcionamiento. Aunque las Administraciones deban establecer el marco general en que debe desenvolverse la actividad educativa, los centros deben poseer un margen propio de autonomía que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado, con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los estudiantes. Los responsables de la educación deben proporcionar a los centros los recursos y los medios que necesitan para desarrollar su actividad y alcanzar tal objetivo, mientras que éstos deben utilizarlos con rigor y eficiencia para cumplir su cometido del mejor modo posible. Es necesario que la normativa combine ambos aspectos, estableciendo las normas comunes que todos tienen que respetar, así como el espacio de autonomía que se ha de conceder a los centros docentes". "La LOE presta particular atención a la autonomía de los centros docentes, tanto en lo pedagógico, a través de la elaboración de sus proyectos educativos, como en lo que respecta a la gestión económica de los recursos y a la elaboración de sus normas de organización y funcionamiento."

También en su articulado la LOE dedica amplios espacios a la autonomía de los centros y, desde una mirada atenta, se percibe cómo se contempla la autonomía en relación con los distintos ámbitos y elementos de la vida escolar: Principios y fines de la educación, currículo, gobierno de los centros, proyecto educativo, programación, organización y gestión, elaboración de materiales curriculares y, entre otros, plan de convivencia.

2.1. Autonomía y participación

La participación en todos los órdenes de la vida pública es un derecho democrático y constitucional. Referida a la educación y en palabras de Santos Guerra "... en una sociedad democrática, los ciudadanos, que no son meros súbditos ni simples contribuyentes, tienen derecho a decidir y a controlar el servicio público de la educación".

A su vez, autonomía y participación son elementos indisociables. La progresiva autonomía de los centros supone un mayor nivel de participación de la comunidad educativa.

Por otra parte, es en el centro educativo donde confluyen los intereses de los distintos sectores de la comunidad educativa. Aun compartiendo el mismo objetivo —dotar de la mejor formación humana, académica y profesio-

nal posible al alumnado— la disparidad puede aparecer tanto en la propia concreción del objetivo como en cuáles han de ser los medios para conseguirlo. Es pues tarea ineludible propiciar cauces de información, debate y consenso para concitar la corresponsabilidad y la colaboración efectiva entre los diferentes sectores, cuya participación en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros, estará garantizada, según la LOE, por las Administraciones educativas.

De ahí que la Ley, considerada la participación como principio democrático incuestionable y como valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución, otorgue mayor protagonismo a los órganos colegiados de control y gobierno de los centros y a los de coordinación docente.

Así, el título V de la LOE está dedicado por entero a la participación, autonomía y gobierno de los centros y en su articulado se establecen los principios generales, se regulan los cauces de participación a través de los órganos colegiados de gobierno y de las asociaciones y se explicitan los instrumentos a través de los cuales el centro recoge las decisiones que, dentro del marco general, ha tomado de forma autónoma y consensuada en los ámbitos pedagógico, organizativo y de gestión de los recursos.

En referencia a los órganos colegiados de gobierno, cabe decir que su constitución y los procesos para llevarla a efecto responden a las características de una institución educativa democrática en la que están representados todos los sectores que tienen algo que decir sobre la educación y sobre la organización y el funcionamiento de los centros, sobre la descentralización del currículo y su adecuación a las características del alumnado, sobre las normas de convivencia, sobre la apertura de los centros a su entorno y sobre todos aquellos aspectos que contribuyen a que la calidad de la educación sea una constante y, de este modo, tenga fiel reflejo en el pleno desarrollo de la personalidad de cada alumno y cada alumna.

Esto es así porque un modelo escolar participativo es el mejor medio para que el individuo aprenda a encontrar su propia singularidad, asuma su identidad y ejerza su responsabilidad como parte de una realidad social en la cual está inmerso. De este modo podrá lograr su realización personal y desarrollar un compromiso dinamizador y solidario con el mundo en que vive y del que forma parte en tanto que ciudadano.

Es evidente que la puesta en práctica del principio constitucional de participación ha transformado los centros educativos en auténticas comunidades con una amplia dinámica social. La escuela se ha abierto al entorno y

las aulas no pueden estar cerradas a la colaboración y a la intervención de agentes que en otros momentos estuvieron ajenos al centro escolar. La educación es una actividad eminentemente solidaria, no solitaria, y en ese sentido, la solidaridad debe ser una constante entre todos los componentes de un centro educativo y hacerse extensiva a todos aquellos a quienes, de un modo u otro, la actividad educativa concierne.

2.2. Autonomía y dirección del centro

La dirección es un factor determinante para el buen funcionamiento de un centro.

En primer lugar, porque el papel que debe desempeñar respecto a la autonomía es fundamental si se entiende ésta como identidad del centro educativo que se va construyendo en la medida que define y da prioridad a unos principios sobre los que fundamentar su actividad; como un proceso continuo de compromiso y de toma de decisiones al servicio de la comunidad educativa y no como fin en sí misma; como ejercicio de responsabilidad profesional que conduce a una reflexión sobre los procesos y a la evaluación de lo que se está haciendo para mejorarlo y para, democráticamente, rendir cuentas.

En segundo lugar, es un factor determinante porque entre otras tiene la responsabilidad de proponer al resto de los componentes del equipo directivo, cuyo papel igualmente es decisivo, y porque se le supone un amplio conocimiento tanto del entorno como del currículo oculto sobre los que actuar y tanto lo uno como lo otro serán elementos decisivos para el buen funcionamiento del centro.

En tercer lugar, porque el concepto de autonomía al servicio de un proyecto educativo propio introduce fórmulas organizativas distintas a las tradicionales. Como ya hemos dicho, los centros escolares se han convertido en estructuras sumamente complejas, en espacios poliédricos, cada vez más difíciles de dirigir y organizar.

Y en cuarto lugar, porque la satisfacción del profesorado se halla altamente relacionada con el estilo de liderazgo del equipo directivo: los docentes se sienten más satisfechos cuando el equipo que ejerce la dirección promueve la participación y el compromiso. La capacitación del equipo directivo ayuda sobremanera a la resolución de los problemas más frecuentes en los centros y a comprender mejor el funcionamiento y la organización de los mismos.

Todo ello hace necesario un nuevo modelo de dirección escolar que, desde la participación de todos los sectores en la vida del centro, canalice con eficacia la convergencia de recursos humanos y materiales en el impulso de un proyecto educativo específico que, asumido por la comunidad educativa, defina la propia identidad del centro, dé coherencia al conjunto de actividades que se realizan y optimicen los recursos personales, materiales y formales, en orden a conseguir los objetivos previstos.

Puesto que las tareas directivas implican objetivos que abarcan a la totalidad de la vida del centro y tienen una naturaleza y unas características propias claramente diferenciadas de las tareas docentes, las personas que deben ejercerlas requieren una especialización.

Al equipo directivo se le deben suponer los conocimientos necesarios para una gestión eficaz de los recursos humanos, los económicos, los tiempos y los espacios, pero esto no sería suficiente si no va acompañado de unas capacidades —de liderazgo, de análisis, de motivación— y de actitudes positivas hacia un impulso dinamizador, la participación, la innovación educativa y, en fin, hacia todas aquellas cualidades que hacen que la escuela logre su objetivo: Una educación de calidad para todos y entre todos.

Caballero Martínez ³ propone como ámbitos en los que agrupar los conocimientos que los Equipos Directivos deberían poseer los siguientes: Actualización legislativa; Organización escolar y técnicas de dinámica de grupos; Gestión administrativa; Pedagogía general: soporte conceptual sobre modelos educativos, metodológicos, etc.; Técnicas de evaluación institucional; Psicología aplicada y orientación, y Formación del profesorado.

La Ley Orgánica de Educación, recogiendo la filosofía de los argumentos hasta aquí expuestos, entre otros, dedica el capítulo IV del Título V, a la regulación de la dirección de los centros públicos. Se plantea el equipo directivo como órgano ejecutivo de gobierno de los centros públicos; dicta las competencias, proceso de selección, nombramiento, requisitos, procedimientos de selección y nombramiento de la figura de director y, como novedad importante, incluye la obligación para los aspirantes seleccionados de superar un programa de formación inicial. Respecto a normativas anteriores, amplía las competencias, modifica el procedimiento de selección de los directores aumentando la representación de la Comunidad Educativa y plantea el reconocimiento de la función directiva.

³ CABALLERO MARTÍNEZ, Juan (2003). "La necesidad de formación de los directores escolares en la Comunidad Autónoma de Andalucía". *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 6(1).

2.3. Autonomía y atención a la diversidad

Los diferentes informes de la OCDE, en relación con las características de los países cuyos sistemas educativos obtienen mejores resultados escolares, coinciden en sostener que el factor común a todos ellos es la aplicación de políticas inclusivas, que conllevan un diagnóstico temprano de las necesidades específicas de apoyo educativo de los alumnos con problemas de aprendizaje y una atención personalizada de los mismos.

Buscando el modelo de escuela más inclusivo, sólo desde el impulso de la autonomía de los centros, éstos pueden tomar las medidas adecuadas, surgidas de una reflexión conjunta, sobre los aspectos y dimensiones a considerar en la respuesta que el centro debe dar ante la diversidad: desde la organización de espacios y tiempo, la coordinación entre profesionales e instituciones, los servicios de apoyo, los recursos didácticos, el desarrollo del currículo y las adaptaciones curriculares, la utilización de metodologías activas y cooperativas, hasta el papel de la familia y su colaboración con el centro.

Abordar la reflexión sobre estos temas interrelacionándolos permite tomar conciencia de que las estrategias y mejoras que surgen de la reflexión para hacer de la escuela un espacio integrador, no sólo benefician al alumnado considerado discapacitado o "diferente", sino que la diversidad sirve como motor y estímulo para mejorar el centro educativo en su conjunto.

Uno de los factores que influyen poderosamente en el desarrollo de modelos inclusivos de atención a la diversidad en los centros es el de las actitudes de la comunidad escolar: cómo se conceptualiza la diversidad, cómo se evalúa afectivamente, cómo se actúa ante ella. Desde el punto de vista de la autonomía del centro, estas tres dimensiones se ven reflejadas, por ejemplo, en las expectativas que se muestran respecto al tratamiento de la diversidad y en el poder que tiene el colectivo para influir positiva o negativamente en la autoestima, motivación y aprendizaje del alumnado.

Una visión homogeneizadora del grupo-clase lleva a afirmar que el alumnado considerado diferente interrumpe la dinámica del aula, crea problemas de comportamiento y distorsiona el ritmo de la clase. De tal modo que la homogeneidad, como método para abordar los problemas y como recurso instrumental de organización, no sólo se ha convertido en ineficaz, sino en un concepto excluyente, que termina expulsando al considerado diferente porque no es posible resolver adecuadamente los problemas de la heterogeneidad con fórmulas homogéneas, mucho menos si están jerarquizadas y porque cuando esto último sucede se convierten en fórmulas ineficaces, injustas y, además, segregadoras.

Por el contrario, una escuela inclusiva tiene un fuerte componente ético y de compromiso social. Su equipo directivo y su profesorado despliegan actitudes favorables hacia la diversidad del alumnado y se sienten capaces de buscar, reflexionar y llegar a consensos, junto con otros agentes educativos y sociales, sobre distintas alternativas, que pueden encontrarse en el contexto escolar, para actuar respecto a la diversidad, considerando que el Sistema Educativo ha de proporcionar los servicios y recursos necesarios para que todos los alumnos y alumnas puedan desarrollar al máximo sus capacidades en igualdad de oportunidades.

La Ley Orgánica de Educación (LOE) dicta normas, efectivamente, para reforzar una escuela inclusiva que haga de la equidad uno de los valores centrales de la educación. Y de la educación de calidad, condición por excelencia para lograr la equidad en la educación de todos y todas.

La LOE pretende la calidad para todo el alumnado, sean hombres o mujeres, con discapacidad o muy capaces, de otra etnia o del grupo mayoritario, del medio rural o del medio urbano. Y para ello parte del principio de que en nuestra sociedad actual, pluricultural, multiétnica, plurilingüística, compleja y heterogénea, la *diversidad es lo natural*.

La atención a la diversidad exige diagnóstico previo de las necesidades específicas de los alumnos y alumnas y soluciones adecuadas en cada caso en función de dicho diagnóstico. *Soluciones diversas, para problemas distintos*.

Esta diversidad se expresa de diferentes maneras en el alumnado: ideas previas, estilos y ritmos de aprendizaje, formas de progreso, motivaciones e intereses, capacidades y nivel evolutivo. Su reconocimiento es el punto de partida para el desarrollo de una pedagogía de la diversidad y *para evitar que las diferencias se conviertan en desigualdades* y desventajas entre el alumnado.

Este tipo de educación requiere una planificación individualizada, pero no se opone a la enseñanza en grupo. En las clases que practican este enfoque, la enseñanza se da en una gran variedad de situaciones dependiendo de los contenidos que tengan que aprender y de las características y necesidades del que aprende. Las lecciones colectivas son una modalidad más dentro de una gran variedad de agrupaciones y ambientes de aprendizaje, de los modos de llevar la clase y de estrategias para desarrollar las capacidades sociales y académicas del alumnado que difieren en dimensiones diversas.

La educación adaptada a las peculiaridades de cada persona pretende proporcionar experiencias de aprendizaje que la ayuden a conseguir los fines educativos que se desean y exigen la modificación de los ambientes de aprendizaje del centro para responder de un modo efectivo a las diferencias y, al mismo tiempo, al desarrollo de sus capacidades para que aprenda en esos ambientes.

Pensar en la diversidad no supone pensar en unos a diferencia de otros, se trata de pensar en todos y en todas, de hacer una escuela que permita a la totalidad del alumnado adquirir un patrimonio cultural que sostenga su derecho a llevar una existencia digna y a un progreso social.

Ya hemos dicho que el establecimiento de currículos uniformes, cerrados y poco flexibles, la aplicación de metodologías tradicionales, la uniformidad de materiales, los agrupamientos homogéneos de alumnos, la inexistencia real de la tutoría individualizada, la dificultad de apoyar con recursos determinadas acciones compensatorias y el uso que se haga de la evaluación, son un ejemplo de vías por las que se puede potenciar directa o indirectamente la discriminación.

No es correcto, sin embargo, hablar de un modelo organizativo para atender a la diversidad, sino de múltiples propuestas que han de surgir de la evaluación del contexto en el que se produce el proceso de enseñanza-aprendizaje y de sus posibilidades de adaptarse a la diversidad. En la LOE la atención a la diversidad se establece como principio fundamental que debe regir toda la enseñanza básica:

- Proporcionando a todo el alumnado una educación adecuada a sus características y necesidades.
- Adoptando las medidas organizativas y curriculares pertinentes.
- Poniendo énfasis en la atención individualizada, en la prevención de las dificultades de aprendizaje y en la puesta en práctica de mecanismos de refuerzo, tan pronto como se detecten estas dificultades.
- Potenciando la autonomía de los centros para adoptar las medidas organizativas y curriculares que permitan una organización flexible adaptada a las medidas de atención a la diversidad y a las características de su alumnado, con los desdoblamientos que sean precisos.
- Atendiendo a los diferentes ritmos de aprendizaje de los alumnos para aprender por sí mismos.
- Promoviendo las medidas necesarias para que la tutoría personal de los alumnos y la orientación educativa, psicopedagógica y profesional, constituyan un elemento fundamental al servicio del aprendizaje de los alumnos.

- Recogiendo en el Proyecto Educativo del Centro las características del entorno social y cultural, la forma de atención a la diversidad del alumnado y a la acción tutorial, así como el plan de convivencia, desde los principios de no discriminación y de inclusión educativa.
- Estableciendo programas de refuerzo y apoyo educativo, de diversificación curricular o de cualificación profesional, según corresponda en cada caso.

Educar en la diversidad significa reconocer las diferencias existentes entre el alumnado desde la perspectiva de entender que lo que puede ser aceptable para alumnos y alumnas con determinadas características, puede ser también bueno para todos.

Supone, en definitiva, pensar en una escuela para todos, que hace suya la cultura de la diversidad, que nos sitúa en un marco de calidad no excluyente para nadie y que trata de situar, aun por encima del desarrollo individual, la aceptación de la alteridad, la comprensión de la diversidad, la apertura y capacidad necesarias para desarrollarse plenamente en un mundo diverso y permitir que los demás alcancen, a su vez, su plena madurez.

2.4. Autonomía y evaluación

La evaluación se considera en la actualidad un factor de primer orden para la mejora de la calidad de la educación. Su importancia ha sido puesta repetidamente de relieve, debido tanto a las transformaciones económicas y sociales de nuestro entorno, como a los cambios que han experimentado los sistemas educativos. El interés que se ha manifestado hacia la evaluación de los servicios públicos también ha contribuido a atraer la atención hacia el ámbito de la educación.

Por una parte, la tarea evaluadora es objeto de un interés social creciente, hasta el punto de poder afirmarse que la evaluación del sistema educativo y de sus diversos componentes ocupa un lugar privilegiado en las políticas actuales de la educación. La evaluación se considera un instrumento fundamental para dar respuesta a la demanda social creciente de información, para objetivar el debate educativo y para asentar sobre bases sólidas los procesos de toma de decisión. En palabras de Alejandro Tiana 4, "El conocimiento del grado de logro de los objetivos de un sistema educativo es una tarea que, en democracia, compete a todos los ciudadanos. Por otra parte, di-

⁴ TIANA FERRER, A. "La evaluación de los sistemas educativos". *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 10.

cho conocimiento es fundamental para hacer el mejor uso de los recursos disponibles y para tomar las decisiones más adecuadas".

En última instancia, la evaluación contribuye así a la mejora de la educación. Puede decirse que el desarrollo de políticas de evaluación es concordante con las tendencias más avanzadas que hoy en día se detectan en el campo de la Administración pública. Son las administraciones educativas quienes deben velar por el buen funcionamiento de cada uno de los centros en particular y del conjunto del sistema educativo.

Por otra parte, un centro que se organiza autónomamente necesita tener momentos de análisis, reflexión y puesta en común que permitan a la comunidad educativa ver los aspectos que funcionan y los que no, analizar sus causas, establecer compromisos de mejora y conocer si se está actuando adecuadamente. En suma, debe valorar la bondad y la eficacia de los proyectos acordados, el buen funcionamiento de los procesos que los desarrollan y los resultados obtenidos con el fin de ir adaptándolos y mejorándolos continuamente.

En estas circunstancias, una mayor autonomía de los centros exige un alto grado de responsabilidad tanto hacia la propia comunidad educativa como hacia la administración educativa. Tan imprescindible es para la calidad de la educación que los centros avancen en su grado de autonomía como que evalúen el uso que de ella hacen y den cuenta de las decisiones que toman, de cómo las toman y de la repercusión que éstas tienen. Es por tanto necesaria la puesta en marcha de procedimientos adecuados de evaluación, tanto interna como externa.

Es evidente que los proyectos pedagógicos, organizativos y de gestión puestos en marcha por cada centro educativo como consecuencia del ejercicio de la autonomía requieren planes de auto evaluación. Esta evaluación interna, lejos de evaluar únicamente los resultados del alumnado, debe atender a los propios proyectos del centro, a los procesos de centro y de aula y a los resultados obtenidos, de modo que permita analizar el funcionamiento y los logros e introducir las propuestas de mejora oportunas en los cursos siguientes. Así los logros o las carencias serán responsabilidad de todos. Señala Santos Guerra ⁵: "Es bueno que se rompa la exclusivización de la responsabilidad del éxito y el fracaso en la persona del alumno. Los alumnos no sólo tienen derecho a la escolarización, tienen —sobre todo— derecho al éxito en la escolarización. El centro pasa a ser responsable de lo que se logra en la

⁵ SANTOS GUERRA, M. A. (2005). *La autonomía organizativa de los centros docentes*. Jornadas de Inspección Educativa. Diciembre.

escuela, por eso se ha comenzado a plantear la evaluación de las instituciones como un medio de mejorar la práctica educativa, a través del reconocimiento de los problemas que descubre la evaluación. No solamente es evaluado el alumno, ya que no todo depende de su capacidad o de su actuación".

Las administraciones educativas deberán impulsar la práctica de la evaluación en este sentido, ofrecer el apoyo de la inspección y facilitar modelos que sirvan para la reflexión y que orienten a los centros en esta tarea.

Junto a la evaluación interna, es necesario también que periódicamente los centros sometan su actividad a mecanismos de control externo que, partiendo del análisis del contexto en el que se encuentra cada centro analice los procesos seguidos y los resultados obtenidos. En esta evaluación se trata, por un lado, de comprobar el funcionamiento del conjunto del sistema educativo, y la adecuación de las medidas establecidas con los fines perseguidos. Por otro lado, se trata de comprobar el funcionamiento de los centros, ofrecer resultados generales y diagnósticos de problemas y posibles soluciones con los que cada centro pueda comparar los propios. La finalidad de esta evaluación externa debe ser orientadora y, en ningún modo, debe ser utilizada con fines competitivos entre los centros o para valorar resultados individuales fuera de contexto.

Además, las administraciones educativas deben velar por el buen funcionamiento de cada uno de los centros en particular y del conjunto del sistema educativo. Por tanto, la evaluación debe ser una responsabilidad compartida entre los centros y las administraciones.

En la LOE, la importancia y la necesidad de evaluación, tanto interna como externa viene justificada ya en su preámbulo.

"La existencia de un marco legislativo capaz de combinar objetivos y normas comunes con la necesaria autonomía pedagógica y de gestión de los centros docentes obliga, por otra parte, a establecer mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas. La importancia de los desafíos que afronta el sistema educativo, demanda como contrapartida una información pública y transparente acerca del uso que se hace de los medios y los recursos puestos a su disposición, así como una valoración de los resultados que con ellos se alcanzan. La evaluación se ha convertido en un valioso instrumento de seguimiento y de valoración de los resultados obtenidos y de mejora de los procesos que permiten obtenerlos. Por ese motivo, resulta imprescindible establecer procedimientos de evaluación de los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa, centros, currículo, alumnado, profesorado, Administraciones, y comprometer a las autoridades correspondientes a rendir cuentas de la situación existente y el desarrollo experimentado en materia de educación".

Una de las novedades de la Ley consiste en la realización de sendas evaluaciones de diagnóstico, al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria y 2.º de educación secundaria, con vistas a la orientación del proceso de enseñanza y aprendizaje y a prevenir el retraso tan pronto como se presenta. Se pretende con ello atender a la mejora de los rendimientos como elemento de equidad, puesto que la evaluación rigurosa de los rendimientos es el primer paso para el logro de una educación de calidad para todos. También está presente la preocupación por incluir los resultados educativos en valores y formación ciudadana de los rendimientos escolares que se evalúan: ¿qué actitudes y valores cívicos y éticos se desarrollan y transmiten a través del sistema educativo a los futuros ciudadanos?

El título VI, se dedica a la evaluación del sistema educativo, al considerarla "... un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema educativo".

Se puede observar a través de todo el articulado de la LOE que, en la orientación de la evaluación, se integran los enfoques pedagógico y el de eficiencia y los métodos cualitativos con los cuantitativos. A su vez deja claro que la evaluación del sistema educativo abarca diversas actividades y es responsabilidad de diversos agentes.

Se plantean varias propuestas que implican actividades evaluadoras. Desde la evaluación diagnóstica de los alumnos como ya hemos apuntado, a la evaluación de la función docente y de la función directiva, con vistas a fomentar la mejora profesional de los docentes y de los equipos directivos y de reconocer el trabajo bien hecho. Se ha propuesto, por último, evaluar los centros educativos, tanto interna como externamente. Todas estas actividades deben ser llevadas a cabo por las administraciones educativas, contando en ocasiones con la colaboración del Ministerio de Educación y Ciencia.

A este conjunto de actividades habría que añadir la necesidad de realizar evaluaciones periódicas de los resultados conseguidos por los alumnos al final de las etapas educativas y de participar en estudios internacionales de evaluación. También tiene gran interés seguir desarrollando el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, que lleva algún tiempo en funcionamiento. A ello se hace referencia cuando se habla de la evaluación general del sistema educativo, que está legalmente atribuida al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, sin perjuicio de las actividades de evaluación que las administraciones educativas puedan realizar en sus respectivos territorios. Todo ello con las siguientes finalidades (art. 140):

a) Contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación.

- b) Orientar las políticas educativas.
- c) Aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo.
- d) Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones educativas.
- e) Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea.

El conjunto de todas estas actividades de evaluación suministrará una información muy valiosa para elaborar planes de mejora de los centros y del sistema educativo. La elaboración y el desarrollo de dichos planes es, en última instancia, el objetivo de la evaluación y la mejor evidencia de su contribución a la calidad de la educación para todos y todas.

3. CONSIDERACIONES FINALES

En nuestra sociedad democrática la descentralización ha demostrado en educación ser un instrumento de mejora en la medida que la acercado la toma de decisiones a instituciones más próximas a los ciudadanos. La LOE plantea un nuevo impulso de descentralización, en nuestro caso, de las Administraciones educativas a los equipos directivos y a las comunidades educativas de los centros escolares. Nuestros centros escolares están muy por debajo de la media de los países de nuestro entorno en competencias relativas a una mayor autonomía de organización y funcionamiento.

Este impulso de la nueva Ley significa una apuesta por una escuela autónoma con mayor capacidad para tomar decisiones y, por consiguiente, con mayor obligación de responder de ellas. A más libertades, más responsabilidades.

El centro debe considerarse como una unidad funcional y su importancia como unidad funcional radica en la trascendencia que encierra el currículo oculto a la hora de tomar decisiones autónomas, las cuales deben ser reflexionadas, consensuadas y al servicio de un proyecto educativo común.

Pero la autonomía no puede ser absoluta. Debe haber un equilibrio entre el ámbito de las prescripciones y el de la autonomía. La escuela en la que todo está prescrito no necesita dar explicaciones, puede justificarse atribu-

yendo posibles fracasos a factores ajenos a ella desviando la responsabilidad hacia quienes toman las decisiones. Por el contrario, una autonomía a ultranza llevaría a escuelas muy diferentes entre sí, de distinta naturaleza, exigencias y condiciones que, con toda probabilidad, caerían en el ritmo de mercado, favorecedor de desigualdades sociales, en el que no hay que rendir cuentas más que al cliente y cuya regulación sigue las estrictas leyes de la oferta y la demanda. A mayor satisfacción del cliente, mayor demanda.

Parece claro que los centros deben gozar de autonomía pedagógica, organizativa y de gestión y al mismo tiempo, debe haber un nivel de decisiones de carácter general referido a todas las escuelas: duración de la escolaridad obligatoria, regulación de niveles, objetivos y enseñanzas comunes, requisitos mínimos de los centros, entre otros aspectos. Todos los centros financiados con recursos públicos tienen que funcionar con unas exigencias mínimas comunes que garanticen la igualdad de oportunidades, respondiendo al carácter de servicio público, definido explícitamente en la LOE.

Para que haya autonomía es necesario, además de las leyes que la regulan, actitudes favorecedoras tales como la capacidad de los equipos de aglutinarse en torno a un mismo objetivo y a un proyecto que tenga como eje planteamientos racionales y pedagógicos obviando otros de carácter más personales o corporativos.

La evaluación debe permitir dialogar a todos los implicados, comprender con rigor y tomar las decisiones pertinentes de cambio. Si "evaluar es comprender", como reza el título de la obra publicada por Santos Guerra en 1998, habrá que desarrollar un tipo de evaluación democrática, con participación de todos los sectores implicados, que, a través de la información rigurosa a que da lugar, facilite las decisiones conducentes a la mejora. Otra forma de proceder, en lugar de hacer de la educación un medio de corrección de las desigualdades, la convertiría en un ámbito específico para reproducirlas o, incluso, incrementarlas. Es decir fomentaría una educación segregadora, basada en la exclusión y convertiría a la escuela en "... un hospital que cura a los sanos y no admite a los enfermos" (Alumnos de Barbiana).

Las organizaciones escolares se han incorporado recientemente a la cultura de la evaluación como mecanismo de mejora constante y, por tanto, aún son muchos los centros que muestran ciertas dudas y desconfianza ante los procesos de evaluación internos o externos. Demandan formación y actualización de los aprendizajes inicialmente adquiridos.

Conseguir una educación de calidad en una situación de autonomía de los centros pasa, efectivamente, por el desarrollo de una formación del profe-

sorado adecuada para abordar tanto los procesos de evaluación, como la modificación de las estrategias didácticas, de las formas de trabajo y sobre todo un cambio de actitudes que permitan atender con éxito a una población escolar, cada vez más diversa y a una escuela cada vez más inclusiva.

Respecto a la formación del profesorado en ejercicio, y sin ánimo de agotar las posibilidades, la formación permanente debería incluir temas como:

- El análisis de la nueva función de la escuela.
- La función y el estilo docente.
- Técnicas y estrategias de prevención y resolución de conflictos.
- Metodologías que propicien la actividad, la participación, la cooperación y el trabajo en equipo.
- El desarrollo del currículo y las estrategias para la atención a la diversidad a partir de unidades didácticas integradoras.
- Los procesos de enseñanza-aprendizaje, poniendo el énfasis en cómo aprenden los alumnos.

Desde el Ministerio de Educación somos conscientes de que, con la nueva Ley, tenemos por delante un reto ambicioso y un importante camino que recorrer entre todos. No se nos escapa la complejidad de la tarea y las dificultades que se deben afrontar pero, parafraseando al profesor Esteve Zarazaga, "una nueva forma de pensar la escuela es posible y una atención educativa de calidad para todos, también para los niños más difíciles y conflictivos, es la gran tarea de la escuela del futuro".

BIBLIOGRAFÍA

CABALLERO MARTÍNEZ, Juan. (2003). "La necesidad de formación de los directores escolares en la Comunidad Autónoma de Andalucía". *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 6(1).

FERNÁNDEZ ENGUITA. (2001). Educar en tiempos inciertos. Madrid: Morata.

SANTOS GUERRA, M. A. (2005). *La autonomía organizativa de los centros docentes*. Jornadas de Inspección Educativa. Diciembre.

TIANA FERRER, A. "La evaluación de los sistemas educativos". *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 10.

LA AUTONOMÍA DE CENTROS EDUCATIVOS EN ESPAÑA: ENTRE DECLARACIONES DISCURSIVAS Y PRÁCTICAS SOBRERREGULADAS

Antonio Bolívar Botía Catedrático de Didáctica y Organización Escolar Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

- 1. LA AUTONOMÍA COMO DISCURSO Y NUEVAS FORMAS DE REGULACIÓN
- 2. CARÁCTER PROBLEMÁTICO DE LA AUTONOMÍA ESCO-LAR: TENSIONES Y DILEMAS
 - 2.1. La autonomía escolar: entre el mercado y la mejora interna
 - 2.2. Nuevo papel de la política educativa para apoyar la autonomía
- 3. DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EN ESPAÑA
 - 3.1. La descentralización a las autonomías no significa mayor autonomía de los centros
 - 3.2. Autonomía en el diseño y desarrollo del currículum
 - 3.3. Gestión de personal
- 4. POSIBILIDADES DE CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONO-MÍA: ESCENARIOS Y CAMINOS FUTUROS
 - 4.1. La autonomía en un cuasi-mercado educativo creciente
 - 4.2. Eficacia y calidad
 - 4.3. Autonomía y evaluación

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUCCIÓN

Uno de los nuevos modos de regulación del gobierno de la educación en las últimas décadas ha sido la descentralización, gestión basada en la escuela (*school based management*) o incremento de autonomía. Diversas lógicas y razones han contribuido a este movimiento: desde argumentos políticos

de que un gobierno más cercano puede hacer a los centros educativos más responsables a las demandas e intereses de la ciudadanía (en otros casos, clientela), a perspectivas mercantilistas de romper con estructuras burocráticas (monopolios protegidos) que impiden la competencia, como motor de la mejora y eficiencia, pasando por los propiamente pedagógicos de facilitar la adaptación del currículum o incrementar el compromiso e implicación del profesorado. En cualquier caso, hay una coincidencia en que la autonomía puede ser un medio e incentivo para movilizar a los actores educativos y sociales, dinamizando el funcionamiento de las instituciones públicas, por medio de una identidad institucional en torno a objetivos comunes, que den una cohesión a la acción educativa de los centros educativos.

Este capítulo hace una revisión de la historia reciente de lo que ha sido la autonomía de los centros escolares en España, dibujando un cuadro en que se combinan los análisis teóricos y la propia regulación normativa, viendo en qué medida las propuestas de la Ley Orgánica de Educación pueden suponer un avance. En especial, nos concentramos -como hilo conductor a que alude el título— en la contradicción entre grandes proclamas para favorecer la autonomía de los centros y equipos directivos y, luego, la supervivencia de una tradición normativista que impide desarrollar proyectos propios y encorseta las prácticas docentes hasta límites desprofesionalizadores. Por último, se pone de manifiesto la llamada doble cara (haz y envés) de la autonomía, por lo que debe ser debidamente situada, no vaya a ser que, bajo la reivindicación autonomista, se nos cuele -sin ser conscientes de ello- contribuir a desmantelar el servicio público. Finalmente, se plantean –de forma prospectiva– los escenarios y caminos futuros de la autonomía en España, dentro de unas nuevas lógicas de acción de la administración educativa y de la fragilidad intrínseca de su desarrollo 1.

La autonomía de los centros educativos, en prácticas y discursos renovados, continúa estando a la orden del día. Es, además, una de las cuestiones más necesitadas de clarificación, por mezclarse distintas ideologías, presentar varios rostros y recubrir, bajo un mismo campo, políticas e intenciones opuestas. En especial, es objeto de discusión en la educación de la ciudadanía cómo conjugar los principios de libertad de educación (a menudo asociada a una lógica de eficacia) y de equidad educativa (unida al principio de justicia). En los discursos actuales de las políticas educativas occidentales la lógica de autonomía está cediendo paso al rendimiento de cuentas, la partici-

¹ He reelaborado el trabajo que, con este mismo título (Bolívar, 2004), realicé hace unos años, en especial recogiendo nuevas perspectivas que sobre el tema se formulan a nivel internacional y, sobre todo, los cambios de política educativa, desde la recentralización que supuso la LOCE del gobierno conservador a las perspectivas abiertas por la actual LOE y desarrollos normativos posteriores.

pación para hacer proyectos educativos propios a su subordinación a la lógica de la eficacia y la elección de centros educativos, lo local a lo global. Así, de un medio para potenciar los procesos de desarrollo de los centros, la autonomía está quedando subordinada al control de los productos conseguidos (evaluación externa de resultados). Se incrementa la autonomía pero se recentraliza por el rendimiento de cuentas a la administración educativa o a la clientela. De este modo, lo que empezó siendo un medio para articular las comunidades locales, coordinar e implicar a los agentes en la mejora de la educación, está siendo redefinido, cuando no subvertido, mediante nuevos dispositivos recentralizadores.

Clarificando inicialmente la cuestión, cuando hablamos de "autonomía" de la escuela lo hacemos de forma derivada (ampliación progresiva, no total, de espacios de decisión); pues, en sentido fuerte (jurídico), no cabía pensar en centros escolares que, de modo independiente, se dieran sus propias normas ("auto-nomos"), lo que exigiría que fueran personas jurídicas de derecho público. La autonomía es siempre relativa, pudiéndose hablar de mayor o menor autonomía, nunca -en el caso de los centros educativos- de autonomía total. Como término que arrastra una ambigüedad constitutiva, es preciso inscribirlo tanto en la lógica propiamente pedagógica, como en las matrices ideológicas de los discursos que la proclaman. Singularmente, es preciso cuestionar la inicial seducción que despierta, mostrando su función política en la regulación del servicio educativo. Además, se debe distinguir la "autonomía", como capacidad de los agentes educativos -centros, profesores, alumnos y familias- para tomar decisiones propias, de la "descentralización", como distribución territorial del poder o transferencia de competencias en educación.

Por otra parte, la autonomía no es un fin en sí mismo, sino un medio a disposición de los centros para su propio desarrollo, en orden a prestar un mejor servicio público de educación. Como tal, no basta decretarla, pues no preexiste a la acción de los sujetos, sino que es asunto de crear las condiciones para que cada centro pueda, en un largo proceso, "construir" organizativamente su autonomía. Tanto la autonomía como la descentralización son fenómenos siempre graduales, por lo que manifiestan una heterogeneidad en las formas y prácticas específicas que adopta en cada país ².

² Se puede ver, entre otros, el número monográfico "Autonomía de los centros educativos" de la *Revista de Educación*, núm. 333 (enero-abril), págs. 7-219, con la participación de Marie Duru-Bellat, Denis Meuret, João Barroso, Angela Martini, Cl. Marques Cardoso, Claudio Almonacid, Antonio Bolívar y Mariano Narodowski. El número combina los marcos teóricos con los análisis de las políticas educativas de Francia, España, Portugal, Italia, y Sudamérica, en comparación con las anglosajonas (Estados Unidos e Inglaterra).

1. LA AUTONOMÍA COMO DISCURSO Y NUEVAS FORMAS DE REGULACIÓN

La autonomía como discurso despierta, de entrada, una seducción, al interpelar deseos básicos de mayor libertad, máxime en países de tradición centralista, como el nuestro. Ser más "libres" con respecto a la Administración en el puesto de trabajo, o a la hora de elegir la escuela para los hijos, es siempre bien acogido. Además, como el de la colaboración o la calidad, a los que a menudo va asociado, dentro de las nuevas formas de regulación o "gobernanza", funciona como un *discurso moral(ista)*, apelando a que la responsabilidad del buen funcionamiento de los centros escolares depende, primariamente, de ellos mismos, induciéndolos a que sean más productivos, por lo que —al final— el fracaso o no consecución de los efectos deseados será imputado a los propios agentes. Si un control burocrático del currículum y enseñanza no lleva muy lejos, las apelaciones de autonomía pretenden inducir al compromiso de los agentes educativos, posibilitar la gestión y toma de decisiones más oportunas, adecuar el currículum a cada contexto o los métodos de enseñanza más adecuados.

Todas las grandes leyes educativas, paradójicamente de modo similar, han formulado declaraciones formales sobre proclamas de autonomía ³. Por la ambigüedad constitutiva que arrastra el término, será preciso delimitar en cada caso la matriz ideológica a la que pertenece, así como –en una lógica propiamente pedagógica– los nuevos modos de regulación y capacidades a centros y profesores que haya podido promover. En esta, como en otras cuestiones, no siempre decir es hacer, pues la capacidad performativa del discurso puede ser de grado cero, como diría Roland Barthes. Dado que la autonomía es un concepto construido social y políticamente en cada centro escolar, como ha defendido Barroso (1997, 2004), las declaraciones formales de autonomía no la crean, aun cuando pueden favorecer o no su desarrollo. Será la creación de

³ Así, se puede constatar, en los siguientes artículos legislativos. La LGE (1970) declaraba (art. 56): "Los centros docentes gozarán de la autonomía necesaria para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración". Por su parte, la LOGSE (1990), en su artículo 57.4, enunciaba: "Las Administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favorecerán y estimularán el trabajo en equipo de los profesores" (art. 57.4). Finalmente, la LOCE, en términos paralelos a los anteriores, formula (art. 67): "Los centros docentes dispondrán de la necesaria autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica para favorecer la mejora continua de la educación. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, fomentarán esta autonomía y estimularán el trabajo en equipo de los profesores". Algo similar recoge, por su parte, la LOE en su artículo 120.1.

condiciones oportunas las que posibiliten, mejor o peor, capacitar a los centros escolares a construir, en distintos grados de desarrollo (nunca homogéneamente), su autonomía para un mejor servicio público de la educación. De ahí la paradoja, como declara un conocedor en la práctica del asunto (Sarasúa, 2007), mientras las administraciones han legislado y desarrollado normativa al respecto, a veces a través de grandes declaraciones, "la situación real de nuestras instituciones educativas es muy diferente. Podemos decir que los centros tienen y asumen, de hecho, muy poca autonomía" (pág. 8).

Una hipótesis sugerente de partida es que el Estado, en unos tiempos de debilidad para imponer normas, se ve forzado a recurrir al discurso de la "autonomía" para justificar su gobierno de la educación. Hans Weiler desarrolló la tesis, con amplio eco, siguiendo los análisis de Habermas sobre los problemas de legitimación en el capitalismo tardío de que, ante los problemas de legitimación de la intervención centralista del Estado en educación, la descentralización podía desempeñar el papel de un instrumento atractivo tanto para la gestión de conflictos como para obtener una legitimación compensatoria. La paradoja fundamental del Estado moderno estaría en que, para mantener el control, adopta estrategias centralizadas que le hacen perder la legitimidad y, para incrementar o compensar la legitimidad, tiene que adoptar medidas descentralizadoras que le hacen perder el control efectivo:

"Si es verdad que la descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad, el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia" (Weiler, 1996, pág. 224).

La autonomía se emplea, pues, como un dispositivo de "compensación" de legitimidad del Estado moderno. Por tanto, no se trata sólo de que la autonomía haya quedado en discurso retórico, sin traducirse debidamente a la práctica, algo común –por lo demás– a toda reforma educativa (Bolívar y Rodríguez Diéguez, 2002), sino que forma ya parte de los dispositivos mismos de construcción del discurso de las políticas educativas actuales, lo que explicaría que pueda ser utilizado –sin mayores problemas– por políticas educativas de muy distinto signo ideológico. Es común que, al tiempo que se apela a dar mayor autonomía, se incrementan las regulaciones, en normativas de rango menor, de la vida cotidiana de los centros.

El concepto de "regulación", común en la literatura francesa y anglosajona sobre el tema, expresa el proceso de articulación y producción de nor-

mas o reglas de juego en una organización, que orientan la conducta de los actores (Maroy y Dupriez, 2000). Puede haber una regulación normativa (o reglamentación) por parte del Estado y una regulación del propio sistema, en muchos casos a partir de la primera. De este modo, puede servir para describir dos tipos de fenómenos diferenciados, pero interdependientes, como dice Barroso (2006: 12), tanto "los modos como son producidas y aplicadas las reglas que orientan la acción de los actores, como los modos como esos mismos actores se las apropian o las transforman". Así, además de una regulación centralizada por el Estado, cabe un corporativismo del profesorado, o por los consumidores (en este caso familias) en un casi mercado educativo. Dentro de este marco, la creciente descentralización y autonomía a los centros educativos responde a nuevos modos de regulación estatal para, en unos casos, recentralizar la autonomía mediante un rendimiento de cuentas, en otros cederlo a los padres de alumnos, mediante elección de centro. En una combinación conjunta, como en el caso inglés, hay un rendimiento público de cuentas para ponerlo a disposición como criterio de la elección de centros por las familias.

