

Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza

Propuesta
de actuación



Ministerio de Educación y Ciencia

59193

377 ESP

59193

Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza



Propuesta
de actuación

R. 77540



MA - 32188 (D.C.)



Ministerio de Educación y Ciencia
Secretaría de Estado de Educación

N. I. P. O.: 176-93-047-7
Depósito legal: M-199-1994
Imprime: MARÍN ÁLVAREZ HNOS.

docentes, la dirección y la participación de la comunidad educativa en el gobierno de los mismos, la formación y las perspectivas profesionales de los docentes, y la evaluación del sistema educativo y la función inspectora. Las medidas que se proponen no deben entenderse como ajenas a la progresiva aplicación de las nuevas etapas educativas. Quieren, por el contrario, preparar a los centros docentes para que puedan impartir mejor las nuevas enseñanzas.

El programa que ahora se presenta se orienta a facilitar el funcionamiento de los centros docentes. Son ellos los que deben elaborar un proyecto propio que responda a las características de su entorno social y de sus propios alumnos. Para conseguir este objetivo es preciso, sin duda, dotar a los centros de forma progresiva de mayor autonomía; pero es también imprescindible garantizar una eficaz dirección, una amplia participación de todos los sectores de la comunidad educativa y un sistema de evaluación que permita a la sociedad conocer el funcionamiento del sistema educativo.

Quiero destacar, entre todas las medidas que se proponen, aquellas que se refieren a los docentes. Sin su participación activa en el proceso de reforma, sin su actualización permanente, sería prácticamente imposible conseguir una enseñanza de mayor calidad. Por ello, se ha prestado una especial atención a aquellas iniciativas que pueden favorecer la formación del profesorado y ampliar sus perspectivas profesionales.

Las reformas educativas han de hacerse para alcanzar el éxito deseado, en el tiempo necesario y con el mayor acuerdo posible entre todos los sectores implicados. Estas fueron las razones que condujeron a establecer la presente década como el período temporal necesario para llevar a la práctica la LOGSE y que han llevado al Ministerio de Educación y Ciencia a considerar que el diálogo y el acuerdo, en el que nunca insistiré bastante, son las estrategias que mejor permiten realizar los cambios de forma firme y duradera. En estas mismas coordenadas debe situarse la propuesta de actuación contenida en este documento. Es un programa que pretende aplicarse de forma más acelerada en los próximos años, mientras se realiza la implantación de las nuevas etapas educativas; pero conscientes, al mismo tiempo, de que la calidad de la enseñanza va a seguir siendo, más allá de estos años próximos, el horizonte de toda política educativa. Es un programa de actuación que quiere llevarse a la práctica a partir del diálogo y de la reflexión con todos los sectores que cons-

tituyen la comunidad educativa. Y que pretende, en consecuencia, comprometer a todos en la búsqueda conjunta de las respuestas más adecuadas para conseguir esta meta.

Mejorar la calidad de la enseñanza no es solamente un asunto que interese a la comunidad educativa. Debe ser también un objetivo que el conjunto de la sociedad comparta y demande. Hay que tener siempre presente que una enseñanza de mejor calidad contribuirá a formar personas más preparadas, con mayores capacidades para aprender, con mayores posibilidades para su desarrollo personal y profesional, más capaces de colaborar en la construcción de una sociedad más justa y solidaria. Por esta razón, el documento pretende también implicar a todos los sectores sociales que sienten la educación como factor fundamental del sistema de convivencia. Quiere, en definitiva, implicar a todos en un proceso de reflexión para el futuro.

Estoy seguro de que los resultados de este proceso serán valiosos. Ya lo es por sí mismo que profesores, padres, alumnos, responsables educativos y toda la sociedad tengan un período de tiempo para contrastar experiencias, identificar problemas y proponer soluciones. Luego vendrá, sin tardanza, la respuesta de la Administración educativa. En ella no debe esperarse la dejación de responsabilidades, pero ya desde ahora quiero manifestar mi convencimiento de que en los cambios que afectan a la raíz misma de los valores sociales, como es el caso de la educación, es preciso tener muy presente la opinión de los ciudadanos, único camino para que las medidas que finalmente se adopten no acaben cayendo en el vacío.

GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA
Ministro de Educación y Ciencia

PRÓLOGO

Los procesos de reforma del sistema educativo, si quieren ser realistas, deben prolongarse a lo largo del tiempo. Por ello exigen un doble talante por parte de quienes detentan la responsabilidad en el mundo educativo, a saber: una voluntad permanentemente decidida para llevar a cabo las reformas y una capacidad de incorporación a los procesos en marcha de las nuevas realidades sociales.