Revisando lo que ha sucedido con los nuevos discursos sobre la autonomía, observamos que, en lugar de haber primado una lógica propiamente pedagógica, se ha quedado en un nuevo modo de gestión, que transfiere -responsabilizando— al centro escolar determinadas competencias, respondiendo -en último extremo- a una tendencia neoliberal, en un momento de crisis de los servicios públicos (Duru-Bellat y Meuret, 2001). En lugar de haber sido un medio para potenciar la apropiación (cogestión) de la educación por sus respectivas comunidades, en los mejores realizaciones, se ha quedado -más bien- un medio para que los centros pudieran ofrecer diferentes proyectos educativos a elegir por los potenciales clientes. De este modo, la hegemonía que el discurso sobre la autonomía ha tenido en las pasadas décadas, está cediendo su lugar al rendimiento de cuentas, evaluación por resultados o competencia intercentros (Ranson, 2003; Elmore, 2003). Vaciados o agotados los efectos del discurso de la autonomía o de la gestión basada en la escuela, son otros aires de eficacia, rendimiento o calidad los que recorren las políticas educativas occidentales.

En su momento (Bolívar, 1995) propuse acudir, en un sentido particular, al término foucaultiano de "práctica discursiva" para comprender el tema. Habría, así, determinadas reglas y condiciones materiales que hacen posible elaborar el discurso sobre la autonomía por políticas educativas con bases ideológicas dispares. Más que explicar, entonces, los discursos de la autonomía por relación a objetos materializados, se trata de "definir estos objetos refiriéndolos al conjunto de reglas que permiten formarlos como objetos de un discurso [...], como prácticas que forman sistemáticamente los

objetos de que hablan" (Foucault, 1970, págs. 78-81). Tales prácticas discursivas producen el objeto acerca del que hablan, fijando un "régimen de verdad" que hace funcionar un tipo de discurso, con unos procedimientos y sistemas de poder que lo generan y sostienen, a la vez que induce y prorroga otros efectos de poder. Cual nueva "jaula de hierro" weberiana se trata, pues, de un nuevo dispositivo, al final de la modernidad, para la gobernación de la educación. Una práctica discursiva se configura, así, como una retórica política al crear expectativas que, luego, en la práctica no generan los cambios esperados; por un conjunto de estrategias y tácticas que transitoriamente —al menos— contribuyen, de este modo, a dar credibilidad a las reformas (Popkewitz, 1994).

Por lo demás, así como los actores educativos hacen su propia reconstrucción práctica de la autonomía, sus voces operan —a su modo— la "deconstrucción" de los discursos sobre la autonomía y descentralización (Morgado, 2000; Pereyra, 2002), en los espacios propios de construcción, como son las aulas y los centros. En unas entrevistas, un profesor la deconstruye de este modo: "la autonomía de los centros está en leyes, está en papeles, pero en la realidad, ciertamente, no existe". Por su parte, nos dice un director: "la normativa y la Administración dejan muy poco margen de actuación al director, le dan muchas cosas atadas desde arriba, desde los horarios, los cupos de profesores, el funcionamiento del centro, una serie de cuestiones. La pequeña autonomía que actualmente le queda, no tiene una valoración sistemática. [...] Le viene todo marcado o dado, no tiene ninguna autonomía; al carecer de autonomía en los centros, el poder que tienen es bastante limitado".

2. CARÁCTER PROBLEMÁTICO DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR: TENSIONES Y DILEMAS

Una política educativa fuertemente centralista de prescribir y gestionar cambios en España ha llevado poco lejos: al tiempo que desprofesionaliza al personal docente, impide la emergencia de procesos generadores de innovaciones. De ahí que las declaraciones de autonomía han presentado un *rostro positivo* de tomar el centro escolar como la base de la mejora, posibilitar la toma de decisiones por los propios agentes, aumentar la participación de padres y profesores, al tiempo que incardinarse en el medio y contexto cultural o –incluso– incrementar la eficacia en la gestión de los centros públicos. Sin embargo, en nuestra actual coyuntura social, la legítima aspiración al autogobierno de los centros escolares, mezclada con la tendencia neoconservadora a introducir mecanismos de desregulación y competencia entre los centros escolares, puede dar lugar a diferenciar institucionalmente la oferta pública de educación (Smyth, 2001; Gómez Llorente, 2006).

En el fondo, el asunto es cómo organizar el funcionamiento de los centros para provocar la mejora escolar, meta irrenunciable de cualquier sistema educativo. Nos encontramos con el dilema de actuar por *regulación y presión normativa* (falta de autonomía) o dando mayores grados de autonomía que, por un lado, puedan provocar el compromiso e *implicación interna* y, por otro, el rendimiento de cuentas. Si bien sabemos que una política *intensificadora* puede inhibir los esfuerzos de mejora del profesorado y del centro, perdiendo el potencial de sinergia que debía tener; tampoco cabe confiar sin más en las iniciativas y procesos de todo el profesorado. Esto último, si bien debe ser potenciado por las instancias centrales, no puede ser presupuesto. La autonomía suele tener —en contrapartida— un control por resultados (ya sea rendimiento de cuentas público o por la elección y preferencia de los clientes).

2.1. La autonomía escolar: entre el mercado y la mejora interna

De ahí que el incremento de autonomía de las escuelas no sea sólo una medida técnica de racionalización o modernización de la gestión escolar. Más prioritariamente, es una medida política, que se inscribe en un campo más amplio de una nueva gestión pública de la educación ⁴. Por eso, la autonomía de los centros educativos tiene dos bases distintas o propósitos que la guían:

- a) Orientación neoliberal: discursos y prácticas que conducen a transferir a la escuela modos de gestión privados. Así, en la última década han proliferado numerosos modelos posburocráticos, que se transfieren de la gestión privada a las políticas públicas, a los que se ha dado en llamar nueva gestión pública ("new public management");
- b) Orientación pedagógica: aquellos otros que pretenden potenciar la capacidad de los centros para desarrollarse y responder mejor a las demandas de su entorno. A las motivaciones de incrementar la eficacia se unen, desde otra lógica, los motivos de reprofesionalización del cuerpo docente así como una democratización de la toma de decisiones.

⁴ Barroso y Viseu (2003) señalan que "la emergencia de una lógica de mercado en los procesos de regulación de las políticas públicas, con particular relevancia en educación, constituye un fenómeno persistente que se desarrolla a escala global y que acompaña a la crisis del Estado de Bienestar y de sus formas de gobierno, en particular en las últimas décadas del siglo XX. La coexistencia, temporal y espacial, de estos dos procesos hace que, muchas veces, el cambio se resuma en un simple paso (o elección) entre la regulación por el Estado y la regulación por el mercado" (pág. 898).

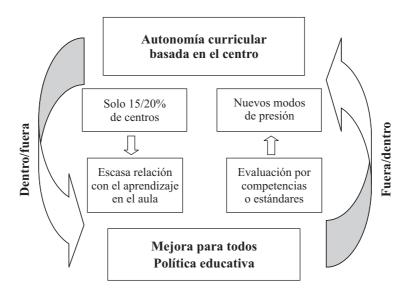
Algunas de las revisiones realizadas en los últimos años sobre lo que ha dado de sí la gestión basada en la escuela han puesto de manifiesto (Leithwood y Menzies, 1998; Fullan y Watson, 2000) cómo, en altos porcentajes, no se han encontrado impactos medianamente significativos en el aprendizaje de los alumnos. En muchos casos ha quedado como una forma de delegación administrativa o curricular a la dirección del centro. Usada como medio para implementar más eficazmente determinadas reformas tomadas a nivel central, no ha logrado incrementar por sí misma la calidad educativa, al no haber incidido en la propia cultura organizativa escolar. Si la adopción de un sistema de decisiones basado en la escuela puede ser una condición necesaria para iniciar un proceso de mejora, no es suficiente para ofrecer más altos niveles de aprendizaje para todos. A menos que la gestión autónoma se dirija a la mejora de la enseñanza y de los niveles de aprendizaje de los alumnos, unida a configurar el centro con una cultura de investigación y mejora de lo que se hace, la descentralización o autonomía de los centros tendrá pocos efectos en la mejora (Briggs y Wohlstetter, 2003).

Por otro, no basta una autonomía, como incremento de la capacidad de toma de decisiones a nivel de escuela, para implicar a los agentes en la toma de decisiones, en el compromiso colectivo y en el aprendizaje de la organización. Es una expectativa poco realista creer que la descentralización provoque por sí misma una mejora institucional de la acción educativa. Calhoum y Joyce (1998, pág. 1293) calculan que "sólo sobre un diez por ciento de las escuelas han tenido capacidad para generar iniciativas que hayan cambiado sustantivamente las dimensiones curricular, instructiva y tecnológica de la escuela". Transferir la mejora a las iniciativas de la propia escuela no es, pues, una panacea. Conduce poco lejos decretar una autonomía, sin poner los medios para que puedan construir su autonomía.

2.2. Nuevo papel de la política educativa para apoyar la autonomía

Por eso, potenciar la construcción de proyectos propios de centro no supone que la política educativa no tenga un papel clave en estimular las dinámicas endógenas de cada centro, ya sea mediante proyectos-contrato de autonomía, ya –sobre todo– por su apoyo decidido para que cada centro construya su propia capacidad de desarrollo y mejora. En consecuencia, prácticamente, cabe entenderla como la creación de dispositivos, competencias, apoyos y medios que permitan que los centros escolares, en conjunción con su entorno local, puedan construir su propio espacio de desarrollo, en función de unos objetivos asumidos colegiadamente, y un proyecto –si es posible– contratado con la administración o comunidad. Sólo de este modo, el desarrollo interno de los centros puede ser un camino que permita recons-

truir seriamente nuestros centros y educación. La autonomía también se aprende, sentencia Barroso (2004). Además de necesitar recursos humanos y materiales, comporta una concepción de la formación e innovación centrada en la escuela, una determinada concepción de los profesores como profesionales reflexivos, que comparten conocimientos en sus contextos naturales de trabajo, y exige ir rediseñando el centro como comunidad de aprendizaje para los alumnos, los profesores y la propia escuela como institución.



Si las políticas lineales de imposición burocrática están ya definitivamente desacreditadas por la práctica e investigación educativas, esto no significa que la política educativa no tenga un alto papel que jugar. En un contexto de retraimiento del papel de la Administración educativa para, en función de descentralización y autonomía (unido a la ideología neoliberal en auge), cederlo a los clientes o a los propios centros, no es menos política lo que se precisa, sino más y mejor política. Aprendiendo del conocimiento acumulado de los fracasos, es preciso reinventar la política habitual en una "nueva" política, que dice en un clarificador planteamiento Darling-Hammond (2001), informada por el conocimiento de cómo las escuelas mejoran y, a la vez, capaz de movilizar las energías de los centros y coordinar los distintos componentes del sistema. En lugar de la amenaza de una regulación mercantil por los clientes (mediante evaluaciones de escuelas y publicación de "ranking"), defendemos, por contrario, un papel de la acción pública como actor de primer orden.

Por otra parte, la "nueva cuestión social" actualmente es que nos encontramos con una mayoría con diferencias, pero integrada socialmente; y, por otro, un grupo de alrededor de un tercio (dependiendo de lugares) con graves riesgos de exclusión y vulnerabilidad social. Cuando los centros escolares reciben mayoritariamente a esta población también tienen riesgo de convertirse en centros guetos. Asegurar una equidad mínima de la ciudadanía en la educación requiere la intervención activa de políticas públicas que puedan compensar la desigualdad de origen. Garantizar el derecho a la educación a esta población significa poner los medios para que no abandonen la escolaridad obligatoria sin haber adquirido aquellas competencias básicas que le permitan integrarse en la vida social y laboral.

A su vez, desde otra mirada, como ejemplifica la *figura*, es dificil imaginar cómo el sistema educativo puede garantizar el *derecho de aprender para todos* o, lo que es lo mismo, una "educación democrática", si no se fijan unas metas o estándares (por ejemplo, niveles de dominio de "competencias básicas") a alcanzar y no hay arbitrados dispositivos para garantizar que los centros den cuentas de la educación ofrecida. Otro asunto es cómo hacerlo, para que no quede en una estrategia de amenazar a las escuelas fracasadas ni caer en una estandarización para la elección de los clientes, sino en formas que potencien la mejora con los recursos oportunos. Por eso, un factor crítico del éxito es la adecuada combinación de serias exigencias externas con dispositivos que desarrollan la capacidad interna.

Las tensiones y dilemas que atraviesan la autonomía de los centros educativos son grandes: posible incremento de desigualdad entre centros, pérdida de homogeneidad del sistema, desregulación de la educación como servicio público, etc. Desde una mirada en exceso moderna, advertía Gómez Llorente (2006), hay un riesgo de privatización encubierta, pues "tras el principio de autonomía pueden esconderse efectos corrosivos para la escuela pública que, de forma inadvertida, se somete a intereses y modelos de conducción privados. Esta treta se produce en tres direcciones simultáneas y complementarias entre sí: la privatización del currículo, la mercantilización del sistema escolar y la gestión gerencial" (pág. 92). No obstante, del otro lado, las políticas educativas fuertemente centralizadas se han agotado políticamente en gran parte de los países, sobre todo como propuestas de cambio y mejora de la educación. En este contexto, nos vemos situados, entre favorecer y potenciar la autonomía de los centros, y velar por los potenciales peligros que amenazan su puesta en práctica.

Beck y Lau (2005) señalaban que, mientras que la lógica de acción dominante en la primera modernidad era el principio dualista de "uno o lo otro" (eligiendo una de las alternativas, cuyos límites están delimitados), en la se-

gunda modernidad es reemplazado por el principio de "uno y otro" (por ejemplo, descentralización y centralización). Quizas sea adecuado pensar que las alternativas mantenidas hasta hace poco (centralismo versus autonomía, presión vs. compromiso, calidad vs. equidad, etc.) se han disuelto; pensando actualmente que la verdad no está en uno de los extremos, sino que –como ya aconsejaba Aristóteles— "la virtud está en medio" y, especialmente, en que haya una coherencia y equilibrio entre los distintos elementos del sistema, de modo que el cambio sea sostenible. Por eso, uno de los mejores expertos en cambio educativo, de modo parecido, señala la conclusión paradójica de que "las unidades centrales y locales se necesitan mutuamente. No se puede avanzar si dominan unas u otras. Lo que se necesita es una nueva relación bilateral de presión, apoyo y negociación continua, es decir, una influencia simultánea de arriba abajo y de abajo arriba" (Fullan, 2002, pág. 52).

3. DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EN ESPAÑA

De entrada, tres hechos, al menos, condicionan la autonomía escolar en España:

- 1. Partimos, como herencia afrancesada, de una larga *tradición centralista*, donde no han existido propiamente "centros educativos", sino establecimientos de enseñanza que "distribuyen" programas o currículos determinados en instancias administrativas o territoriales superiores. Dentro de esta pesada tradición, que ha creado una "cultura" escolar en la propia Administración y centros escolares, se ha ido generando una *colonización jurídica*, por regulaciones normativas, de la mayor parte de ámbitos de la vida escolar, dando como resultado una acción docente rutinizada, con los consiguientes procesos de desprofesionalización. Una tendencia homogeneizadora, tan fuerte, no favorece el desarrollo de proyectos propios.
- 2. En segundo lugar, un cosa ha sido la "descentralización" política y educativa, como distribución territorial del poder o *transferencia de competencias* en educación a las Comunidades Autónomas, y otra la "autonomía escolar" como capacidad de los agentes educativos —centros y profesores— para tomar decisiones propias. Las máximas cotas en el primero pueden no tener efectos en el segundo.
- 3. Por último, la provisión de la educación no ha sido en exclusiva estatal, obligando a financiar a la *enseñanza privada*, encontrándonos

con una doble red (estatal y privada), en la que la ciudadanía y clientes pueden elegir entre unos y otros, lo que aboca a un potencial (y creciente) mercado educativo. Mientras a nivel general suele ser un tercio de privada, en determinadas capitales está llegando a la mitad de pública y mitad de privada.

El tema de la autonomía escolar ha estado sometido a diversos vaivenes según las distintas prioridades, olas o vientos que corrían en cada momento. Así, si con motivo de la LOGSE se centró en el desarrollo curricular propio que debían hacer los centros a través de Proyectos educativos y Proyectos curriculares, posteriormente, a partir de 1993, con motivo del giro que conduce a la LOPEG, se aboga por una autonomía en la gestión de los centros escolares unido a la evaluación (interna y externa) de los centros como medio para incrementar la calidad, que abocarán, pasando por los planes de mejora y gestión de calidad, a las perspectivas en que se quiso mover la LOCE, donde se recentralizaban la política educativa y, en cualquier caso, la autonomía de los centros se subordinaba a la mejora en los resultados conseguidos. Por último, la LOE, en coherencia con tendencias internacionales, por un lado incrementa la autonomía, por otro avanza en rendimiento de cuentas público, para garantizar una equidad de la ciudadanía en la adquisición de las competencias básicas.

En conjunto, con una mirada retrospectiva, se puede afirmar que la autonomía escolar ha quedado más como una autonomía decretada que construida, con una función de "legitimación compensatoria" que dice Weiler, cuando no meramente retórica ⁵. La autonomía de los centros escolares, sin embargo, tiene muy diversas dimensiones (Levacic, 1995; McGinn y Welsh, 1999): organización del centro, gestión del personal, gestión de recursos, relaciones externas del centro, planificación, estructura y currículo. Limitado para abarcarlas todas, en la revisión crítica que realizo a continuación, me voy a concentrar en la autonomía para planificar y desarrollar el currículum, refiriéndome a las restantes sólo en cuanto afecten a ésta.

⁵ Algunos análisis interesantes se pueden ver, entre otros, en los ensayos recogidos en: GAIRÍN, Joaquín (coord.) (2005). La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema? Madrid: Praxis.

BARDISA, Teresa (2002). "La régulation interne de l'autonomie des établissements scolaires en Espagne". En Y. Dutercq (dir.). Comment peut-on administrer l'école? Pour une approche politique de l'administration de l'éducation. Paris: PUF.

GONZÁLEZ FARACO, J. C. y SEVILLA, D. (2003). "L'histoire brûlante d'un parcours politique inachevé: la gestion des établissements scolaires espagnols". *Revue Internationale d'Éducation Sevrès*, n. 32.

ESTRUCH, J. (2006). "Autonomía escolar ¿para qué?". *Cuadernos de Pedagogia*, 362, 104-108.

3.1. La descentralización a las autonomías no significa mayor autonomía de los centros

El proceso de descentralización política y educativa a las Comunidades autónomas se ha conjuntado en España con las declaraciones de autonomía de los centros educativos, lo que ha planteado especiales problemas. En primer lugar de tipo conceptual, la descentralización es la transferencia de competencias de un poder central a la periferia para poder tomar decisiones en determinados ámbitos, al tiempo que se adquiere responsabilidad para desarrollar los cometidos y tareas asignadas. En su estudio, Hanson (1997) distingue las siguientes formas básicas de descentralización: desconcentración (transferencia de tareas y cometidos, pero no de autoridad), delegación (transferencia de autoridad y cometidos, pero puede ser retirada a discreción del que delega), devolución o traspaso (transferencia permanente de autoridad a una unidad, que puede actuar de modo independiente o libre), desregulación (falta de decisiones a nivel central, lo que lleva a su asunción por las organizaciones), y privatización (transferencia de responsabilidad y recursos del sector público a instituciones del sector privado).

En el proceso de transferencia desde unas instancias a otras, se puede distinguir (McGinn y Welsh, 1999), además del gobierno central, tres niveles: las Comunidades autónomas, las provincias, comarcas y municipios, y los centros educativos. Precisamente Mark Hanson (2000) ha hecho un amplio estudio histórico de los procesos de descentralización educativa en España, en el que no vamos a entrar aquí ⁶. En España no se ha producido ni una comarcalización ni tampoco una municipalización de la educación (Sevilla, 1996), por lo que, a falta de distritos escolares, han sido las Comunidades Autónomas las que han asumido la gestión de la educación. Al respecto, en el estudio de Subirats y otros (2002) se afirma que "el centralismo del Estado preconstitucional antes, y la incomprensible voracidad centralizadora de las Comunidades Autónomas ahora, han obstaculizado y siguen impidiendo la descentralización en la Administración Local, [por lo que] el gra-

Algunos análisis relevantes en ESCUDERO, J. M. (1994). "El desarrollo del currículum por los centros de España: un balance todavía provisional pero ya necesario". Revista de Educación, 304, 113-145; y GIMENO SACRISTÁN, J. (1994). "La desregulación del currículum y la autonomía de los centros escolares". Signos, 5 (13), 4-20, y, en versión revisada, (1997). "Curriculum deregulating practica: towards the loss of educational sense". Curriculum Studies, 5 (3), 343-367. También, ANGULO, J. F. (1998). Comprender la gestión de la autonomía de los centros escolares. Memoria de investigación inédita. CIDE-Universidad de Cádiz. CONTRERAS, J. (1997). La autonomía profesional del profesorado. Madrid: Morata. Y SALGÜERO, M. (1997) Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos. Barcelona: Ariel.

do actual de competencias de los municipios y demás entidades locales, en materia de educación, es totalmente insuficiente y no llega a satisfacer el principio de autonomía local" (págs. 185 y 196).

Transferidas o no las competencias en educación, desde la mirada de la autonomía, nos importa, por un lado, en qué medida ha contribuido, paralelamente, a potenciar la toma de decisiones por el centro o, más específicamente, a un "desarrollo curricular basado en la escuela", a construir centros con proyectos propios. Por otro, si al asumir las Comunidades las nuevas competencias pueda suponer, como mayoritariamente ha ocurrido, que funcionen en relación con las escuelas como el antiguo gobierno estatal, convirtiéndose en nuevas instancias centralizadas. Así, Antonio Viñao (1994) habló, con razón, del paso desde "un monocentrismo o centralismo unitario a un policentrismo". Por su parte, Manuel de Puelles (2002, págs.152-3) lo ha calificado de "neocentralización", señalando la paradoja de que "las comunidades autónomas han tendido a acentuar la centralización de su organización aplicando en algunos casos unas políticas más centralizadoras que las efectuadas en el pasado por el propio ministerio. [...] Las entidades locales y los centros docentes continúan marginados de este amplio proceso comenzado en 1978".

La autonomía supone, entonces, la capacidad con que cuenta un centro para tomar decisiones por sí mismo. Sin embargo, cuando la descentralización educativa se produce sólo a nivel de transferencia de competencias desde el Estado a las Comunidades autónomas, puede dar lugar, como de hecho ha sucedido, a una dinámica aún mayor de regulación normativa que viene a impedir la autonomía de los centros. Se puede poner como buen ejemplo lo que sucedió con el currículum "abierto y flexible" en sus enseñanzas mínimas a nivel estatal y "cerrado" a nivel de administración autonómica, no sólo en su diseño sino en la regulación y control de materiales y libros de texto.

En esta regulación de la educación, un poder central toma las decisiones o, en otros casos, delega en los centros determinadas competencias, correspondiendo a los centros la responsabilidad en su implementación. Ello suele dar lugar, por parte de los centros, a una cierta resistencia a asumir las nuevas tareas y, por parte del poder central, a dirigir el proceso con medidas de ambos tipos, con los consiguientes dilemas y paradojas, cuando no a tomar medidas centralizadoras (evaluación por estándares o competencias del currículum o los centros). Como bien comenta Antonio Portela (2003, pág. 82), "ello no necesariamente entraña un cambio suficientemente relevante en la distribución del poder entre el centro y la periferia, porque decisiones centrales siguen estando centralizadas en niveles centrales y lo que básicamente se hace es trasladar conflictos y problemas desde los mismos

hacia niveles periféricos, con la consiguiente contribución que estas circunstancias pueden prestar a la legitimación y consolidación de la autoridad de los primeros".

3.2. Autonomía en el diseño y desarrollo del currículum

La LOGSE quiso recuperar el espacio del protagonismo de los centros en la toma de decisiones y, especialmente, en el desarrollo del currículum, rompiendo con la larga cultura de dependencia administrativa. Por un lado debía dar respuesta a establecer un currículum común en un contexto de descentralización educativa mediante la distinción de un currículum de enseñanzas mínimas a completar por cada Comunidad Autónoma. Por otro, frente a la doble estrategia política de desarrollo curricular (centralista o basada en el centro), la LOGSE optaba por hacer una dificil síntesis, con la distinción de niveles en cascada: un nivel prescriptivo, cerrado, y un nivel de decisión del Centro (Proyecto Curricular de Centro), abierto. Bastaba acentuar el primero para dar al traste con la autonomía proclamada a nivel de diseño, aun cuando –además– en último extremo se juegue en el modo de gestionar el desarrollo del currículum y en los apoyos prestados para hacerla efectiva.

De los llamados tres niveles de concreción del currículum (Administración educativa, centro y aula), la novedad estaba en el segundo, por lo que es preciso preguntarse si realmente se ha potenciado que tenga un lugar propio. Juzgando en retrospectiva, en conjunto, la referida pesada tradición gerencialista, inscrustrada en la cultura organizativa de la "nueva" Administración, hizo echar a perder parte de las mejores intenciones. Por un lado, un exceso de normativismo vino a encorsetar, cuando no a juridificar, la vida de los centros, la acción de los equipos directivos y el propio trabajo del profesorado. Los Reglamentos Orgánicos de los Centros y, en mayor grado, la normativa de comienzo de curso, ya fueran promulgados por el Gobierno central o por los autonómicos ⁷, se redactaron y publicaron como si todos los centros fueran iguales, estuvieran situados extraterritorialmente y no tuvieran en cuenta los contextos sociofamiliares de su alumnado.

Así, como ejemplo, en un Informe sobre el tema en Cataluña se decía: "El marco normativo general que regula la propuesta curricular es razonablemente permisivo. Sin embargo, las regulaciones específicas, las resoluciones e instrucciones de carácter más preciso que desarrollan los preceptos generales limitan mucho la autonomía curricular. Más concretamente: las instrucciones de comienzo de curso son muy restrictivas y pueden condicionar la libertad para diseñar y desarrollar el currículum de una manera peculiar, según la realidad de cada centro" (Antúnez, 2002).

Por su parte, en cuanto al desarrollo de Proyectos de Centro propios, se dieron normativas y fue percibido por los agentes educativos, como que la tarea de planificar era un mero procedimiento, con reglas determinadas y formatos estipulados, que abocó a la escritura de un documento de carácter más o menos burocrático. No se percibió que, en lugar de hacer –a requerimiento administrativo- un Proyecto de Centro como mero documento, se trataba de realizar de la acción del centro, y de sus unidades organizativas básicas (Equipos y Departamentos), en coordinación, un provecto conjunto de educación. De ese modo, se dio a entender que "tener un proyecto" es haber cumplimentado el procedimiento (plan de acción, documento, programas, etc.) y no tanto los procesos de trabajo en marcha. En fin, si de asegurar su cumplimiento se trataba, la normativa dictada con una finalidad burocrático/gerencial reguló tanto los formatos y tiempos, pero impidió que llegaran a estar inmersos en el propio proceso de desarrollo de la escuela. La "lógica del proyecto" se opone, justamente, a la "lógica del mandato", como ha analizado Perrenoud (2001).

Hemos descrito en otro lugar (Bolívar y Rodríguez Diéguez, 2002, págs. 95-99) en qué grado no basta declarar que el modelo curricular es "abierto y flexible", como entonces se repetía hasta convertirse en un lema retórico, cuando la autonomía no se juega sólo en el diseño, sino en el modo de gestionar el desarrollo curricular, lo que exigía hacer cambios estructurales (organizativos y laborales) que dieran lugar a un nuevo ejercicio de la profesionalidad docente. No realizados éstos, se fue exigiendo la misma estructura curricular (por ejemplo, en libros de texto), lo que motivó, junto a otros factores de miedo ante la posible pérdida de control, que cada vez se fuera cerrando, si es que no lo estaba en su diseño. Si "abierto" se interpreta como que los profesores pueden autónoma e individualmente adaptar el currículum oficial a su contexto y aula, esa libertad no es decretable sino intrínseca a la profesión docente; si se interpreta como un nuevo modo de trabajar (equipos docentes) y ámbitos sobre los que decidir, sería necesario articular nuevos espacios temporales/laborales y campos de decisión, al tiempo que dinámicas de apoyo coherentes.

Pues no se trata sólo de transferir parte del poder y autoridad a los Centros cuanto de capacitarlos para tomar por sí mismos las decisiones oportunas. Desde la política educativa se pueden "implantar" currículos, pero no llegarán a formar parte viva de los centros y a promover una mejora si no sitúan al profesorado en un papel de agente de desarrollo curricular y provocan un desarrollo organizativo interno de los centros escolares. A pesar de estos graves condicionantes externos del papel de los centros en el desarrollo curricular, cabe, como hicieron algunos centros, sin renunciar a las competencias reconocidas en el ejercicio de su autonomía, sacar todo el potencial de

desarrollo curricular por parte de equipos cohesionados, comprometidos con la mejora escolar ⁸.

En su lugar, desde una ideología conservadora, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) reafirmó el primer nivel de determinación curricular, fijado por las Administraciones Educativas ("enseñanzas comunes" a nivel de Estado y programas de asignaturas por las respectivas Comunidades Autónomas). El artículo 68.6-7 viene a ser expresión de este cambio terminológico: lo que antes se llamaba "proyecto curricular", al suprimirse el nivel del centro en la concreción curricular, pasa a denominarse "programación didáctica": "El Gobierno fijará las enseñanzas comunes, que constituyen los elementos básicos del currículo. [...] Los centros docentes desarrollarán los currículos establecidos por las Administraciones educativas mediante programaciones didácticas". De este modo, al determinar administrativamente el currículo a impartir en cada asignatura y curso, la programación didáctica queda como la única actividad planificadora a cargo del profesorado.

Abogando por una programación abierta y adaptada a la diversión, la *Ley Orgánica de Educación*, sin embargo, mantiene la supresión del llamado "proyecto curricular de centro" para integrarlo en el Proyecto educativo. Parece como si, dado que la nueva cultura curricular, que quiso introducir la LOGSE, ha quedado en gran medida como una tarea burocrática, su supresión no es más que la de un requerimiento burocrático. Con todo creo que en la LOE hay avances significativos, que antes no habían aparecido. Así quiero resaltar el apartado 4 del artículo 120, que señala:

"Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezcan las Administraciones educativas, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas".

Esto supone, por tanto, la posibilidad de intervenir activamente en el currículum y organización escolar, que las respectivas Comunidades autónomas están siguiendo ⁹ respecto la Consejería competente en materia de edu-

Unos buenos análisis se pueden ver en los trabajos de ESCUDERO, J. M. (1994). "La elaboración de proyectos de centro: una nueva tarea y responsabilidad de la escuela como organización". En J. M. Escudero y M. T. González (eds.). Escuelas y profesores: ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente? (pp. 171-219). Madrid: Ediciones Pedagógicas. Y en el capítulo: (1999). "El desarrollo del currículum por los centros". En J. M. Escudero (ed.). Diseño, desarrollo e innovación del currículum (pp. 291-319). Madrid: Síntesis.

⁹ Así el *Proyecto de Ley de Educación en Andalucía* (LEA), en su actual redacción, señala en el artículo 118.2.: "Dichos modelos de funcionamiento propios podrán

cación", de modo que permita modos de funcionamiento propios. Así la posibilidad de que tanto en Primaria como en los dos primeros cursos de Secundaria los centros pueda integrar el currículum, agrupando en ámbitos las materias que componen el currículum, es un grado considerable de autonomía en el desarrollo curricular ¹⁰.

3.3. Gestión de personal

Uno de los ámbitos donde menor grado de autonomía cuentan los centros educativos es en la gestión del personal ¹¹, lo que impide gravemente desarrollar proyectos propios. La Ley de Funcionariado impone que el profesorado se adscribe por concurso de traslados, imposibilitando, en unos casos, el compromiso con determinados proyectos; en otros, puede dar al traste con él, con la llegada (e ida) de profesores que no están implicados o comprometidos con él. En estas condiciones, dado que la construcción de proyectos propios no puede estar al arbitrio, suerte o azar del concurso de traslados, es preciso "retocar" seriamente estos aspectos. Así, en el referido Informe de Cataluña, se afirma: "se constata y se expresa de manera enfática y unánime que el concurso de traslados para la provisión de plantillas en los centros públicos, tal como está concebido actualmente, es una fórmula inadecuada que impide la autonomía institucional" (Antúnez, 2002).

Sin perjuicio de que el reclutamiento del personal docente, administrativo y auxiliar corresponda a la Administración educativa, es evidente que los centros (equipos directivos, consejos escolares) han de tener mayor capacidad en el gestión, coordinación, organización y distribución del personal docente. Es un tema delicado, donde se mezclan derechos de los funciona-

contemplar planes de trabajo, formas de organización, agrupamientos del alumnado, ampliación del horario escolar o proyectos de innovación e investigación, de acuerdo con lo que se establezca al respecto".

¹⁰ Sirva como ejemplo la Orden por la se desarrolla el currículo correspondiente a la Educación Secundaria en Andalucía (BOJA, 30 de agosto 2007), que señala (art. 5.7): "En orden a facilitar un planteamiento integrado, interdisciplinar, significativo y relevante del proceso de enseñanza aprendizaje del alumnado, las materias que componen el currículo de la educación secundaria obligatoria se podrán agrupar en ámbitos. Esta integración es especialmente relevante en los dos primeros cursos de la educación secundaria obligatoria para favorecer la transición entre las dos etapas educativas".

Ver la comparación que, al respecto, hace Enrique ROCA entre los países de la OCDE y España. Cfr. "Problemas y perspectivas en la dirección de centros en España". XXI Semana Monográfica de la Educación. Fundación Santillana (noviembre 2006). Disponible en: http://www.fundacionsantillana.org/SemanaMonográfica/XXI/Inicio.htm

rios con necesidades de los centros, pero una mayor autonomía en este ámbito "supondría una mayor intervención de los equipos directivos en la regulación del acceso de los profesores a los centros y una mayor capacidad para decidir sobre la contratación de diferentes tipos de profesionales" (Marchesi, 2003, pág. 6). En la situación actual, comenta un director, "no se puede llevar adelante una buena organización. Hablo desde la experiencia de llevar la Dirección de un centro hace año y pico. Un director de un centro del que depende, pues, un número elevado de profesores no puede, por ejemplo, modificar el horario de unos profesores para arreglar unas necesidades. ¿Por qué?, porque viene señalado hasta en la última letra el orden de prelación en la elección de horarios, etc." (037/12).

En el respeto de determinados derechos se pueden restringir los concursos, fomentar el compromiso de permanecer en un centro con proyecto propio en función del cual se acceda, primar con incentivos a los profesores que permanezcan, presentar proyectos conjuntos para zonas deprimidas culturalmente o en riesgo, con compromiso, del profesorado y la administración, de permanencia mientras dure el proyecto. Así se han hecho experiencias muy parciales de abrir la posibilidad de "proyectos educativos propios", propuestos por un equipo educativo al que se garantiza la estabilidad para su desarrollo ¹². Esto hace que se comparta de partida un mismo proyecto educativo y unas formas de actuación. Es una posibilidad que quiso abrir la LOPEG, pero que, por presiones sindicales, no pudo llegar a desarrollarse.

La LOE, al respecto, como hemos señalado antes, ha ampliado la autonomía de los centros en la gestión del personal. La Federación de Directores de Centros Públicos (FEDADI) ha pedido (mayo, 2007) a las comunidades autónomas que hagan realidad esta autonomía en los desarrollos de la ley. En concreto, piden poder adaptar el currículo escolar a las características del alumnado de cada centro, la dotación de mayores recursos allí donde el proyecto del centro lo haga necesario o formular los requisitos de titulación y capacitación para cubrir determinados puestos de la plantilla de las escuelas e institutos. Siguiendo las propuestas de las asociaciones de directores, en el Proyecto de Ley de Educación en Andalucía (LEA), los directores, además de tener competencia para tomar decisiones en cuanto a las sustituciones de las ausencias del profesorado y de ejercer la potestad disciplinaria en el personal que presta servicios en el centro, señala explícitamente (art. 125.4) que

Así, por ejemplo, en Andalucía, que conozca, se han puesto en marcha Proyectos educativos de carácter especial en centros docentes públicos Orden de 3 de junio de 2003 de convocatoria de proyectos educativos de carácter especial en centros docentes públicos (BOJA, 2 de julio). Dicha iniciativa ha proseguido a partir de entonces (vid. Orden de 2 de diciembre de 2005, BOJA del 20).

"podrán proponer requisitos de especialización y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo docentes del centro, de acuerdo con lo que a tales efectos se determine".

La autonomía decretada, sin medios para implementarla, no transforma las prácticas. Pero la salida no puede ser mantener la uniformidad forzada, poco estimulante para la mejora. Y si el problema es laboral o de recursos, no académico, se puede promover la oferta de proyectos educativos diferenciados en los públicos, debidamente justificados y evaluados, a financiar con los recursos humanos y materiales necesarios por la Administración. De este modo, se posibilita e induce a que los centros presenten un "contrato programa", como un plan de desarrollo o proyecto de centro, cuyos recursos suplementarios son apoyados por la Administración. El control de esa autonomía vendría de la mano, dice el documento referido de Fedadi, de acuerdos entre los centros y las comunidades y la necesaria evaluación del nivel de cumplimiento de los objetivos que se marquen.

Finalmente, no cabe propugnar una autonomía de los centros sin equipos directivos que lideren la dinámica del centro. El modelo de dirección y organizativo de los centros escolares españoles, establecido a partir de la LODE, reformulado por la LOPEG después, ha sufrido una grave crisis, provocando una desvertebración de los centros docentes. Este factor, indudablemente, está en la base –como causa y como efecto– de los problemas de la autonomía de los centros en España. Si bien, actualmente, el liderazgo tiende a entenderse como cualidad organizativa, distribuido entre todos los miembros, no cabe sin una dirección que impulse el proceso. Sin renunciar a recoger la opinión o intervención de los distintos sectores implicados, la tendencia creciente es a primar la profesionalidad (Bolívar, 2006b; Bolívar y Moreno, 2006).

4. POSIBILIDADES DE CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA: ESCENARIOS Y CAMINOS FUTUROS

La cuestión de la autonomía, en último extremo, conduce a si es posible organizar la educación con otra lógica no-burocrática, que posibilite capacitar a los centros educativos para su propio aprendizaje y desarrollo institucional. La lógica de tomar los centros educativos como instrumentos al servicio de las políticas educativas sólo conduce, por su resistencia a la implementación fiel, a nuevas normativas, como muestra elocuentemente lo sucedido en España justo cuando se decía promover la autonomía. No obstante, romper con la lógica moderna del servicio público uniformado y homogéneo, conduce a caminos inciertos, si no se precisan coordenadas y se delimi-

tan los senderos por los que haya de transcurrir, que eviten la atomización o fragmentación, garantizando una cohesión interna y una equidad en el servicio público (Gómez Llorente, 2006). Si unos determinados niveles de autonomía son imprescindibles para una buena gestión en el desarrollo del currículum, también se requiere una acción común de las políticas públicas. De ahí las tensiones, fragilidad intrínseca y el relativo bloqueo de las prácticas de autonomía.

Si las políticas lineales de imposición centralizada están ya definitivamente desacreditadas por la práctica e investigación educativas, esto no significa que la política educativa no tenga un alto papel que jugar. En un contexto de retraimiento del papel de la Administración educativa para, en función de descentralización y autonomía (unido a la ideología neoliberal en auge), cederlo a los clientes o a los propios centros, no es menos política lo que se precisa, sino más y mejor política. Aprendiendo del conocimiento acumulado en los fracasos, es preciso reinventar la política centralista en una "nueva" política, como dice en un clarificador planteamiento Darling-Hammond (2001), informada por el conocimiento de cómo las escuelas mejoran y, a la vez, capaz de movilizar las energías de los centros y coordinar los distintos componentes del sistema. Como reclama la misma autora, hace falta un "nuevo paradigma de enfocar la política educativa. Supondría cambiar los afanes de los políticos y administradores, obsesionados en diseñar controles, por otros que se centren en desarrollar las capacidades de las escuelas y los profesores para que sean responsables del aprendizaje y tomen en cuenta las necesidades de los estudiantes y las preocupaciones de la comunidad" (pág. 44).

Las demandas de autonomía por parte de los docentes, equipos directivos y centros son persistentes. Tres cuartos de éstos estiman (Marchesi, 2003) que debían tener autonomía para organizar la enseñanza, el funcionamiento del centro y la formación y gestión de su profesorado. Si estas demandas están presentes, habrá que pensar qué caminos debiera tomar la autonomía. Siendo legítimo —e incluso deseable— que los centros escolares demanden capacidad para configurar su propio desarrollo institucional, decretar una autonomía para todos los actores sociales, en la medida en que parten de una situación desigual, puede —de hecho— dar lugar a una redestribución social regresiva (Munín, 1999), cuando de lo que se debía tratar es de compensar progresivamente a los más desfavorecidos.

4.1. La autonomía en un cuasi-mercado educativo creciente

Una regulación, impuesta normativamente, es cada vez más difícil y presenta numerosas fracturas, están aflorando nuevas formas de regulación ¹³, ya sea por cambios en los modos de gestionar la política educativa (por ejempo, control de resultados por rendimiento de cuentas, de acuerdo con unos estándares) como por su desregulación para cederlo a reglas de mercado. El peligro latente a la hora de reclamar y conceder mayores cotas de autonomía es que, una vez que la regulación institucional por normativas sea cada vez menor, dicho control pase a los clientes, en una regulación por el mercado. En esta situación, más que una *regulación por resultados* que, a partir del caso inglés, trata de extenderse por los países europeos, cabe apostar por una *regulación por procesos*, más habitual en los sistemas educativos centralizados.

En el caso español, a partir de la LODE (1985) se ve consolidada la financiación pública de la enseñanza privada, convertida en "concertada", dando lugar en la práctica, especialmente en los grandes núcleos urbanos, a un cuasi-mercado educativo, como salida híbrida entre sistema público con regulación burocrática y libre mercado con una cierta competencia intercentros ¹⁴. De acuerdo con Whitty, Power y Halpin (1999, pág.15), las características distintivas de un *cuasimercado* en relación con un servicio público son "la separación entre comprador y proveedor y un elemento de elección del usuario entre distintos proveedores". Como tales, el Estado financia, reglamenta y regula el sistema, el sector privado –por su parte– provee y oferta el servicio en competencia con los centros públicos. En esa medida, como sucede en España, suelen comportar una combinación específica de financia-

El proyecto "Reguleducnetwork" (Cambios en los modos de regulación y producción social de desigualdades en los sistemas educativos: una comparación europea) se desarrolló en cinco países europeos (Portugal, Bélgica, Hungría, Inglaterra y Francia) ha aportado un conocimiento relevante sobre el tema. Además de numerosos artículos y del libro citado de Barroso (2006), se puede ver de MAROY, Christian (Director del Proyecto) (2006). École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris: Presses Universitaires de France.