La LOGSE fue promulgada en el mes de octubre de 1990 y contó, antes de su aprobación, con un dilatado período de experimentación, debate y reflexión. Fue durante estos años previos cuando se generó un amplio consenso social en torno a la necesidad de la propia reforma y a los objetivos principales de la misma.

Tres fueron, sustancialmente, los grandes objetivos que se plantearon para mejorar la educación en España y conseguir un sistema educativo comparable al de los países más avanzados: extender la educación obligatoria y gratuita hasta los dieciséis años y modificar las etapas educativas vigentes, transformar la formación profesional, y mejorar la calidad de la enseñanza.

El primer objetivo ha comenzado ya a llevarse a la práctica. En estos momentos está ya implantado el segundo ciclo de la educación infantil en la gran mayoría de los colegios, y el primero y segundo ciclo de la educación primaria en todos ellos. Al mismo tiempo, ha proseguido la implantación anticipada de la educación secundaria obligatoria en un porcentaje elevado de institutos. Así para el comienzo del presente curso se ha avanzado de manera muy importante en la profundización de este objetivo y, una y otra vez, a pesar de las dificultades, se viene reafirmando la voluntad de llevar adelante el proceso de reforma mediante la determinación de compromisos concretos con carácter realista.

La reforma de la formación profesional va a entrar, por su parte, en una etapa de desarrollo acelerado. La situación actual exige darle la mayor prioridad. Durante este año 1994 se van a aprobar las nuevas titulaciones de las diferentes familias profesionales y, en los dos años siguientes, todas ellas se implantarán en alguno de los centros docentes. La creciente cooperación con los agentes sociales para la elaboración de los títulos pro-

fesionales y para las prácticas de los alumnos en las empresas está siendo un factor importante que otorga seguridad al proceso de reforma emprendido. La ampliación de los programas de garantía social, la colaboración estable con la Administración laboral y la planificación de una oferta suficiente para la formación de todos los profesores son también objetivos que deben consolidarse en los años inmediatos. Su concreción será presentada muy pronto por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Durante estos años de aplicación de la LOGSE se han adoptado medidas importantes para mejorar la calidad de la enseñanza. No podía ser de otra manera. En el fondo, éste es el objetivo último y fundamental de toda reforma educativa. Sin embargo, no se había elaborado todavía un plan de trabajo amplio e integrado que abordase todos los temas referidos a la calidad del sistema educativo y que lo hiciera con la voluntad de dar respuesta a problemas sentidos desde hace tiempo por la comunidad educativa. El documento que ahora el Ministerio de Educación y Ciencia presenta tiene esta finalidad: hacer público un programa de actuación en materia de calidad para los próximos años que, al mismo tiempo que incorpora las sensibilidades propias del presente momento social, sea capaz de reafirmar la confianza en el sistema y de dar un impulso nuevo a la reforma educativa.

Esta propuesta de actuación ha sido elaborada en torno a seis ámbitos diferenciados. Los dos primeros, educación en los valores e igualdad de oportunidades, se refieren a finalidades de la educación que el Ministerio de Educación y Ciencia quiere destacar especialmente en estos momentos. No podría ser de otro modo. El sistema educativo tiene la obligación de transmitir conocimientos, también en el orden de los valores morales y cívicos, pero, igualmente, debe constituirse en escuela de convivencia donde el ejercicio de comportamientos éticamente valiosos se convierta en finalidad primordial de la enseñanza. Otro tanto podría decirse de la política de compensación de desigualdades. Si éste fue un criterio fundamental de la reforma educativa, hoy es necesario actualizarlo en función de la realidad y las consiguientes demandas sociales. Ambos elementos, educación en los valores e igualdad de oportunidades, funcionan pues, y así se tratan en el documento, como indicadores específicos de la calidad del sistema educativo.

Los otros cuatro factores tienen una incidencia directa en la mejora de la calidad de la enseñanza: la autonomía de los centros

Índice

1. La calidad de la educación en el proceso de reforma	15
Desarrollo de la LOGSE.....	16
Ámbitos y factores de calidad en la LOGSE....	20
La educación en valores.....	22
Igualdad de oportunidades y compensación de las desigualdades	24
Autonomía y organización de los centros.....	25
Dirección y gobierno de los centros	27
Perspectivas profesionales y formación de los profesores.....	28
Evaluación y Servicio de Inspección	29
Alcance del documento.....	30

2. Ámbitos y factores de calidad	37
2.1. La educación en valores.....	37
Educación moral en la reforma educativa ..	37
Educación en valores y enseñanzas transver-	
sales	41
Problemas de la educación moral en el con-	
texto social de hoy	43
Propuestas relativas a la educación en valo-	
res	45
2.2. Igualdad de oportunidades y compen-	
sación de las desigualdades	46
La escolarización de los alumnos con nece-	
sidades educativas especiales	48
La escolarización de alumnos de minorías	
étnicas y culturales	51
Los centros de zonas socialmente desfavo-	
recidas	52
Los centros de zonas rurales	54
Propuestas relativas a la igualdad de opor-	
tunidades.....	56
2.3. Autonomía y organización de los cen-	
tros.....	57
Organización de los centros	58
Autonomía de los centros y criterios de calidad ..	59
Situación actual.....	61
Propuestas en relación con la autonomía de	
los centros	63

2.4. Dirección y gobierno de los centros	65
La función directiva y la calidad	65
El modelo de dirección en España	67
Las nuevas competencias de los órganos de gobierno.....	68
La participación en el Consejo Escolar	72
El Claustro de profesores	72
La dirección.....	73
Las propuestas en relación con la dirección ...	80
2.5. Profesorado	81
Los profesores y la calidad de la enseñanza...	81
Formación inicial	85
Selección de profesores	86
Formación permanente	87
La satisfacción de los profesores con su trabajo	91
Las perspectivas profesionales de los pro- fesores	92
Movilidad y desarrollo profesional.....	94
La inestabilidad profesional	95
Responsabilidades docentes de especiales características	96
El trabajo de los docentes en el asesora- miento y en la Administración educativa...	97
Propuestas relativas al profesorado	97

2.6. Evaluación e Inspección	98
La evaluación y la mejora cualitativa de la enseñanza	99
Los ámbitos de la evaluación	100
La evaluación del sistema educativo antes de la LOGSE	101
La evaluación del sistema educativo después de la LOGSE	103
Carencias actuales del sistema de evaluación y propuestas de actuación.....	104
Supervisión e inspección, factores de calidad	106
Situación actual del Servicio de Inspección..	107
Principales problemas de la función inspectora	109
Propuestas para la mejora del actual modelo de inspección.	111
3. Medidas para mejorar la calidad de la enseñanza	115
3.1. Educación en valores	116
3.2. Igualdad de oportunidades	119
3.3. Autonomía de los centros	124
Autonomía organizativa y oferta educativa. .	124
Autonomía curricular y apoyos externos...	130
Autonomía de gestión económica y administrativa	133
Autonomía en la gestión de personal	135
Participación	137

3.4. Dirección y gobierno de los centros ...	140
Órganos colegiados	140
Dirección	141
Equipo directivo	148
3.5. Profesorado	149
Formación permanente del profesorado...	149
Perspectivas profesionales	154
3.6. Evaluación e Inspección.....	160
La función inspectora	160
Evaluación.....	163
4. El horizonte de la calidad educativa	171

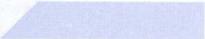
**La calidad de la educación en el
proceso de reforma**



1. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL PROCESO DE REFORMA

Conseguir una educación de calidad para todos los ciudadanos ha sido el objetivo principal de la política educativa realizada en España en los últimos años. En las anteriores legislaturas fueron aprobadas dos leyes de gran repercusión para el sistema educativo: la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). En desarrollo suyo ha sido publicada una amplia normativa que ha concretado y hecho efectivo el derecho a la educación de todos los españoles, y que ha dado unos contenidos a esa educación congruentes con las demandas de un país desarrollado como España, cumpliendo las funciones de socialización y de incorporación de la cultura que corresponden al sistema educativo.

Conseguida al cien por cien la escolarización de todos los niños y jóvenes desde los cuatro años, ampliada la escolarización obligatoria hasta los dieciséis años, y establecidos los currículos de las diferentes etapas educativas, el horizonte principal de la política educativa en los próximos años ha de estar en la calidad de la enseñanza. Esta meta se halla establecida ya en la LOGSE, cuya nueva ordenación académica está precisamente al servicio de la calidad. Pero, en los años de progresiva implantación de la LOGSE, ha de ser precisamente el objetivo de la calidad el que oriente las actuaciones y medidas concretas de reforma del Ministerio de Educación y Ciencia.



No todos los factores que contribuyen a la mejora de la calidad de la enseñanza están en manos de la Administración. La calidad, en última instancia, depende principalmente de la práctica docente y, por tanto, del funcionamiento de los centros escolares. El papel de la Administración en este campo es el de poner los medios para facilitar esa práctica, proporcionar los recursos personales y materiales, organizar los centros educativos y la docencia de un modo que favorezca una enseñanza de calidad. El Ministerio de Educación y Ciencia debe establecer las condiciones que permitan mejoras apreciables en la calidad de la educación que ofrecen los centros docentes y, especialmente, los de titularidad pública, a los que se dirige este documento.