¹⁴ Así lo confirman diversos estudios, como BONAL, X. (2002). "El balance público-privado en el sistema de enseñanza español: evolución y efectos sobre las desigualdades educativas". *Educar*, 29, 11-29; FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A., GRANELL PÉREZ, R., VILLARREAL RODRÍGUEZ, E. (2003). "Determinantes de la elección de centro educativo por parte de los padres". *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 21, 377-389; JACOTT, L. MALDONADO, A. (2006). "The Centros Concertados in Spain, Parental Demand and Implications for Equity". *European Journal of Education*, 41, 97-111; y VILLARROYA, A. (2003). "La financiación pública de la enseñanza privada no universitaria en España". *Revista de Educación*, 330, 187-204.

ción pública y elección por parte de las familias, ejerciendo ambos un control (directo o indirecto) sobre los centros (Vanderberghe, 2002). Se presenta, pues, una complementariedad entre regulación pública y mecanismos de mercado. Si ello contribuye a incrementar la eficacia o a marginalizar determinados centros públicos, es una cuestión a discutir.

Un grave problema que afecta a la autonomía de los centros, por más que se quiera ser ciego a lo que pasa 15, es que las familias han empezado a comportarse como "consumidores" de la escuela, en una especie de mercado educativo (Pérez Díaz et al., 2001). Las nuevas clases medias piden y buscan centros que puedan proporcionar un "capital escolar" diferencial para sus hijos, que les permitan competir mejor en la carrera escolar y social. En el caso francés, por no acudir a la literatura anglosajona con un contexto histórico más diferencial, Robert Ballion (1982) detectó hace años cómo las familias empezaban a adoptar estrategias de consumidores de los servicios educativos. Posteriormente (Ballion, 1991) analizó estadísticamente cómo en los medios urbanos la elección de centros de secundaria se basada en el juicio y reputación que le merecía el colegio. Por lo demás, Marie Duru-Bellat (2004) ha presentado un amplio panorama y Stephen Ball (2003) ha descrito los mecanismos, en el contexto inglés, que las clases medias emplean para conseguir ventajas en educación. La educación ha empezado a ser, para las familias, independientemente de su orientación ideológica, un bien en el que vale la pena invertir, aun cuando se exija tener derecho a que en los niveles obligatorios sea financiada por el Estado.

La elección no debiera consistir tanto en la capacidad del potencial consumidor de escoger entre varios productos (cliente), cuanto en la capacidad para participar y contribuir a construir colegiadamente el diseño del centro y tipo de educación deseado (ciudadano) para sus hijos. Pero en el contexto actual, como se manifiesta de modo creciente con múltiples signos, resulta una tarea ardua oponer una ética cívica de participación solidaria a una moral de consumidor que va unida a la libre elección de centro. En los

¹⁵ En una investigación que hemos realizado (Beltrán de Tena, Rodríguez Diéguez y otros, 2004) sobre una amplia muestra de centros y profesores (cuestionario y grupos de discusión), tanto los padres de familia como el profesorado sistemáticamente valoran de modo más alto los Centros Concertados, seguidos por los Centros Públicos de Educación Primaria y ocupando el último lugar los Centros Públicos de Educación Secundaria. De ella hemos seleccionado las voces de directivos y profesores incluidas. Más ampliamente se puede ver en la tesis doctoral de Antonio José Olmedo Reinoso: Las estrategias de elección de centro educativo en las familias de clase media. Estudio de la incidencia social en un mercado educativo local. Universidad de Granada, Facultad de Ciencias de la Educación, 2007.

nuevos dispositivos moduladores de la subjetividad, el individuo se realiza por la elección del tipo de centro, no creyendo tanto en que éstos ofrezcan modos de socialización diferenciales, cuanto un tipo de "calidad" deseado. Los derechos de los clientes se convierten en prioritarios al interés general o, mejor, se cree (ideológicamente) que el mercado y la libre competencia asegura —cual nueva "mano invisible"— la identidad entre el interés general y los intereses particulares. Lo que hasta ahora había sido el control democrático de la educación por la participación de los agentes se traslada a la elección de clientes, cuando ésta es dependiente de la posición socioeconómica, vinculada al lugar de residencia y capital cultural de partida.

Depende del modo de regulación de las estructuras organizativas del sistema escolar para que promuevan preferentemente la eficacia o la equidad. En cualquier caso, el Estado y la Administración educativa tienen que jugar un papel regulador para evitar que la autonomía pueda dar lugar a una "segmentación o pulverización del sistema educativo, cuestionando la coherencia nacional de sus principios, la equidad del servicio público o la democratización de su funcionamiento" (Barroso, 1997, pág. 30). Precisamente porque los valores de solidaridad y equidad no pueden dejarse al arbitrio de los particulares, se debe seguir siendo defendiendo la intervención de la Administración educativa que, en su primaria responsabilidad, debe preservar la equidad del servicio, en lugar de transferirla al libre juego de la oferta de los centros y demandas de los clientes.

4.2. Eficacia y calidad

El asunto es, pues, cómo conjuntar la libertad (que se rige por una lógica de eficacia) y equidad (principio de justicia) y de qué forma podrían jugar un papel en la dinamización de la escuela pública y, con ello, en la educación de la ciudadanía (Munín, 1999). La cuestión grave es si la mera eficiencia debe ser, moral y políticamente, el primer criterio a aplicar al sistema educativo, como en cualquier otro servicio público; o deben primar otros valores intrínsecos a la propia institución. Preservar el papel redistributivo del Estado exige, de acuerdo con la teoría de la justicia liberal (Rawls), una intervención activa "para los miembros menos aventajados de la sociedad", ofreciendo un servicio público de educación en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía, adoptando medidas compensadoras para los desaventajados, en lugar de la lógica mercantilista.

La educación es un bien básico que debe distribuirse con la máxima equidad posible. Victoria Camps (1996, pág. 96), en su libro sobre el malestar de la vida pública, se pregunta: "si un liberalismo progresista quiere"

defender de verdad la educación para todos, no debería dejar de pensar cuál es el procedimiento más adecuado para que tal principio se cumpla. La idea de una educación pública es revisable en sus métodos y en sus medios. No tiene por qué llevarse a cabo siempre de la misma manera, sea cual sea el contexto, los problemas y las circunstancias". Pero, si es preciso promover el dinamismo y la eficiencia que requiere todo servicio público, lo que supone también un uso eficaz de los recursos disponibles, ello no puede implicar transferir sin más mecanismos de gestión privados (Murphy, 1996). Sin duda, romper la dicotomía entre dinamismo y eficiencia versus rigidez e ineficacia del sector público, puede ser superado adoptando estrategias que contribuyan a dinamizarlo y a responder del servicio prestado. Y en este sentido, es evidente, como señala Tedesco (1995, pág. 155), "la autonomía de los establecimientos constituye una vía prometedora para acercarnos a estos objetivos, a condición de definir los mecanismos de articulación que eviten la atomización y garanticen una efectiva cohesión interna".

Si es preciso conjugar la libertad y equidad, también lo es dinamizar las instituciones educativas para conseguir la calidad demandada. Éste el problema y los caminos son variados. Aquí nos hemos cifrado a analizar, con pros y contras, el papel que en dicho territorio le cabe jugar a la autonomía de los centros. Por un lado, la autonomía y descentralización, como incremento de la capacidad de toma de decisiones a nivel de centro, parece ser una condición estructural necesaria, aunque no suficiente, para implicar a los agentes en la toma de decisiones, en el compromiso colectivo y en el aprendizaje de la organización. Por otro, cuando la escuela pública deja de ser una cuestión ideológica o de fines (un modo propio de socialización de la ciudadanía por encima de las pautas culturales particulares), el asunto se torna en una racionalidad administrativa o de los medios: qué modos (imitados de los privados) pueden hacerla funcionar mejor o más rentable.

Al respecto, impeler a que los centros educativos ofrezcan diferentes proyectos educativos (para que el producto sea diversificado), que reflejen una identidad y personalidad propias, como se argumenta desde la LOGSE, se inscribe además de una estrategia para contribuir a dinamizarlos, en la lógica romper con la uniformidad predominante en los sistemas estatales públicos de educación, posibilitando la elección entre una pluralidad de centros, generando —de esta manera— una calidad en función de su supervivencia en el mercado. La autonomía, pues, está siendo utilizada como un nuevo gerencialismo en educación, argumentando que hay que diferenciar la oferta pública (y privada) de los centros, para lo que cada centro deba tener su propio proyecto educativo, hacerlo público, y promover la mejora por competencia, ampliando las posibilidades de elección de los padres. La evaluación

externa de los centros y publicación de resultados, posibilitará la mejora de la educación por competencia para conseguir clientes.

4.3. Autonomía y evaluación

El incremento de autonomía, en los actuales modos de regulación, se encuentra vinculado a determinados dispositivos de re-centralización, principalmente por el control de resultados en la evaluación de centros y la responsabilización por los resultados 16. Las escuelas tienen autonomía para desarrollar el currículum, pero -mediante el rendimiento de cuentas (accountability) – deberán preocuparse por conseguir los estándares o competencias establecidas. Dentro de la presión por la mejora, entendida como incremento de los niveles de aprendizaje de los alumnos, el movimiento de reforma basado en estándares (standards-based Reform) está alcanzando el carácter de una nueva "ortodoxia" del cambio educativo. Paradójicamente son los sistemas más descentralizados los que están desarrollando un sentido de Estado evaluador más fuerte, como muestra ejemplarmente el caso inglés a partir de 1988. De este modo, además de informar a los padres (publicación de tablas comparativas de los centros), en un contexto descentralizado, el Estado puede ejercer una influencia sobre el control de los contenidos y niveles de consecución de los centros educativos.

La contrapartida de la autonomía es que la Administración educativa ejerce un control remoto o *a posteriori* de los contenidos y niveles de consecución de los centros educativos basado en los resultados. Por eso, a medida que el sistema se descentraliza cobra más fuerza, a modo de recentralización y mecanismo de control, la presión externa (descentralización y responsabilización de la escuelas, evaluaciones externas, elaboración de *ranking* y competencia para conseguir alumnos, etc.). Al situar, tanto por políticas educativas conservadoras como progresistas, el foco en la mejora de la *calidad de la enseñanza*, dentro de la presión por los resultados y por la consecución de determinados niveles fijados en *estándares deseables*, los mecanismos evaluadores de rendimiento de cuentas se incrementan.

La creciente cultura o *éthos* gerencialista en el sector público está conduciendo a la creación de mecanismos de control por un lado o de autorres-

Si bien la literatura sobre el asunto es abrumadora, la revista *Profesorado (Revista de Currículum y Formación del Profesorado)* ha dedicado un monográfico (7, 1-2, 2003) sobre el tema, con la edición de un importante trabajo de Richard Elmore (*Salvar la brecha entre estándares y resultados*) y el posterior comentario de los profesores Escudero, Montero Mesa y Bolívar, así como una selección bibliográfica. Disponible en: http://www.ugr.es/~recfpro

ponsabilización por otro, importando mecanismos de gestión privada que ponen el énfasis en los resultados o productos del sistema educativo, al servicio de las demandas de los clientes. Se redefine la noción de "calidad" para incorporar en la evaluación la percepción de satisfacción de los clientes (orientación al mercado). En esto ha consistido lo que se ha llamado a partir de la política de Blair, la *nueva gestión pública*.

Sin embargo, los supuestos del rendimiento de cuentas son, por desgracia, demasiado simples (Bolívar, 2006a), cuando no ingenuos: como consecuencia de los resultados (y publicidad) de las evaluaciones, los diferentes actores concernidos (por las sanciones o incentivos consiguientes) necesariamente se esforzarán por mejorar. Pero hay pocas evidencias de que el rendimiento de cuentas de centros y profesores provoque, por sí mismo, una mejora de los resultados educativos. La publicación regular de informes del rendimiento de centros, no es un mecanismo que genere la mejora. Aquellos centros que se encuentran fracasados difícilmente van a encontrar un incentivo en ver reflejada su situación en los últimos lugares y, en los restantes, si no hay creados procesos de análisis y revisión, escasa incidencia van a tener las evaluaciones externas para su mejora.

Pero, por otro lado, desarrollar y evaluar el currículum de modo autónomo, al depender de cada contexto social, puede conllevar problemas de justicia/equidad (por ejemplo, incremento de diferencias) entre los centros o servir a intereses parroquiales no defendibles con unas mínimas pretensiones de generalizabilidad. De ahí, la *necesidad de evaluaciones externas* tanto para asegurar la igualdad (misma calidad educativa) de los ciudadanos en la educación, acentuada cuando los centros gocen de un grado de descentralización y autonomía, como para aportar los recursos y apoyos necesarios a aquellos centros que no estén ofreciendo un entorno educativo parecido a otros (públicos o privados concertados) o para compensar en la medida de lo posible las desigualdades o deficiencias sociales.

Las Evaluaciones Generales de Diagnóstico, establecidas por la Ley Orgánica de Educación (LOE, arts. 21, 29 y 144), además de "obtener datos representativos, tanto del alumnado y de los centros de las Comunidades Autónomas como del conjunto del Estado", creemos deben contribuir a la equidad. Siguiendo las orientaciones de la Unión Europea, se establecen las "competencias básicas" como objeto de evaluación, en lugar de las materias o áreas, por lo que deberán concretarse (tanto para 4.º de Primaria como para 2.º de la ESO) en unos niveles de dominio, de los que se establezcan los correspondientes indicadores. Sin embargo, en el caso español, al estar prohibida la publicidad y establecimiento de ranking, las "evaluaciones diagnóstico", tras documentar la situación de los alumnos en cuanto al grado de

dominio de las competencias básicas, en una perspectiva garantista, deben generar las correspondientes dinámicas de mejora en aquellos casos que se han detectado déficits. Además de rendir cuentas socialmente, será preciso intervenir decididamente para, paralelamente, ofrecer las medidas y apoyos oportunos que los capaciten para asegurarlas a su alumnado, especialmente en aquellos contextos social, cultural y económicamente más desfavorecidos.

El escenario organizativo de la educación, diseñado por la modernidad ilustrada (red de "establecimientos" de enseñanza que, de modo uniforme, contribuyen a la identidad ciudadana), ya no es/será el mismo. Debilitado el consenso alrededor de la misión de la escuela como configuración de la identidad ciudadana y, vista la incapacidad del sistema para asegurar un funcionamiento uniforme, existe el peligro de que se pase a un escenario fragmentado, donde cada escuela es un agregado de unidades diferenciadas, y—en tal caso— al servicio de las preferencias de los usuarios/clientes. Los lemas recientes del *management* educativo apuntan a un rediseño posburocrático de los centros educativos, que los abocan a un escenario fragmentado. De este modo, el discurso pretendidamente progresista del centro escolar como unidad básica del cambio, con una cultura organizativa propia, puede—entonces—aliarse (o quedar atrapado) con un conjunto de ideologías posmodernas, en un momento de crisis del Estado del Bienestar para seguir prestando los mismos servicios públicos.

Situados, pues, entre una lógica de acción burocrática y una lógica profesional, una *gestión por proyectos* podría reforzar el papel del centro educativo como unidad estratégica de la mejora. El problema, como ya ha aparecido, es que la fuerte tradición centralista ha creado una cultura de dependencia administrativa donde el centro educativo en España es un proyecto a construir, más que una realidad dada. Esto conduce a una *paradoja*. Por esta tradición acumulada, nuestros centros educativos están fuertemente uniformados, por lo que otorgarles protagonismo en el pilotaje de la mejora supone oponerse a dicha tradición burocrática y uniformadora. Por otra, en el grave estado de desvertebración a que han llegado últimamente, delegar los esfuerzos de mejora a los propios centros, por un lado, no conduce muy lejos, al imponerse la fuerza de la inercia de un sistema burocrático y formalista. Finalmente, como ya ha aparecido antes, podría significar ceder el asunto a una lógica de regulación mercantil, en un modo de gestión contaminado por lo privado.

Si el Estado ha de seguir conservando su papel regulador de la educación para preservar –entre otros principios– la igualdad y equidad del servicio público de educación, esto no puede suponer la vuelta –ya imposible– a

La autonomía de los centros escolares

una administración burocrática o jerárquica, que impide la participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos. Pero tampoco conduce lejos, en una "nueva gestión pública", ceder su regulación a las familias en un cuasi mercado educativo. Situada, pues, la autonomía de los centros educativos en la encrucijada de un Estado centralizador que la impide y su transferencia a la sociedad civil que la acerca a elecciones privadas, su futuro se juega en la emergencia de un nuevo espacio público comunitario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTÚNEZ, S. (coord.) (2002). *Descentralización y autonomía de los centros (Sección I)*. Conferència Nacional d'Educación. Debate sobre el sistema educativo catalán. Conclusiones y propuestas. Barcelona: Generalitat de Cataluña.

BALL, S. (2003). *Class Strategies and the Education Market*. Londres: RoutledgeFalmer.

BALLION, R. (1982). Les consommateurs d'école: stratégies éducatives des familles. Paris: Stock.

BALLION, R. (1991). La bonne école: évaluation et choix du collège et du lycée. Paris: Hatier.

BARROSO, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação.

BARROSO, J. (2004). "La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués". *Revista de Educación*, núm. 333, 117-140 (enero-abril).

BARROSO, J. (org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educa- ção: Espaços, dinámicas e actores.* Lisboa: Educa-Unidade de I&D de Ciências da Educação.

BARROSO, J. y VISEU, S. (2003). "A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura". *Educação & Sociedade*, 84, 897-921 (Sept.).

BECK, U. y LAU, C. (2005). "Second modernity as a research agenda: theoretical and empirical explorations in the 'meta-change' of modern society". *The Bristish Journal of Sociology*, 56 (4), 525-557.

BELTRÁN DE TENA, R.; BOLÍVAR, A.; RODRÍGUEZ, M. J.; RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. y SÁNCHEZ, S. (2004). "Evaluación de la función directiva en centros sostenidos con fondos públicos". *Enseñanza*, vol. 22, 35-76.

BOLÍVAR, A. (1995). "La doble cara de la descentralización y la autonomía". Rev. Organización y Gestión educativa, núm. 4, 3-8.

BOLÍVAR, A. (2004). "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". *Revista de Educación*, núm. 333, 91-116 (enero-abril).

BOLÍVAR, A. (2006a). "Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna". Revista Gestão em Ação, vol. 9 (1), 37-60.

BOLÍVAR, A. (2006b). "A Liderança Educational e a Direcção Escolar em Espanha: Entre a Necessidade e a (Im)posibilidade". *Administração Educacional*, núm. 6 76-93.

BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. (2002). *Reformas y retórica. La reforma educativa de la LOGSE*. Archidona (Málaga): Ed. Aljibe.

BOLÍVAR, A. y MORENO, J. M. (2006). "Between transaction and transformation: The role of school principals as education leaders in Spain". *Journal of Educational Change*, 7 (1-2), 19-31.

BRIGGS, K. L. y WOHLSTETTER, P. (2003). "Key elements of a successfull school-based management strategy". *School Effectiveness and School Improvement*, 14 (3), 351-372.

CALHOUN, E. y JOYCE, B. (1998). "Inside-out" and "outside-in": learning from past and present school improvement paradigms". En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan y D. Hopkins (eds.). *International Handbook of Educational Change* (1286-1298). Dordrecht: Kluwer.

CAMPS, V. (1996). El malestar de la vida pública. Barcelona: Grijalbo.

DARLING-HAMMOND, L. (2001). El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos. Barcelona: Ariel.

DURU-BELLAT, M. (2004). "Debates y prácticas en materia de elección de centros escolares en los países europeos y Estados Unidos". *Revista de Educación*, 333, 41-58.

DURU-BELLAT, M. y MEURET, D. (2001). "Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: Autonomie et choix des établissements scolaires". *Revue Française de Pédagogie*, 135, 73-221.

ELMORE, R. F. (2003). "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación". *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 7 (1-2), 9-48. Revista electrónica: http://www.ugr.es/~recfpro

FOUCAULT, M. (1970). Arqueología del saber. México: Siglo XXI.

FULLAN, M. (2002). Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa. Madrid: Akal.

FULLAN, M. y WATSON, N. (2000). "School-based Management: Reconceptualizing to Improve Learning Outcomes". *School Effectiveness and School Improvement*, 11 (4), 453-473.

GÓMEZ LLORENTE, L. (2006). "El riesgo de la privatización encubierta". *Cuadernos de Pedagogía*, 362, 92-97 (noviembre).

HANSON, M. (1997). *La descentralización educacional: Problemas y desa- fios.* Perú: Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación (GTEE) del PREAL. On-line: http://www.preal.cl/hanson9.pdf

HANSON, M. (2000). Democratization and educational decentralization in Spain: A twenty Year Struggle forReform. Washington: World Bank.

LEITHWOOD, K. y MENZIES, T. (1998). "Forms and effects of school-based management: A review". *Educational Policy*, 12 (3), 325-346.

LEVACIC, R. (1995). *Local management of schools. Analysis and practice.* Buckingham: Open University Press.

MARCHESI, A. "La autonomía de los centros docentes. Riesgos, temores y posibilidades". XVIII Semana Monográfica de Educación Santillana (Madrid, 17-21 noviembre 2003). On line: http://www.fundacionsantillana.org/espanol/educacion/ponencias.htm

MARROY, C. y DUPRIEZ, V. (2000). La regulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone". *Revue Française de Pédagogie*, 130 73-87 (janvier-mars).

McGINN, N. y WELSH, T. (1999). La décentralisation dans l'éducation: pourquoi, quand, quoi et comment?. Paris: Institut International de Planification de l'Éducation-Unesco.

MORGADO, J. C. (2000). *A (des)construção da autonomia curricular*. Oporto: Edições ASA.

MUNÍN, H. (comp.) (1999). La "autonomía" de la escuela: ¿libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa. Buenos Aires: Aique Grupo ed.

MURPHY, J. (1996). *The privatization of schooling. Problems and possibilities*. Thousand Oaks, CA.: Corwin Press.

PEREYRA, M. A. (2002). "Changing educational governance in Spain: decentralisation and control in the autonomous communities". *European Educational Research Journal*, 1(4), 667-675.

PÉREZ DÍAZ, V.; RODRÍGUEZ, J. C. y SÁNCHEZ FERRER, L. (2001). La familia española ante la educación de sus hijos. Barcelona: Fundación "la Caixa".

PERRENOUD, P. (2001). "L'établissement scolaire entre mandat et projet: vers une autonomie relative". En G. Pelletier (dir.). *Autonomie et décentralisation en éducation: entre project et évaluation* (39-66). Montreal: Université de Montreal/AFIDES. También disponible *on line* (Publicaciones 1999). http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php.html

POPKEWITZ, Th. S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata/Paideia.

PORTELA, A. (2003). "Gobierno, autonomía y participación en los centros escolares". En M.T. González (coord.). *Organización y gestión de centros escolares: Dimensiones y procesos* (75-89). Madrid: Pearson Educación.

PUELLES, M de. (2002). "Descentralización de la educación en el estado autonómico". En AA.VV. *Informe España 2002: Una interpretación de la realidad social* (143-241). Madrid: Fundación Encuentro.

RANSON, S. (2003). "Public accountability in the age of neo-liberal governance". *Journal of Education Policy*, 18 (5), 459-480.

SARASUA, A. (2007). "La autonomía de los centros debe ser construida", en *Organización y Gestión Educativa*, 5, 7-12 (septiembre-octubre).

SEVILLA MERINO, D. (1996). "Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa". En M. A. Pereyra *et al.* (ed.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos* (334-351). Barcelona: Pomares-Corredor.

SMYTH, J. (ed.) (2001). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Tres Cantos (Madrid): Ed. Akal.

SUBIRATS, J. (coord.) (2002). Gobierno local y educación. Barcelona: Ariel.

TEDESCO, J. C. (1995). El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid: Anaya.

WEILER, H. (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa". En M.A. Pereyra *et al.* (eds.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos* (208-233). Barcelona: Pomares-Corredor.

WHITTY, G.; POWER, S. y HALPIN, D. (1999). La escuela, el Estado y el mercado: delegación de poderes y elección en educacion. Madrid: Morata/Paideia.

VANDERBERGHE, V. (2002). "Combinación de los controles burocráticos y de mercado en educación: ¿una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado?" En M. Narodowski y otros (compl.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (213-238). Buenos Aires: Granica.

VIÑAO, A. (1994). "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España". *Revista Iberoamericana de Educación*, 4. Disponible en: http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie04a02.htm

LA AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN EN LOS CENTROS ESCOLARES

Mario Martín Bris *
Profesor Titular de Didáctica y Organización Escolar
Universidad de Alcalá de Henares

INTRODUCCIÓN

- 1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL
- 2. ALGUNAS CERTEZAS Y ALGUNAS DUDAS
- 3. CONTEXTO SOCIAL Y EDUCATIVO
- 4. AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN EN LA ESCUELA QUE VISUALIZAMOS
- 5. LA PARTICIPACIÓN EN CONTEXTOS EDUCATIVOS FOR-MALES
- 6. ALGUNAS CUESTIONES PARA LA REFLEXIÓN
- 7. CONCLUSIONES A PARTIR DE UN ESTUDIO SOBRE PAR-TICIPACIÓN
- 8. PARA MEJORAR: ACTUAR

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUCCIÓN

La familia, la escuela y la comunidad constituyen los principales contextos de socialización de los niños y jóvenes. Compartir los objetivos educativos es la mejor manera de sensibilizar a toda la comunidad sobre la importancia de la educación en todos los niveles educativos. La tarea de colaboración que se debe generar en los centros educativos entre todos los sectores de la comunidad educativa ha de ser concebida como una tarea entre iguales en la que no existan "formadores" y "formados".

^{*} Ha colaborado en la preparación de este trabajo la profesora de la UAH, Yolanda Muñoz Martínez.

El éxito escolar es un esfuerzo conjunto. El éxito en la escuela comienza involucrando a los padres en el proceso de aprendizaje. Apoyo y expectativas claras determinan la orientación del aprendizaje y ayudan a mejorar las relaciones entre la familia y la escuela. El trabajo conjunto de toda la comunidad educativa supone un aprendizaje compartido en el que juega un papel fundamental la implicación de todas las partes.

La importancia del estudio de la autonomía y su relación con la participación viene justificada por la dificultad de profundizar en uno de los términos sin aludir al otro. Desde una perspectiva de mejora de la calidad del sistema es imprescindible tener en cuenta que la consecución de una mayor autonomía en los centros escolares vendrá acompañada de la necesidad de una mayor implicación de toda la comunidad educativa y una mejora, por tanto, de la participación.

1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Ya en 1979, Sánchez de Horcajo señalaba que "La participación puede entenderse como un continuo que refleja diferentes grados de acceso a la toma de decisiones: dar y recibir información, aceptar y dar opiniones, consultar y hacer propuestas, delegar atribuciones, decidir, cogestionar, autogestionar". Ello se traduce a su vez en los diferentes tipos de democracia que conviven en nuestra sociedad: consultiva, representativa, participativa...

Esta diversidad es la que permite que se adopten unos modos u otros de participación en función de variables y contextos. Así, podemos decir que en una gran parte de la literatura sobre organizaciones predomina un enfoque jerárquico y gerencialista de la participación, siendo considerada como una dimensión más del liderazgo, un instrumento de gestión por el que el líder o directivo regula el acceso a la toma de decisiones de los demás miembros de la organización. Es un concepto sujeto a notables discrepancias teóricas y prácticas y forma parte de procesos más amplios.

La participación depende básicamente de las personas, para que exista debemos partir de la convivencia como objetivo fundamental de todo el proceso educativo, que conlleva actitudes y comportamientos de respeto y consenso por parte de todos los sectores de la comunidad escolar. La convivencia es un factor de calidad que se debe construir de manera intencional y sistemática por parte de todos los miembros de la comunidad educativa. Aprender a convivir es fundamental para la institución escolar.

En este empeño resulta imprescindible la cooperación de toda la sociedad ya que la convivencia en los centros supone, en parte, un reflejo de la convivencia en la sociedad, con las contradicciones y problemas que se observan en la misma.

La participación social desborda el marco de la escuela y afecta a otros muchos ámbitos de la vida humana, como son la familia, la empresa y el trabajo, los servicios sociales, las asociaciones cívicas y las ONG, las manifestaciones y las instituciones culturales, los medios de comunicación y las nuevas tecnologías, las relaciones interpersonales en el espacio público, las costumbres, la opinión pública, el marco jurídico-político, etc.

Pero la escuela, aunque no es la única instancia implicada, juega un papel relevante. Son muchos los elementos de la vida escolar que afectan a la participación: el estilo directivo, la capacidad de liderazgo, el espíritu de colaboración o no entre los profesores, el estilo docente, las actividades del alumno en clase o fuera de ella, la colaboración de los padres en el centro, etc.

Para que la participación se dé es fundamental crear mecanismos específicos de participación: tiempo, formación de los participantes, materiales, intercambio de experiencias, sistemas de evaluación e incentivos coherentes con los principios democráticos, etc.

La participación, por tanto, es una forma de estimular los aprendizajes y de ejercitar la democracia. La educación constituye el presente y el futuro de nuestra sociedad, la educación de los niños y la educación de los padres son los instrumentos más asequibles y eficaces para incrementar la capacidad de las naciones para cubrir las necesidades y lograr las aspiraciones de desarrollo humano (Hobbs, Dokecki, Hoover-Dempsey, Moroney, Shayne y Weeks, 1984), de ahí que podamos afirmar que la formación de padres constituye una estrategia que en sí misma puede fomentar la colaboración entre la familia, la escuela y la comunidad, pero su eficacia y efectividad dependería del nivel de coordinación y consenso entre las instituciones sociales, políticas y educativas.

Si hablamos de autonomía, es necesario establecer los diferentes tipos existentes: científica, pedagógica, de gestión, económica, plena, "ficticia" y total. La autonomía pedagógica tiene que ver con la manera en que el Proyecto Educativo y Curricular, con el Plan de Acción Tutorial y el Plan de Orientación se crean, ponen en marcha y evalúan. Lo mismo ocurre con la autonomía organizativa en la que se ven implicados documentos tales como el Reglamento de Régimen Interior, la Programación General Anual, etc. La autonomía plena tiene que ver con la capacidad de crear y poner en marcha,

de forma autónoma, un proyecto de dirección que configure un proyecto de comunidad educativa con la implicación de las administraciones.

En el proceso de adquisición progresiva de autonomía en los centros educativos existen varias fases que nos llevan de una autonomía "por Decreto" a una "autonomía construida", partiendo de la reflexión y la decisión conjunta contando con apoyos y revisando y evaluando cada uno de las decisiones y acciones puestas en marcha.

2. ALGUNAS CERTEZAS Y ALGUNAS DUDAS

Existe coincidencia en el valor positivo que llevan implícitos ambos conceptos, no existe motivo alguno del que se derive ningún aspecto negativo de dotar de mayor autonomía a los centros educativos y fomentar así mismo la participación de toda la comunidad educativa. Se suele atribuir al general Paton la frase que dice "No digas a la gente cómo ha de hacer las cosas y te sorprenderán".

De la legislación que regula la organización educativa se deriva que, al menos formalmente, el modelo podría considerarse participativo y propicio a la autonomía. Pero, sin embargo, la participación no se puede asumir como algo dado, es siempre un proceso; la participación se construye, se desarrolla, a través de un número de pequeñas acciones (en la cotidianidad educativa), no pudiendo ser adquirida de repente, gracias a la publicación de una legislación concreta.

La duda se genera en su aplicabilidad y desarrollo en la práctica educativa. Es importante que los miembros de la comunidad escolar conozcan bien el significado y alcance de la participación. La participación es tanto un derecho como un deber. Participar es tomar parte activa en la construcción, desarrollo y evaluación de un proyecto (constituido por la gestión, el aprendizaje y la dimensión comunitaria), cada uno desde sus posibilidades.

La participación implica convivencia, conlleva actitudes y comportamientos de respeto y consenso por parte de todos los sectores de la comunidad escolar. La continuidad y asentamiento de las experiencias que fomentan la participación y autonomía de los centros educativos dependerán, en gran medida, de la asimilación de un proyecto común y la implicación en el mismo. La participación en la elaboración de un proyecto hace que se sienta como propio, se crea un vínculo que propicia que todos los participantes hagan todo lo posible para que funcione, ofrecen todas sus potencialidades para que el proyecto alcance éxito y eficacia, y se haga de la mejor forma posible.

Ahora bien, tenemos la certeza de que la participación y autonomía favorecen la mejora continua del sistema educativo, pero debemos preguntarnos si los centros educativos quieren más autonomía y participación, si están preparados para asumir las responsabilidades que de ambas se derivan. La participación exige modificar las concepciones y las actitudes, no sólo las prácticas.

3. CONTEXTO SOCIAL Y EDUCATIVO

Los fenómenos de cambio social recientes como pueden ser los movimientos migratorios, los nuevos modelos económicos, la incorporación de la mujer al mundo laboral, hacen de nuestra sociedad actual una sociedad que requiere de cambios profundos, también en los sistemas educativos, que ofrezcan una respuesta a las necesidades de cada uno de los ciudadanos que la forman. Una educación para la ciudadanía democrática sería la base sobre la que construir un sistema educativo "equitativo" ya que la democracia está directamente relacionada con la participación.

Una de las características que define a los sistemas educativos en la actualidad es la "rigidez", característica común a las políticas educativas de corte tradicional en las que existe escasa planificación a medio y largo plazo, con una visión demasiado localista y en la que los cambios son tan lentos que se suele tropezar con reformas sucesivas sin haber llegado, ni tan siquiera, a instaurarse.

El carácter multidimensional y cambiante de los centros educativos aumenta la complejidad en los procesos de cambio. Su estructura, funcionamiento y gestión, demandan más y mejor planificación de los distintos elementos y procesos, para así responder a los retos de los sistemas educativos.

La rigidez de los sistemas ha sido siempre un freno para el desarrollo de la autonomía organizativa y pedagógica en las instituciones educativas, y con ello un gran freno a la innovación y el cambio. La poca coordinación, el alto nivel de presión y las dificultades internas son otras de las características que acompañan a los sistemas educativos en los que la inmovilidad en todos los campos es la nota dominante.

Nos encontramos ante un "modelo gastado" en el que las acciones innovadoras son pocas y se difunden insuficientemente; sin embargo, existen buenas propuestas innovadoras que podrían considerarse "buenas prácticas" y habría que considerar su incorporación a propuestas más generales, teniendo en cuenta que las situaciones nuevas requieren propuestas nuevas y la complejidad requiere acciones precisas y medidas en el tiempo.

Algunas de las reflexiones de la situación a las que se llega a partir de los diferentes estudios que sobre el tema se han llevado a cabo son, por ejemplo, que existe una escasa participación "unas veces se quiere y no se puede, otras se puede y no se quiere"; además existe desconfianza entre los diferentes sectores aunque contamos con experiencias variadas y valiosas que nos dan una idea de por dónde se puede empezar, lo cierto es que se puede afirmar que "la participación sigue siendo una asignatura pendiente".

4. AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN EN LA ESCUELA QUE VISUALIZAMOS

Una escuela que ofrece una respuesta a las necesidades de su contexto es una escuela abierta y comprometida basada en un proyecto educativo propio en el que hayan participado todos los miembros de la comunidad educativa.

Los centros educativos necesitan incorporarse a procesos de innovación y cambio. Es importante incorporar modelos de planificación para la mejora de la calidad en educación, basados en diseños de innovación renovadores.

La innovación se identifica con la selección, organización y utilización creativa de recursos humanos y materiales de forma nueva y apropiada, que se traduce en el logro de cotas más altas en las metas fijadas para una determinada actividad. La identificación de innovación con cambio planificado explica la estrecha relación con la calidad, ya que se apunta a la optimización de la realidad implicada en dicha acción.

Los conceptos de innovación y creatividad llevan asociados, teniendo en cuenta las características de nuestra "sociedad del conocimiento", la idea de una escuela tecnológicamente avanzada, lo que conlleva un proceso de aprendizaje de toda la comunidad educativa para poder poner en marcha estrategias metodológicas que impliquen el uso de nuevas tecnologías.

La escuela que buscamos, es una escuela capaz de garantizar la igualdad de oportunidades. Los cambios tan rápidos y profundos que experimenta nuestra sociedad, requieren de un cambio en las escuelas de igual envergadura; parece entonces que asegurar la igualdad de oportunidades y la plena participación, contribuye a una educación más personalizada, fomenta la colaboración entre todos los miembros de la comunidad escolar y constituye un paso esencial para avanzar hacia sociedades más inclusivas y democráticas.

5. LA PARTICIPACIÓN EN CONTEXTOS EDUCATIVOS FORMALES

No es suficiente con tener las estructuras y órganos de participación, es necesario apoyar permanentemente las buenas prácticas participativas, valorar las iniciativas y el talante participativo.

Existe la necesidad de formar para la participación, se reclaman orientaciones para hacer más efectivo el trabajo realizado; es importante tener en cuenta que no existe un único método participativo; hay una variedad de procedimientos y prácticas que dependen en parte de las características de cada comunidad educativa. Como en cualquier práctica, los agentes de las prácticas desarrollan un proceso de construcción de la participación, mediante instrumentos que la hacen viable, pero esto no se debe reducir a la aplicación mecánica y formal de procedimientos o técnicas, ya que los métodos son caminos a ser construidos y no recetas que aplicadas mecánicamente producen resultados inmediatos. Pero es importante partir de experiencias y datos positivos, exitosos y motivadores para crear una actitud positiva hacia la participación.

Es muy importante analizar prácticas y realidades exitosas y compartirlas; la difusión de las consecuciones del trabajo conjunto de toda la comunidad educativa es una de las estrategias, ya que de este modo los resultados se hacen visibles y se ayuda a la difusión de la idea de participación y al mismo tiempo se reconoce la labor de todas las partes colaboradoras.

Las dificultades para la participación tienen que ver con aspectos estructurales, institucionales, personales y coyunturales (ideológicos, culturales, etc.). De ahí que sean en estos mismos aspectos en los que hay que incidir para la mejora de la participación y autonomía.

6. ALGUNAS CUESTIONES PARA LA REFLEXIÓN

Parece que, según los datos que se han obtenido en distintos estudios, y recientemente en la investigación "La participación de los padres y madres de alumnos en el ámbito municipal de los centros escolares" (2004), se constatan índices bajos de participación en general aunque por otro lado se aprecia interés, preocupación y deseo de apoyar iniciativas y participar.

Encontramos la afirmación genérica tanto de los padres, como de los directores, profesores y responsables municipales de "falta de tiempo", aunque podríamos matizarlo en una falta de coincidencia en los tiempos que se dedican para intercambiar información, trabajar y proyectar, por ello se de-

berían establecer tiempos de coordinación en los que se haga efectiva la participación. Además, las vías que hacen posible un intercambio de información efectivo, también son objeto de crítica en todos los sectores de la comunidad escolar, por ello se deben encontrar vías prácticas y eficaces de traspaso de información.

Se reclaman orientaciones para hacer más efectivo el trabajo realizado; es importante tener en cuenta que no existe un único método participativo; hay una variedad de procedimientos y prácticas que dependen en parte de las características de cada comunidad educativa. Como en cualquier práctica, los agentes de las prácticas, desarrollan un proceso de construcción de la participación, mediante instrumentos que la hacen viable, pero esto no se debe reducir a la aplicación mecánica y formal de procedimientos o técnicas, ya que los métodos son caminos a ser construidos y no recetas que aplicadas mecánicamente producen resultados inmediatos. Pero es importante partir de experiencias y datos positivos, exitosos y motivadores para crear una actitud positiva hacia la participación.

Se tienen evidencias de la escasa existencia de los consejos escolares municipales y comarcales y de la ausencia de reglamentación propia, a pesar de no existir en muchos ayuntamientos sí que existen organismos que tratan temas educativos, por lo que habría que formalizar su funcionamiento a través de la creación y puesta en marcha de los consejos escolares municipales y comarcales.

El consejo escolar del centro, con todas sus limitaciones, es un factor incuestionable de participación y un instrumento de primer orden para lograr un proyecto educativo que satisfaga las expectativas de la comunidad educativa en su conjunto y que sea capaz de trascender las visiones meramente academicistas de la educación, para convertir el proceso formativo en una herramienta que facilite la igualdad de oportunidades y que tenga en cuenta la formación de las personas para adaptarse a su medio social y cultural, así como la adquisición de hábitos y destrezas para desenvolverse adecuadamente como agentes sociales; por todo ello se debe apoyar los consejos escolares de los centros con información y líneas de acción concretas.

Además del impulso por separado de ambos organismos, debemos buscar fórmulas para la coordinación entre consejos escolares de centros, municipales, etc.

En cuanto a las AMPAs se debe mejorar las condiciones de trabajo en los centros dotando de espacios, equipamientos y de momentos de coordinación conjunta con todos los agentes de la comunidad educativa, también se deben apoyar las tareas formativas que se llevan a cabo: Escuelas de padres, charlas-coloquio, talleres, etc. Además, y como ya apuntábamos anteriormente, se deben difundir las acciones realizadas valorando el trabajo realizado y las actividades que fomentan la participación.

En cuanto a las escuelas de padres podemos decir que son determinadas acciones de educación de padres y que consiste en "un plan sistemático de formación para padres en los aspectos psicopedagógicos y ambientales, que se desarrolla a lo largo de un período relativamente extenso de tiempo" (Brunet y Negro, 1985). Este término ha estado relacionado con los grupos de formación puestos en marcha desde y en los propios Centros Escolares, pero no es la característica distintiva (Brunet y Negro, 1985) puesto que pueden organizarse desde otras instancias comunitarias. La característica peculiar de las escuelas de padres, para diferenciarlas de charlas aisladas, ciclos de varias charlas informativas o reuniones de las AMPAs, es la sistematicidad, la regularidad, la estructura, la continuidad en el tiempo y su amplia duración.

7. CONCLUSIONES A PARTIR DE UN ESTUDIO SOBRE PARTICIPACIÓN

El estudio "Participación de los padres y madres de alumnos en ámbito municipal y de los centros escolares" nos proporciona algunas conclusiones que podemos tomar como base para la puesta en marcha de medidas de fomento de la participación y autonomía de los centros docentes:

- La disposición a apoyar iniciativas es muy alta en todos los casos y sectores.
- Las características que deberían tener son: coordinación, fomentar la participación más allá de las tareas de las AMPAs, formación y más dotaciones económicas.
- Las causas negativas que entorpecen la participación: indiferencia, comodidad, razones laborales, lejanía del centro, temor, desconocimiento, poca valoración.
- Como causas positivas para apoyar la participación, aparecen: comunicación, apertura, interés por la educación de los hijos, actitud positiva del profesorado, mejorar los horarios, conocer mejor el centro, más información, intercambio y buena relación.
- Las claves positivas estarían en:
 - Comunicación e información.

- Actividades interesantes.
- Clima y actitud positiva.
- Horarios flexibles.
- Reconocimiento mutuo.
- En la parte cualitativa se profundiza más en estas ideas y se aportan detalles como la confianza, relevancia, etc.
- Los ayuntamientos se encuentran, según ellos, con "bastantes" o "grandes limitaciones" para fomentar/animar a la participación.
- Existe un gran interés por planear acciones para el futuro.
- Destacan: Crear la escuela de padres, campañas a favor de la participación, generar hábitos, consejos escolares municipales, revisar los proyectos educativos, etc.
- La importancia y necesidad de apoyo entre los tres sectores estudiados (directores, AMPAs y ayuntamientos).
- Se constata la necesidad de colaboración entre esos sectores, asimismo constatamos la dificultad para la participación de padres sin el apoyo de los demás.
- Se encuentran grandes dificultades para concretar la participación en acciones estables y además, se necesita más apoyo y continuidad.
- Se echa en falta más coordinación, información y apoyo desde todos los ámbitos.
- Es preciso conocer y compartir más las experiencias que se están desarrollando en centros, CPRs, ayuntamiento y otros ámbitos.

8. PARA MEJORAR: ACTUAR

Debemos huir del catastrofismo educativo, del pesimismo pedagógico. La idea es que las cosas siempre pueden hacerse de forma diferente ya que existen experiencias que así lo demuestran.

Algunas de las propuestas, a tener en cuenta, para la mejora de los aspectos que tienen que ver con la participación y autonomía de los centros escolares y de ahí la calidad de nuestros sistemas educativos son:

• El establecimiento de marcos claros y estables a nivel de Estado, comunidad autónoma, centros y municipios.

- Implicación de todos los sectores de la comunidad educativa en el diseño, proceso y resultados de las acciones.
- Compartir experiencias exitosas.
- Hacer presente la participación en la planificación institucional, y por tanto, en sus documentos programáticos (PEC, PCC, PAT, programaciones didácticas, RRI, etc.).
- Coherencia participativa en cuanto a la organización y gestión (centro) y el ámbito pedagógico (aula).
- Generar espacios para la participación (espacios físicos y tiempos).
- Propiciar acciones formativas básicas, oportunas y diferenciadas, a la vez que puestas en común conjuntas.
- Incluir la participación en educación como contenido troncal en la formación inicial y permanente del profesorado.
- Vincular la participación y liderazgo en los centros.
- Hacer que la participación en educación sea un contenido básico en las propuestas de formación de equipos directivos.
- Ejercer acciones positivas a favor de la participación y el trabajo colaborativo.
- Buscar la colaboración y apoyo de organizaciones y entidades públicas y privadas (especialmente los ayuntamientos).
- Establecer alianzas y "redes" entre centros.
- Formular propuestas para constituir "comunidades de aprendizaje: como experiencia de autonomía y participación. Partiendo de las instituciones ordinarias y actuales, asumiendo la realidad y dificultades y pensando positivo. Parte del compromiso de los distintos estamentos (profesores, familias, alumnos) con el apoyo y compromiso de los sectores "externos" como pueden ser los ayuntamientos, centros de apoyo y administraciones, en torno a un proyecto común y compartido por todos.

Otra opción podría ser la idea de "ciudad educadora": la ciudad educadora tiene personalidad propia, integrada en el país donde se ubica. Su identidad es, por tanto, interdependiente con la del territorio del que forma parte. Es, también, una ciudad que se relaciona con su entorno; otros núcleos urbanos de su territorio y ciudades de otros países. Su objetivo constante será

aprender, intercambiar, compartir y, por lo tanto, enriquecer la vida de sus habitantes.

La ciudad educadora ha de ejercitar y desarrollar esta función paralelamente a las tradicionales (económica, social, política y de prestación de servicios), con la mira puesta en la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes. Atenderá prioritariamente a los niños y jóvenes, pero con voluntad decidida de incorporación de personas de todas las edades a la formación a lo largo de la vida.

- Implicar al profesorado. Sabiendo que es el "motor o freno" de la participación.
- Compensar las acciones positivas sobre participación.
- "Traer a los padres a la escuela".
- No perder de vista lo fundamental: el alumno, como razón de ser del sistema.

Todas las propuestas anteriores se pueden concretar en la creación de un *Plan Integral de Participación* en el que tomen parte activa los centros (directivos y profesores), las AMPAs, los ayuntamientos y otras entidades y sectores (CEP, CAP, Asociaciones, etc.). A través de este plan se puede iniciar la revisión de los proyectos educativos de centro como base de actuación en materia de participación, además de impulsar la incorporación expresa de los temas de participación en los demás proyectos, planes y programas elaborados tanto en los centros educativos como en los ayuntamientos. Todos los integrantes de la comunidad educativa deben participar en el diseño, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de estos planes y, por último, participar en la difusión de las experiencias y propuestas que se deriven de la puesta en marcha de los proyectos y que ayuden a toda la comunidad educativa, y a otras comunidades a ir incorporando en sus actitudes e ideas sobre la educación el concepto de "participación" y el de escuela democrática.

Finalmente, decir que es necesario generar e instaurar en nuestros entornos ilusión y convencimiento y devolver la confianza en la participación colaborando activamente en ello. En este sentido, siempre con algunas dosis de utopía se recuerda la cita de Eduardo Galeano, cuando dice: "Ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, J.; ARANDIA, M.; SAN FABIÁN, J. L. Y TELLERÍA, B. (2002). "Implicación de los distintos agentes educativos y sociales en las instituciones y entidades educativas". En AA.VV. *Retos educativos para la próxima década en la Unión Europea y sus implicaciones organizativas* (353-395). Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones.

APPLE, M. W. y BEANE, J. A. (coords.) (1997). *Escuelas democráticas*. Madrid: Morata.

BALL, St. J. (1997). "La escuela participativa en el contexto de la política postmoderna y el 'market', modelo de participación en el Reino Unido". En X. Garagorri, y P. Municio (coords.). *Participación, autonomía y dirección* (167-180). Madrid: Escuela Española.

BOLÍVAR, A. (1998). ¿Cómo mejorar los centros educativos? Estrategias para su desarrollo e innovación. Madrid: Síntesis.

BRUNET, J. J. y NEGRO, J. L. (1985). ¿Cómo organizar una escuela de padres? Tomos I y II. Madrid: S. Pío X.

CALVO, J. (2004). *Aprendizaje de la ciudadanía en las escuelas*. Grada, Consejo Escolar de Andalucía.

CARNICERO, P. (2001). Gobierno, participación y control de los centros educativos. Evaluación de los Consejos Escolares de Centro. Tesis doctoral Universidad Autónoma de Barcelona.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1992). Poder y participación en el sistema educativo. Sobre las contradicciones de la organización escolar en un contexto democrático. Barcelona: Paidós.

GAIRÍN, J. (2004 a): "Retos y perspectivas en administración y gestión de la educación". Congreso Internacional Pedagogía y Educación en el siglo XXI. Madrid: Facultad de Educación de la U. Complutense (ponencia multicopiada).

GIL VILLA, F. (1995). La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios. Madrid: MEC., CIDE.

MARTÍN BRIS, M. (1994). *Participación y clima en el ámbito escolar*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

MARTÍN BRIS, M. (1995). "La participación escolar. Una realidad compleja y decepcionante". *Organización y Gestión Educativa*, n.º 2.

MARTÍN BRIS, M. y otros (1999). Clima de trabajo y participación en la organización y funcionamiento de los centros educativos. Madrid: Ed. U. De Alcalá-MEC.

MARTÍN BRIS, M. y otros (2002). *Planificación de centros educativos: organización y calidad*. Madrid: PRAXIS-Escuela Española.

MARTÍN BRIS, M. (2004). "Las fuentes de poder en instituciones educativas: una propuesta de análisis". En AA.VV. "Micropolíticas y gestión escolar" Rev. *Organización y Gestión Educativa*, n.º 4 (julio y agosto). Madrid: Ed. PRAXIS Y FEAE.

MARTÍN BRIS, M. (coord.) (2005). *La participación social en educación*. Madrid: Temáticos Escuela. Diciembre.

MARTÍN BRIS, M. y equipo (2005). *Participación de los padres y madres de alumnos en ámbito municipal y de los Centros escolares*. Toledo: Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.

MARTÍN BRIS, M. y GAIRÍN SALLÁN, J. (coord.) (2006). *La participación en educación*. Santiago de Chile, Chile: Fundación Creando Futuro.

VV.AA. (2005 a 2007). "Participación educativa". Revista del Consejo Escolar del Estado, 1-4. MEC. MARTÍN BRIS, M. (2006). "Clima de trabajo y participación". Págs. 33 a 47, n.º 4.

MARTÍNEZ, R. A. y SAN FABIÁN MAROTO, J. L. (2002). "Autoevaluación de la cultura participativa del centro". *Organización y Gestión Educativa*, n.º 4, 19-26 (julio-agosto).

MARTÍN-MORENO CERRILLO, Q. (2000). Bancos de talento. Participación de la comunidad en los Centros docentes. Madrid. Sanz y Torres.

MAYORDOMO, A. (coord.) (1999). Estudios sobre participación social en la enseñanza. Castelló: Diputació de Castelló.

MIR, C. (coord.) (1998). Cooperar en la escuela. La responsabilidad de educar para la democracia. Barcelona: Graó. Biblioteca de Aula.

PUIG, J. M.; MARTÍN, X.; ESCARDIBUL, S. y NOVELLA, A. M. (2000). *Cómo fomentar la participación en la escuela. Propuesta de actividades.* Barcelona: Graó.

SÁNCHEZ DE HORCAJO, J. J. (1979). La gestión participativa en la enseñanza (presupuestos sociopedagógicos). Madrid: Narcea.

SAN FABIÁN MAROTO, J. L. (1994). "Participar más y mejor". *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 224, 70-71 (abril).

SAN FABIÁN MAROTO, J. L. (1994). "La participación". *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 222, 18-21 (febrero).

SAN FABIÁN MAROTO, J. L. (1994). "Participación y control en las organizaciones escolares. El caso de las APAs". *Arbor, CXLIX*, n.º 585, 147-162 (septiembre).

SAN FABIÁN MAROTO, J. L. (1996). "El Centro escolar y la comunidad educativa ¿un juego de metáforas?". *Revista de Educación*, n.º 309, 195-215 (enero-abril).

SANTOS GUERRA, M. A. (1995). "Democracia escolar o el problema de la nieve frita". En Varios. *Volver a pensar la educación*. Madrid: Morata.

SANTOS GUERRA, M. A. (1996). "La democracia, un estilo de vida". *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 251.

SANTOS GUERRA, M. A. (1997). El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en consejos escolares de centro. Madrid: Escuela Española.

SANTOS GUERRA, M. A. (1999). El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en Consejos Escolares de Centro. Málaga: Aljibe.

SANTOS GUERRA, M. A. (2003). *Arte y parte. Construir la democracia en la escuela.* Rosario: Homo Sapiens.

SANTOS GUERRA, M. A. y otros (2005). Escuelas para la democracia. Cultura, organización y dirección de centros escolares. Santander: Gobierno de Cantabria.

SWIFT, R. (2003). *Democracia y participación*. Barcelona: Intermón-Oxfam.

VV. AA. (2000). "Democracia, educación y participación en las instituciones educativas". *Revista Kikiriki*, n.º 55/56, 35-122 (monográfico). Morón (Sevilla): M.C.E.P.

AUTONOMÍA, CALIDAD Y EVALUACIÓN

Joaquín Gairín Sallán Catedrático de Didáctica y Organización Escolar Universidad Autónoma de Barcelona

- 1. DEPENDENCIA O AUTONOMÍA, DOS POSIBLES RES-PUESTAS
- 2. LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL COMO RESPUESTA
 - 2.1. La autonomía como aspiración
 - 2.2. La autonomía como frustración
 - 2.3. La autonomía, ¿una ilusión perdida?
 - 2.4. Algunas propuestas para la esperanza
- 3. CALIDAD Y EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL
 - 3.1. La calidad como referente
 - 3.2. La autoevaluación como propuesta
- 4. LA AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMO INSTRU-MENTO DE MEJORA
 - 4.1. Condiciones para la autoevaluación
 - 4.2. Una panorámica para la acción práctica
 - 4.3. Elementos para la concreción
- 5. PROMOVER E IMPULSAR LA AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL
 - 5.1. La intervención a nivel de sistema educativo
 - 5.2. La intervención a nivel de centros educativos
 - 5.3. Algunas consideraciones finales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

La presente aportación nos aproxima a algunos de los planteamientos más actuales sobre la calidad y evaluación en relación con la autonomía institucional. El sentido de la revisión [realizada a partir de aportaciones anteriores: Gairín, 1992, 1993, 1994, 1996, 1998, 2002 a y b y 2008 a y b)] es enmarcar y situar los análisis conceptuales y operativos que sobre la misma se pueda realizar.

1. DEPENDENCIA O AUTONOMÍA, DOS POSIBLES RESPUESTAS

Las relaciones del centro educativo con el sistema escolar son estrechas y normalmente quedan definidas en los procesos legislativos. Hablamos de poca autonomía escolar cuando la presión normativa (leyes, decretos, reglamentos) es alta. En estos casos, la uniformidad escolar es lo abundante y los fracasos de la escuela se convierten en fracasos del sistema escolar (bajo el supuesto de un alto cumplimiento de las normas). Si, por lo contrario, la normativa es escasa, la autonomía será más amplia y los centros escolares serán más responsables en cuanto a los resultados.

Una aproximación a las concepciones y problemáticas que acompañan a los procesos de centralización-descentralización-autonomía institucional pueden verse en Gairín (2005 a). Retomamos de allí y de las aportaciones realizadas [Gairín, 2005 b)] algunas consideraciones, que pueden profundizarse en los mencionados textos.

A menudo se concibe el centro educativo como una unidad organizativa del sistema escolar que debe de reproducir miméticamente las decisiones y alternativas establecidas en ámbitos externos a la institución. La **escuela dependiente** no tiene entidad propia y se organiza en función de planteamientos generales, muchas veces ajenos a los intereses específicos de cada comunidad educativa. Habitualmente se sitúa en la base de los sistemas escolares organizados bajo estructuras fuertemente verticalistas, en donde las decisiones sobre cómo han de funcionar las escuelas, cuándo y quién ha de desarrollar el currículum vienen ya establecidas (de forma autocrítica o democrática) desde los niveles superiores. Las diferencias entre las escuelas se establecen, en este caso, a partir de los márgenes de interpretación que permite la normativa.

La comunidad educativa debe establecer sus propios planteamientos, cuando se trata de una **escuela autónoma**. El reconocimiento de las responsabilidades educativas que ello supone (padres/madres, profesorado, alumnado e institución en lo que corresponda), obliga a establecer vías operativas de actuación y a delimitar funciones entre los diferentes protagonistas. Los roles personales cambian y se justifica la necesidad de una evaluación interna, que no ha de excluir la evaluación externa.

El papel de la Administración educativa en una escuela dependiente se centra en la elaboración de normas y en la verificación de su cumplimiento, considerando que el funcionamiento eficaz se garantiza con la existencia de normas adecuadas que se cumplen. El modelo de profesor deseable es el de "reproductor", que desarrolla la parte del currículum que le corresponde, que no precisa de coordinación con otros compañeros por cuanto la unidad de acción viene establecida desde arriba por la separación de funciones que se hace, y que tiene un alto individualismo. La participación de los padres y madres y del alumnado no tiene sentido en el centro y, si se da, se centra en procesos de información.

El centro educativo autónomo, por el contrario, establece sus propios planteamientos en razón de su propio contexto, de su historia institucional y de su cultura organizativa. Su identidad queda así ligada a su capacidad y sensibilidad para analizar la realidad y para dar respuesta a demandas e inquietudes existentes.

La forma de estructurar el sistema educativo potencia la existencia de tipologías, estilos y perfiles de dirección coherentes con los planteamientos generales asumidos. Una dirección autocrática, basada exclusivamente en el ejercicio técnico y con un sistema escolar que a través de la uniformidad busca, explícita o implícitamente, un mayor control del proceso de transmisión cultural. Por el contrario, el reconocimiento de márgenes de autonomía exige de directivos abiertos al debate, flexibles al cambio y dinamizadores del proceso de participación. Hay, consecuentemente, un cambio conceptual que exige, a su vez, nuevos planteamientos sobre la propia función y sobre la forma de ejercerla.

Las funciones organizativas ligadas al modelo imperante determina asímismo cambios en los procesos de formación y selección. Así, una formación del profesorado centrada en conocimientos culturales, que resulta suficiente en modelos dependientes, debe completarse con conocimientos psicopedagógicos relativos al *diseño de currículum* en el caso de modelos autónomos. Igualmente, la formación de directivos que puede ser calificada en el primer caso de "administrativista" (centrada en el conocimiento de normas, regulaciones y leyes), se orienta en el segundo supuesto a aspectos de dinámica de grupos, procesos de participación, resolución de conflictos o innovación curricular.

Por otra parte, la selección de las personas idóneas que puede ser estándar y centralizada en el modelo dependiente, exige la participación de la comunidad educativa y del respeto a las necesidades del contexto en el caso de los modelos autónomos.

El cuadro 1 sintetiza parte de las reflexiones realizadas y justifica la afirmación de que no es ajena a las posibilidades de los centros la relación que éstos mantienen con el sistema educativo, que actúa como conglomeran-

te y transmisor al individuo de las expectativas e intereses que el sistema sociocultural deposita en lo educativo.

"VARIABLES"	Escuela dependiente	Escuela autónoma
ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA		
Decisiones político educativas Papel Administración	Centralizados Regulación, control	Descentralizados Coordinación, impulso de ac- tuaciones, garantía de normati-
Currículum Servicios técnicos Papel de los técnicos Formación profesorado	Cerrado Centralizados Prescriptivo Masificada, individualizada	va mínima Abierto Descentralizados Asesor Centrada en la institución
ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN		
Planteamientos institucionales	Impuestos	Propios
Estructuras: • de participación • pedagógicas	No existen No son necesarios	Múltiples Imprescindibles
Sistema relacional	Vertical Información Impuestas Individualizadas	Horizontal Toma de decisiones Colaborativas Cooperativas
Profesor Funciones organizativas	Transmisor de conocimientos Centralizadas, normalizadas Evaluación externa Evaluación como control	Configurador de currículum Descentralizadas, poca normativa Evaluación externa e interna Evaluación como control y faci- litación de toma de decisiones internas
LA DIRECCIÓN		
Actuación Acceso Funciones	Gestor Oposición, nombramiento Burocráticas, control	Organizador Elección Animador, coordinador, mediador de conflictos
Tipología Estilo Perfil	Autocrática Autoritario Técnico Pragmático	Participativa Democrática Político Situacional

Cuadro 1. Algunas características de dos modelos de organización del sistema escolar (Gairín, 1991, 12)

No obstante, la realidad es más compleja de lo descrito y a modo de apunte añadimos algunas reflexiones complementarias:

 a) La realidad además de compleja resulta variada y es, a menudo, el resultado de planteamientos diversos. Podemos encontrar centros educativos con un alto nivel de dependencia del sistema educativo y un funcionamiento interno muy autónomo, sea por la dificultad del sistema educativo para controlar a todas sus unidades o sea por la capacidad de decisión que se otorgan indebidamente los miembros de la organización. Asimismo, en un sistema que otorga alto nivel de autonomía pueden encontrarse centros educativos que reproduzcan internamente esquemas de funcionamiento y actitudes que impidan el ejercicio real de la autonomía existente. Las paradojas señaladas pueden también explicar cómo en un marco de alta dependencia el profesor puede tener una alta autonomía en la práctica; sin embargo, lo que se plantea no es tanto la autonomía individual como la necesidad de que ésta se inserte organizativamente en el contexto de la autonomía institucional.

- b) La mayor presencia en los países de uno y otro modelo de organización del sistema educativo no es ajena a planteamientos de carácter ideológico, económico u otros relacionados con la búsqueda de una mayor calidad educativa, pudiéndose explicar a partir de ellos y por la influencia que las situaciones históricas, socioculturales o meramente técnicas han tenido.
- c) Tampoco son ajenos a los modelos presentados las cuestiones de carácter operativo, como puedan ser el papel de la normativa (más o menos detallada), las necesidades "técnicas" de ordenar la realidad o la dificultad real de desarrollar una propuesta "pura".
- d) En cuanto a la eficacia de un modelo u otro, no se pueden establecer afirmaciones definitivas. Está claro que cada modelo responde a un paradigma ideológico y a un esquema antropológico concreto y, a este nivel, cada uno es eficaz en la medida en que se adapta a contextos definidos. Las pretensiones últimas de cada modelo son muy diversas (por ejemplo: uniformidad cultural, igualdad de oportunidades entendida como trato sin diferencias, etc., en el caso de los modelos dependientes), por lo que el criterio para medir la eficacia no puede ser homogéneo ni permite una comparación válida.

Cabría preguntarse, como reflexión final, si es posible mantener un "equilibrio dinámico" entre una escuela que responde de sus resultados y otra competitiva de acuerdo a las presiones y necesidades del contexto y qué redefinición ha de sufrir el papel del Estado en la regulación de una autonomía que garantice a los ciudadanos la igualdad de oportunidades.

También sería preciso clarificar la tipología de autonomía que deseamos. La autonomía, como señala Carbonell (2001:83-84), es un concepto paraguas en el que caben muchas acepciones e interpretaciones, que dependen

de quién la reclama, desde dónde y para qué propósito. Al respecto, menciona tres lecturas:

- a) Autonomía liberal o conservadora asociada a la libertad de conciencia, docente o de cátedra. Su contenido progresista en algunas épocas resulta paradójico y contradictorio en una sociedad democrática al contraponer la libertad de expresión o de cátedra en el ejercicio de la docencia con la participación en proyectos colectivos.
- b) Autonomía neoliberal asociada a la competencia, desregulación y privatización. Vinculada a los movimientos neoliberales, ha servido para introducir mecanismos de competencia entre los centros, obviando que la libertad de elección no la tienen tanto, en la práctica, las familias como los centros.
- c) Autonomía innovadora asociada a la diversidad y creatividad pedagógica y organizativa. Se trata de reivindicar una autonomía únicamente en el terreno pedagógico y organizativo que evite los mecanismos que generan competencia, insolidaridad y desigualdad económica y social.

El análisis apuntado no pretende agotar el tema ni entrar en otras dimensiones ideológicas, económicas y socioculturales, que también tiene; tan sólo se plantea, con los peligros que toda simplificación conlleva, modelos explicativos de las realidades institucionales que permitan comprender la situación actual.

Nuestra actual situación educativa delimita en este contexto un modelo escolar que aumenta progresivamente su nivel de autonomía. Como ya se dijo:

La existencia de los consejos escolares, la elección de cargos directivos, la progresiva autonomía y horario escolar justifican ampliamente esa afirmación. Igualmente, permite dar una explicación a los problemas que como en toda situación transitoria se plantean: resistencia al cambio, actitudes involucionistas, exigencias de mayor rapidez en los cambios,...) (Gairín, 1991:26).

La situación de transitoriedad también afecta a la acción de los profesores, de los centros y de la dirección. Así, por ejemplo, a menudo se asignan a los directivos roles variados que abarcan tareas propias de una situación de dependencia (representar a la Administración, gestionar la dotación de recursos, garantía de la legislación,...) y otras más cercanas a modelos con ciertos niveles de autonomía: promover e impulsar las relaciones con las institucio-

nes, dirigir y coordinar las actividades del centro, coordinar la participación de los estamentos, etc.

Son esas y otras contradicciones las que aún debe superar el sistema educativo y los centros, si queremos realizar un proceso coherente y sin grandes tensiones.

2. LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL COMO RESPUESTA

La autonomía de los centros educativos entendida como la facultad de tomar decisiones propias sobre la organización y desarrollo de la actividad educativa ha estado presente en el debate pedagógico de las últimas décadas. Ha recogido esperanzas, canalizado ilusiones y vehiculizado esfuerzos, pero también ha sido un marco en el que se han acumulado frustraciones, desencantos y decepciones. El balance es controvertido, apuntando algunas notas sobre el mismo (Gairín, 2005, 2007).

2.1. La autonomía como aspiración

El desarrollo de los sistemas educativos iniciado en el siglo XIX ha sido desigual en los diferentes países pero, en cualquier caso, se da en todos ellos y a partir de la Segunda Guerra Mundial una cierta tendencia a la nacionalización (de hecho, se referencia a *sistemas nacionales de educación*), a la burocratización y a la uniformidad.

La democratización de las sociedades, la necesidad de respetar las particularidades sociales y culturales próximas y el principio de equidad (distribución no igualitaria y en función de las necesidades existentes) dan soporte a un cambio de tendencia que se concreta en procesos de descentralización y desconcentración y en un aumento de la autonomía institucional. Se trata de adecuarse a otro tipo de sociedad (posindustrial, de "tercera ola", o a la denominada sociedad del conocimiento), caracterizada por el dinamismo sociocultural y económico, la convivencia de diferentes valores y la necesidad de alta formación para los ciudadanos. Asimismo, se pone de manifiesto una preocupación creciente en los diferentes países por iniciar o incrementar el proceso de descentralización, en un marco de crisis del Estado y de las administraciones que lo sustentan.

Los argumentos a favor o en contra que soportan el proceso de centralización-descentralización son diversos. No obstante, hablar de ventajas e inconvenientes, razones de eficiencia o racionalidad, no dejan de ser proposiciones utilizadas oportunamente por distintas orientaciones políticas. Hemos de pensar que el debate es eminentemente político-económico, enlazado a circunstancias socioculturales-históricas y, por ello mismo, hay que considerarlo como algo dinámico, sujeto a cambio y resultado inestable del conjunto de fuerzas que inciden en una u otra dirección.

Estas observaciones iniciales encajan perfectamente en la realidad española de la década de los setenta. La muerte de Franco en 1975 obligó a buscar un marco de consenso sobre lo que debía ser el Estado. Las legítimas aspiraciones de las diferentes nacionalidades encontraron una vía de desarrollo con el reconocimiento de las Comunidades Autónomas y la traslación a ellas de amplias competencias.

La asunción de competencias por parte de una comunidad autónoma había de permitir el estructurar un sistema educativo propio y diferenciado en cada territorio; sin embargo, el carácter restrictivo de las leyes de carácter estatal y la poca iniciativa de nuestras autoridades educativas han generado tan sólo avances significativos en los procesos de normalización lingüística y participación y grandes estancamientos en temas centrales como son los de investigación educativa e innovación escolar.

La autonomía escolar, concreción de la escuela de la Comunidad *versus* la escuela del Estado, ha sufrido en tales circunstancias efectos colaterales, como los derivados de un proceso lento de concreción y desarrollo y de los cambios de orientación. Las diferentes propuestas con relación a la estructura del sistema, el contenido de los programas de enseñanza, la dirección escolar, la asignación de los profesores a los centros u otras son la constatación de un proyecto poco sedimentado. Pese a ello, *la autonomía como aspiración ha sido percibida*.

La autonomía escolar ha sido una esperanza con relación a los procesos de cambio e innovación. Las evidencias acumuladas en los años setenta sobre el fracaso de reformas promovidas desde el sistema educativo en forma de cascada, potenciaron la idea del centro escolar como unidad básica de cambio. A través de ella se puede reconstruir el currículo y ordenar el entorno de tal manera que se faciliten los cambios que se desean, promoviendo procesos de participación, permitiendo la contextualización curricular y haciendo, en definitiva, una educación más cercana a las necesidades de los usuarios. No es extraño así que este lado positivo sea el pilar en el que descansan los defensores de la autonomía.

2.2. La autonomía como frustración

Las esperanzas que hacían suponer que un nuevo marco de trabajo podría incidir en temas como el desarrollo profesional, la contextualización del currículum, la potenciación de la innovación o una mayor y mejor repuesta a las necesidades educativas de los alumnos, se sienten defraudadas cuando se comprueba lo poco que se ha avanzado en temas relacionados con el agrupamiento de alumnos, la flexibilización de horarios, la presencia de metodologías activas o la generalización de equipos de profesores que trabajan de manera colegiada. En este análisis, tiene sentido hablar de *la autonomía como frustración*.

La situación manifestada no es considerada tan pesimista en el diagnóstico que presenta la Memoria de la Sección primera de la Conferencia Nacional de Educación, promovida por el Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya, dedicada a la descentralización y autonomía de los centros. El cuadro 2 adjunto resume lo más significativo de su análisis.

Asumiendo que algo hemos avanzado, nos podríamos preguntar: ¿es significativo para asumir y declarar un aumento de la autonomía institucional? La respuesta es claramente negativa si tenemos en cuenta, sobre todo en la escuela pública, las dificultades existentes para establecer y mantener proyectos pedagógicos propios, contextualizados e innovadores. La imposibilidad de incidir en la selección o cambio del profesorado, la consideración de los proyectos pedagógicos sólo como una exigencia administrativa, la tendencia uniformadora de la administración en el reparto de recursos, su excesiva preocupación normativa u otras actuaciones son la prueba de lo mucho que falta para avanzar.

El desarrollo curricular era una buena apuesta para que los profesores ampliaran su capacidad profesional, adaptando las enseñanzas mínimas a contextos concretos y personas definidas. Sin embargo, la realidad ha sido otra.

Por una parte, el desarrollo normativo y uniformador ha venido a encorsetar la vida de los centros, y la acción de los directivos y profesores. De hecho, algunas directrices muy específicas, las ejemplificaciones que se dieron y la falta de costumbre de los centros para definir sus propósitos, identificaron la tarea de planificar el currículo con la de cumplir determinadas prescripciones administrativas. Se circunscribe así la autonomía al diseño curricular ¹, cuando lo importante es el desarrollo y se entiende que la ges-

De hecho, la ya derogada LOCE acentuaba esta concepción cuando parece determinar que el programa es propio de la Administración y la metodología lo específico del profesorado.

	Autonomía académica	Autonomía financiera	Autonomía administrativa			
Alto nivel de desarrollo. Presencia generalizada. Valoración positiva	Selección y elaboración de materiales de uso didáctico. Atención a la diversidad del alumnado. Procedimientos y decisiones relativas a los sistemas, métodos y criterios de evaluación y de promoción del alumnado. Elaboración de propuestas de contenidos y metodologías con relación a los créditos variables de la ESO y a las materias optativas del bachillerato.	 Gestión del presupuesto propio de manera más flexible. Agilización de los procesos de justificación de los gastos. Insuficiencia de las asignaciones económicas. Implicación de las AMPAs en el desarrollo de proyectos. 	 Experiencia positiva de la asignación de pro- fesorado a las escuelas anexas. Utilidad posible de los planes estratégicos para aumentar esta autono- mía. 			
Bajo nivel de desarrollo. Presencia poco generalizada. Valoración negativa.	 Sistemas propios de tutoría y orientación escolar, personal y/o profesional. Ligeras modificaciones de la estructura organizativa de los centros. Experiencias de colaboración interinstitucional. Capacidad para establecer el horario semanal. 	• Inadecuación a los gastos reales (centros privados concertados).	El concurso de traslados en los centros públicos. Posibilidad de incidir en la selección del profesorado. Evaluación y control del profesorado.			
Otros aspectos considerados	 El desarrollo de la autonomía está fuertemente vinculada a las posibilidades de poder gestionar la plantilla docente. Peso del los libros de texto en la construcción de propuestas curriculares estandarizadas. Prácticas inadecuadas en la utilización de las comisiones de servicios como mecanismos de adscripción de docentes a lugares de trabajo. Necesidad de revisar el modelo de dirección y gestión de los centros públicos. Las entidades locales han colaborado en la dinamización de la educación escolar. Destaca su labor en Programas de Garantía Social, prevención y control del absentismo escolar, coordinación de programas en los centros y constitución de convenios. Más que descentralización ha habido desconcentración en algunos aspectos. 					

Cuadro 2. Conclusiones significativas respecto a la autonomía institucional (Conferencia Nacional de Educación)

tión curricular es decretable, cuando depende de propósitos intrínsecos a la actividad profesional y, por tanto, es dependiente de las voluntades de las personas y no tanto de los intereses de las administraciones. No es de extrañar que, en estas circunstancias, muchos profesores consideren ajeno a su quehacer las nuevas propuestas.

Por otra parte, el mínimo desarrollo de la autonomía no ha permitido crear entornos donde sea posible realizar y desarrollar proyectos propios y diferenciados. Si ha habido algo de autonomía curricular, no podemos decir que se haya desarrollado la referente a la gestión de personal, a la autonomía organizativa o presupuestaria, imprescindibles para gestionar cualquier proyecto. Es más, se han abortado algunas iniciativas dirigidas a favorecer la concentración de profesores en una institución para favorecer la realización de un proyecto, el desarrollo de algunas propuestas innovadoras con carácter experimental, la gestión autónoma de proyectos de formación u otros; tampoco se han posibilitado facilitando la distribución extra de recursos de una manera diferenciada y según los proyectos de los centros, fortaleciendo el liderazgo pedagógico de los directivos o garantizando una capacidad organizativa real.

Y es que la autonomía sigue siendo aún más un discurso que una práctica potenciada y apoyada. Reconocida en la propia LOGSE, ha habido avances en la autonomía curricular (aunque se haya visto muchas veces ahogada y anulada por comportamientos administrativistas y organizativos de tendencia uniformadora), pero pocos y testimoniales (seguramente, los de carácter financiero) en lo organizativo. De hecho, la autonomía curricular se ha visto muchas veces ahogada y anulada por comportamientos administrativistas y organizativos que no han logrado asumir las iniciativas y particularidades que presentaban grupos de profesores o centros concretos.

El problema de fondo es y sigue siendo la falta de delimitación de la autonomía que deseamos y queremos, tal y como manifiesta el diagnóstico mencionado:

Se expresa reiteradamente, especialmente por parte de los docentes y de otros profesionales de la educación, que es preciso decidir entre todas las instancias, estamentos, centros educativos, Administración y entidades locales, qué autonomía se desea y también analizar si en cada una de estas partes existe la capacidad y la voluntad de proporcionarla y de aceptarla. Se señala, también, que es necesario definir en común el papel de cada instancia, de acordar los límites y de aumentar la confianza recíproca (Conferència Nacional d'Educació, 2004. Sección primera).

2.3. La autonomía, ¿una ilusión perdida?

La falta de un proyecto explícito sobre la autonomía escolar no parece que se resuelva definitivamente con los nuevos marcos normativos, que no asumen más compromisos que los existentes en la realidad actual: existencia de proyectos institucionales, reconocimiento de la programación anual como expresión de la autonomía organizativa y asunción de la autonomía de ges-

tión económica reconocida por las leyes, aunque el desarrollo normativo posterior pueda ampliar (actuación no previsible) los marcos de libertad de acción en los centros educativos.

De hecho, el refuerzo que se hace de la dirección escolar (mayores competencias) y su forma de elección (con intervención directa de las Administraciones educativas) más bien señalan la tendencia a mermar la autonomía institucional y a aumentar el control por parte de autoridades externas.

Se opta así por una manera de estructurar las relaciones del sistema-centros educativos más basado en el control que en la responsabilidad. Es coherente esta línea de actuación con la tendencia ya existente a condicionar la autonomía escolar mediante el desarrollo normativo y la multiplicidad de requerimientos externos de obligado cumplimiento.

El carácter detallado y muy restrictivo de las instrucciones de inicio de curso son un buen ejemplo de cómo en la práctica se puede condicionar la libertad para diseñar y desarrollar el currículo de una manera peculiar y contextualizada. Requerimientos variados y continuados en espacios cortos de tiempo, como hayan podido ser la elaboración del PCC, la puesta en funcionamiento de procesos de evaluación interna, la promoción de planes de actuación (estratégicos, de acogida, de emergencia, de transición de una etapa educativa a otra,...) o la adecuación curricular a un modelo de competencias han sido vividas, por falta de tiempo para su integración personal e institucional, más como exigencias administrativas que como propuestas interesantes y respetuosas con la autonomía de los centros. Podemos así hablar de ¿ilusión pérdida?

La batalla de la autonomía no está perdida si la voluntad política existiera. Aunque sea de una manera lenta, pero firme, resulta imprescindible avanzar en temas como la selección y control del profesorado por centros o zonas, una mayor intervención de los centros en la adquisición de material no fungible, mayor agilidad en los procesos burocráticos, potenciación y apoyo a iniciativas de innovación u otros. En definitiva, generar y ampliar los espacios de acción, de reflexión, de debate y de intercambio de experiencias, al mismo tiempo que una extensión de los procesos de evaluación, ajuste y compensación de las desigualdades que permita respetar el principio de equidad como colateral al de autonomía.

No obstante, cualquier análisis que se haga de la autonomía institucional debe tener en cuenta tanto las implicaciones que conlleva como las condiciones que acompañan a su ejercicio. Las implicaciones hacen referencia a la descentralización de las decisiones político-administrativas, a la apertura del currículum y a una mayor implicación de los profesores y directivos con el cambio. Las condiciones nos sitúan en el análisis de la autonomía profesional, el uso de medidas compensatorias para contextos desfavorecidos, la autonomía como discurso, las diferencias entre los compromisos y las prácticas y en otras cuestiones relacionadas.

La autonomía, por último, no se puede separar del concepto de participación, ni del de la evaluación y el control social sobre el funcionamiento de los centros educativos. Comporta pues una delimitación de competencias y la consecuente articulación de responsabilidades.

2.4. Algunas propuestas para la esperanza

La coincidencia en la necesidad de una mayor autonomía se justifica desde perspectivas filosóficas, políticas, económicas, psicológicas y pedagógicas, a la vez que se reclama desde diferentes foros y se asume desde el sistema educativo. Seguramente, la autonomía no es el resultado de una sola de las perspectivas señaladas sino de varias que interactúan entre sí y lo hacen en un proceso histórico lleno de altibajos. De todas formas, podemos decir que la evolución que experimentan las instituciones que asumen marcos de autonomía es el resultado de absorber, siquiera parcialmente, la capacidad de otras entidades que tradicionalmente tendrían "soberanía" sobre el hecho educativo institucional: las administraciones educativas y los profesores, fundamentalmente.

El desarrollo de la autonomía, si bien puede ser diversa y alcanzar diferentes niveles, exige de concreciones si se desea superar el mero ámbito de las declaraciones. Algunas nuevas posibilidades que se mencionan repetidamente quedan recogidas en el cuadro 3.

Muchas de las propuestas presentadas han sido conocidas y debatidas en foros diversos (Bonal y otros, 2004; Bolívar, 2004; Gairín, 2004; Departamento de Educación, 2005), sin embargo, habrá que estar a lo que las normativas prescriban y posibiliten. La Ley Orgánica de Educación abre, al respecto, alguna esperanza, al reconocer la autonomía pedagógica, de organización y gestión, la adecuación de recursos a planes de trabajo, la promoción de modelos abiertos de programación docente, la existencia de dotaciones diferenciadas para determinados centros, la delegación a los centros de la gestión de recursos materiales y su intervención en la delimitación de los recursos humanos, entre otros.

PRINCIPIOS NUEVAS ACTUACIONES DE ACTUACIÓN • Actuaciones diferenciales de la Administración. Delimitar los grados Promover acuerdos Administración-centros vinculados a prode autonomía posivectos de centro. Posibilitar a los centros ordenar su propia estructura de funcio-• Progresividad en el desarrollo de la auto-Potenciar la participación y corresponsabilidad de toda la conomía concedida. munidad educativa. Corresponsabilidad de Definir la plantilla de profesorado por parte de los centros y de la Administración y acuerdo a su proyecto educativo. de los centros. Mayor implicación de la dirección en la gestión del personal. • Aceptación del con-Establecimiento de programas propios de autoevaluación, introl y rendición de novación y desarrollo profesional. cuentas por los cen-• Posibilidad de contratar a profesionales específicos, para labotros res concretas y temporales relacionadas con módulos profesio- Establecimiento nales, actividades extraescolares, servicios o sustituciones. mecanismos La institucionalización del Consejo escolar de Centro, dotánpensatorios. dolo de entidad jurídica con capacidad de contratación. Mayo apertura de los centros al entorno, en actividades escolares y comunitarias relacionadas con temas de cultura, deporte y educación. • Aumento de la autonomía en la gestión de recursos relacionados con inversiones, compra de servicios, gastos corrientes, y obtención de recursos adicionales. Reforzar y ampliar los servicios y órganos especializados en orientación educativa y profesional, así como sus funciones de asesoramiento y apoyo a los equipos docentes.

Cuadro 3. El desarrollo de la autonomía institucional (Gairín, 2007)

El desarrollo de la autonomía debe entenderse, de todas maneras, como un medio puesto a disposición de los centros para su propio desarrollo y en la línea de mejorar el servicio de calidad que desean la sociedad y sus ciudadanos. A través de ella, se trata de movilizar a los actores educativos y sociales, contribuyendo a dinamizar las instituciones gracias a los procesos de participación que posibilitan y a la creación de proyectos colectivos que permiten dar identidad y cohesión a las comunidades educativas.

Avanzar en esta dirección exige que la normativa que promueve la administración sea lo más general posible, evitando la exhaustividad que aboca a los profesores y centros a la consulta constante y elimina la posibilidad de buscar fórmulas propias y creativas para solucionar los problemas que la práctica diaria les plantea. El problema es tanto hacer real la autonomía existente, respetando las decisiones (de horarios, de modificaciones curriculares, de organización de alumnos,...) que los centros están tomando y apoyando sus iniciativas, como aumentar la misma con la transferencia a los centros de nuevas competencias.

Hablar de autonomía más como realidad que como discurso es participar del grado de utopía que tiene y ha de tener la educación. Los cambios y reformas siempre son algo más de lo que expresan (su concreción es el resultado de intereses no ajenos a planteamientos corporativos de docentes, a intereses empresariales, a compromisos políticos o a imposiciones económicas) y más fáciles de concebir que de realizar, de pensar que de ejecutar; pero no por ello se pueden calificar de innecesarios.

En consecuencia, parece lógico seguir planteándose el futuro de la autonomía y tratar de avanzar en respuestas a inquietudes generales ya planteadas como: ¿qué grado y nivel de autonomía es deseable y aceptable?, ¿la autonomía desarrollada es la única posible?, ¿es posible impulsar la autonomía sin realizar reformas más amplias que afecten a la realidad social, cultural e incluso a la económica?, ¿qué mecanismos compensatorios son necesarios para hacer que el proceso de autonomía de los centros educativos no afecte a la equidad?, ¿quién está legitimando y cómo debe realizarse el proceso de control que la autonomía exige?, etc. También responder otros interrogantes más específicos como: ¿qué mecanismos tienen los centros para defender la autonomía que se les proporcione?, ¿cómo hacer compatible la dirección escolar profesionalizada con la organización autónoma de centros?, ¿se contemplan las dificultades de una propuesta sobre autonomía institucional respecto a situaciones específicas: escuela rural, servicios educativos en el exterior,...?, ¿la autonomía de funcionamiento puede ser compatible con la libertad de elección de centro u otros principios?, etc.

Se plantean así un conjunto de dudas y esperanzas que invaden esferas que van desde la Administración hasta los centros y sistemas de soporte al profesorado. De la manera como se orienten y resuelven las cuestiones planteadas dependerá el éxito o fracaso, en su vertiente cualitativa, de autonomía institucional que se desea.

De todas formas, los modelos actuales de autogobierno no nos parecen satisfactorios, hasta el momento, si consideramos lo poco que han ayudado a la mejora escolar. De hecho, podríamos casi señalar que tanto los movimientos centralizadores como los de autonomía institucional tienen problemas e inconvenientes, aunque obedecen a lógicas diferentes.

Abogar en este contexto por una gestión por proyectos, ya señalada por Bolívar (2004:113), podría reforzar el papel del centro como unidad para la mejora. Sin embargo, el problema de fondo sigue siendo la capacidad de resistencia de unas tendencias burocratizadoras y uniformadoras que pueden impedir de nuevo la reestructuración del quehacer de los centros y de los profesores.

3. CALIDAD Y EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

El progresivo desarrollo de la autonomía institucional nos ha enfrentado al reto de conocer y aplicar nuevas formas de comprender e intervenir en la realidad de las instituciones educativas; también, ha dado un sentido diferente a la calidad y a la evaluación que tradicionalmente se consideraban.

La capacidad y poder reconocido a las instancias centrales en modelos de alta centralización les proporciona una alta posibilidad de promover e impulsar cambios, al mismo tiempo que les hace más responsables de los resultados obtenidos. La autonomía institucional enfrenta, por el contrario, a los centros con sus propias decisiones haciéndoles corresponsables (en la medida en que hablamos de autonomía y no de independencia institucional) de los resultados obtenidos (gráfica 1).



Gráfica 1. Algunas diferencias entre los modelos institucionales centralizados y autónomos

3.1. La calidad como referente

La organización de los centros educativos sólo adquiere pleno sentido cuando se dirige a la mejora. Ésta se halla implícita en la propia naturaleza del proceso organizativo y se explicita en el compromiso que las instituciones adquieren cuando realizan un determinado proyecto pedagógico o de centro.

Delimitar lo que conviene hacer y verificar el grado de realización exigen de procesos en los que la evaluación, también implícita en el proceso organizativo, juega un papel central y la calidad es un referente obligado (ver

Gairín y Casas, 2003). El reto es mejorar la calidad y para lograrlo se precisa conocer lo que pasa (evaluar, consecuentemente) e introducir a partir de allí los cambios pertinentes.

La referencia a la calidad es, por tanto, también una referencia a la evaluación. Sin embargo, no podemos olvidar que detrás de estos términos hay opciones ideológicas que cabe conocer, pactar y explicitar previamente y de las que no siempre se habla. El objetivo es conseguir mejorar la calidad y la evaluación debe informar de si se ha logrado, tratando de responder a los variados interrogantes que sobre calidad (¿de qué calidad hablamos?, ¿calidad en qué y para quién?, ¿quién determina los niveles de calidad?, etc.) y evaluación (¿qué visión de la evaluación aplicamos?, ¿los instrumentos son idóneos a los propósitos manifestados?, ¿la contrastación de instrumentos, fuentes y momentos es suficiente?, ¿la valoración ha considerado e integrado los condicionantes contextuales, etc.?) nos podamos plantear.

Parece, por tanto, imprescindible delimitar la orientación que desean los centros educativos autónomos y definir claramente nuestras prioridades, para poder determinar si avanzamos. Sólo si definimos las finalidades podremos determinar los criterios que nos permitan evaluar los logros. No es lo mismo tener como criterio la satisfacción del usuario de la educación que atender la diversidad. Bajo el primer supuesto, la evaluación puede hacerse a partir de un cuestionario o escala que mida los grados de satisfacción; bajo el segundo, la evaluación contemplaría, más bien, el avance realizado entre la situación actual y la de partida y podría exigir de otros instrumentos y procedimientos de evaluación. Estamos así obligados a entender y explicitar el marco de referencia para la evaluación, si queremos que sirva a procesos de información y cambio.

Cabe precisar, asimismo y claramente, las condiciones (tiempo, responsables, coste, etc.) en que se mueve la evaluación, pero también el papel y protagonismo que damos a la negociación y las formas que se utilizan para vencer las resistencias al cambio: ¿cuáles son los límites de la participación y del consenso colectivo?, ¿cómo los implicados tienen conciencia de un problema?, ¿qué instrumentos son los más adecuados?, ¿cómo revertir el conocimiento de la evaluación en propuestas de cambio?, etc., son algunas de las preguntas que necesariamente debemos plantearnos.

La **calidad** vinculada a la autonomía institucional se relaciona así con el desarrollo de los procesos, la mejora permanente, la participación de los implicados y el desarrollo profesional de los técnicos implicados. Se trata de apostar por una propuesta comprometida que tenga en cuenta los retos de la escuela actual y que de cumplida respuesta a las necesidades de una escuela

inclusiva, tratando de superar enfoques externos y centrados en los productos por otros más internos y vinculados a los procesos.

Como ya decíamos en una nota de prensa publicada en el periódico Heraldo de Aragón (2006):

"Los nuevos enfoques y perspectivas permiten vislumbrar, a pesar de sus limitaciones, una evolución en la filosofía y prácticas consiguientes, a la vez que clarifican la utilidad del concepto de calidad para los usuarios. Poco a poco adquiere sentido el hablar de proyectos institucionales realizados con la participación de los implicados y que cambian en función de las demandas individuales y sociales; también, que la evaluación externa se relaciona altamente con la calidad del sistema educativo y la utilización de indicadores y la evaluación interna se vincula con el análisis de procesos y la mejora continua".

Más que servir de coartada a planteamientos liberales, que justifican desde la racionalidad la necesidad de cuantificar resultados, clasificar situaciones y distribuir recursos en función de las mismas, nuestra propuesta tiene más que ver con la idea de la educación como servicio público y con la identificación de una escuela considerada como pública. Más que a la titularidad (Estado, Comunidad Autónoma, Ayuntamiento,..) nos referimos en este último caso al contenido, si consideramos que no siempre las escuelas de titularidad pública actúan bajo unos determinados principios y que hay instituciones privadas (cooperativas de profesores, por ejemplo) que sí lo hacen.

Las señas de identidad de la escuela pública de la que hablamos han sido presentadas desde diferentes perspectivas. De ellas, nos identificamos con las resumidas por Santos (2002) en las siguientes:

- 1. Es una escuela a la que todos y todas pueden acceder independientemente de su clase social y de su potencial económico.
- 2. Es una escuela democrática, ya que su titularidad, su gestión y los criterios que inspiran sus pretensiones y las actividades que organiza tienen carácter público.
- 3. La selección de sus profesores y profesoras se hace mediante criterios de carácter público y abierto, lo que confiere a los profesionales una completa libertad a la hora de hablar y actuar.
- 4. Es laica, como corresponde a un estado aconfesional, no practicando el adoctrinamiento y garantizando la libertad de expresión.
- 5. Es plural ideológica y culturalmente, al acoger culturas y subculturas de la sociedad.

- 6. Su ideario educativo se asienta en una moral laica que propugna, defiende y cultiva valores universales como la justicia, la paz, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad.
- 7. Se implica activamente en la construcción de una sociedad más justa y más igualitaria.
- 8. Practica la coeducación y, para ello, parte de la convivencia de niños y niñas en la misma institución.
- 9. Defiende y practica la integración de las personas con discapacidades, entendiéndola como una riqueza cultural y personal.
- 10. Es crítica en el planteamiento interno y en las directrices educativas, de modo que cuestiona la injusticia y se rebela ante las desigualdades.

Estas características enlazan claramente con una escuela abierta a todos y todas que trabaja la diversidad como valor social y educativo, que trata de compensar desigualdades de origen, que profundiza en las oportunidades educativas que proporciona, que se inserta y compromete con la realidad social y que establece mecanismos de mejora permanente.

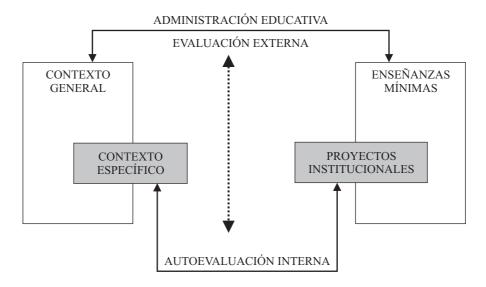
3.2. La autoevaluación como propuesta

La consideración de los agentes que intervienen en la evaluación nos permite distinguir entre una evaluación externa, interna o mixta. De hecho, se podría hablar de iniciativas internas o externas (impuestas o no) que contemplan o no la existencia de facilitadores, tal y como de desarrolla en Gairín (2008b) y donde extraemos algunos apuntes.

La realidad y presencia de cada una de estas modalidades de evaluación depende de las inquietudes dominantes: la evaluación externa suele venir ligada a la necesidad que tiene la administración educativa y la sociedad de ejercer control sobre el cumplimento y logros de la actividad educativa, mientras que la evaluación interna, identificada muchas veces como autoevaluación, se centra más en los procesos y trata de comprenderlos para introducir cambios que faciliten su mejora.

Los sistemas educativos nacidos del proceso de extensión y generalización de la educación son los que potenciaron el uso de la evaluación externa con un sentido de control y verificación del cumplimiento de las normas. Por el contrario, la potenciación de centros educativos autónomos conlleva

un cambio de sentido de la evaluación externa y una potenciación de la evaluación interna (Gráfica 2).



Gráfica 2. Complementariedad de la evaluación externa e interna (Gairín, 2008 b)

Parece normal y deseable que la Administración educativa sea la primera interesada en conocer si se están respetando o no las enseñanzas mínimas que establece para todos los centros educativos y las causas que favorecen o dificultan su cumplimiento. Se justifica así la existencia de un proceso de evaluación externa, con la existencia o no de ayudas internas, interesada en conocer los resultados obtenidos y, en todo caso, en los procesos vinculados.

Los centros educativos, si tienen la capacidad de decidir aspectos de su organización y funcionamiento, también pueden estar interesados en conocer si las actuaciones que han decidido producen los resultados esperados y si responden a compromisos contraídos. En estas circunstancias, parece insoslayable el hablar y practicar la evaluación contextualizada y con relación a los compromisos adquiridos. No sólo es la consecuencia de aplicar un sentido racional al quehacer educativo sino también algo intrínseco a la propia actividad: no tiene sentido adoptar una dirección sin saber adónde nos conduce y si hemos alcanzado lo que pretendíamos.

La distinta naturaleza y sentido de la evaluación externa e interna no las hace incompatibles, sino que, por el contrario, enfatiza en la necesidad de su complementariedad. Una institución que sólo se preocupa de su progreso

interno sin tener referentes externos puede tener un ritmo de mejora insuficiente y que le aleja cada vez más de las mejoras y resultados que consiguen otros centros, manteniendo la falsa convicción de que sus esfuerzos son suficientes porque consiguen mejoras.

Iniciada la autoevaluación en la institución, realizada por los miembros de la comunidad educativa, sin excluir la posibilidad de ayudas externas, y dirigida a comprender y mejorar la práctica, permite:

- proveer información sobre aspectos de la institución,
- clarificar la comprensión de lo que pretende hacer,
- mantener e incrementar la moral y cohesión de los miembros de la organización, al mejorar su comprensión de la realidad,
- impulsar el diálogo, la participación y el intercambio de experiencias,
- facilitar los niveles de coordinación, y
- posibilitar el desarrollo profesional.

Aparece así la autoevaluación como la concreción de una reflexión permanente y compartida sobre la acción educativa, dejando ser sentida como una amenaza, fiscalización o imposición para convertirse en una excusa, medio para el intercambio, el encuentro o la ayuda.

Esta modalidad de evaluación podría calificarse al mismo tiempo de externa e interna, en la medida en que pueden intervenir agentes externos (asesores que apoyan el proceso aportando información, sugiriendo procedimientos, etc.) que faciliten el proceso de autorreflexión, está guiada por principios democráticos y, más allá del valor que pueda tener para los centros evaluados, permite generar un conocimiento sobre los centros educativos y favorecer procesos de autorreflexión y desarrollo profesional.

Implica, por otra parte, un cambio en los métodos y procedimientos de análisis. La vida de un centro educativo no puede resumirse, desde la compleja interacción de elementos humanos, materiales y funcionales, en porcentajes, por muy necesarios que estos sean, ni puede calificarse con un número, por muy expresivo que este sea. Se impone así un desplazamiento de los métodos de análisis tradicionales acercarnos más a los conceptos y procedimientos que las ciencias antropológicas usan.

La autoevaluación reúne así gran parte de las características que nos permiten hablar y reconocer en ella la evaluación como un proceso reflexivo, sistemático y riguroso de indagación para la toma de decisiones sobre la realidad, que atiende a su contexto, considera global y cualitativamente las situaciones que la definen, integra tanto lo explícito como lo implícito y efectos secundarios y se rige por principios de utilidad, participación y ética.

Nos situamos así en el marco de las últimas *perspectivas* y aportaciones, que insisten en la evaluación como propuesta democrática, comunicación e instrumento de cambio.

Entender la evaluación como una *propuesta democrática* es asumir que parte de juicios de valor sobre información veraz o creíble, contrastada, respetuosa con la condición de los individuos y pública o de fácil acceso a cualquier persona.

La heterogeneidad de pensamientos y acciones de los miembros de la comunidad educativa, que obedecen a diferentes intereses, están en la base de la caracterización que se hace de las organizaciones (débil coordinación e integración, ambigüedad de objetivos, incertidumbre de resultados,....) y obligan a entender la necesidad de negociar y de construir consenso, mediante la institucionalización de procesos de *comunicación*.

La evaluación se convierte así en una excusa para el intercambio de ideas, la contrastación de opiniones y el crecimiento personal e institucional; sirve más de "excusa para hacer" que de finalidad. Así, evaluar es participar en la construcción del conocimiento axiológico, interpretando la información, estableciendo visiones no simplificadas de la realidad y facilitando la generación de una verdadera cultura evaluativa.

El proceso de comunicación establecido en la *perspectiva del cambio* conlleva la implicación personal y hace inevitable que el conflicto acompañe a los procesos evaluativos. El carácter ideológico y subjetivo de la evaluación y la necesidad técnica de optar ante la complejidad del proceso que conlleva su realización práctica, ponen en evidencia los mecanismos de poder y los valores dominantes existentes en un contexto determinado. El conflicto que genera esta realidad aumenta, además, cuando se considera la inexistencia de una cultura evaluativa, que lleva a cometer errores técnicos o que disminuye el valor de las realizaciones al no existir actitudes positivas hacia el proceso de evaluación y cambio.

El proceso de evaluación refleja, en último extremo, las ideologías subyacentes respecto a lo que ha ser la intervención, la educación y la evaluación que aplicamos. En este sentido, significa siempre algo más: la evaluación que una institución realiza sobre sí misma refleja lo que la institución considera importante, quién o quiénes controlan los procesos o quién toma

decisiones acerca de las finalidades, métodos, sistemas de organización u otros aspectos.

Cabe optar en este contexto de variadas posibilidades y hacerlo tratando de lograr la máxima coherencia entre la finalidad perseguida, la planificación realizada y aplicada y los medios utilizados. Las propuestas existentes y las aportaciones teóricas son variadísimas pero lo importante será descubrir entre ellas las que más se ajustan a nuestros propósitos.

4. LA AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO PARA LA MEJORA

Apuntamos aquí, partiendo de aportaciones anteriores (Gairín, 1993, 2002), algunos referentes prácticos ligados a procesos de autoevaluación.

4.1. Condiciones para la autoevaluación

Un proceso tan novedoso entre nosotros como es la autoevaluación no puede incorporarse de manera automática al quehacer de las instituciones. Se precisa de unas **condiciones previas** cuya existencia potenciará o limitará la capacidad que tiene la autoevaluación para generar cambio. Algunas de ellas quedan recogidas a continuación.

Desarrollar la autoevaluación sólo adquiere pleno sentido en un marco de *autonomía institucional*, que permite a los protagonistas de la educación intervenir sobre ella. Pensar en la autoevaluación como un instrumento para la revisión externa de procesos de innovación o de control es pensar en "ahogarla" en enfoques tecnocráticos y administrativistas.

La existencia de una comunidad educativa con un alto sentido de responsabilidad parece también algo necesario. Sólo desde un *sentido colectivo* se puede ver el centro escolar como reflejo del propio trabajo. La existencia de un alto individualismo y celularismo, consecuencia de una excesiva visión funcionarial del trabajo, dificulta la creación de una cultura colaborativa necesaria para estructurar procesos de revisión participativos.

Favorece también la autoevaluación, el reconocimiento y conciencia de la existencia de una diversidad de intereses en los centros educativos. La *asunción de las diferencias* de concepciones, puntos de vista, intereses tanto personales y profesionales como sociales e institucionales, es el primer paso

para la construcción de una cultura común en la que la autoevaluación pueda ser el elemento significativo que actúe como motor del cambio.

La existencia de un *clima escolar* adecuado que no comprometa el resultado de la evaluación o vicie su proceso, la autoconfianza de los implicados en los propios logros y deseo de mejora, su confianza en la institución y la presencia de un estilo de dirección participativo y comprometido con la experiencia son otros aspectos que hay que tener en cuenta.

También se podrían citar más esquemáticamente otras condiciones como:

- Responsabilidad de la comunidad educativa respecto de lo que sucede en el centro escolar.
- Confianza en la utilidad de la autoevaluación para la comprensión de los problemas y la búsqueda de posibles soluciones.
- Utilización de un amplio espectro de fuentes de información: datos de entrevistas, descripciones rigurosas de hechos observados, pruebas documentales, etc., que permitan centrarse tanto en aspectos descriptivos como valorativos.
- Fluidez de información en todas las direcciones: de abajo a arriba, de arriba a abajo y en sentido lateral.
- Tener un carácter particular y a pequeña escala, preocupándose más por los problemas inmediatos de un determinado contexto, que por los universales y de origen externo al centro educativo.
- Focalizada en el desarrollo del currículo y en los mecanismos que hacen efectivos los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Iniciada y administrada por los profesores del centro educativo, asumiendo que sólo se involucrarán en procesos de cambio si tienen el control sobre el proceso de evaluación.

La autoevaluación así entendida se configura como un apoyo al proceso de mejora de los centros educativos, que no puede prescindir de la participación y el conflicto (de hecho, lo alienta como dinamizador del procesos de cambio), si quiere ser real, y que aspira a la interpretación y valoración del proceso en toda su complejidad y amplitud.

La autoevaluación, así descrita, conecta con los planteamientos que hablan de las "organizaciones que aprenden". Este estadio organizativo asume la existencia de propuestas de centro que actúan como consensos colectivos y

pautas de acción, que se revisan continuamente y que obligan a introducir mejoras a partir de las disfunciones detectadas. Se utiliza así la evaluación como un referente permanente para la mejora, revitalizadora de las propias prácticas y orientadora de los procesos de cambio permanente (Gairín, 2004).

Otras **consideraciones complementarias** que podrían añadirse son:

- La autoevaluación institucional no siempre persigue la promoción del cambio; a veces, también puede ser útil para consolidar iniciativas en curso o mejorar su reconocimiento social y administrativo.
- II. La participación en los procesos de autoevaluación no es tanto una exigencia técnica como social. La participación de los usuarios de las instituciones aporta validez a las preguntas, indicadores, criterios, etc., que maneja la evaluación, pero, además, garantiza la utilidad y aplicabilidad de lo obtenido. El problema no reside en admitir esa participación sino en delimitar la forma y el grado como se ha de desarrollar.
- III. La utilización de criterios estándares sólo tiene sentido cuando se trata de establecer puntos de partida para el proceso de reflexión. El proceso de discusión y contraste habrá de llevar a un proceso de crecimiento donde la comprensión y flexibilidad primen sobre la categorización y estandarización de lo que se hace.
- IV. El objeto delimita claramente las demás variables de evaluación. No será lo mismo, en este sentido, evaluar el funcionamiento de un ciclo que las relaciones con los padres o la actuación del propio centro. La diferenciación afecta a la selección de la metodología y exige el uso de enfoques conceptuales diferenciados.
- V. La utilización de modelos externos y estandarizados en la autoevaluación no debe ser excluida de entrada, si bien exige, como mínimo, la toma de precauciones. A menudo las listas de preguntas "importadas" sólo sirven para que los profesores se entretengan respondiéndolas, embarcándose en una actividad individual y mecánica que impide el proceso reflexivo de carácter colaborativo.
- VI. Acechan a la autoevaluación no sólo imposiciones externas sino también peligros internos entre los que cabe destacar el uso de este instrumento como medio para generar informes autojustificativos.

- VII. El éxito de la autoevaluación debe asimismo superar algunas problemáticas entre las que cabe resaltar: problemas estructurales (tamaño de los centros, inestabilidad del profesorado,...), el individualismo profesional, las condiciones de trabajo (formación, espacio, tiempo u otras contraprestaciones laborales) o las resistencias al cambio. A menudo, los efectos positivos de la autoevaluación pueden también resultar anulados por juicios interesados sobre la competencia de los evaluadores, los criterios utilizados, la utilidad real del proceso o las consecuencias que se derivan de él.
- VIII. Se hace preciso, por último, potenciar la cultura de la autoevaluación a partir de la explicitación de lo que tienen en común, de lo que comparten, un conjunto de personas, más que poniendo en evidencia sus diferencias o tratando de imponer unos criterios sobre otros. Resulta importante que los profesores y otros miembros de la comunidad se apropien de los criterios e instrumentos que se han de utilizar y de los resultados que surjan.

Como vemos, la autoevaluación institucional plantea variados considerandos, que justifican la insistencia en considerarla como el resultado de una actitud que conlleva, más allá de la aplicación de procedimientos técnicos, la reflexión permanente sobre las propias actuaciones y sobre la forma de conseguir una mayor calidad en el funcionamiento institucional.

La existencia de algunos riesgos como los mencionados, más que impedir que se pongan en marcha las evaluaciones, deberían ser llamadas de atención sobre el proceso de autoevaluación y los niveles de control que hay que establecer. Superar esos peligros exige una cierta capacidad de riesgo por parte de los centros que, sin esperar las condiciones ideales, inician pequeñas experiencias como paso previo a realizaciones posteriores. Supone, además, un apoyo decidido por parte de la Administración a quienes inician actuaciones de esa naturaleza.

Por último, los procesos de autoevaluación pueden ser correctos si logramos estructurar propuestas técnicamente defendibles, mantenemos una actitud positiva respecto al proceso de cambio y, también, intentamos evitar parte de los problemas que afectan a los procesos evaluativos.

4.2. Una panorámica para la acción práctica

Las posibilidades de realizar una evaluación participativa pueden variar en función del objeto de evaluación y participantes. A continuación, y a modo

de ejemplo sobre las posibilidades existentes, sintetizamos las posibilidades de una propuesta vinculada a la evaluación del Proyecto Educativo Institucional (PEI) que sirva al conocimiento y cambio de la realidad (Gairín, 1993).

Dejando de lado las cuestiones operativas sobre el quién, cómo y cuándo se aplicará la evaluación, se mencionan a continuación algunas cuestiones que pueden considerarse de una manera aislada o interrelacionada:

- a) Realizar una evaluación externa, interna o ambas.
- b) Utilizar metodologías más o menos formalizadas, como puedan ser escalas, cuestionarios o pruebas, autoanálisis, historia institucional, estudio de casos, análisis de situaciones reales u otras. También pueden servir al respecto reuniones de evaluación, diarios, análisis de productos, informes de miembros de la Comunidad Educativa, grabaciones, etc.
- c) Aplicar la evaluación a todo el PEI o a la parte desarrollada mediante el Plan Escolar Anual.

Sea cual sea la opción adoptada, deberíamos considerar:

- Aspectos del diseño:
 - Modelo a utilizar: planificada/emergente, formativa/sumativa, auto/heteroevaluación, puntual/secuenciada,...
 - Objeto de atención: producto/procesos, nivel de satisfacción, grado de cambio conseguido,...
 - Referente: situación pasada, presente o futura,...
 - Protagonistas: responsables de la evaluación: profesores, alumnos, padres,...
 - Momento, instrumentalización, metaevaluación, etc.
- Aspectos de la aplicación:
 - Delimitación y configuración de la instrumentalización.
 - Recogida de la información.
 - Síntesis y debate (abierto y colegiado) entre los participantes de la información.
 - Realización del informe.
 - Presentación y debate público del informe.

Serán, en definitiva, los objetivos que se pretendan, la naturaleza del contexto donde se intervenga, el interés de los protagonistas y su preparación o el tiempo disponible algunas de las variables que podrán justificar, en último extremo, las opciones adoptadas. Sin embargo, cabe señalar que, en enfoques de autoevaluación, parece coherente usar metodologías y estrategias de carácter cualitativo y holístico. El empleo de pautas externas no tiene aquí mucho sentido si no es como insumos y desde su carácter indicativo y referencial.

Tampoco podemos obviar la orientación práctica que ha de tener en cuenta toda evaluación. Conviene no perder de vista que la mejor evaluación no es la más técnica y precisa, sino la más operativa; es decir, aquella que selecciona, obtiene datos, los elabora y los divulga para ayudar a tomar y mejorar las decisiones.

4.3. Elementos para la concreción

La realización práctica de la autoevaluación exige clarificar, en primer lugar, el conjunto de preguntas a que ha de responder. Algunas **preocupaciones temáticas** que pueden considerase quedan recogidas en el cuadro 4.

Algunas de las **actuaciones posibles** quedan también recogidas a continuación:

- Dedicar monográficamente sesiones del profesorado a la evaluación general, a analizar algunos de sus desarrollos o a abordar aspectos de funcionamiento del centro educativo.
- Solicitar de los alumnos, padres o profesores, por escrito o verbalmente, un informe sobre la marcha de la institución.
- Nombrar una Comisión para que realice algún estudio valorativo sobre la vida en el centro educativo.
- Organizar grupos de discusión sobre temas específicos.
- Analizar de forma rigurosa alguna situación conflictiva del centro educativo.
- Aplicar un instrumento de recogida de opinión de los diferentes estamentos y analizar los contrastes.
- Proponer a órganos o servicios del centro que hagan informes sobre su funcionamiento.

- a) Con relación a los planteamientos institucionales
- Existencia de un proyecto colectivo frente a una acción individualista.
- Atención a la educación en valores y respeto a la diversidad.
- La adaptación del centro al medio en el que está enclavado y a la cultura en la que se mueven las familias
- Organización y gestión que se realiza del currículo.
- Existencia de procesos de innovación y evaluación.
- Desarrollo de iniciativas de perfeccionamiento del profesorado vinculadas a la práctica profesional.
- La metodología que se utiliza en el trabajo del aula y sus resultados en el rendimiento de los alumnos.
-
- b) Con relación a las estructuras organizativas
- Implicaciones de la dirección en el funcionamiento del centro.
- Participación de los estudiantes en la vida del centro, en el proceso de aprendizaje y en la evaluación.
- Funcionamiento de la coordinación vertical y horizontal entre los miembros del equipo docente. Trabajo en equipo.
- La flexibilidad organizativa de los espacios y de los tiempos al servicio del proyecto educativo y curricular.
- La utilización de los medios didácticos, tanto en su vertiente organizativa como didáctica.
- Existencia de procesos periódicos de evaluación institucional.
- El funcionamiento de los servicios del centro
- c) Con relación al sistema relacional
- La comunicación es intensa y positiva entre las distintas personas y estamentos del centro.
- La circulación de la información es fluida en sentido vertical (ascendente o descendente) y horizontal y con el exterior.
- Participación de los padres y otros agentes educativos en la vida del centro y del aula.
- El tratamiento inter e intraestamental de los conflictos entre los profesores, alumnos y padres redunda en una mejora de actuaciones.
- El clima del Centro permite hablar de un espacio de convivencia, de trabajo y de respeto mutuo.
- La concepción de la disciplina de los alumnos y de los profesores es formativa.
-

- d) Con relación al contexto externo:
- Relaciones con los padres:
- Existencia de programas de desarrollo de los padres.
- Su participación se posibilita, es amplia y correspondida.
- La información y comunicación entre tutores y padres es real y efectiva.
- Los padres mantienen un compromiso con la mejora de la escuela y el perfeccionamiento del profesorado.
- Grado de satisfacción generado.
-
- Relaciones institucionales:
- Existe relación de las acciones emprendidas con las políticas institucionales respectivas.
- El apoyo de las autoridades es explícito, oportuno en el tiempo y favorable al desarrollo de la escuela.
- El centro comunica y participa a las autoridades sus preocupaciones y logros.
- Existe vinculación con entidades socioculturales del entorno y se relaciona con las exigencias del programa y la formación de los alumnos.
- El centro actúa como centro comunitario.
-
- Otras vinculadas al entorno:
- El entorno ayuda a mantener altas expectativas en los estudiantes y profesores.
- El centro actualiza y revisa sus programas de acuerdo a las demandas y posibilidades que le ofrece el entorno.
- El centro es responsable en el marco de la autonomía establecida.
- Establecimiento con claridad de la naturaleza y magnitud de los problemas y necesidades.

•

Cuadro 4. Algunas preocupaciones temáticas a abordar en la autoevaluación

- Revisar documentos realizados por la escuela y hacer análisis de contenido y coherencia.
- Proponer la realización de diarios, tanto a profesores como a los alumnos y directivos.
- Hacer estudios de casos sobre situaciones problemáticas o anecdóticas.
- Evaluar actuaciones: aula, reuniones, funcionamiento de servicios, etcétera.
- Negociar con las autoridades la realización de evaluaciones institucionales.
- Realizar encuestas sociales e institucionales sobre las necesidades del entorno respecto al centro.
- Realizar un memorando sobre las necesidades de la escuela respecto al entorno.

Los procedimientos de trabajo son pues muy diversos pero siempre se aconseja partir de una planificación y de esquemas de intervención claros y sencillos.

5. PROMOVER E IMPULSAR LA AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Se recogen y explicitan a continuación varias referencias que pueden servir para hacer efectiva la autoevaluación institucional. No se trata de ejemplos a preproducir sino, más bien, de realizaciones que pueden dar pistas para orientar el proceso de promover e impulsar la autoevaluación institucional.

Aunque la mayoría de las propuestas tienen su origen y desarrollo en los centros educativos, foco de génesis y análisis coherente con la autonomía institucional, no podemos olvidar las iniciativas que, al respecto, adoptan los sistemas educativos centralizados para impulsarla. Por ello, se considera también esta última perspectiva.

5.1. La intervención a nivel de sistema educativo

Se considera y sintetiza, al respecto, algunos elementos de la aportación de Antúnez, Carnicero y Gairín (2005) relacionada con la construcción

de un Modelo de Autoevaluación para el Ministerio de Educación de El Salvador.

Se concibe el Modelo como el dispositivo de principios que orientan la intención evaluadora y las indicaciones se vinculan a los ámbitos de evaluación, con los momentos, las fuentes e instrumentos que se pueden utilizar, los procedimientos y los agentes que intervienen en ellos.

Los **principios** constituyen un conjunto de normas o ideas fundamentales que rigen la propuesta de modelo. Son los siguientes:

- Participación. El proceso de autoevaluación institucional incorpora la participación de las personas que constituyen la comunidad educativa, según sus capacidades y competencias, a través de sus instancias de representación y en los ámbitos de actividad que se determinen.
- Contextualización. Tanto el proceso autoevaluador como las interpretaciones que puedan hacerse de él por parte de instancias externas a las escuelas tienen como referentes ineludibles las características idiosincrásicas de cada una de ellas. Así se debe considerar: su tipología y carácter singular, sus antecedentes e historia institucional y su Proyecto pedagógico institucional.
- Base común. Todos los centros educativos consideran e incorporan
 en sus procesos de autoevaluación los siguientes aspectos: los ámbitos objeto de análisis (Pedagógico, Administrativo, del Sistema de
 Relaciones, Organizativo, de los Programas, Proyectos y Servicios
 Complementarios), los agentes que deben intervenir en el proceso y
 la elaboración e implementación de un plan de mejora, consecuente
 con los resultados del procesos de autoevaluación y congruente con
 las circunstancias de cada escuela.
- Autonomía. Considerando y respetando la base común para todas las escuelas, cada centro puede plantear e implementar iniciativas particulares en forma de preferencias por alguno de los ámbitos analizados, en la determinación de los agentes que intervienen en cada caso o en la elaboración de instrumentos de autoevaluación, considerando siempre las necesidades del alumnado y la relevancia de los procesos pedagógicos.
- *Publicidad*. El proceso autoevaluador es suficientemente conocido en sus intenciones, fases, procedimientos y consecuencias, por los docentes, directivos y otros sectores involucrados de la comunidad escolar.

- Continuidad y sostenibilidad. La autoevaluación institucional permite recuperar las experiencias llevadas a cabo en los propios centros en forma de procedimientos originales construidos e implementados en ellos. A la vez, se implementa mediante procedimientos que permitan mantener eficientemente su regularidad y frecuencia, proporcionando insumos para la elaboración del PEA de la institución.
- Compromiso profesional. El proceso autoevaluador constituye un compromiso de directivos y docentes para con su institución y su desarrollo profesional
- Equidad. La autoevaluación puede tener también como propósito que las autoridades educativas conozcan la realidad de cada establecimiento escolar con el fin de llevar a cabo, consecuentemente, políticas y acciones específicas tendentes a garantizar la equidad del sistema escolar del país.
- Carácter formativo y orientación hacia la mejora continua. La autoevaluación, además de analizar la realidad educativa de la institución, tiene como objetivo principal favorecer la toma decisiones internas conducentes a la mejora. Todo proceso autoevaluador debe incluir el diseño, implementación y revisión de un plan de mejora, congruente con los resultados de dicho proceso evaluador, realista, factible y orientado por los principios que rigen el PEI y con el compromiso formal por implementarlo. Los resultados de la autoevaluación deben permitir que cada centro pueda compararse consigo mismo.
- Apoyos externos. Con el fin de contribuir a crear en cada escuela unas condiciones favorables a la autoevaluación, las autoridades educativas aportan ayudas, en forma de asistencia técnica. También contribuyen mediante una actitud de comprensión en el momento de interpretar la calidad de los procesos y de los resultados, ambos muy condicionados por las circunstancias, disponibilidades y restricciones particulares de cada uno de los escenarios escolares.

La autoevaluación institucional, tal como la hemos concebido, constituye una tarea permanentemente inacabada y que puede ser apoyada con **indicaciones** precisas. Los procesos de análisis, reflexión y acción conducente a la mejora no pueden acotarse en el tiempo (**momentos**) de una manera taxativa. Deberían producirse de manera sostenida a lo largo del año escolar. Sin embargo, dado que se trata de una labor compleja y que afecta a una gran cantidad de personas, conviene señalar algunos momentos especialmente

pertinentes y propicios para planificar la acción evaluadora y revisar sus resultados.

Dejando libertad a las iniciativas particulares de cada escuela, se establece que cada centro lleve a cabo un proceso de autoevaluación una vez al año. Se recomienda que dicho proceso, en sus fases de sensibilización, planificación, diagnóstico, interpretación y propuesta de plan de mejora, se desarrolle durante las últimas semanas del año escolar. Sin menoscabo de las tareas de revisión procesual, cuyo calendario quedaría al criterio de cada centro, el análisis de los resultados de la implementación de la propuesta de mejora se realizaría durante esas mismas últimas semanas.

Las personas y órganos **involucrados** en los procesos de autoevaluación son, en todos los casos, los siguientes: Director/a, Consejo de profesores, Consejo de alumnos, Equipo de Autoevaluación y otras relacionados con la Administración Escolar, estableciendo, en cada caso, los niveles de participación de cada uno de estos agentes.

Todo proceso autoevaluador debe proveerse de diversas informaciones sobre lo que acontece en la escuela. Con el fin de orientar adecuadamente los procesos de diagnóstico, podemos obtener datos a través de diferentes **fuentes** y de diversos **instrumentos**, siempre que sea posible. Cada comunidad educativa puede disponer de diversas fuentes y de un buen número de instrumentos que pueden ser de gran utilidad. Algunos de ellos se relacionan en el cuadro 5.

FUENTES			
PERSONALES	DOCUMENTALES	ESCENARIOS	
 Docentes. Directivos. Padres y madres. Alumnado. Profesionales de los servicios sociales. Etcétera. 	 Planeaciones didácticas. PEI, PCC. Actas de reuniones. Estadísticas escolares. Producciones del alumnado: cuadernos, exámenes, monografías. Horarios de clase. Etcétera. 	 Aulas. Patios de recreo. Espacios para Reuniones. Medio social. Etcétera. 	
TÉCNICAS E INSTRUMENTOS			
Reuniones y debates guiados. Cuestionarios. Grupos de discusión. Etcétera.	Pautas para el análisis de contenido.	Registros de observación.	

Cuadro 5. Ejemplos de técnicas, fuentes e instrumentos para la autoevaluación

Los instrumentos mencionados, y otros más que pudieran determinarse, pueden ser construidos en las propias escuelas, basándose en herramientas ya existentes a las que convendría efectuar algunas adaptaciones o creándolas expresamente, según sea la intención precisa en cada caso.

Respecto a los **procedimientos**, los procesos globales de autoevaluación institucional deberían organizarse examinando tanto el funcionamiento como los resultados de las actuaciones y prácticas profesionales que tienen lugar en cada uno de los ámbitos indicados. Si la autoevaluación persigue finalidades más específicas, podría señalarse como objeto de evaluación preferente alguno o algunos de los ámbitos anteriores.

En la práctica, los procesos de autoevaluación incluyen siempre cinco fases:

- 1.ª Motivación, sensibilización y justificación.
- 2.ª Recopilación de información adecuada.
- 3.ª Juicio o valoración.
- 4.ª Elaboración de las conclusiones y de las propuestas de mejora.
- 5.ª Implementación y seguimiento de las propuestas de mejora en el marco del PEA.

Una guía para orientar los procesos de autoevaluación institucional se recoge de manera sintética en el cuadro 6.

AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL		
FASE DE MOTIVACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN		
Procesos	Sugerencias	
y procedimientos de información y co- municación entre el profesorado y con	Considerar la utilización de la Guía para desarrollar actuaciones durante la fase de motivación, sensibilización y justificación en un proceso de autoevaluación institucional.	
DISEÑO		
Procesos	Sugerencias	
Determinar el ámbito que se pretende examinar.	El ámbito pedagógico constituye un espacio de análisis y reflexión prioritario.	

Procesos	Sugerencias	
Establecer el objeto preciso de autoevaluación Seleccionar el aspecto o aspectos que crean que mejor se corresponden con las preocupaciones, intereses y problemas prioritarios de la institución.	Pueden indagar sobre hechos significativos: una inquietud general, un problema, etc., sobre procesos: prácticas de enseñanza, de organización, etc., sobre resultados: aprendizajes de los estudiantes, utilización de recursos, etc., y también, especialmente, sobre las causas de aquellos hechos significativos, procesos y resultados. Procuren el acuerdo entre los diferentes actores y recurran a procesos de negociación, si es necesario. Consideren la utilización de la Guía para orientar el diseño de la autoevaluación institucional, documento que se les proporciona.	
Identificar las técnicas, fuentes e instrumentos que se van a emplear para obtener la información pertinente.	Convendrá disponer de informaciones que pueda obtener de diferentes fuentes y con diferentes instrumentos sobre el mismo objeto de evaluación, con el propósito de dotar de mayor confiabilidad a los datos y a su análisis posterior. Actúen con realismo. Consideren la necesaria relación razonable entre medios y fines. Consideren el contenido del apartado "En relación con las fuentes, técnicas e instrumentos", que aparece en el texto de este Modelo de Autoevaluación Institucional.	
Elegir técnicas e instrumentos de uso sencillo.	Consideren los ejemplos y las recomendaciones que se reúnen en el documento que se les proporciona.	
Indicar el procedimiento que se preten- de seguir para recopilar los datos, anali- zarlos y obtener conclusiones.	Registren en un documento sencillo los pasos del proceso que se pretende seguir y las observaciones que les parezcan útiles para facilitarlo.	
IMPLEMENTACIÓN DEL DISEÑO		
Procesos	Sugerencias	
Recopilar la información pertinente.	Consideren, siempre que sea posible, las voces de más de uno de los sectores de la comunidad educativa.	

La autonomía de los centros escolares

Procesos	Sugerencias	
	Los contenidos de las producciones de los estudiantes (cuadernos, exámenes, etc.) reflejan con mayor fidelidad los procesos de enseñanza y los aprendizajes que los contenidos de los documentos de planeación de los docentes.	
Emplear técnicas e instrumentos de uso sencillo.	Consideren los ejemplos y las recomendaciones que se reúnen en el documento que se les proporciona.	
Analizar y valorar la información contrastando fuentes e instrumentos. Elaborar conclusiones.	Establezcan criterios de análisis. Determinen grados de apreciación. Redacten un documento sencillo y pónganlo a la disposición de las personas de la comunidad educativa.	
ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE MEJORA		
Procesos	Sugerencias	
Determinar los compromisos.	Traten de que sean realistas y factibles. Procuren que sean coherentes con el contenido del PEI de la institución. Hagan que esos compromisos sean la esencia del PGA de ese año. Consideren las posibilidades y las limitaciones.	
Establecer las acciones para tratar de alcanzarlos.	Traten de que sean realistas y factibles. Procuren que sean coherentes con el contenido del PEI de la institución. Hagan que esos compromisos sean la esencia del PGA de ese año.	
Situar las acciones en el tiempo.	Determinen un calendario realista y factible. Si el tiempo disponible es insuficiente plantéense limitar los compromisos o alargar los plazos.	
Determinar las personas responsables.	Procuren que todos los docentes tengan protagonismo en la propuesta de mejora. No olviden involucrar, cuando corresponda, a otros actores de la comunidad educativa.	

IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DE MEJORA		
Procesos	Sugerencias	
Establecer momentos para el análisis y de revisión del plan de mejora.	Negocien y acuerden un calendario de reuniones o de encuentros que sea factible.	
Informar al equipo docente y, en su caso, a los demás sectores de la comunidad educativa del desarrollo del plan.	Utilicen procedimientos orales, escritos, formales e informales.	
Difundir la convicción de que plan de mejora no debería entenderse como una tarea añadida a las que ya son habituales y regulares en la escuela. No se trata de un proyecto nuevo que se impone desde fuera sino de una decisión interna de la que el equipo de educadores y educadoras se siente protagonista y que está claramente encaminada a resolver problemas que se viven desde muy cerca y a satisfacer necesidades sentidas.	Utilicen procedimientos orales, escritos, formales e informales. Recurran a las ayudas de las personas asesoras.	
Revisar la marcha del plan.	Corrijan la marcha del plan según las conclusiones de las revisiones periódicas. Recurran a las ayudas de las personas asesoras.	
Evaluar los resultados.	Promuevan procesos participativos.	

SUGERENCIAS COMUNES A TODAS LAS FASES

1. Procuren que se cumplan los siguientes principios del modelo: *Participación*, *Contextualización*, *Base común*, *Autonomía*, *Publicidad*, *Continuidad y sostenibilidad*, *Compromiso profesional y Carácter formativo y orientación hacia la mejora continua*.

Corresponde fundamentalmente al MINED que se cumplan los principios de *Equidad* y *Apoyos externos*.

Cuadro 6. Guía para orientar los procesos de autoevaluación institucional

5.2. La intervención a nivel de centros educativos

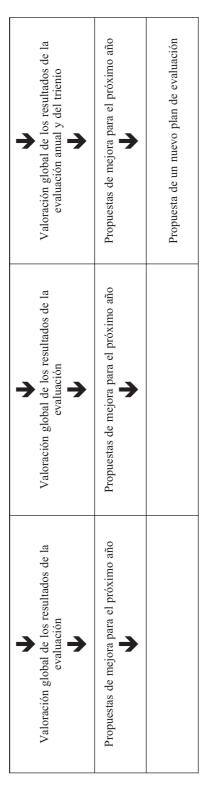
Se presentan aquí dos propuestas, referidas una al proceso de planificación y otra más vinculada a la ejecución de la autoevaluación institucional.

A. Realizar una planificación general

La autoevaluación institucional podría abordarse desde una perspectiva global o sectorial. Cuando analizamos el Proyecto Educativo, la utilidad de las Unidades didácticas, el Clima institucional o la eficiencia de un grupo de trabajo revisamos un aspecto parcial de la realidad, que debe interpretarse considerando también otros aspectos contextuales. En sentido contrario, realizar un diagnóstico institucional, hacer un mapa situacional o concretar los resultados de un chequeo institucional tendría poco sentido si no se profundiza en los aspectos detectados como problemáticos y se configuran programas de mejora.

El cuadro 7 presenta un ejemplo de lo que podría ser el plan de evaluación interna de una institución para el período de tres años. Paralelamente al análisis general, puede o no realizarse la revisión específica de un ámbito de la institución (relaciones externas, administración, área académica, etc.) o de aspectos más concretos, como puedan ser los relacionados con la satisfacción de los usuarios, el desarrollo de la participación, la implicación en el entorno u otros, tal y como especifica el cuadro 3. Lo importante será, como allí puede apreciarse, el compromiso con la mejora, que supone la incorporación de nuevas propuestas de trabajo en próximos períodos.

Autonomía, calidad y evaluación



Cuadro 7. Ejemplo de Plan de evaluación interna de una institución

B. Establecer una estrategia

El desarrollo de la autoevaluación exige, además de una planificación general, la utilización de sistemas de trabajo que permitan y promuevan la participación. Se presentan, al respecto y brevemente, dos ejemplos de propuestas de intervención: una a nivel de sistema educativo (vinculada al Ministerio de Educación de El Salvador) y otra a nivel de una institución.

B.1. La experiencia del programa de Escuela 10

El acercamiento más amplio que se conoce respecto a la autoevaluación institucional se realiza en el marco del Programa Escuela 10 (PE-10), entre los años 2002-2004 (año en el que finalizó el Programa).

El PE-10 propuso los denominados en determinado momento "Estándares de Calidad Educativa" o bien "Estándares de Oportunidad" ², diseñados sobre el Modelo de entrada y salida CIPP. Validados por directores y docentes miembros del Equipo de Evaluación de los centros escolares durante el año 2003 fueron modificados en septiembre de 2004 y todavía se señalaban entonces como aproximaciones provisionales.

El desarrollo de la autoevaluación institucional en el Programa de Escuela 10 consideró en su diseño: una fase de sensibilización previa, la organización del equipo de evaluación del centro, un proceso de capacitación de ese mismo equipo, elaboración del Plan de Evaluación, implementación, análisis de resultados y elaboración de planes de mejora.

La existencia de equipos de evaluación en los centros y la intervención de los asesores contribuyeron al nivel de desarrollo alcanzado. Su actuación, centrada en la evaluación del Proyecto Educativo Institucional, fue significativa en la dinamización de la evaluación.

Su aplicación consiguió que algunas escuelas realizaran instrumentos propios para evaluar las mejoras desde los estudiantes, desde los padres y desde la dirección. Incluso, existen algunas experiencias singulares de evaluación con equipos o grupos de análisis mixtos, conformados por padres, docentes, estudiantes, líderes de la comunidad, director, etc.

De hecho, el impulso de los proyectos institucionales (PEI) se acompañó de la necesidad de evaluar su progreso. Nacen así experiencias de autoevaluación que suponen desde el punto de vista positivo:

² Actualmente, criterios de calidad.

- Una manera de autoevaluarse en lo pedagógico, para luego comprometerse en la evaluación de otros aspectos.
- Desarrollo de un mayor interés y motivación del equipo pedagógico por delimitar un modelo pedagógico de acuerdo con el contexto propio.
- La puesta en práctica, en algunos casos, de procesos de análisis de la microenseñanza y de los promedios de los estudiantes.
- El desarrollo de una propuesta de formación * y de algunas medidas de apoyo, aunque se calificaran de insuficientes y poco desarrolladas.
- Desde el punto de vista de las dificultades se apunta:
- La inexistencia en cada centro de equipos sólidos para desarrollarla.
- Falta de consideración de las condiciones deseables, incluyendo la poca sensibilización inicial.
- Poca práctica en la elaboración de instrumentos, aunque se propusieran algunos.
- Falta de sistematización de las prácticas vinculadas a la autoevaluación institucional.
- La falta de un liderazgo interno y externo que apoyará su realización.
- Bajo nivel de extensión, quedando reducida, en la mayoría de los casos, a la evaluación de actividades y eventos puntuales (actividades realizadas por la escuela) sin entrar en aspectos generales y en procesos.

A pesar de ello, se reconoce que el programa de Escuelas 10 ha servido para generar política pública educativa y ayudar a promover la cultura de la autoevaluación. Así, es corriente escuchar actualmente en algunos de sus centros la expresión de "Lo que no se evalúa se devalúa".

B.2. La evaluación participativa en un centro de secundaria

Un ejemplo de aplicación, referido a una gran institución de secundaria (45 profesores), que puede darnos una idea general sobre los procesos que planteamos, se comenta a continuación. Su presentación tiene, sobre todo, la voluntad didáctica de presentar un panorama completo que abordaría de ma-

^{*} El compromiso de formación y apoyo a los centros generó un material específico (formato libro) sobre autoevaluación institucional que apuntaba ideas, proporcionaba estrategias e instrumentos y ejemplificaba algunas situaciones.

nera exhaustiva la complejidad de la evaluación, sabiendo que, en la práctica, sólo será realizable en algunos centros.

Los *objetivos* básicos que se persiguen en la perspectiva de la autoevaluación participativa son:

- Determinar fortalezas y debilidades de la institución.
- Fomentar la creación de una cultura común y un compromiso con la mejora.
- Facilitar el intercambio de ideas y el desarrollo institucional.

El diagnóstico institucional dirigido a la mejora se fundamenta en este caso en los siguientes *principios de acción*:

- a) Globalidad. La evaluación debe considerar todos los aspectos del funcionamiento de la institución (misiones, estructura de organización y funcionamiento y sistema de relaciones) y, especialmente, la coherencia que se establece entre ellos. Se trata de evaluar, en un primer momento, la institución en su totalidad y no un aspecto específico de ella.
- b) Participación, que supone el conocimiento y la posibilidad de incidir en los resultados por parte de todas las personas y estamentos implicados en la evaluación, tratando así de garantizar la vinculación de todas las personas de la institución en las propuestas de mejora realizadas.
- c) *Utilidad*. Los informes parciales o finales que se realizan deben ser entregados con tiempo suficiente para incorporar las mejoras sugeridas.
- d) *Funcionalidad*, entendida como practicidad y realismo, tanto por lo que se refiere al análisis como a los resultados.
- e) Sistemicidad. La institución y su evaluación se consideran como dos conjuntos holísticos en interacción permanente y en relación de interdependencia.

Las estrategias de trabajo son, a menudo, variadas y dependen de la realidad institucional donde se actúa, dado el carácter instrumental del modelo. Sin embargo, podemos establecer, a modo de ejemplo, lo que podría ser el proceso de autoevaluación en el contexto de un centro como el señalado. La idea básica sería la de promover la revisión interna con o sin la ayuda de facilitadores externos.

Una vez negociado el plan de evaluación específico y propio de cada institución, se trata de concretar el período de actuación, las estancias en el centro de los facilitadores, la definición de los instrumentos a utilizar y el proceso a seguir.

Respecto al análisis del funcionamiento general de la institución, se trata, por una parte, de reunir información global a partir de los documentos existentes (estadísticas, actas de las reuniones, documentos de gestión, etc.); por otra, de profundizar a partir de entrevistas individuales y colectivas con los diferentes estamentos (mediante técnicas como el auto análisis o la historia institucional) que participan en la institución. Se busca así delimitar tanto los problemas generales como los específicos que tiene el centro educativo.

La secuencia aproximada de actuaciones a realizar queda esquematizada en el cuadro 8. Como puede apreciarse, después de un proceso de recopilación de información se pasa a la fase de contraste, que permite opinar a todos los implicados sobre las problemáticas planteadas. Cada participante puede emitir opiniones abiertas sobre lo que han informado otros participantes, recogiendo sus aportaciones en los sucesivos informes que se elaboran.

Actuaciones	Implicados	
Negociación del proyecto de autoevaluación	Junta representativa de la institu- ción y equipo de evaluación	
Presentación del proyecto. Aplicación del autoanálisis (1.ª fase: delimitación de problemáticas).	Consejo de la escuela. Equipo directivo. Equipo directivo.	
Presentación del proyecto. Aplicación del autoanálisis (2.ª fase: causas y 3.ª fase: soluciones). Aplicación de la historia institucional. Delimitación de puntos débiles y puntos fuertes. Aplicación del cuestionario.	Todo el profesorado. Todo el profesorado. Todo el profesorado. Profesores concretos. Todo el profesorado.	
Presentación del proyecto. Aplicación del autoanálisis. Delimitación de puntos débiles y puntos fuertes. Aplicación de la escala de evaluación.	Delegados de estudiantes. Grupos de estudiantes. Estudiantes. Dos grupos clase de estudiantes.	
Presentación del proyecto. Aplicación de la telaraña (instrumento de diagnóstico). Delimitación de puntos débiles y puntos fuertes.	Equipo directivo. Equipo directivo. Directivos concretos.	
Presentación del proyecto. Aplicación del autoanálisis. Delimitación de puntos débiles y puntos fuertes. Aplicación de la escala de evaluación.	Padres y madres de la asociación. Grupo de padres y madres. Padres y madres concretos. Padres y madres de dos grupos clase.	
Realización del primer informe de síntesis	Equipo de evaluación	
Entrevista de contraste. Presentación de propuestas de mejora.	Equipo directivo.	

Entrevistas de contraste. Presentación de propuestas de mejora.	Profesorado participante.
Entrevista de contraste. Presentación de propuestas de mejora.	Estudiantes participantes.
Entrevistas de contraste. Presentación de propuestas de mejora.	Padres y madres participantes.
Análisis de las actas.	Equipo de evaluación.
Realización del segundo informe de síntesis. Propuestas de mejora	Equipo de evaluación
Presentación y debate del informe.	Profesorado, estudiantes, padres y madres y directivos.
Presentación y debate del informe.	Consejo de la Escuela.
Realización del informe final.	Equipo de evaluación.
Tramitación del informe.	Consejo de la escuela.

Cuadro 8. Ejemplo de plan de actuación para analizar el funcionamiento general de un centro

El informe final ha de recoger lo aportado por los diferentes estamentos con las anotaciones que hayan estimado oportuno añadir y una síntesis de las propuestas de mejora más aceptadas.

Una propuesta con objetivos como los señalados debe utilizar **instrumentos** que faciliten y primen el debate colectivo. Los instrumentos para recoger información son aquí una excusa para el debate, un mecanismo a través del cual se trata de fomentar el conocimiento y contrastación de puntos de vista y la selección de los compartidos. A este propósito sirven instrumentos como el autoanálisis, la historia institucional, el estudio de casos, el análisis de situaciones reales de tipo anecdótico o conflictivo, la realización de grabaciones, la petición de informes, la generación de propuestas a través de esquemas proporcionados, la elaboración de escenarios, los laboratorios de sensibilización, etc.

5.3. Algunas consideraciones finales

La organización y puesta en funcionamiento de las propuestas realizadas sobre calidad y evaluación en el marco de la autonomía institucional no puede ser mimética, obedeciendo a presupuestos de comodidad o amparándose en la falta de conocimiento de los procesos técnicos de la evaluación. Como ya hemos señalado en diferentes ocasiones, cuando existe actitud evaluadora lo primero que se puede hacer es debatir, contrastar, la posibilidad real de hacer efectivas algunas de las propuestas que derivan del proceso de revisión.

La evaluación del funcionamiento institucional puede considerarse como un aspecto del control de calidad que los centros educativos deben de practicar. Su realización no puede obviar, por otra parte, el estudio de las condiciones que acompañan a su ejecución y el conocimiento de su propia gestación. Así, resulta imprescindible responder a preguntas como las siguientes: ¿cómo se inicio la evaluación?, ¿qué antecedentes tiene?, ¿qué se espera de ella?, ¿qué resultados se prevén?, ¿qué efectos directos o indirectos puede tener?, ¿qué resistencias hay que considerar?, ¿con qué tiempo y recursos contamos?, etc.

La consideración de las características básicas de utilidad, viabilidad, legitimidad y exactitud parece insoslayable, sea cual sea el proceso de evaluación. Poco sentido tiene un proceso poco riguroso, partidista, que proporciona información inútil y que plantea proposiciones más utópicas que reales. También habría que considerar como referentes importantes los de interactividad (participación comprometida), gradualidad (aplicación progresiva), adaptabilidad (adecuación al contexto) y sensibilidad (capacidad de informar sobre aspectos relevantes).

La autoevaluación se debe de concebir como un mecanismo de desarrollo de la cultura evaluativa en los centros, de progreso de la capacidad de análisis de los docentes sobre su propia realidad y conectado con la valoración de los aprendizajes de los alumnos.

Implantar la autoevaluación exige la existencia de un modelo claro que defina la orientación que se desea y los marcos de actuación que se establecen. De hecho, cuando han existido lineamientos, se han reforzado los propósitos y prácticas de la autoevaluación.

La autoevaluación más útil es la que se inserta en el quehacer institucional, vinculándose al proyecto institucional y a los planes de mejora que se puedan derivar de ella. Su realización exige redefinir bien el proceso, delimitando quién, cómo, cuándo, por qué y para qué se realiza.

El proceso en cualquier caso debe de ser sencillo, pasar por el fortalecimiento de los equipos de apoyo, partir del diagnóstico institucional y respetar la decisión de cada centro sobre lo que quiere mejorar.

La acción de apoyo y dinamización de la Administración es demandada por los centros, que, ante la falta de experiencia y formación al respecto, han agradecido la existencia de modelos e instrumentos indicativos (en todo caso poco extensos y sencillos de aplicación). También, la existencia de personal de apoyo preparado: las personas que han de animar y dirigir el proceso deben dominarlo, para evitar que las expectativas de los centros no se cumplan.

La realización de la rendición de cuentas obligatoria es y puede ser la ocasión para que algunos centros revisen su funcionamiento (existencia de programaciones, utilización del tiempo del aula,...), incorporando la auto-evaluación como parte de su funcionamiento habitual.

El proceso a realizar puede llevar a procesos internos de reflexión relacionados con los rendimientos de los estudiantes, su permanencia (absentismo, repitencia,...), las relaciones con los padres u otros aspectos. También, la existencia de algunas experiencias aisladas de reflexión y autoevaluación basadas en los modelos de calidad ISO y EFQM o las iniciativas de evaluar el clima Institucional con el apoyo de una consultoría externa.

Sin embargo, siendo estas realizaciones destacables, no siempre son generalizadas. Normalmente, se centran en algunos programas concretos y no sobre la totalidad del centro escolar y cuando se realizan no manejan indicadores claros y no pasan de la descripción, aportando pocos elementos a la comprensión del proceso realizado y analizado.

De todas formas, el fortalecimiento de la formación y el fomento de intercambios de experiencias entre las escuelas puede evitar el peligro de generar dependencia de los lineamientos ministeriales, aunque sean de carácter general y poco prescriptivos.

Cabe señalar, asimismo, que el seguimiento a la calidad se plantea como una acción intencionada y sostenida de trabajo conjunto entre la supervisión externa y la autoevaluación del centro educativo. De hecho, el apoyo a los procesos de autoevaluación es uno de los elementos clave en el seguimiento de la calidad, junto con el apoyo a los procesos pedagógicos y el apoyo a los procesos administrativos.

La variedad de propuestas evaluativas que poco a poco llegan a los centros (evaluación del desempeño, evaluación de los aprendizajes y evaluación institucional) se pueden ver como iniciativas desarticuladas y poco vinculadas a sus necesidades reales. Al respecto, la promoción de planes de autoevaluación institucional puede ayudar a integrar, con el propósito de conseguir la mejora, las evaluaciones externas que se promuevan con las evaluaciones internas.

La extensión de la autoevaluación institucional ha de llevar a replantear el sentido y finalidad de la evaluación del desempeño cuando se haga, así como su conexión con la autoevaluación institucional. Cabe así promover que las escuelas debatan más y mejor los insumos de los informes externos, ayudando a los centros a utilizar mejor los recursos del sistema.

La autoevaluación institucional habría de concebirse como un proceso regular, natural, nada extraordinario. Por consiguiente, conviene despojarlo de liturgias exageradas, de complicaciones burocráticas y de requisitos administrativos innecesarios.

Conviene involucrar a todos los sectores de la comunidad educativa, según sus capacidades y competencias, fundamentalmente a través de sus órganos y estructuras de participación, en el caso del personal no docente. En cualquier caso, debería garantizarse siempre la participación en el nivel de información.

Los tres colectivos (profesorado, directivos y padres) deberían comprometerse decididamente en la tarea de propiciar un ambiente favorable a la revisión y reflexión internas, generar las condiciones necesarias de confianza, respeto y libertad, con el propósito de que el colectivo docente se apropie del proceso y sienta la necesidad de autoevaluarse. Todavía son perceptibles indicios de una cultura construida sobre el temor y la imposición que convendría ir eliminando.

En la autoevaluación tan conveniente resulta considerar los procesos como los resultados de las prácticas educativas y gestoras. Dichas consideraciones deberán analizarse teniendo siempre en cuenta la identidad de cada escuela y sus circunstancias particulares, con el ánimo de compararse consigo misma y no con otras realidades y contextos ajenos.

La autoevaluación debería dejar constancia de lo realizado en informes. Éstos deben centrarse en lo esencial y evitar la dispersión de datos, dar información sobre el proceso y comprometer a través de la participación y consenso a los implicados.

Realizada la autoevaluación de una manera participativa, permite la reflexión sobre la práctica y se convierte en un primer paso que facilita la mejora institucional y el desarrollo profesional. Sirve, en definitiva, de excusa y de medio para el intercambio, el encuentro y la ayuda respecto al compromiso que los miembros de la Comunidad Educativa tienen por conseguir un centro educativo de mayor calidad. Y todo ello incorporando o no consideraciones externas al propio proceso de autoevaluación o complementando la evaluación interna con evaluaciones externas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTÚNEZ, S.; CARNICERO, P. y GAIRÍN, J. (2005). Informe sobre la Asistencia Técnica para contribuir a definir el Modelo de Autoevaluación institucional y su estrategia. El Salvador: Ministerio de Educación.

BOLÍVAR, A. (2004). "La autonomía de los centros escolares". *Revista de Educación*, 333, 91-116.

BONAL; X. y otros (2004). *Política educativa i igualtat d'oportunitats. Prioritats i propostes*. Barcelona: Mediterrània.

CARBONELL, J. (2001). La aventura de innovar. El cambio en la escuela. Madrid: Morata.

CONFERÈNCIA NACIONAL D'EDUCACIÓ (2004). *Aportaciones de los grupos*. Departamento de Enseñanza, Generalitat de Catalunya.

DEPARTAMENT D'EDUCACIÓ (2005). *Pacte Nacional per a l'Educació*. Generalitat de Catalunya.

GAIRÍN, J. (1998). "La evaluación del contexto de aprendizaje". En Medina, A. y otros: *Evaluación de los procesos y resultados del aprendizaje de los estudiantes* (págs. 83-135). Madrid: UNED.

GAIRÍN, J. (1991). "Modelos organizativos, modelos directivos". *I Jornades sobre direcció escolar. Forum Europeo de Administradores de la Educación en Catalunya* (documento policopiado).

GAIRÍN, J. (1992). "La autonomía de los centros educativos o la autonomía institucional". En *Boletín Informativo del Forum d'Administradors de l'educació a Catalunya*, n.º 3. Barcelona.

GAIRÍN, J. (1993). "La autoevaluación institucional como vía para mejorar los centros educativos." En *Bordón*, 45 (3). Madrid.

GAIRÍN, J. (1994). "Autonomía institucional. Concepto y perspectivas". En Villa (ed.): *Autonomía institucional de los centros educativos* (págs. 23-72). Bilbao: ICE de la U. Deusto.

GAIRÍN, J. (1996). *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Madrid: La Muralla.

GAIRÍN, J. (2002 a). "La evaluación de centros educativos". En S. Castillo (coord.). *Compromisos de la evaluación educativa* (págs. 115-162). Madrid: Prentice Hall.

GAIRÍN, J. (2002 b). "La evaluación institucional: globalidad y partes". Seminario FERMADI. Santiago de Chile: FIDE.

GAIRÍN, J. (2004). "Mejorar la sociedad, mejorando las organizaciones educativas". En VILLA, A. (ed.): *Dirección para la innovación: apertura de los centros a la sociedad del conocimiento* (págs. 77-127). Bilbao: ICE de la U. Deusto.

GAIRÍN, J. (coord.) (2005 a). La descentralización educativa: ¿una solución o un problema? Barcelona: Praxis.

GAIRÍN, J. (2005 b). "La autonomía institucional: usos y abusos". En J. Gairín (coord.) (2005 a). *La descentralización educativa: ¿una solución o un problema?* Barcelona: Praxis.

GAIRÍN, J. (2007). "Autonomía de centros, ¿hasta dónde?". En *Cuadernos de Pedagogía*, págs. 66-69.

GAIRÍN, J. (2008 a). *Nuevas funciones de la evaluación: la evaluación como autorregulación*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Instituto Superior de Formación del profesorado.

GAIRÍN, J. (2008 b). "Nuevas formas de la evaluación". En J. Gairín (2008). *Nuevas funciones de la evaluación: la evaluación como autorregulación*, cap. 1. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Instituto Superior de Formación del profesorado.

GAIRÍN, J. y CASAS, M. (Coord.) (2003). La calidad en educación. Barcelona: Praxis.

GAIRÍN. J. (2002 b). *La autonomía de los centros*. En *Guix*, junio-julio. Barcelona: Graó.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003). Estándares e indicadores de los procesos de calidad. Programa escuela 10. San Salvador: Gobierno de El Salvador, Maya S.A. de C.V.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003). *La autoevaluación institucional*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

SANTOS, M. A. (1993). "Estrategias para la evaluación interna de centros educativos". *Curso de formación para equipos directivos*. Madrid: Subdirección General de Formación del Profesorado, MEC.

SANTOS, M. A. (2002). "La escuela pública, o la causa de la justicia". Segundas Jornadas sobre la Escuela Pública. Sevilla (documento policopiado).

MODELOS DE SUPERVISIÓN EN UN SISTEMA DE AUTONOMÍA DE LOS CENTROS

José Luis Estefanía Lera Consejero Técnico de Ordenación Académica Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

1. LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DE CALIDAD

- 1.1. Necesidad de la autonomía
- 1.2. La autonomía en la LOE
- 2. AUTONOMÍA Y CONTROL/EVALUACIÓN
- 3. LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA Y DE LOS ELEMENTOS QUE LA COMPONEN EN LA LOE
 - 3.1. La evaluación en la LOE
- 4. MODELOS DE SUPERVISIÓN EN UN SISTEMA DE AUTO-NOMÍA DE LOS CENTROS
 - 4.1. Modelo de supervisión/evaluación ejercida por los centros
 - 4.2. Modelo de supervisión/evaluación ejercida por la administración educativa

BIBLIOGRAFÍA

1. LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DE CALIDAD

1.1. Necesidad de la autonomía

La autonomía de los centros constituye una de las estrategias fundamentales para mejorar la calidad que en ellos se imparte, al facilitar la posibilidad de adaptarse a las particularidades del entorno y de sus alumnos, permitiendo una mejor respuesta a sus necesidades.

Los proyectos institucionales que el centro elabora son los instrumentos a través de los cuales se hace concreta y se hace efectiva la autonomía de los centros.

Autonomía que debe expresarse en diferentes aspectos del centro educativo como autonomía pedagógica, de organización y de gestión.

Pero para todo ello, los centros deben de disponer de los medios y recursos humanos, materiales y económicos adecuados para llevar a cabo sus proyectos.

La necesidad de la autonomía de los centros docentes viene dada por:

- Adecuación de la enseñanza a las necesidades y características de los alumnos, lo que ayuda a una mayor atención a la diversidad.
- Tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de la comunidad educativa y de las administraciones locales.
- El potenciar la máxima participación de los distintos sectores, lo que redundará en una mayor corresponsabilidad de los mismos en la marcha del centro y en la toma de decisiones, propiciando proyectos compartidos y asumidos por todos.

La autonomía de los centros no sólo depende de la propia Administración, también dependerá de la voluntad de los propios centros para ejercerla y del grado de compromiso que quieran adquirir.

La Administración debe asegurar unos mínimos de funcionamiento para todos los centros, incluso asignando más recursos y medios a aquellos que por sus zonas o características más los necesiten, pero al mismo tiempo deberá proporcionar mayores cotas de autonomía a aquellos centros que voluntariamente quieran asumir distintos proyectos, lo que puede dar lugar a diferentes grados de autonomía dependiendo del grado de compromiso adquirido.

La autonomía es, por tanto, un reto, tanto de la Administración como de los centros.

1.2. La autonomía en la LOE

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), apuesta decididamente por la autonomía de los centros con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los alumnos, debiendo proporcionar los responsables de la educación los recursos y los medios que necesitan para desarrollar su actividad y conseguir los objetivos marcados.

Se presta particular atención a la autonomía de los centros docentes, tanto en lo pedagógico, a través de la elaboración de sus proyectos educativos, como en lo que respecta a la gestión económica de los recursos y a la elaboración de sus normas de organización y funcionamiento.

Establece entre sus principios el de la autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden a los centros educativos.

Incluye a la autonomía entre los factores que favorecen la calidad de enseñanza, que se concretará en la elaboración, aprobación y ejecución de su proyecto educativo, en su proyecto de gestión, así como en las normas de organización y funcionamiento entre las que deberán incluir las que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia.

Los centros educativos elaborarán al principio de cada curso una programación general anual que recoja todos los aspectos relativos a la organización y funcionamiento del centro.

2. AUTONOMÍA Y CONTROL/EVALUACIÓN

La existencia de un marco legislativo capaz de combinar objetivos y normas comunes con la necesaria autonomía pedagógica y de gestión de los centros docentes obliga a establecer mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas. Una mayor autonomía de los centros conlleva necesariamente un aumento de la responsabilidad y, por tanto, la necesaria puesta en marcha de procedimientos adecuados de evaluación.

El desarrollo de políticas de evaluación en educación concuerda con las tendencias más avanzadas que hoy en día se detectan en el campo de la Administración pública. Políticas de evaluación que, sin descartar el necesario control de la gestión diaria, lo superen al tener en cuenta el contexto donde se produce, estableciendo puntos fuertes y débiles de la organización y funcionamiento e indiquen propuestas de mejora.

La evaluación además produce que ese control se haga de forma más participada y con una visión preventiva y orientadora.

Estos mecanismos de control y evaluación han de producirse en primer lugar en los centros educativos a través de la revisión de sus documentos institucionales y objetivos propuestos, potenciando la autoevaluación.

Se trata de favorecer que los centros funcionen como unidades que mejoran permanentemente el servicio público que prestan, por su capacidad de aprendizaje institucional.

Las Administraciones educativas deben velar por el buen funcionamiento de cada uno de los centros en particular y del conjunto del sistema edu-

cativo, por ello, deberán evaluar y valorar la adecuación que hacen los centros de sus recursos económicos, materiales y humanos a sus planes de trabajo.

Por tanto, la evaluación debe ser una responsabilidad compartida entre los centros y las administraciones. Es decir, deben establecerse mecanismos de evaluación interna de los centros, cuya ejecución debe corresponder a la propia comunidad educativa y ponerse en marcha procesos de evaluación externos, que corresponden a las administraciones educativas.

Este nuevo modelo de institucionalización de Planes de Evaluación y Mejora supone un paso decisivo hacia la autonomía de los centros.

3. LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA Y DE LOS ELEMENTOS QUE LA COMPONEN EN LA LOE

3.1. La evaluación en la LOE

La LOE apuesta decididamente por la evaluación del sistema educativo y de los distintos elementos que lo componen al apostar por un sistema de autonomía de los centros, la demanda de una información pública y transparente sobre los recursos puestos a su disposición y sobre los resultados que alcanza. Por todo ello resulta imprescindible establecer procedimientos de evaluación de los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa, alumnado, profesorado, centros, currículo, administraciones, y comprometer a las autoridades correspondientes a rendir cuentas de la situación existente y el desarrollo experimentado en materia de educación.

En las evaluaciones de los distintos componentes del sistema se facilitará lo más posible la participación y colaboración de los equipos directivos, profesores y demás miembros de la comunidad educativa. La ley contempla las evaluaciones de los siguientes elementos:

Evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por el alumnado al finalizar el segundo ciclo de Educación Primaria y el 2.º curso de Educación Secundaria. Esta evaluación, competencia de las administraciones educativas, tendrá carácter formativo y orientador para los centros e informativo para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa, proporcionará información sobre la situación del alumnado, de los centros y del propio sistema educativo y permitirá adoptar las medidas pertinentes para mejorar las posibles deficiencias. En ningún caso, los resultados de estas evaluaciones podrán ser utilizados para el establecimiento de clasificaciones de los centros.

Evaluación de la función docente, cuyos planes de valoración deberán ser públicos, incluyendo los fines y los criterios precisos de la valoración y la forma de participación del profesorado, de la comunidad educativa y de la propia Administración. Se fomentará así mismo la evaluación voluntaria del profesorado.

Evaluación de la función directiva, tanto a través del proyecto de dirección que presenten en su proceso de selección para acceder al cargo, como en la renovación de sus mandatos, como al final de su mandato para reconocimiento personal y profesional.

Asimismo, la evaluación positiva de tres mandatos dará la posibilidad de acceso mediante un concurso de méritos al Cuerpo de Inspectores de Educación.

Evaluación de centros educativos con participación de la comunidad educativa, que tendrán en cuenta las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y alumnos que acogen, el entorno del propio centro y los recursos de que dispone. Asimismo, las administraciones educativas apoyarán y facilitarán la autoevaluación de los centros educativos.

El Instituto de Evaluación, en colaboración con las administraciones educativas, elaborará planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo, coordinará la participación del Estado español en las evaluaciones internacionales, y, en colaboración con las administraciones educativas, elaborará el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación que contribuirá al conocimiento del sistema educativo y a orientar la toma de decisiones de las instituciones educativas y de todos los sectores implicados en la educación.

El Ministerio de Educación, Política Social y Deporte publicará periódicamente las conclusiones de interés general de las evaluaciones efectuadas por el Instituto de Evaluación en colaboración con las administraciones educativas y dará a conocer la información que ofrezca periódicamente el Sistema Estatal de Indicadores.

El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, presentará anualmente al Congreso de los Diputados un informe sobre los principales indicadores del sistema educativo español, los resultados de las evaluaciones de diagnóstico españolas o internacionales y las recomendaciones planteadas a partir de ellas

Las evaluaciones del sistema educativo no podrán ser utilizadas para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros.

4. MODELOS DE SUPERVISIÓN EN UN SISTEMA DE AUTONOMÍA DE LOS CENTROS

En este marco de autonomía de los centros y por consiguiente de responsabilidad compartida de los centros y de la Administración mediante la evaluación que propugna la LOE, se perciben dos claros modelos de supervisión, el primero el ejercido por los propios centros a través del control y evaluación interna, el segundo el ejercido por la Administración a través del control y la evaluación externa.

4.1. Modelo de supervisión/evaluación ejercida por los centros

a) Llevar a cabo la evaluación interna

Consistente fundamentalmente en llevar a cabo un control de los objetivos programados en los distintos documentos institucionales y en su revisión para adaptarlos a las nuevas circunstancias del centro y la puesta en práctica de evaluaciones internas y colaboración con la evaluación externa.

El quipo directivo de los centros juega un papel fundamental en el modelo de supervisión interna, en concreto y respecto a la evaluación interna el equipo directivo deberá:

- Planificarla, dinamizarla y coordinarla.
- Garantizar su desarrollo de forma equilibrada con el resto de actividades del centro.
- Promover la participación.
- Garantizar la consecución de las propuestas de mejora.

El equipo directivo deberá liderar el proceso de evaluación, haciéndolo transparente, con la participación de todos. El Plan de Evaluación interna puede ser una buena oportunidad para mejorar el centro conjuntamente.

El equipo directivo actúa como puente entre el Plan de Evaluación y el Plan de Mejora, uniendo uno con otro, a la vez que encardinando ambos con el resto de documentos institucionales del centro.

b) Colaboración y participación en las evaluaciones externas

La actuación y el interés del centro y del equipo directivo en cuanto a la evaluación externa es fundamental, sobre todo en la creación de un clima adecuado que potencie la participación y la colaboración. De él dependerá tam-

bién, en gran medida, que el Plan de Mejora que se establezca se mantenga hasta haber conseguido, en el mayor grado posible, los objetivos propuestos.

El centro y equipo directivo actúan como puente entre el Plan de Evaluación y el Plan de Mejora, relacionándolos con el resto de documentos institucionales del centro.

Cada vez es mayor la participación de los equipos directivos, así como de los representantes de los distintos sectores de la comunidad educativa en los distintos procesos de evaluación externa que se realiza en los centros.

c) La dirección como nexo de unión entre la evaluación interna y externa del centro

Cada vez más los equipos directivos y los diferentes representantes de la comunidad educativa están colaborando en procesos de evaluación, además de estar inmersos en toda la evaluación ordinaria del centro a través de la revisión y evaluación de los documentos institucionales. Por tanto, el equipo directivo está en la encrucijada de los distintos tipos de evaluaciones que se pueden producir en el centro:

- Evaluación preceptiva y ordinaria referente a los distintos aspectos indicados en capítulo.
- Evaluación interna como proceso específico y voluntario que el centro acomete.
- Evaluaciones externas puntuales del profesorado para aspectos anteriormente dichos.
- Posible Plan de Evaluación externa del centro por parte de la Inspección de Educación o de otras instancias de la Administración.

Encontrarse en esta encrucijada le otorga un lugar privilegiado para:

- Tener una visión de conjunto de las distintas evaluaciones.
- Utilizarlas convenientemente, con información sobre instrumentos, técnicas...
- Orientarlas todas ellas al objetivo común de mejora del centro, buscando su complementariedad y suma de resultados.
- Coordinar los resultados de la evaluación externa e interna, haciendo partícipes a los apoyos externos con los que cuenta el centro: centro de profesores, equipo psicopedagógico.

Todo ello hace que el equipo directivo constituya el nexo de unión entre los distintos tipos de evaluaciones que se producen en el centro.

4.2. Modelo de supervisión/evaluación ejercida por la administración educativa

Las evaluaciones de los distintos elementos del sistema educativo serán llevadas a cabo por distintos agentes entre los que cobrarán un papel fundamental el instituto de evaluación dependiente del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, los institutos de evaluación de las diferentes administraciones educativas y la Inspección educativa dependiente de las mismas.

Nos centraremos en el papel que la inspección educativa debe ejercer tanto en la colaboración de la evaluación del sistema educativo como en la evaluación de los diferentes elementos que lo componen.

a) La inspección en la LOE

La LOE encomienda a la inspección educativa el apoyo a la elaboración de los proyectos educativos y la autoevaluación de los centros escolares como pieza clave para la mejora del sistema educativo. La incluyen como uno de los factores favorecedores de la calidad de enseñanza.

La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.

Establece sus funciones y fija las atribuciones que tienen los inspectores para poder cumplir con sus funciones.

b) La Inspección como factor favorecedor de la calidad y mejora de la enseñanza

La sociedad necesita garantías de funcionamiento del sistema educativo de manera que éste cumpla con los objetivos que tiene marcados y se rentabilicen los recursos públicos en él empleados, ésta es la razón natural y unánime de los países desarrollados para crear los Servicios de Inspección. La confianza que la sociedad tiene depositada en la Inspección de Educación irá en aumento en la medida que cumpla con las funciones que tiene establecidas, derivadas de un sistema educativo del siglo XXI. Ello requiere un modelo de Inspección adaptado a la realidad de nuestro sistema, sensibilizado y

capacitado para contribuir a materializar los objetivos que el sistema propone, dinamizándolo y contribuyendo a una mejora continua de la educación.

Nuestro sistema educativo entiende que es necesaria una evaluación del mismo para adecuarse permanentemente a las demandas sociales y a las necesidades educativas, y establece que esta evaluación se aplicará no sólo a los alumnos, también al profesorado, a los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración. Evaluación del sistema y de todos sus elementos que supone aceptar una lógica de mejora progresiva.

La Inspección, por el conocimiento exhaustivo que tiene de la realidad escolar y por el trabajo técnico que desarrolla, constituye el elemento fundamental de colaboración en la evaluación del sistema y de la evaluación de los distintos elementos que lo componen.

Asimismo, por el lugar que ocupa entre la norma y la realidad, por su conocimiento de los centros, y por la visión de conjunto que tiene del sistema educativo, constituye una de las instituciones mejor preparadas para llevar a cabo la evaluación de centros, debiendo ser la evaluación una de sus funciones prioritarias y específicas en su trabajo al servicio de la Administración y de los ciudadanos.

Colabora con el Instituto de Evaluación en estudios e investigaciones y evaluaciones del sistema y realiza la evaluación externa de los centros docentes, colabora y orienta en la evaluación interna de los centros, se encarga de la evaluación de la función directiva y de la función docente.

Controla y supervisa el proceso de evaluación de los alumnos, analizando los resultados y proponiendo la adopción de medidas en caso necesario. Supervisa los criterios de promoción y titulación. Participa, así mismo, junto al profesorado en la evaluación de los procesos educativos y de la propia práctica docente, e interviene, en su caso, en las reclamaciones de notas, garantizando el derecho de los alumnos a que su rendimiento escolar sea evaluado conforme a criterios objetivos.

La evaluación del sistema conlleva, también para la Inspección, una evaluación de sí misma para adecuarse permanentemente a las demandas sociales y a las nuevas necesidades educativas.

Las actuaciones de la Inspección se enmarcan en dos grandes ejes:

 Por una parte la mayor autonomía de los centros, reflejada en sus documentos institucionales y el papel que el equipo directivo desempeña como conductor de esa autonomía hace que las actuaciones de la Inspección en los centros se hagan con la cautela precisa sin entrar en aquello que son decisiones que competen al centro y a su margen de autonomía y, en este sentido, la Inspección ejercerá más las funciones de colaborar, asesorar, orientar e informar sobre los distintos aspectos pedagógicos, organizativos y de funcionamiento que se requieran, así como en el ejercicio de los derechos y deberes de los distintos integrantes de la comunidad educativa, competencias y atribuciones, procesos de renovación pedagógica y formación del profesorado..., potenciando la autonomía del centro y del equipo directivo.

• Por otra parte la importante función de la Inspección de velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes, así como el de controlar y supervisar desde el punto de vista pedagógico y organizativo el funcionamiento de los centros, hace que la Inspección supervise, vele y controle para que todas las actuaciones que se producen en el centro se adecuen a la normativa establecida, garantía de los derechos y deberes de los profesores, padres y alumnos y garantía también del funcionamiento de los aspectos mínimos de calidad que todo centro debe cumplir.

La evaluación junto con el control y el asesoramiento constituyen los tres grandes pilares sobre los que se asientan las funciones de la Inspección. La Inspección evalúa en el marco de sus competencias la calidad del sistema educativo a través del análisis de la organización, funcionamiento y resultados de los centros docentes, servicios y programas educativos.

La Inspección de Educación colabora con los procesos de evaluación interna de los centros, lleva a cabo la evaluación externa de los centros sostenidos con fondos públicos, de la función directiva y de la función pública docente.

La inspección, por tanto, ejerce un papel fundamental en la evaluación del sistema y queda suficientemente legitimada como agente de evaluación externo en distintos ámbitos.

La existencia de unos sectores educativos comprometidos con la vida del centro y corresponsabilizados en la mejora continua del mismo y de una Inspección motivada, e implicada en esa mejora, son factores decisivos para la calidad de enseñanza de todos los centros en general y de cada uno de ellos en particular.

Un sistema educativo que responde a las demandas y necesidades de la sociedad, una Inspección que responde a las demandas y necesidades del sistema educativo.

c) El centro escolar como objetivo: Potenciación de una cultura de responsabilidad y confianza hacia los centros

El centro escolar constituye el eje fundamental de la actuación de la Inspección y su correcta supervisión, respetando su autonomía organizativa, pedagógica y su proyecto educativo, representa retos de enorme trascendencia.

El apoyo técnico y moral que la Inspección puede proporcionar a los equipos directivos, al profesorado y a los centros en su importante e insustituible función educativa es fundamental. En este apoyo y asesoramiento de la Inspección se deberá tener en cuenta que cada uno desde su puesto colabore en la calidad del centro educativo.

Esta colaboración para que sea fructífera ha de basarse en crear y potenciar una cultura de la responsabilidad y la confianza hacia los centros, potenciando el autocontrol y la autoevaluación. Si el objetivo de la Inspección y el centro es el mismo, su buen funcionamiento, la colaboración ha de ser sincera y transparente con reconocimiento mutuo del papel institucional que cada uno debe ejercer.

d) Adaptación de sus funciones al nuevo sistema de autonomía de los centros

Aunque las funciones que establece la LOE para la Inspección educativa siguen en línea con las marcadas en leyes anteriores, y la función de velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes sigue siendo inherente a la Inspección educativa, podemos apreciar una adaptación de sus funciones al nuevo marco de autonomía de los centros y de la evaluación, caracterizado por:

- Se pasa de un sistema de inspección basado en el control, a un sistema de inspección basado en la supervisión con el fin fundamental de la mejora continua.
- Se pasa de inspeccionar los centros para garantizar que cumplen con los reglamentos y la normativa a evaluarlos para valorar el grado de cumplimiento de sus objetivos y los objetivos del sistema haciendo propuestas de mejora en lo necesario o supervisando sus procesos de evaluación interna.
- Se da gran importancia a la participación de la Inspección en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.

Los dos grandes ejes de las actuaciones de la Inspección como son el control y el asesoramiento se enriquecen con la función de evaluación.

Podríamos decir que la evaluación con la finalidad de la mejora del centro supera en un sistema de autonomía de los centros al control, al ejercerse éste de manera contextualizada y no con la finalidad de fiscalización.

De la misma manera, la evaluación supera al asesoramiento al hacerse éste de manera más técnica y fundamentada tras una valoración contextualizada y unas propuestas de mejora que incidan y comprometan al centro.

En el nuevo modelo, el control se transforma fundamentalmente en supervisión y seguimiento de los planes de mejora de los centros derivados de la evolución, y el asesoramiento se transforma en una información fundamentada sobre los procesos de evaluación habidos y las propuestas contempladas en los planes de mejora.

José Antonio López Fernández (2000), en las conclusiones de su investigación sobre la Inspección indica que "podemos concluir que la función esencial y quizá única de la Inspección es la evaluación. La evaluación requiere control previo y tiene como consecuencia asesoramiento respecto de las situaciones evaluadas, orientaciones de mejora, colaboración para la mejora de la práctica docente en definitiva. No sería exagerado afirmar que la evaluación es la única función sustantiva de la Inspección, y que todas las demás son una consecuencia lógica de ella".

Supervisión, evaluación, control, asesoramiento e información, son por tanto los grandes conjuntos de funciones que comportan la importante e insustituible función de la Inspección educativa.

El logro del equilibrio entre las distintas funciones, que no deben constituir esferas independientes, está fundamentalmente en el propio talante y actitud de la Inspección, un talante riguroso y objetivo, pero de ayuda en la mejora del centro, que sirva para estimular, dinamizar y rectificar lo que corresponda.

e) Funciones de la Inspección en la evaluación externa

Las tareas que definen el papel de la Inspección como agente evaluador externo al centro son las siguientes:

- Aplicación de los planes de evaluación externa de centros que determine la Administración educativa.
- Elaboración de un plan de actuación específico de evaluación para cada centro.

- Comunicación de los resultados de la evaluación realizada al consejo escolar de cada centro.
- Seguimiento de los centros evaluados colaborando con los mismos en la elaboración y puesta en práctica del plan de mejora que deberá orientarse al perfeccionamiento de los procesos o resultados que hayan tenido una valoración menos positiva, estableciendo un sistema de visitas periódicas para analizar con los equipos directivos los logros conseguidos.
- Recogida de datos para la elaboración de estudios estadísticos, dictámenes e informes demandados por los centros directivos del departamento.
- Colaboración con el Instituto de evaluación en todo aquello que sea preciso para la evaluación externa de los centros y del sistema educativo.

f) Funciones de la Inspección en la evaluación interna

La Inspección debe asesorar e impulsar los procesos de evaluación interna de los centros a través de:

- Colaborar con los centros, equipos directivos, profesores y demás miembros de la comunidad educativa en los procesos de evaluación interna que emprendan.
- Asesorar al equipo directivo y al centro sobre el plan de mejora del centro.
- Relacionar la evaluación interna del centro con los resultados de evaluación externa.
- Informar sobre experiencias de evaluación interna llevadas a cabo en otros centros.
- Informar y asesorar a los centros sobre modelos, técnicas, procedimientos e indicadores de evaluación que puedan ser utilizados.
- Supervisar la conexión del plan de evaluación del centro y plan de mejora con los documentos institucionales del centro.

g) La Inspección como nexo de unión entre la evaluación externa e interna de los centros

El nexo que puede permitir la comunicación entre la evaluación interna y la externa es que los sistemas educativos dispongan de un sistema de

La autonomía de los centros escolares

evaluación externa-interna. La Inspección educativa es el órgano idóneo para ocupar este espacio y asumir este rol.

En este mismo sentido apuntan las últimas normativas sobre evaluación de centros, en las que se indican cómo ambos tipos de evaluación externa e interna son necesarios y complementarios, regulándose acciones a realizar a lo largo del curso encaminadas a la evaluación de distintos aspectos que se plasmarán en la memoria anual.

Este sistema de evaluación externa-interna supone para la Inspección:

- Aplicación de los planes de evaluación externa de los centros.
- Impulso de su función de evaluación.
- Necesidad de formación en técnicas y procedimientos de evaluación de centros.
- Impulsar y asesorar los procesos de evaluación interna de los centros.
- Servir de nexo de unión entre la evaluación externa y la evaluación interna.
- Hacer el seguimiento de los planes de mejora derivados de la evaluación externa e interna.
- Controlar en los documentos institucionales de los centros la inclusión de los planes de mejora derivados de los planes de evaluación.
- Coordinar las actuaciones de los Servicios de apoyo externo de los centros, en cuanto a lo que les atañe a cada uno de ellos como resultado del plan de evaluación y del plan de mejora.

Todo ello confirma el papel insustituible que la Inspección de educación juega en el modelo de evaluación externa-interna de los centros como nexo de unión entre ambas e interrelación de las mismas, ya que debido a las características de su función, en un punto intermedio entre la norma y la realidad educativa, entre la toma de decisiones y la práctica diaria, posee una visión singular del conjunto del sistema que no tienen otros sectores.

BIBLIOGRAFÍA

CASANOVA, M. A. (1992). La evaluación: garantía de calidad para el centro educativo. Edelvives.

ESTEFANÍA, J. L. y LÓPEZ, J. (2001). Evaluación interna del centro y calidad educativa (estrategias e instrumentos). Madrid: Edt.: CCS.

ESTEFANÍA, J. L. y LÓPEZ, J. (2003). Evaluación externa del centro y calidad educativa. Madrid: Edt.: CCS.

LÓPEZ, J.; MOIRON, J. A. y ESTEFANÍA, J. L. (1996). *Inspección y centros educativos*. Madrid: Escuela Española.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. A. (2000). *La Inspección vista por los Inspectores*. Actas del Congreso Nacional de Inspección Educativa. Valladolid, 1999.

LUJÁN CASTRO Y PUENTE AZCUTIA (1996). Evaluación de centros docentes. El plan EVA. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

SANTOS GUERRA, M. A. (1993). La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora. Aljibe.

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES EN LA UNIÓN EUROPEA

Inmaculada Egido Gálvez Catedrática de Educación Comparada Universidad Autónoma de Madrid

- 1. INTRODUCCIÓN: EL INTERÉS POR LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES
- 2. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES EN LA UNIÓN EUROPEA
- 3. LOS CASOS DE FRANCIA, INGLATERRA Y ESPAÑA
 - 3.1. La autonomía de los centros escolares en Francia
 - 3.2. La autonomía de los centros escolares en Inglaterra y Gales
 - 3.3. La autonomía de los centros escolares en España
 - 3.4. Diferencias en la autonomía escolar entre los tres países
- 4. TENSIONES EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES EN EUROPA
- 5. ALGUNAS CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN: EL INTERÉS POR LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES

El interés por la temática de la autonomía institucional de los centros escolares no ha dejado de incrementarse en los años pasados. El descontento con muchos de los sistemas tradicionales, en los que las escuelas se concebían como entidades dependientes de la administración, sin posibilidad real de adaptarse a su propio contexto, fue dando paso a una creciente demanda de ampliación de los márgenes de decisión propios de los centros. Ello condujo en muchos países a la puesta en práctica de reformas que modificaron el papel tradicional que las escuelas jugaban en el seno de los sistemas educativos.

Dichas reformas, comunes a una buena parte de los países occidentales, se han orientado hacia la delegación de un mayor número de responsabilidades y de tareas de gestión en los centros de enseñanza. Aunque el alcance de las reformas es muy variable según el caso, en algunos países se ha puesto en práctica un modelo conocido como dirección basada en la escuela o gestión local de la escuela, que establece un sistema de administración educativa en el que las escuelas pasan a ser las unidades básicas en la toma de decisiones. Ello se traduce en que una serie de aspectos relevantes en áreas tales como el currículum, el personal o el presupuesto son delegados al centro ¹. Este sistema difiere de otras formas más habituales de gobierno de la educación, en las cuales una burocracia central o local domina la toma de decisiones.

Una de las razones que han impulsado este tipo de reformas ha sido la evidencia acumulada desde la investigación acerca de la importancia del centro escolar en los procesos y resultados educativos ². Sin embargo, ese interés no se encuentra únicamente en los círculos de expertos e investigadores, sino que puede constatarse también en la esfera de la política educativa. En este ámbito, no se pretende sólo tener en cuenta las líneas para el incremento de la calidad de la educación que los estudios sugieren, sino también responder a las nuevas demandas sociales existentes en relación con las instituciones escolares. Entre ellas, destaca el logro de una mayor participación de la comunidad en las escuelas, que no resulta compatible con un modelo de centro educativo supeditado por entero a la administración.

Además, es previsible que las cuestiones relacionadas con la autonomía institucional de los centros de enseñanza sean objeto de una atención renovada en un futuro próximo, ya que algunos estudios recientes de amplia influencia concluyen la existencia de una relación entre el rendimiento de los estudiantes y los niveles de autonomía de las escuelas. Así, las comparaciones entre países que ofrecen los informes PISA de la OCDE indican que los sistemas educativos que obtienen mejores resultados son aquellos que otorgan mayor autonomía a sus centros, relación que se constata en el rendimiento escolar de los alumnos tanto en matemáticas como en lectura ³. De manera más concreta, estos estudios afirman que en los países participantes existe

¹ GRAUVE, A. DE (2005). "Improving the Quality of Education through School-Based Management: Learning from International Experiences". *Review of Education*, pág. 271.

² En términos generales, la importancia del nivel centro ha sido puesta de manifiesto por los estudios enmarcados en las corrientes de Calidad de la Educación y especialmente en el movimiento de *Escuelas Eficaces*. No obstante, por lo que respecta de manera concreta a la relación entre la autonomía escolar y los resultados de los estudiantes, la evidencia de la investigación no es concluyente.

³ Los resultados en matemáticas corresponden al informe PISA 2003 y los de lectura al PISA 2000. Una síntesis de los mismos puede consultarse en OECD (2004). *Raising the Quality of Educational Performance at School.* Paris: OECD.

una correlación clara entre el grado de autonomía presupuestaria del centro escolar y el rendimiento escolar medio. Asimismo, apuntan una estrecha relación entre el rendimiento escolar y el porcentaje de centros que tienen responsabilidad para nombrar profesores, así como de aquéllos que tienen responsabilidad en lo que se refiere a cuestiones disciplinarias de los alumnos. También es palpable dicha relación en función del grado de autonomía de la escuela en cuanto a la posibilidad de contratar o despedir a los profesores, determinar los contenidos de los programas y decidir qué cursos se ofrecen.

Aunque los citados informes indican que debe evitarse la interpretación de las correlaciones estadísticas como relaciones causales, lo cierto es que, para algunos autores, las conclusiones de PISA vienen a reforzar la hipótesis de que el principio de autonomía escolar, compaginado adecuadamente con un control sobre el funcionamiento y los resultados de las escuelas, puede ser un medio adecuado para llevar a cabo mejoras sustanciales en la enseñanza en Europa ⁴. Se habla así del principio de "libertad con responsabilidad" para los centros escolares, que se considera beneficioso no sólo para el logro de la eficiencia en educación, sino incluso para alcanzar una mayor equidad en los sistemas educativos ⁵.

2. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES EN LA UNIÓN EUROPEA

Hasta el momento, la mayoría de los estudios sobre autonomía escolar realizados desde una óptica comparada se han llevado a cabo en el marco de diversos organismos internacionales, como la Unión Europea, el Consejo de Europa o la OCDE. De hecho, este último organismo, dentro de su proyecto internacional sobre la mejora del funcionamiento de la escuela (ISIP), estableció hace ya algún tiempo uno de los ámbitos de estudio en los niveles de decisión sobre la educación en los distintos países. En los últimos años, su interés por esta cuestión no ha dejado de incrementarse, por lo que existe actualmente un proyecto en curso sobre la mejora del liderazgo escolar, tema estrechamente relacionado con el de la autonomía ⁶.

⁴ HENRIK, J. (2005). Explicación del rendimiento escolar. Resultados de los estudios internacionales PISA, TIMSS y PIRLS. Instituto Tecnológico Danés. http://www.iseiivei.net/cast/pub/rendimiento escolar.pdf

⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Eficiencia y equidad en los sistemas educativos. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, SEC 1096.

⁶ Pueden consultarse los detalles de este proyecto en http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37455_1_1_1_37455,00.html

Una primera conclusión de estos estudios, por lo que respecta al ámbito europeo, es que en la mayoría de los países existe una tendencia generalizada a incrementar la autonomía de los centros. Esta tendencia no es nueva, sino que, por el contrario, puede constatarse desde hace ya más de dos décadas. Un informe de Eurydice aparecido a principios de los noventa afirmaba que: "es posible identificar un movimiento general a aumentar la autonomía de la escuela, sobre todo en los dominios financiero y pedagógico". Este reforzamiento implica, además, tres tipos de medidas que suelen ir asociadas al incremento de la autonomía escolar:

- Una mayor participación de padres y otros miembros de la comunidad en los órganos de decisión de la escuela.
- Una mejora de la gestión, en particular mediante una mejor cualificación del director.
- La evaluación de la escuela y su eficacia.

Más recientemente, los estudios internacionales apuntan a la consolidación del aumento de la autonomía escolar en Europa. Así, se habla de un "deslizamiento" en el reparto de responsabilidades en los sistemas educativos de muchos países europeos ⁸. Uno de los rasgos de ese desplazamiento o redistribución de responsabilidades es precisamente el hecho de que las escuelas asumen en la actualidad funciones y obligaciones que anteriormente correspondían al Estado, quedando éste en un aparente segundo plano, como regulador, financiador y controlador de los resultados obtenidos.

No obstante, aunque la tendencia citada es compartida en todo el ámbito europeo, la panorámica internacional dista mucho de ser homogénea. Las diferencias entre países en relación con la autonomía escolar, producto de sus particulares circunstancias y de su peculiar evolución histórica, persisten en la actualidad. Por ejemplo, el último estudio de la Comisión Europea publicado al respecto, da cuenta de una importante variabilidad en la autonomía institucional de los centros públicos de enseñanza primaria y secundaria entre los países de Europa. A este respecto, se afirma que los centros escolares de Holanda, Hungría y el Reino Unido son los que disponen de una ma-

⁷ UNITÉ DANOISE ET PORTUGAISE DU RESEAU EURYDICE (1990). Les structures de l'administration et de l'évaluation des écoles primaires et secondaires dans les 12 États membres de la CE (pág. 14). Bruxelles: Commission des Communautés Européenes.

⁸ MAROY, C. (2005). "La escuela y la igualdad". *Revista de la investigación europea*, n.º 46. http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/46/article_2933_es.html

yor autonomía en todos los ámbitos considerados, mientras en el polo opuesto se sitúan Grecia, Chipre y Luxemburgo ⁹.

Los datos de PISA 2003 también llaman la atención sobre estas diferencias. Dentro de la Unión Europea, los sistemas escolares de Austria, Alemania, Italia, Portugal y España conceden menos autonomía a las escuelas que los sistemas de otros países. Dada la relación constatada anteriormente entre autonomía escolar y resultados, en el informe se hace la siguiente recomendación:

"Los responsables en materia de educación y las autoridades correspondientes en Austria, Alemania, Italia, Portugal y España deberían plantearse si se podría mejorar la enseñanza de primaria y secundaria concediendo mayor autonomía a los colegios, puesto que los datos de PISA indican que la autonomía escolar está en este momento relativamente limitada en dichos países" 10.

3. LOS CASOS DE FRANCIA, INGLATERRA Y ESPAÑA

Han sido muchos los intentos realizados para simplificar la amplia variabilidad internacional en relación con la autonomía escolar en Europa y llegar a la definición de ciertas tipologías o modelos. Lógicamente, las clasificaciones difieren en función del criterio utilizado para elaborarlas, pero, en líneas generales, son mayoritarios los estudios que coinciden en señalar la existencia de tres modelos principales en relación con esta temática ¹¹.

En buena medida, esos tres modelos guardan relación con el sistema general de administración escolar vigente en los distintos países, así como con su grado de descentralización. Ello resulta lógico, ya que el margen de autonomía asignado a las instituciones escolares no puede abstraerse de las condiciones generales del sistema educativo. El contexto global del sistema, su tradición histórica, las dinámicas y tensiones que en éste se producen son esenciales para comprender las cuestiones relativas a la estructura organizativa y de gobierno de los centros. Los centros se inscriben en un sistema edu-

⁹ EUROPEAN COMMISSION (2005). *Key Data on Education in the European Union* (sixth edition). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

¹⁰ HENRIK, J. (2005). Op. cit.

La OCDE constataba ya en los años noventa las diferencias entre países a este respecto y perfilaba tres corrientes principales en el panorama internacional (OCDE, 1991). De igual modo, los estudios de Ball (1994) y Eurydice-Eurostat (1997) señalaban la existencia de una amplia variabilidad en el contexto europeo que, con criterios diferentes en cada caso, se simplificaba en tres grandes modelos.

cativo determinado, en el que cuestiones como el *locus* de poder y control son fundamentales para comprender la autonomía institucional ¹².

Partiendo de la existencia de esos tres grandes grupos, la descripción que se realiza a continuación se centra en los casos de Francia, Inglaterra y España. Estos tres países representan diferentes modelos de gestión del sistema educativo y se sitúan en distintas posiciones en el hipotético continuo centralización-descentralización. Así, el sistema francés suele considerarse como el modelo de centralización por excelencia, mientras Inglaterra cuenta con un sistema tradicionalmente descentralizado. En esa clasificación, España podría considerarse como un modelo regionalizado de gobierno de la educación. Los tres países, además, han realizado recientemente reformas en sus sistemas educativos y, concretamente, en el ámbito del gobierno y la gestión de los centros escolares. Inglaterra y Francia son, además, sistemas "clásicos" en los estudios comparados, ya que tienden a ejercer una fuerte influencia en otras naciones.

Desde el punto de vista temporal, más que la coincidencia exacta de fechas, se han seleccionado períodos significativos para los tres sistemas. Concretamente, en Inglaterra ¹³ se ha considerado el período iniciado con las reformas conservadoras en los años ochenta; en Francia se ha recogido la información relativa del sistema tras las reformas de 1989; y en España la situación iniciada con la LODE en el año 1985.

3.1. La autonomía de los centros escolares en Francia

Aunque pueda resultar reiterativo hablar del sistema educativo francés como de un sistema extremadamente centralizado, lo cierto es que la intervención del Estado en la enseñanza ha sido, a lo largo del tiempo, una realidad profundamente arraigada en la vida francesa. El Ministerio de Educación asumía el conjunto de competencias educativas para todos los niveles, diseñaba los programas y ejercía el control sobre los centros. No obstante, en la década de los ochenta empezó a modificarse esta situación, iniciándose un proceso descentralizador que delegó algunos poderes en las administraciones locales y que puede inscribirse en el contexto general de modernización y de incremento de la efectividad del conjunto de los servicios públicos.

EGIDO, I. (2006). "El director escolar: modelos teóricos, modelos políticos". Avances en supervisión educativa n.º 4. http://www.adide.org/revista/in-dex.php?option=com_content&task=view&id=98&Itemid=32

En el Reino Unido se encuentran comprendidos tres sistemas escolares hasta cierto punto independientes: el de Inglaterra y Gales, el de Escocia y el de Irlanda del norte. En este texto se hace referencia al primero de ellos.

Así, a partir de 1982 la legislación transfirió ciertas competencias a las Regiones, Departamentos y Municipios. Este proceso de delegación continuó en los años siguientes hasta llegar al momento actual, en el que las administraciones locales tienen la responsabilidad, conjuntamente con la administración central, del funcionamiento del sistema educativo. Con la reforma de 1989 se dio un paso fundamental en esta dirección, ya que los centros de enseñanza secundaria, *collèges* y liceos ¹⁴, pasaron a considerarse "establecimientos públicos locales de enseñanza" (*EPLE: Etablissement public local d'enseignement*), con personalidad jurídica desde el punto de vista legal.

El propósito de ese cambio era garantizar que cada escuela tuviera un mayor margen de autonomía y responsabilidad. Desde entonces, tanto *collèges* como liceos son titulares de derechos propios y disponen de un patrimonio. Además, a partir de esta reforma, las escuelas son sometidas al mismo tipo de control que las colectividades locales (Departamentos o Municipios), es decir, *a posteriori* y no *a priori*, siendo suprimida la tutela que la administración ejercía sobre ellas tradicionalmente. Las decisiones tomadas dentro de los ámbitos de autonomía de los centros son actos administrativos de los que la escuela es responsable.

En el caso de la enseñanza primaria la reforma tuvo un alcance mucho menor. Estas escuelas no tienen la misma consideración que los centros de secundaria a efectos jurídicos, siendo su autonomía mucho más restringida. De hecho, no tienen asignada oficialmente autonomía de funcionamiento ni presupuestaria, estando limitadas sus acciones por el Ayuntamiento, en todo lo que se refiere al plano material, o por la inspección, en lo relativo a cuestiones de naturaleza pedagógica. Las dotaciones presupuestarias se reciben directamente del Ayuntamiento, que es, además, el encargado de gestionar el presupuesto asignado. La organización y gestión de los servicios escolares complementarios, como el transporte o el comedor escolar, corre igualmente a cargo de los Ayuntamientos. Las instalaciones de la escuela son propiedad municipal, por lo que el Ayuntamiento se ocupa de su conservación y mantenimiento, decidiendo también sobre el uso de los edificios escolares fuera del horario lectivo. Por su parte, los inspectores del Departamento correspondiente se encargan de supervisar que las escuelas respetan los principios y normas oficiales en relación con la educación y evalúan el trabajo de los profesores. En suma, pues, puede decirse que la escuela primaria sigue siendo fundamentalmente una entidad dependiente de la administración.

¹⁴ Los collèges son los centros de enseñanza que proporcionan la educación secundaria de primer ciclo, mientras los liceos ofrecen la enseñanza secundaria superior.

Sin duda, tras citadas reformas, el ámbito en que se ha incrementado más la autonomía de los centros de secundaria ha sido el relativo a la gestión económica. Los recursos asignados a *collèges* y liceos pueden ser gestionados por los centros, puesto que legalmente éstos gozan de autonomía presupuestaria, con la única condición de estar sometidos a las normas de la contabilidad pública. El presupuesto comprende tanto las subvenciones de la colectividad local encargada del centro (Región o Departamento), como sus recursos propios. Estos recursos pueden proceder de donaciones y legados, así como de los ingresos por la residencia o el comedor de los alumnos, la venta de objetos confeccionados en los talleres o los convenios de utilización de los locales. Los centros tienen capacidad para obrar, para adquirir bienes y para contratar, entre otras cuestiones.

En el plano pedagógico, los ámbitos de autonomía de las escuelas deben concretarse en el proyecto de centro. No obstante, lo cierto es que sigue vigente en muchos sentidos el peso de la tradición, que históricamente dejaba un escaso margen a la intervención de los centros en el diseño y desarrollo del currículum, limitándola a la distribución del tiempo y a la organización de los recursos educativos. Los programas escolares vienen determinados por la autoridad nacional, mientras los métodos de enseñanza se dejan a la elección de los maestros y son supervisados por los inspectores.

A partir de la aprobación de los proyectos de centro, un objetivo explícito fue el incremento de la capacidad de intervención de las escuelas en el dominio curricular. Se esperaba que dichos proyectos, así como la organización del profesorado en equipos, obligaran a un trabajo colectivo en la escuela, dando un carácter más institucional a las actividades pedagógicas. Sin embargo, todavía siguen siendo muy pocos los ámbitos de decisión de la escuela en relación al currículum. La autoridad académica, a través de sus distintos componentes (administración, inspección y servicios de exámenes) establece las ramas y las titulaciones ofertadas en los centros, define los programas con precisión, organiza los exámenes y expide los diplomas. El cambio más importante es que en estos momentos las escuelas deben definir sus propios objetivos, si bien más que de una definición, en la práctica se trata principalmente de una adaptación local de los objetivos nacionales.

Por lo que se refiere a la gestión del personal, los centros cuentan con la dotación de personal educativo que decide el Estado. No obstante, en la enseñanza secundaria la contratación a cargo de los presupuestos propios del centro se ha producido ya en algunos casos. De igual modo, se ha ampliado en cierta medida el papel del director en la evaluación del profesorado, aunque la importancia de la inspección sigue manteniéndolo limitado.

Sintetizando, puede decirse que en Francia las escuelas secundarias han visto incrementados sus márgenes de autonomía en los últimos años. No obstante, esa autonomía se refiere sobre todo a los planos administrativo y financiero, más que al plano pedagógico, en el que permanece bastante limitada. En este ámbito, el control de las autoridades sigue siendo muy importante y las normas emanadas de la administración constriñen en gran medida la capacidad de actuación de los centros.

En un futuro próximo, no obstante, es previsible que se produzcan nuevos cambios en relación con la autonomía escolar dentro del sistema educativo francés. Así, las propuestas actuales del partido conservador (UMP) se encaminan hacia la libre elección de centro por parte de los padres, acompañada de un refuerzo de la autonomía para las escuelas, especialmente en el ámbito financiero. En concreto, el proyecto para reducir el fracaso escolar presentado por el actual Presidente Sarkozy en el año 2006, cuando aún ocupaba el cargo de Ministro del Interior, se orientaba a que las escuelas públicas pudieran poner en práctica iniciativas similares a las de los centros privados, mucho más demandados en la actualidad dentro de la sociedad francesa. Entre esas medidas se encuentra la posibilidad de crear centros de especialización en determinadas áreas del currículum y de diferenciar las remuneraciones del profesorado en función de su carga real de trabajo y de la problemática concreta del centro en el que ejerzan. Para ello, se considera necesario que las escuelas puedan gestionar libremente hasta el 20 por ciento de su presupuesto, firmando a cambio un contrato de objetivos con el Estado. La autonomía de los centros escolares se considera, por tanto, como una condición indispensable para la mejora de la educación nacional 15.

3.2. La autonomía de los centros escolares en Inglaterra y Gales

La transformación del sistema educativo inglés en lo que se refiere a la autonomía y organización de los centros escolares se remonta a finales de los años setenta, con los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher. En esos momentos, el incremento de la autonomía de las escuelas se planteó como uno de los grandes pilares del cambio educativo, en paralelo con la obligación de los centros de rendir cuentas sobre los resultados obtenidos ¹⁶.

Las primeras medidas de estos gobiernos introdujeron políticas de matrícula abierta en el sistema educativo, que reforzaron la posibilidad de elec-

Discurso de Nicolás Sarkozy en la convención sobre Educación del UMP de 22 de febrero de 2006. http://www.ump.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/ convention_de_1_ump_sur_1_education_mercredi_22_fevrier_2006__2.

DEPARTMENT FOR EDUCATION (1992). Choice and Diversity: A New Framework for Schools. London: HMSO. (1992).

ción de los padres y fomentaron la competencia entre centros. Simultáneamente, se delegó en las escuelas un amplio margen de atribuciones mediante un sistema denominado "gestión local de escuelas" (Local Management of Schools: LMS). Con él los centros se hacían responsables de la gestión de sus propios presupuestos, tarea que previamente recaía en las autoridades locales de educación (LEAs). Adicionalmente, se estableció también la posibilidad de que cualquier escuela pública saliera del control de la LEA, si en una votación así lo aprobaba la mayoría de los padres. Estas escuelas, conocidas como Escuelas de Financiación Directa, recibían sus fondos directamente de la Secretaría de Estado y eran controladas por ella, sin intermediarios. A cambio se les ofrecían ciertas ventajas de carácter económico.

Fue un informe de la empresa auditora *Coopers and Librand* el que marcó el camino hacia estos cambios. La idea central es que las decisiones se toman mejor por quienes se encuentran más cercanos a los usuarios del servicio. De hecho, las sucesivas reformas han tratado de adaptar la idea del mercado a los servicios públicos, incluida la educación, en la creencia de que el "poder de los padres", considerados como clientes de los servicios educativos, haría subir los niveles de rendimiento.

A pesar de las críticas que estas reformas suscitaron entre las filas laboristas, las medidas emprendidas por éstos a partir de su llegada al poder en 1997 no han supuesto cambios importantes en el sistema de gestión escolar establecido previamente ¹⁷. Así, aunque el estatus de las *Escuelas de Financiación Directa* fue abolido formalmente, a todos los centros se les dio la oportunidad de convertirse en *Escuelas de Fundación*, con unas características muy similares a las anteriores.

En la misma línea, los laboristas han extendido las denominadas *Escuelas Especializadas*, en las que se enseña el currículum nacional, pero con un énfasis especial en determinadas ramas del currículum, como las ciencias, la informática o la música. De forma similar, han impulsado las *Academias*, que son centros de enseñanza secundaria que tienen el estatus de escuelas privadas, por lo que están fuera del control de las LEAs y cuentan con un amplio margen de libertad en la definición de su currículum y en la contratación del profesorado. Ambos tipos de centros pueden seleccionar al 10 por ciento de su alumnado en función de sus capacidades.

Una descripción detallada sobre las medidas introducidas por los laboristas en relación con la organización y gestión de los centros de enseñanza puede encontrarse en EGIDO, I. (2007). "Tendencias en la gestión de centros escolares: planteamientos desde el 'Nuevo Laborismo' en el Reino Unido". Revista Española de Educación Comparada, n.º 13, 135-156.

Por otra parte, una de las preocupaciones centrales de los laboristas han sido los centros de bajo rendimiento. En relación con ello, la Ley de 2002 estableció un sistema de contratos que permite a organizaciones privadas prestar su apoyo en la gestión a las escuelas que no logren los resultados esperados. Con esta ley las propias escuelas pueden también vender sus servicios a otros centros.

En los últimos años se ha ampliado aún más el alcance de las reformas previas, tratando de conseguir un sistema escolar "radicalmente nuevo", en el que la mejora de la educación se realice básicamente dentro de cada escuela, dando el protagonismo del cambio a los propios centros y a los padres.

Con esta premisa, se pretende que todas las escuelas tengan la oportunidad de adquirir un estatus de autogobierno. Además, todas podrán trabajar con socios colaboradores externos que les ayuden a incrementar sus resultados. La intención del gobierno es crear un sistema público de escuelas independientes y gratuitas en el que los propios centros disfruten de una amplia autonomía, sin la interferencia de trabas burocráticas innecesarias.

Las publicaciones oficiales dejan patente que los principios básicos que rigen en la actualidad las relaciones entre las autoridades locales de educación y las escuelas son que "las buenas escuelas se dirigen a sí mismas" y que las autoridades "sólo intervienen en la dirección de la escuela de manera inversamente proporcional al éxito de las escuelas" 18.

Como resultado de estas reformas, los centros que han optado por salir fuera del control de la LEA tienen ahora amplios márgenes de decisión en cuanto a la gestión económica, del personal docente y no docente y en cuanto a instalaciones y recursos. En los centros que aún dependen de las LEAs, éstas emplean al personal, son propietarias de los locales y edificios escolares y tienen la responsabilidad fundamental en la admisión de alumnos.

Así, en las escuelas con presupuestos delegados los profesores son empleados del propio centro. Es el consejo el que decide sobre la dotación de plantilla de la escuela, sobre la cobertura de las vacantes y el que controla el proceso de selección. En la práctica, es el director el que se ocupa de la selección, nombramiento, remuneración y cese de todo el personal docente y no docente de la escuela. Se encarga, además, de su evaluación y de asignar los deberes a cada profesor, teniendo en cuenta únicamente la normativa legal, que tiene un carácter muy general.

¹⁸ DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS (2001). *Schools – Achieving Success (White Paper)*. London: HMSO.

Además de lo anterior, el consejo de centro debe ser consultado cuando la LEA proponga la rescisión del contrato de algún miembro del personal y puede solicitar a la LEA la finalización del contrato de cualquier miembro del mismo, aunque la destitución formal sólo puede ser realizada por la LEA.

La única restricción en este ámbito de la gestión del personal se refiere a la existencia de unos mínimos nacionales que deben ser respetados en cuanto a la retribución del profesorado, pero incluso en este punto existe flexibilidad para que cada escuela actúe, ya que los incentivos económicos y los ascensos pueden concederse casi libremente. Los consejos de centro tienen un amplio margen para negociar las remuneraciones de quienes trabajan en la escuela, puesto que pueden colocar al profesor en un nivel determinado de salario inicial, proporcionarle subidas y, sobre todo, asignarle incentivos salariales, ya sea por su dedicación horaria o por la calidad de su enseñanza.

En el plano económico, muchas de las responsabilidades financieras que anteriormente eran ejercidas por las LEAs se han delegado en los centros, incluyendo la determinación del número de empleados no docentes y el pago de los salarios de los mismos, todos los costes de material o servicios utilizados por la escuela, el comedor escolar, la limpieza, el mantenimiento y las reparaciones no estructurales de la totalidad de las instalaciones de la escuela.

Además, las escuelas tienen libertad para generar ingresos adicionales. Habitualmente ello se consigue por medio del alquiler de las instalaciones del centro fuera del horario escolar, si bien la búsqueda de patrocinadores del sector económico local se ha convertido en un objetivo importante para muchos de los centros. El director es el principal responsable de la captación de recursos adicionales para la escuela, así como el encargado de atraer un número elevado de alumnos al centro.

Esta amplia descentralización en los planos administrativo y financiero vino acompañada, sin embargo, de una cierta centralización en relación al currículum. Si con anterioridad apenas existía normativa sobre este aspecto, a partir de una ley aprobada en 1988 el gobierno central tiene poder para prescribir los programas de estudio y criterios de evaluación que constituyen el llamado Currículum Nacional. Las materias propuestas deben ocupar el 70 por ciento del horario escolar y los resultados obtenidos por los alumnos en ellas son evaluados periódicamente por una agencia externa.

No obstante, el Currículum Nacional limita, pero no elimina, la autonomía de los centros en el ámbito pedagógico, ya que el consejo de gobierno de cada centro tiene capacidad legal para tomar ciertas decisiones. En cada escuela el consejo de gobierno decide si la educación sexual se incluye en el

currículum y, en caso de que se incluya, su organización y contenidos. De igual modo, es el consejo de gobierno quien debe garantizar que el currículum impartido en la escuela está libre de implicaciones políticas partidistas. En aquellas materias que incluyen temas de carácter político, está encargado de asegurar que a los alumnos se les ofrece una visión equilibrada entre los distintos puntos de vista.

Por otra parte, el centro puede formular los fines y objetivos de la escuela, aunque éstos deben estar de acuerdo con la legislación, y pueden también modificar el currículum oficial en determinadas situaciones. Además, aunque debe respetarse el tiempo mínimo que el Currículum Nacional asigna a determinadas materias, la organización del resto del horario se deja en manos de cada escuela.

Cada centro tiene asimismo autonomía para decidir el horario de la jornada escolar, si bien la decisión sobre el calendario académico sigue quedando en manos de la LEA para las escuelas públicas. En las escuelas subvencionadas, el consejo de gobierno puede decidir tanto el horario de la jornada escolar como el calendario del centro, siempre que se cumpla el requisito de que la escuela permanezca abierta anualmente un número mínimo de sesiones.

Por consiguiente, podría decirse que en este país la "interferencia" de la administración sobre las instituciones educativas es mínima, si bien resulta necesario matizar esta afirmación, pues de forma paralela a la delegación de funciones en el nivel de centro, se mantiene el control nacional sobre los aspectos curriculares, especialmente los resultados de rendimiento, y del profesorado, por medio de la evaluación. Las reformas más recientes han ampliado aún más la autonomía de las escuelas e incluso han impulsado un modelo de corte empresarial, donde la gestión se otorga a gestores privados en los centros que no logran obtener los resultados deseados y donde las propias escuelas pueden buscar la colaboración de socios externos para conseguir mejorar su rendimiento o convertirse ellas mismas en "escuelas empresarias" ¹⁹.

3.3. La autonomía de los centros escolares en España

Debido al carácter centralizado del sistema educativo en España, la capacidad de decisión de las instituciones escolares fue tradicionalmente muy escasa en casi todos los ámbitos de su funcionamiento. No obstante, en los años pasados, la idea de autonomía del centro empezó a plantearse con

¹⁹ Este modelo existe también en Estados Unidos con las *Charter Schools*.

mayor insistencia, inscribiéndose en las tendencias internacionales antes comentadas.

Este interés por conceder una importancia creciente a los márgenes de actuación de las escuelas se constata claramente en las referencias que los documentos legales de los últimos años plantean en relación con la autonomía escolar. Así, en la LODE (1985), la única referencia en relación con la autonomía de los centros sostenidos con fondos públicos era la siguiente: "En la medida en que no constituya discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites fijados por las leyes, los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales, escolares y extraescolares" (art. 15).

Esta referencia se amplió en la LOGSE (1990), en la que se afirmaba que: "Las administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros" y que "los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos por las leves" (arts. 57.4 y 58.2).

Posteriormente, la LOPEG (1995) tuvo también como uno de sus objetivos principales el de reafirmar "la autonomía de los centros docentes y la participación responsable de quienes forman parte de la comunidad educativa" (Exposición de motivos). Según establecía esta norma, los centros disponen de autonomía para definir su propio modelo de gestión organizativa y pedagógica, que debe concretarse mediante los correspondientes proyectos educativos y curriculares.

Por su parte, la LOCE (2002) planteó el desarrollo de la autonomía de los centros educativos como uno de sus cinco ejes básicos. Esta ley estableció además, entre otras cuestiones, la posibilidad de que los centros ofertaran proyectos educativos destinados a reforzar y ampliar determinados aspectos del currículum por medio de la denominada especialización curricular (art. 66).

En estos momentos, la LOE (2006) ha vuelto de nuevo a plantear la autonomía de los centros, cuestión a la que dedica, al igual que la norma anterior, un capítulo completo. Según la ley, los centros tendrán autonomía pedagógica, de organización y gestión. Se sanciona el proyecto educativo de centro y se introduce como novedad el proyecto de gestión. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, podrán adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar, así como sus propias normas de organización y funcionamiento (art. 120).

El proyecto educativo, al igual que establecía la legislación previa, es el documento en el que se recogen los valores, objetivos y prioridades de actuación de cada escuela. Debe incorporar la concreción del currículum oficial, así como las medidas de atención a la diversidad del alumnado, el plan de acción tutorial y el plan de convivencia. Además, se recoge la posibilidad de promover compromisos con las familias en los que se consignen lo que padres, profesores y alumnos se comprometen a desarrollar para la mejora de la actividad escolar.

El proyecto de gestión de los centros públicos será el instrumento para la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos. Según la ley, los centros disponen de autonomía en su gestión económica, de acuerdo con la normativa estatal y autonómica. Las administraciones podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, con los límites que se fijen normativamente. Además, los centros podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo. Por último, se recoge la posibilidad de que los centros públicos obtengan recursos complementarios, previa aprobación por parte del consejo escolar y en los términos que establezcan las administraciones educativas.

¿Hasta qué punto es previsible que la nueva norma se traduzca en un aumento real de la autonomía para las escuelas? Sin duda, aún es pronto para contestar a esta pregunta, ya que la LOE ha dejado en manos de las administraciones educativas la regulación de la práctica totalidad de las cuestiones relativas a la organización escolar, otorgando a las Comunidades Autónomas un amplio margen de discrecionalidad al respecto. Es posible, por tanto, que en un futuro próximo los márgenes de autonomía para los centros escolares sean distintos en función del lugar en el que estén emplazados ²⁰.

No obstante, la revisión de los artículos de la ley permite observar una reiterada referencia a las condiciones impuestas por la administración y a los límites de la normativa, como marcos que delimitan todas las cuestiones relativas a la autonomía de los centros. Ello hace suponer que los cambios respecto a la situación actual pueden ser limitados, al menos en determinadas Comunidades Autónomas.

A este respecto se ha afirmado que: "La LOE es sin duda una Ley con una gran apuesta por la autonomía, pero por la autonomía de las Administraciones educativas, que podrán regular la autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los centros educativos". FERNÁNDEZ, M. A. (2006). "Autonomía escolar en la LOE". Trabajadores de la enseñanza, n.º 74, 9-10.

De hecho, en el plano pedagógico, la posibilidad de concretar el currículum oficial de acuerdo con sus propias necesidades y características no es nueva para los centros, ya que ésta existe formalmente desde la aprobación de la LOGSE en 1990. Hasta el momento, sin embargo, la tarea principal del profesorado en relación al currículum ha consistido en la adaptación de lo establecido por la normativa más que en la elaboración de proyectos propios y diferenciados. Los objetivos y contenidos vienen determinados desde la administración, por lo que la autonomía del centro se ha reducido a tomar decisiones sobre su secuenciación y temporalización a lo largo de los ciclos. En relación con la evaluación, la tarea del centro ha sido primordialmente la de adaptar los criterios de evaluación recogidos en el currículum oficial de la etapa. Por tanto, y puesto que la mayoría de las cuestiones estaban preestablecidas por la legislación, puede decirse que el trabajo de la escuela en el dominio curricular ha sido más de ajuste o de adecuación que de creación ²¹.

La novedad mayor de la LOE parece encontrarse en los ámbitos de la gestión económica y de la gestión del personal. Legalmente, hace ya tiempo que los centros son autónomos en su gestión económica, y la normativa ya contemplaba la posibilidad de que las escuelas sufragaran sus gastos de funcionamiento a través de ingresos distintos de los procedentes de la enseñanza reglada. No obstante, puede decirse que la supervisión por parte de las administraciones educativas de todo lo relacionado con la gestión económica sigue siendo notable. Por el contrario, sí se amplia, aunque sea de manera limitada, la autonomía en la gestión del personal, ya que la posibilidad de que los centros formulen requisitos de titulación o capacitación en determinados puestos de trabajo supone una innovación.

Nada dice la ley respecto a la autonomía de las escuelas en relación con el calendario o el horario escolar, ya que son aspectos que se dejan en manos de las administraciones educativas correspondientes, salvo en los casos de experimentaciones que contempla el artículo 121.

Si se considera la situación que hasta este momento han tenido los centros escolares en España, no resulta arriesgado afirmar que su autonomía de organización y funcionamiento ha sido muy limitada. A pesar de los cambios introducidos por las sucesivas leyes educativas, lo cierto es que las escuelas se mueven en un marco muy normativizado, en el que las cuestiones más relevantes vienen prefijadas por la administración.

Así, en el estudio PISA de la OCDE del año 2003 se utilizó el denominado índice de Schauton para evaluar la autonomía de los centros a partir de

²¹ SÁNCHEZ, S. et al. (1993). Manual del profesor de educación primaria (págs. 74-75). Madrid: Escuela Española.

un conjunto de variables. Los resultados de este índice para el caso de España señalan que el número de decisiones que corresponde a los centros, particularmente las que adopta el director, es en nuestro país claramente inferior al del conjunto de países de la OCDE en todos los aspectos considerados. Más concretamente, si el valor promedio de los países de la OCDE se sitúa en cero, el resultado para España es de –0,27, es decir, inferior en más de un cuarto de desviación típica ²².

Esa falta de capacidad real para decidir sobre aspectos relevantes para la institución ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones. De hecho, incluso se ha puesto en duda el que pueda hablarse estrictamente de autonomía escolar en nuestro país, "si la institución escolar no tiene apenas nada que decir sobre la selección de su profesorado y sobre la elaboración de su plan de estudios, si tanto el calendario como la entidad de las actividades escolares les vienen dictados milimétricamente por el Ministerio central y por la Consejería respectiva, si el escaso presupuesto viene ya asignado, por fuerza, a perentorias necesidades, si el control sobre todos esos aspectos depende en definitiva de funcionarios exteriores" ²³.

En síntesis, en relación con la situación española, puede decirse que las reformas de los últimos años se han orientado a incrementar la actuación de los centros en el plano pedagógico, otorgándoles asimismo un margen de decisión algo más amplio en los aspectos económicos y de gestión. No obstante, en muchos casos, la libertad institucional se reduce a concretar la normativa dictada desde la administración o a decidir sobre cuestiones de escasa importancia, existiendo un amplio conjunto de cuestiones, tanto curriculares como organizativas, en las que las escuelas españolas no tienen todavía ninguna capacidad de decisión.

3.4. Diferencias en la autonomía escolar entre los tres países

A partir de la situación descrita en el apartado anterior, puede afirmarse que entre los tres sistemas analizados existen importantes diferencias en relación con el margen de autonomía institucional asignado a los centros escolares. Esas diferencias pueden explicarse, al menos parcialmente, si se consideran los sistemas educativos de Francia, España e Inglaterra desde una perspectiva histórica.

²² OECD (2007). School Leadership in Spain. OECD Country Background Report. Paris: OECD.

²³ GARCÍA GARRIDO, J. L. (2005). Sistemas Educativos de Hoy (pág. 534), (4.ª ed.). Madrid: Ediciones Académicas.

En concreto, desde sus propios orígenes, el sistema británico tuvo un escaso control y regulación estatal, hasta el punto de carecer de una instancia administrativa central con atribuciones verdaderamente relevantes hasta mediados de nuestro siglo. La administración local del sistema escolar ha sido, por tanto, un rasgo sustancial de la educación inglesa a lo largo del tiempo. Además, incluso teniendo en cuenta que las Autoridades Locales de Educación tenían en sus manos el control sobre las escuelas de su demarcación, lo cierto es que tradicionalmente muchas decisiones de funcionamiento se tomaban en el seno de los centros y, muy especialmente, a cargo del director de los mismos.

Este amplio margen de autonomía institucional no debe confundirse, por tanto, con un modelo de gestión participativa. En el interior de las escuelas, las importantes atribuciones asignadas al director y la ausencia de un claustro o consejo de profesores, como es habitual en otros países, configuraron un modelo de dirección unipersonal, que aún hoy sigue vigente en muchos aspectos. En cierto sentido, podría decirse que en el Reino Unido ha convivido un sistema descentralizado, en el que la toma de decisiones se llevaba a cabo en distintos niveles, sobre todo en la administración local, con una fuerte centralización en el seno de los centros, donde el director tenía todo el poder ²⁴.

La tradición de los dos países mediterráneos es, por el contrario, muy diferente. En ellos el sistema ha sido, desde sus orígenes, altamente centralizado, existiendo una estructura jerárquica de responsabilidades en la que a los centros les quedaba un escaso margen de decisión. Las escuelas, como último eslabón de la cadena burocrática de la administración educativa, han sido entidades dependientes, reguladas por una normativa detallada y exhaustiva, y controladas desde instancias superiores.

Así, en Francia, como ya se ha mencionado, a lo largo de la historia hay una clara separación entre los centros de primaria y de secundaria. Esa doble tradición se refleja con claridad en lo que se refiere a los márgenes de decisión asignados a instituciones escolares, que son mínimos en el nivel de primaria y más amplios en secundaria. De hecho, en la enseñanza primaria ni el director ni el consejo de escuela han tenido capacidad decisoria. En la enseñanza secundaria, por el contrario, el director jugaba un papel más importante en la vida de los centros, aunque lo hacía en su papel de representante de la administración educativa. No obstante, en este nivel la autonomía estuvo también sometida a muchas limitaciones, tanto de carácter económico como, sobre todo, normativo ²⁵.

²⁴ Resulta ya conocida la afirmación de Winston Churchill: "los directores de escuela disponen de poderes con los que los Primeros Ministros no han sido investidos todavía". (My Early Life, 1930) (cit. en HARDY, 1994).

Véanse a este respecto opiniones como las expresadas en MARCOU, G.; COSTA, J. P. y DURAND-PRINBORGNE, C. (eds.). (1992). La décision dans

En España, del mismo modo, la tradición administrativa tuvo durante mucho tiempo una fuerte tendencia centralista y burocrática, lo que dificultó la posibilidad de dejar en manos de los establecimientos escolares la capacidad para tomar sus propias decisiones.

En este sentido, en los países de pasado centralista, no resulta sencillo cambiar en poco tiempo los hábitos de funcionamiento que han imperado durante años y que están profundamente arraigados, tanto entre los docentes como entre los representantes de la administración educativa y, en general, en el conjunto de los ciudadanos.

Sin embargo, no sólo desde la historia o desde la tradición pueden explicarse las grandes diferencias encontradas entre los tres países en el momento actual. Por el contrario, también guardan relación con las reformas realizadas más recientemente. Esas reformas, aunque tienen una orientación común en muchos aspectos, no pueden considerarse de igual alcance en los tres países. En el Reino Unido, el cambio operado en los últimos treinta años en relación con la autonomía institucional de las escuelas ha sido muy importante, mientras en los otros dos países ha sido mucho más reducido.

De hecho, los gobiernos británicos de ese período han impulsado, abiertamente o no, según los casos, la aplicación del modelo económico de libre mercado al sector educativo, lo que ha reforzando ampliamente la autonomía de los centros en casi todos los ámbitos de decisión. Los cambios introducidos por los gobiernos en Francia y España fueron mucho más tímidos en este sentido. Así, aunque en el plano de las declaraciones —y parcialmente en el de las realizaciones— el incremento de la autonomía institucional en estos sistemas fue también una prioridad en las políticas de reforma, en la práctica ha permanecido un fuerte control administrativo sobre las escuelas.

Por otra parte, la comparación entre países permite hacer una consideración adicional. Se trata de que la autonomía escolar puede incrementarse en el marco de modelos de gestión y gobierno de la escuela muy diferentes ²⁶. Así, aunque en los tres sistemas analizados se ha reforzado la participación en el gobierno de las escuelas mediante los consejos escolares, lo

l'éducation nationale (cfr. pág. 54). Lille: Presses Universitaires de Lille. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE. (1993). Rapport de l'Inspection Générale de l'Éducation Nationale. 1993 (cfr. pág. 55). Paris: La Documentation Française. o SECRETARIAT D'ÉTAT AU PLAN. (1991). Eduquer pour demain. Acteurs et partenaires (cfr. págs. 88-96). Paris: La Decouverte/La Documentation Française.

Algunos estudios diferencian entre control administrativo, profesional, de la comunidad o compartido. Cfr. GRAUVE, A. DE. (2005). Op. cit., pág. 272.

cierto es que el modelo de delegación de atribuciones que predomina en cada caso es bien distinto. En Francia pervive un modelo administrativo, en el que el director, como representante de la administración, es quien ha asumido en la práctica la mayoría de los nuevos ámbitos de autonomía. En Inglaterra y Gales se trataría de un modelo profesional, en el que el director, como especialista, es el responsable de las nuevas atribuciones. Por último, en España se ha optado por un control compartido entre director, claustro y consejo escolar. Si bien este modelo puede ser deseable desde el punto de vista teórico, ya que supone un reparto equilibrado del poder, en la práctica, como sabemos, resulta muy difícil de llevar a cabo.

4. TENSIONES EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES EN EUROPA

Puesto que, como se señalaba en un principio, buena parte de las declaraciones políticas y de la literatura pedagógica de los últimos años coinciden en señalar la necesidad de ampliar los márgenes de decisión de las instituciones educativas, las diferencias que en la práctica se encuentran entre los tres sistemas analizados en el apartado anterior conducen a la reflexión sobre las tensiones o problemas que subyacen a la temática de la autonomía escolar en Europa.

De hecho, desde un sector de opinión mayoritario, en los tres países se reclama la ampliación de la autonomía de los centros escolares, al considerar que no sólo la profesionalización de los docentes, sino incluso la capacidad del sistema educativo para atender las necesidades y características individuales de los alumnos, dependen en buena medida de la posibilidad de llevar a cabo estrategias propias, diferenciadas y ajustadas a los contextos en que los centros se inscriben.

En el plano de la realidad, sin embargo, las medidas llevadas a cabo en la citada dirección suscitan, en muchas ocasiones, valoraciones contrapuestas, incluso entre los sectores que, en principio, pudieran parecer más favorables a las mismas. En algunos casos, llegan a ser abiertamente criticadas, por considerar que reflejan una opción ideológica concreta, contraria al principio de equidad.

La profundización en esta aparente contradicción conduce a constatar el hecho de que, dentro de los discursos que persiguen la autonomía institucional para las escuelas, pueden apreciarse dos corrientes de pensamiento, con planteamientos de partida bien distintos. Por una parte, se encuentran quienes reclaman el incremento de los márgenes de decisión de los centros

educativos como un medio para mejorar la calidad y el rendimiento del sistema. Por otra, se encuentran quienes consideran que sólo en centros educativos autónomos se pueden llevar a cabo proyectos educativos coherentes, así como transmitir los valores relacionados con la democracia y la participación a las nuevas generaciones. En el primer enfoque se subordina la autonomía al objetivo final de incrementar la eficacia del sistema, mientras en el segundo los centros escolares son percibidos como instituciones dinamizadoras de la comunidad y como escuelas de democracia, orientadas a fomentar valores de ciudadanía ²⁷.

Ambas corrientes, aunque aparentemente coincidentes en el reclamo de la autonomía institucional tienen, por tanto, profundas diferencias en sus motivaciones, que dan lugar a enfoques muy distintos del concepto de autonomía escolar. En el primer caso, la descentralización se puede detener a las puertas del centro, sin otorgar verdadero poder de decisión a profesores y estudiantes. En el segundo, sólo se entiende como autónoma la escuela organizada según el principio de participación.

No obstante, las posturas en relación con este tema no se agotan en las dos comentadas. Por el contrario, es necesario considerar que en el ámbito europeo existe también otra corriente de pensamiento que, si no reacia, sí es al menos reticente ante el incremento de la autonomía escolar. Desde esta perspectiva, se considera que la autonomía institucional puede estar enfrentada a uno de los valores básicos en los que se han sustentado los sistemas educativos: la igualdad.

En efecto, es un hecho que muchas de las corrientes que reclaman la autonomía para los centros escolares tienen su base en la ideología neoliberal. En ellas, el uso eficiente de los recursos y la responsabilidad por los resultados suelen ser algunas de las funciones latentes de la descentralización. Los autores contrarios a este planteamiento hacen notar el peligro que supone para el sistema educativo tratar a los centros escolares con los mismos criterios que a las empresas.

Así, en Francia, donde el sistema educativo se ha visto históricamente como uno de los pilares fundamentales de la igualdad social, las críticas hacia la ampliación de la autonomía escolar tuvieron, tras el inicio de las refor-

EGIDO, I. (2000). "Reforma de la organización y gestión de los centros educativos iberoamericanos: retos para el futuro". En I. Egido (coord.), A. Álvarez e I. Figueiredo. Organización y gestión de los centros educativos iberoamericanos. (pág. 72). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

mas, una importante repercusión ²⁸. Aún hoy, desde las posiciones más cercanas a la izquierda se afirma que las medidas que dotan de autonomía a los centros escolares, pueden ser peligrosas para el sistema educativo y conducir a un refuerzo del elitismo. Desde dichos sectores se insiste en la necesidad de mantener la consideración de la educación como servicio público organizado por el Estado, puesto que éste es el único que tiene capacidad para paliar las desigualdades por la vía de la compensación.

De igual manera, en España, las medidas previstas en su día por la LOPEG suscitaron el rechazo generalizado por parte de la mayoría de los sindicatos y de algunos sectores políticos. En general, se acusó al Ministerio de utilizar la calidad de la enseñanza como pretexto para llevar a cabo reformas conservadoras al estilo, entre otras, de las británicas. Se consideró que con esta norma se trasladaban modelos empresariales a los centros de enseñanza, estableciendo medidas que podrían resultar discriminatorias para determinadas escuelas y rompiendo, por tanto, con las garantías de homogeneidad de los centros docentes ²⁹.

En el momento actual, en el marco del debate sobre el desarrollo de la LOE y de otras iniciativas, como el Pacto para la Educación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, estas opiniones han vuelto a ponerse de manifiesto. Se considera que el incremento de la autonomía para los centros puede crear las condiciones para que mejoren los centros mejores y para que los que tienen más dificultades vean éstas incrementadas, creándose una jerarquía de escuelas que refuerce la desigualdad social ³⁰.

Por su parte, en el Reino Unido, las críticas hacia las reformas neoliberales se han volcado tanto sobre los principios ideológicos que las sustentan como sobre el impacto que éstas tienen en el sistema educativo. Quienes se oponen a la aplicación de la metáfora del mercado al sistema educativo afirman que la puesta en práctica de este modelo tiene grandes dificultades. Entre otras cosas, las reformas fallan en su concepción de las escuelas como empresas, siendo más apropiado, cuando se habla de servicios sociales, hacer referencia a "cuasi-mercados" que a mercados puros como en otros sectores.

²⁸ DURAND-PRINGBORNE, C. (1992). L'Éducation Nationale. Une culture, un service, un système (pág. 198). Poitiers: Nathan.

²⁹ CORTES GENERALES (1995). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 143, pág. 7588.

³⁰ Este tipo de argumentos críticos puede consultarse, por ejemplo, en CAÑA-DELL, R. (2005). "El debate oculto sobre la educación". *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 346, 82-88 o en el número 74 de la revista *Trabajadores de la Enseñanza* (marzo-abril 2006).

Por otra parte, las reformas que dotan a las escuelas de mayor autonomía y que suponen, por tanto, un incremento de la descentralización del sistema, se han acompañado en este país de la centralización del currículum. Algunos autores explicaron esta doble tendencia argumentando que respondía a contradicciones en la política conservadora, mientras otros consideran que es una consecuencia lógica de la delegación de responsabilidades en los centros, ya que ésta requiere introducir unos criterios comunes de calidad que permitan establecer comparaciones. Desde este punto de vista, la pérdida parcial de libertad para diseñar el currículum en el seno de una escuela puede ser compensada por la necesidad de asegurar la homogeneidad entre centros.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las reformas realizadas en los últimos años en la mayoría de los países europeos han incrementado los ámbitos de autonomía para las escuelas tanto en lo que se refiere a las cuestiones organizativas como a la gestión de los recursos económicos y, en menor medida, a la gestión de los recursos humanos. En el plano propiamente pedagógico, sin embargo, se constata que el aumento de la autonomía es sólo parcial, ya que las directrices emanadas desde la administración restringen las posibilidades de decisión en este ámbito, bien sea por medio de prescripciones curriculares de carácter nacional o regional o mediante la implantación de exámenes estandarizados.

No obstante lo anterior, dentro del ámbito europeo persisten las diferencias en el margen de autonomía institucional asignado a los establecimientos escolares. Estas diferencias entre países guardan relación con los modelos generales de administración de los sistemas educativos. De hecho, puede decirse que los países con modelos descentralizados de administración educativa tienden a otorgar márgenes amplios de decisión a las escuelas, configurando centros autónomos. Por el contrario, los modelos de administración centralizados, en los que existe una fuerte presión normativa, tienden a configurar centros escolares dependientes y burocráticos, con escasos márgenes de decisión.

Sin embargo, es preciso considerar que en todos los casos el incremento de la autonomía para los centros viene acompañado de un mayor control sobre los mismos, especialmente por medio de la implantación de sistemas de evaluación institucional, lo que supone un proceso de recentralización ³¹. En otras palabras, la autonomía tiene siempre como contrapeso la

³¹ BOLÍVAR, A. (2004). "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". *Revista de Educación*, n.º 333, cfr. págs. 111 y ss.

evaluación, que la limita, y "está claro que la gestión basada en la escuela no da a los centros escolares un cheque en blanco: ciertamente, más autonomía es igual a más rendimiento de cuentas" ³².

Por tanto, el incremento de la autonomía para la institución no supone necesariamente una pérdida del control de la administración central o regional sobre el sistema, sino más bien un cambio en el tipo de control, que deja de ser de carácter directo para convertirse en indirecto, por medio de la evaluación. Ello supone, como se ha afirmado, que "siempre existe la posibilidad de que el poder que la descentralización cede por una parte, la evaluación pueda quitarlo por otra" 33.

Por otra parte, el incremento de la autonomía y la disminución del control burocrático se suelen considerar positivos, pero es necesario insistir en que la experiencia demuestra que pueden tener efectos contrarios si no se acompañan de las medidas oportunas. En este sentido, la autonomía escolar requiere profesores y, sobre todo, directores escolares preparados adecuadamente. De igual modo, requiere recursos y apoyo a los centros ³⁴.

En síntesis, puede decirse que, a pesar de la constatación de las dificultades que supone la ampliación de la autonomía institucional para las escuelas, así como de las diferencias existentes entre países, en el momento actual el avance hacia la delegación de responsabilidades en los centros parece una tendencia generalizada en toda Europa, al igual que en el resto de los sistemas educativos occidentales. Los centros escolares, como entidades con características y dinámicas propias, requieren la posibilidad de establecer sus líneas de actuación específicas para poder llevar a cabo proyectos pedagógicos coherentes con el medio en que se insertan. De igual forma, sólo si existen márgenes reales para la toma de decisiones en las instituciones escolares es posible llevar a la práctica el principio de participación.

³² GRAUVE, A. DE. (2005). Op. cit., pág. 272.

WEILER, H. N. (1990). "Decentralisation in educational governance: an exercise in contradiction?". En, M. Granheim, M. Kogan, y U. Lundgren (eds.). *Op. cit.*, pág. 61.

³⁴ Véanse a este respecto las opiniones de BOLÍVAR, A. (2004). *Op. cit.*, págs. 107 y ss.; GRAUWE, A. DE (2005). *Op. cit.*, o BARROSO, J. (2004). "La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio en los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués". *Revista de Educación*, n.º 333, 133.

BIBLIOGRAFÍA

BALL, S. J. (1994). *Educational Reform. A critical and Poststructural Approach*. Milton Keynes: Open University Press.

BARROSO, J. (2004). "La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio en los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués" *Revista de Educación*, n.º 333, 117-140.

BEARE, H. y BOYD, W. L. (eds.) (1993). Reestructuring Schools. An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools. Bristol: The Falmer Press.

BOLÍVAR, A. (2004). "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas", *Revista de Educación*, n.º 333, 91-116.

BOWE, R.; BALL, S. J. y GOLD, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools. Case studies in Policy Sociology*. London: Routledge.

CALDWELL, B. J. (1990). "School-based Decision-making and Management. International Developments". En J. Chapman (ed.). *Op. cit.*, págs. 3-26.

CAÑADELL, R. (2005). "El debate oculto sobre la educación". *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 346, 82-88.

CHAPMAN, J. (ed.) (1990). School-Based Decision-Making and Management. London: The Falmer Press.

CHAPMAN, J. et al. (eds.) (1996). The Reconstruction of Education. Quality, Equality and Control. London: Cassell.

CHITTY, C. (2004). *Education Policy in Britain*. Basingstok: Palgrave Macmillan.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Eficiencia y equidad en los sistemas educativos. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas SEC 1096.

CONSEJO ESCOLAR DE ANDALUCÍA (1999). Autonomía de los centros escolares. X Encuentro de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado. Granada: Consejo Escolar de Andalucía.

La autonomía de los centros escolares

CORTES GENERALES (1995). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 143.

DEPARTMENT FOR EDUCATION (1992). *Choice and Diversity: A New Framework for Schools*. London: HMSO.

DEPARTMENT FOR EDUCATION (1992). The implementation of Local Management of Schools. London: HMSO.

DEPARTMENT FOR EDUCATION (1996). *Education Act.* London: HMSO.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE (1990). *Developing School Management: The Way Forward*. London: HMSO.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND EMPLOYMENT (1997). *Education Act.* London: HMSO.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS (2001). *Schools – Achieving Success (White Paper)*. London: HMSO.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS (2002). *Education Act* 2001. London: HMSO.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS (2005). *Education Act.* London: HMSO.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS (2005). *Trust Schools Prospectus*. London: HMSO.

DURAND-PRINGBORNE, C. (1992). L'Éducation Nationale. Une culture, un service, un système. Poitiers: Nathan.

EGIDO, I. (1998). Directores escolares en Europa. Francia, Reino Unido y España. Madrid: Escuela Española.

EGIDO, I. (1999). *Política educativa y autonomía escolar. Una investigación sobre modelos europeos*. Madrid: Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid.

EGIDO, I. (2000). "Reforma de la organización y gestión de los centros educativos iberoamericanos: retos para el futuro". En I. Egido (coord.), A. Álvarez, e I. Figueiredo. *Organización y gestión de los centros educativos iberoamericanos* (págs. 69-91). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

- EGIDO, I. (2005). Transforming Education. The Spanish Experience. New York: Nova Science.
- EGIDO, I. (2006). "El director escolar: modelos teóricos, modelos políticos". *Avances en supervisión educativa* n.º 4. http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=98&Itemid=32
- EGIDO, I. (2007). "Tendencias en la gestión de centros escolares: planteamientos desde el 'Nuevo Laborismo' en el Reino Unido". *Revista Española de Educación Comparada*, n.º 13, 135-156.
- EURYDICE-EUROSTAT (1997). Las cifras clave de la educación en Europa. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- EURYDICE (2005). *The Education System in the United Kingdom*. http://194. 78.211.243/Eurybase/Application/frameset.asp?country=UK&language=O
- EUROPEAN COMMISSION (2005). Key Data on Education in the European Union (sixth edition). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- FERNÁNDEZ, M. A. (2006). "Autonomía escolar en la LOE". *Trabajadores de la enseñanza*, n.º 74, 9-10.
- FOSKETT, N. y LUMBY, J. (2003). *Leading and Managing Education: International Dimensions*. London: Paul Chapman.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (2005). *Sistemas Educativos de Hoy* (4.ª ed.). Madrid: Ediciones Académicas.
- GIL, F. (1999). Indicadores sobre entornos y procesos. Perspectiva española en el marco del Proyecto de Indicadores de los sistemas educativos de la OCDE. Madrid: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.
- GRAUVE, A. DE (2005). "Improving the Quality of Education through School-Based Management: Learning from International Experiences". *Review of Education*, 269-287.
- HARDY, C. (1994). "Autonomía: elección, liderazgo y transferencia de poder en Inglaterra y Gales". En A. Villa (ed.). *La autonomía institucional de los centros educativos Presupuestos, organización y estrategias* (págs. 489-522). Bilbao: Universidad de Deusto.
- HENRIK, J. (2005). Explicación del rendimiento escolar. Resultados de los estudios internacionales PISA, TIMSS y PIRLS. Instituto Tecnológico Danés. http://www.isei-ivei.net/cast/pub/rendimiento_escolar.pdf

HOLT, G. et al. (2002). Education in England, Wales and Northern Ireland. A Guide to System (third edition). London: NFER.

LAWTON, D. (2004). *Education and Labour Party Ideologies 1900-2001 and Beyond*. London: Routledge-Falmer.

MARCOU, G.; COSTA, J. P. y DURAND-PRINBORGNE, C. (eds.) (1992). *La décision dans l'éducation nationale*. Lille: Presses Universitaires de Lille.

MAROY, C. (coord.) (2004). Regulation and Inequalities in European Education Systems. Final Report. Université catholique de Louvain. http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm

MAROY, C. (2005). "La escuela y la igualdad". *Revista de la investigación europea*, n.º 46. http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/46/article 2933 es.html

MEURET, D. (2004). "La autonomía de los centros escolares y su regulación". *Revista de Educación*, n.º 333, 11-39.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1993). Rapport de l'Inspection Générale de l'Éducation Nationale. 1993. Paris: La Documentation Française.

OCDE (2003). Literacy Skills for the World of Tomorrow - Further Results from PISA 2000. Paris: OCDE-UNESCO.

OECD (2003). Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003. Paris: OECD.

OECD (2004). Raising the Quality of Educational Performance at School. Paris: OECD.

OECD (2005). School Factors Related to Quality and Equity. Results from PISA 2000. Paris: OECD.

OECD (2006). *Education at a Glance. OECD indicators*. Paris: OECD/CERI. http://www.oecd.org/dataoecd/31/31/37393626.pdf

OECD (2007). School Leadership in Spain. OECD Country Background Report. Paris: OECD. http://www.oecd.org/dataoecd/33/51/38529289.pdf

PRATS, J. y RAVENTÓS, F. (dirs.) (2005). Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación? Barcelona: Fundación la Caixa.

SÁNCHEZ, S. et al. (1993). Manual del profesor de educación primaria. Madrid: Escuela Española.

SECRETARIAT D'ÉTAT AU PLAN (1991). *Eduquer pour demain. Acteurs et partenaires*. Paris: La Decouverte/La Documentation Française.

UNITÉ DANOISE ET PORTUGAISE DU RESEAU EURYDICE (1990). Les structures de l'administration et de l'évaluation des écoles primaires et secondaires dans les 12 États membres de la C.E. Bruxelles: Commission des Communautés Européenes.

WEILER, H. N. (1990). "Decentralisation in educational governance: an exercise in contradiction?". En M. Granheim; M. Kogan y U. Lundgren (eds.) Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System (págs. 42-65). London: Jessica Kingsley.

EDICIONES DEL INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN Y RECURSOS EN RED PARA EL PROFESORADO

Subdirección General de Información y Publicaciones del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

EDICIONES DEL INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN Y RECURSOS EN RED PARA EL PROFESORADO

Subdirección General de Información y Publicaciones del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

El Instituto Superior de Formación y Recursos en Red para el Profesorado tiene como objetivo impulsar, incentivar, financiar, apoyar y promover acciones formativas realizadas por las instituciones, Universidades y entidades sin ánimo de lucro, de interés para los docentes de todo el Estado Español que ejercen sus funciones en las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas. Pero, tan importante como ello, es difundir, extender y dar a conocer, en el mayor número de foros posible, y al mayor número de profesores, el desarrollo de estas acciones. Para cumplir este objetivo, este Instituto pondrá a disposición del profesorado español, con destino a las bibliotecas de Centros y Departamentos, **dos colecciones**, divididas cada una en cuatro series.

Con estas colecciones, como acabamos de señalar, se pretende difundir los contenidos de los cursos, congresos, investigaciones y actividades que se impulsan desde este Instituto, con el fin de que su penetración difusora en el mundo educativo llegue al máximo posible, estableciéndose así una fructífera intercomunicación dentro de todo el territorio del Estado.

La primera de nuestras colecciones se denomina **Aulas de Verano**, y pretende que todo el profesorado pueda acceder al conocimiento de las conferencias, ponencias, mesas redondas, talleres y actividades profesionales docentes que se desarrollan durante los veranos en la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander*, en los cursos de la *Universidad Complutense en El Escorial*, en los de *la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Ávila y* en los de la *Fundación Universidad de Verano de Castilla y León en Segovia*. En general, esta colección pretende dar a conocer todas aquellas actividades que desarrollamos durante el período estival.

Se divide en cuatro series, dedicadas las tres primeras a la Educación Secundaria (la tercera a FP), y la cuarta a Infantil y Primaria.

Colección **Aulas de Verano**, que se identifica con el color "bermellón Salamanca"

• Serie "Ciencias"	Color verde
• Serie "Humanidades"	Color azul
• Serie "Técnicas"	Color naranja
• Serie "Principios"	Color amarillo

La segunda colección se denomina **Conocimiento Educativo.** Con ella pretendemos tanto difundir tanto investigaciones realizadas por el profesorado o grupos de profesores, el contenido de los cursos de verano de carácter más general y dar a conocer aquellas acciones educativas que desarrolla el Instituto Superior de Formación y Recursos en Red para el Profesorado durante del año académico.

La primera serie está dedicada fundamentalmente a investigación didáctica y, en particular, a las didácticas específicas de cada disciplina; la segunda serie se dirige al análisis de la situación educativa y estudios generales, siendo esta serie el lugar donde se darán a conocer nuestros Congresos; la tercera serie, "Aula Permanente", da a conocer los distintos cursos que realizamos durante el período docente, y la cuarta serie, como su nombre indica, se dedica a estudios, siempre desde la perspectiva de la educación, sobre nuestro Patrimonio.

Colección Conocimiento Educativo, que se identifica con el color "amarillo oficial"

• Serie "Didáctica"	Color azul
• Serie "Situación"	Color verde
• Serie "Aula Permanente"	Color rojo
• Serie "Patrimonio"	Color violeta

Estas colecciones, como hemos señalado, tienen un carácter de difusión y extensión educativa, que prestará un servicio a la intercomunicación, como hemos dicho también, entre los docentes que desarrollan sus tareas en las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas de nuestro Estado. Pero, también, se pretende con ellas establecer un vehículo del máximo rigor científico y académico en el que encuentren su lugar el trabajo, el estudio, la reflexión y la investigación de todo el profesorado español, de todos los niveles, sobre la problemática educativa.

Esta segunda función es singularmente importante, porque incentiva en los docentes el imprescindible objetivo investigador sobre la propia función, lo que constituye la única vía científica y, por tanto, con garantías de eficacia, para el más positivo desarrollo de la formación personal y los aprendizajes de calidad en los niños y los jóvenes españoles.

NORMAS DE EDICIÓN DEL INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN Y RECURSOS EN RED PARA EL PROFESORADO:

- Los artículos han de ser inéditos.
- Se entregarán en papel y se añadirá una copia en disquete o CD con formato word.
- Los autores debe dar los datos personales siguientes: referencia profesional, dirección y teléfono personal y del trabajo y correo electrónico.
- Hay que huir de textos corridos y utilizar con la frecuencia adecuada, epígrafes y subepígrafes.
- Debe haber, al principio de cada artículo, un recuadro con un índice de los temas que trata el mismo, y que debe coincidir con los epígrafes y subepígrafes del apartado anterior.
- Cuando se reproduzcan textos de autores, se entrecomillarán y se pondrán en cursiva.
- Al citar un libro, siempre debe aparecer la página de la que se toma la cita, excepto si se trata de un comentario general.
- Se deben adjuntar fotografías, esquemas, trabajos de alumnos,... que ilustren o expliquen el contenido del texto.
- Al final de cada artículo, se adjuntará la lista de la bibliografía utilizada.
- La bibliografía debe ser citada siguiendo la normativa APA.

CENTRAL DE EDICIONES DEL INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN Y RECURSOS EN RED PARA EL PROFESORADO

• Dirección y coordinación:

Paseo del Prado, 28, 6.ª planta. 28014. Madrid.

Teléfono: 91.506.57.17.

• Suscripciones y distribución:

Instituto de Técnicas Educativas.

C/ Alalpardo s/n. 28806. Alcalá de Henares.

Teléfono: 91.889.18.50.

• Puntos de venta:

- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. C/ Alcalá, 36. Madrid.
- Subdirección General de Información y Publicaciones del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Plaza del Rey, 6. Madrid.

Ediciones del Instituto Superior de Formación y Recursos en Red para el Profesorado

TÍTULOS EDITADOS

COLECCIÓN: AULAS DE VERANO

SERIE: Humanidades

La iconografía en la enseñanza de la Historia del Arte

La dimensión artística y social de la ciudad

La lengua, vehículo cultural multidisciplinar

El entorno de Segovia en la historia de la dinastía de Borbón

Aprendizaje de las lenguas extranjeras en el marco europeo

El impacto social de la cultura científica y técnica

Lenguas extranjeras: hacia un nuevo marco de referencia en su aprendizaje

Habilidades comunicativas en las lenguas extranjeras

Didáctica de la Filosofía

Nuevas formas de aprendizaje en las lenguas extranjeras

Filosofía y economía de nuestro tiempo: orden económico y cambio social

Las artes plásticas como fundamento de la educación artística

La ficción novelesca en los siglos de oro y la literatura española

La empresa y el espíritu emprendedor de los jóvenes

La dimensión humanística de la música: reflexiones y modelos didácticos

La enseñanza de las lenguas extranjeras desde una perspectiva europea

Valores del deporte en la educación (año europeo de la educación a través del deporte)

El pensamiento científico en la sociedad actual

Hacia el aula intercultural. Experiencias y referentes

La biblioteca: un mundo de recursos para el aprendizaje

El portfolio europeo de las lenguas y sus aplicaciones en el aula

Las lenguas españolas: un enfoque filológico

El espacio geográfico español y su diversidad

Personajes y temáticas en la literatura juvenil

SERIE: Ciencias

La enseñanza de las matemáticas a debate: referentes europeos

El lenguaje de las matemáticas en sus aplicaciones

La autonomía de los centros escolares

Globalización, crisis ambiental y educación

La Física y la Química: del descubrimiento a la intervención

El número, agente integrador del conocimiento

De la aritmética al análisis: historia y desarrollo recientes en matemáticas

Los sistemas terrestres y sus implicaciones medioambientales

Metodología y aplicaciones de las matemáticas en la ESO

Últimas investigaciones en Biología: células madres y células embrionarias

Ramón y Cajal y la ciencia española

Usos matemáticos de internet

Química y sociedad, un binomio positivo

La empresa y el espíritu emprendedor de los jóvenes

Nuevos enfoques para la enseñanza de la Física

Del punto a los espacios multidimensionales

Enfoques actuales en la didáctica de las matemáticas

Las matemáticas y sus aplicaciones en el mundo social y económico

SERIE: Técnicas

Grandes avances de la ciencia y la tecnología

Nuevas profesiones para el servicio a la sociedad

Servicios socioculturales: la cultura del ocio

La transformación industrial en la producción agropecuaria

La formación profesional como vía para el autoempleo: promoción del espíritu emprendedor

Actualización de las competencias profesionales: Sanidad y Formación Profesional

SERIE: Principios

La Educación Artística, clave para el desarrollo de la creatividad

La experimentación en la enseñanza de las ciencias

Metodología en la enseñanza del Inglés

Destrezas comunicativas en la Lengua Española

Dificultades en el aprendizaje de las Matemáticas

La Geografía y la Historia, elementos del medio

La seducción de la lectura en edades tempranas

Lenguas para abrir camino

Los lenguajes de la expresión

La comunicación literaria en las primeras edades

Los lenguajes de las ciencias

Perspectivas para las ciencias en la Educación Primaria

Leer y escribir desde la Educación Infantil y Primaria

Números, formas y volúmenes en el entorno del niño

El lenguaje de las artes plásticas: sensibilidad, creatividad y cultura

Andersen, Ala de Cisne: actualización de un mito (1805-2005)

Aplicaciones educativas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación

Aplicaciones de las nuevas tecnologías en el aprendizaje de la Lengua Castellana

Juego y deporte en el ámbito escolar: aspectos curriculares y actuaciones prácticas

Descubrir, investigar, experimentar: iniciación a las ciencias

El cuento como instrumento para el desarrollo de la creatividad artística

COLECCIÓN: CONOCIMIENTO EDUCATIVO

SERIE: Situación

EN CLAVE DE CALID@D: La Dirección Escolar

Investigaciones sobre el inicio de la lectoescritura en edades tempranas

EN CLAVE DE CALID@D: Hacia el éxito escolar

La convivencia en las aulas: problemas y soluciones

La disrupción en las aulas: problemas y soluciones

SERIE: Didáctica

Didáctica de la poesía en la Educación Secundaria

Los fundamentos teórico-didácticos de la Educación Física

La estadística y la probabilidad en el Bachillerato

La estadística y la probabilidad en la Educación Secundaria Obligatoria

Orientaciones para el desarrollo del currículo integrado hispano-británico en Educación Infantil

Orientaciones para el desarrollo del currículo integrado hispano-británico en Educación Primaria

Bases para un debate sobre investigación artística

La autonomía de los centros escolares

SERIE: Aula Permanente

Contextos educativos y acción tutorial

Imagen y personalización de los centros educativos

Nuevos núcleos dinamizadores en los centros de Educación Secundaria: los Departamentos Didácticos

Diagnóstico y educación de los alumnos con necesidades educativas específicas: alumnos intelectualmente superdotados

Gestión de calidad en la organización y dirección de centros escolares

La orientación escolar en los centros educativos

El profesorado y los retos del sistema educativo actual

El tratamiento de la diversidad en los centros escolares

Participación de las familias en la vida escolar: acciones y estrategias

La acción tutorial: su concepción y su práctica

TÍTULOS EN COEDICIÓN

Internet en el aula: Abecedario para la Educación Primaria

Educación Intercultural en el aula de Ciencias Sociales

Prensa y educación: acciones para la desaparición de un gueto

Diagnóstico y educación de los más capaces

Colección Los Reales Sitios:

Palacio Real de Aranjuez

Palacio Real de Madrid

Real Monasterio de La Encarnación

Real Monasterio de Santa Clara de Tordesillas

Palacio Real de La Granja de San Ildefonso

Monasterio de San Lorenzo de El Escorial

Ediciones del Instituto Superior de Formación y Recursos en Red para el Profesorado

TÍTULOS EN EL AÑO

	<u>COLECCIÓN</u>	SERIE
Introducción temprana a las TIC. Estrategias para educar en un uso responsable en educación infantil y primaria	AULAS DE VERANO	Principios
Condición física, habilidades deportivas y calidad de vida	AULAS DE VERANO	Humanidades
Equipos directivos y autonomía de centros	CONOCIMIENTO EDUCATIVO	Aula Permanente
Las competencias profesionales relacionadas con las TIC y el espíritu emprendedor	AULAS DE VERANO	Técnicas
Enseñar a pensar: sentando las bases para aprender a lo largo de la vida	AULAS DE VERANO	Principios
La magia de las letras. El desarrollo de la lectura y la escritura en educación infantil y primaria	AULAS DE VERANO	Principios
Articulación de los recursos en el funcionamiento de la biblioteca escolar	AULAS DE VERANO	Humanidades
La educación artística como instrumento de integración intercultural y social	AULAS DE VERANO	Humanidades
Aprender matemáticas. Metodología y modelos europeos	AULAS DE VERANO	Principios
Los lenguajes de las pantallas: del cine al ordenador	AULAS DE VERANO	Humanidades
El desarrollo de las competencias en lenguas extranjeras: textos y otras estrategias	AULAS DE VERANO	Humanidades
Coeducación y prevención temprana de la violencia de género	CONOCIMIENTO EDUCATIVO	Aula Permanente

La autonomía de los centros escolares

El desarrollo de las competencias docentes en la formación del profesorado	CONOCIMIENTO EDUCATIVO	Aula Permanente
La bioética en educación secundaria	AULAS DE VERANO	Ciencias
La competencia en comunicación lingüística en las áreas del currículo	AULAS DE VERANO	Principios
50 años de teatro contemporáneo. Temáticas y autores	AULAS DE VERANO	Humanidades
La evaluación como instrumento de aprendizaje. Técnicas y estrategias	CONOCIMIENTO EDUCATIVO	Aula Permanente

Este volumen tiene su origen en el CURSO DE FORMACIÓN DEL PROFE-SORADO: "La Autonomía de los centros escolares", que se celebró en la Fundación Universidades de Castilla y León en Segovia, en el verano de 2007.



La primera de nuestras colecciones se denomina **Aulas de Verano**, y pretende que todo el profesorado pueda acceder al conocimiento de las conferencias, ponencias, mesas redondas, talleres y actividades profesionales docentes que se desarrollan durante los veranos en la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander*, en los cursos de la *Universidad Complutense en El Escorial*, en los de *la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Ávila* y en los de la *Fundación Universidad de Verano de Castilla y León en Segovia*.

Colección Aulas de Verano , que se identifica con el <u>color "bermellón Salamanca"</u>			
Serie "Ciencias"	Color verde		
Serie "Humanidades"	Color azul		
Serie "Técnicas"	Color naranja		
Serie "Principios"	Color amarillo		

La segunda colección se denomina **Conocimiento Educativo**. Con ella pretendemos tanto difundir investigaciones realizadas por el profesorado o grupos de profesores, como dar a conocer aquellas acciones educativas que desarrolla el Instituto Superior de Formación y Recursos en Red para el Profesorado durante el año académico.

Colección Conocimiento Educativo , que se identifica con el <u>color "amarillo oficial"</u>			
Serie "Didáctica"	Color azul		
Serie "Situación"	Color verde		
Serie "Aula Permanente"	Color rojo		
Serie "Patrimonio"	Color violeta		

Estas colecciones tienen un carácter de difusión y extensión educativa, al servicio de la intercomunicación entre los docentes que desarrollan sus tareas en las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas de nuestro Estado.