En todo caso, la política de los próximos años ha de continuar las líneas establecidas en la LODE y en la LOGSE, en el sentido de favorecer la calidad de la enseñanza a través de una verdadera participación democrática de la comunidad educativa en el gobierno y funcionamiento de los centros y a través de acciones que aseguren la igualdad de oportunidades de todos los alumnos y las alumnas.

La aprobación de la LODE en 1985 significó la regulación del derecho a la educación y el establecimiento de un modelo de escuela participativa y de gestión democrática. En su Título III se regularon los órganos de gobierno de los centros públicos y se introdujeron importantes novedades sobre la legislación anterior, particularmente en lo relativo a las atribuciones del Consejo Escolar, órgano de participación y de gobierno en el que están representados todos los sectores de la comunidad escolar, y en la designación del Director y del equipo directivo, que se atribuye como competencia al Consejo Escolar. La participación democrática contribuye a la calidad de la enseñanza, a su adecuación a las demandas sociales y a las necesidades de los alumnos.

Desarrollo de la LOGSE

Por otra parte, la LOGSE y las normas que la desarrollan han encomendado nuevas competencias al Director, al equi-

po directivo, al Consejo Escolar y al Claustro de profesores y han modificado la distribución de algunas de las tareas que cada órgano de gobierno tenía encomendadas.

La participación democrática de la comunidad escolar en la gestión de los centros ha supuesto un indudable progreso, ha contribuido a mejorar el ejercicio de la docencia y la calidad de la enseñanza y significa hoy un logro irrenunciable de nuestro sistema educativo. No obstante, conviene analizar el funcionamiento de algunos de los aspectos regulados por la LODE, especialmente los relativos al gobierno de los centros, para adecuarlos a la evolución reciente de sus necesidades, a los intereses y expectativas de profesores, alumnos y padres y a las exigencias de eficacia y calidad crecientes establecidas en la LOGSE.

La implantación de las nuevas etapas educativas establecidas en la LOGSE supone un proceso de preparación de los equipos de profesores y de los centros docentes. La puesta en práctica de las nuevas enseñanzas no garantiza de forma inmediata y automática el completo cumplimiento de los objetivos previstos. Más bien la experiencia demuestra que está en función de la participación de la comunidad educativa, de la preparación de los profesores y del desarrollo organizativo de los centros. El calendario de aplicación de la reforma no debe olvidar esta realidad y su ritmo ha de adecuarse a la posibilidad de preparar a todos los centros docentes para que impartan las nuevas etapas educativas con un alto nivel de calidad.

Los colegios que están ya implantando la educación infantil y la educación primaria asumen una enorme responsabilidad. Han de proporcionar a todos los niños una educación común que haga posible la adquisición de los elementos culturales básicos, los aprendizajes relativos a la expresión oral, a la lectura, a la escritura y al cálculo aritmético, así como una progresiva autonomía de acción en su medio. En el trabajo hacia estos objetivos ha de tenerse en cuenta las distintas situaciones culturales y sociales en las que los centros se desenvuelven, así como los diversos ritmos de aprendizaje de los



alumnos. Para ello deberán elaborar un proyecto específico que permita asegurar el progreso educativo de todos los alumnos. La educación infantil y primaria constituyen el núcleo esencial de todo el sistema educativo. Conseguir que los colegios impartan estas etapas con mayor calidad es uno de los objetivos prioritarios del Ministerio de Educación y Ciencia.

Los institutos de educación secundaria se van a enfrentar, a su vez, con retos importantes debido a la extensión de la educación obligatoria hasta los dieciséis años y a la variedad de etapas educativas que se van a impartir en ellos: educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional. Esta situación va a conducir a que tengan que asumir una mayor diversidad de objetivos educativos: transmitir a todos los alumnos los elementos básicos de la cultura y prepararlos durante la educación obligatoria para la incorporación a la vida activa o para acceder a la formación profesional específica de grado medio o al bachillerato; asegurar que el bachillerato proporcione a los alumnos una madurez intelectual y humana, y que les capacite para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios; garantizar a los alumnos que cursen la formación profesional específica una preparación suficiente para la actividad en un campo profesional. Todo ello va a exigir necesariamente una ampliación de la oferta educativa que sea capaz de dar una respuesta adecuada a la heterogeneidad de los alumnos; una mayor flexibilidad en la organización de las enseñanzas; un refuerzo de las funciones de orientación educativa y profesional; una más estrecha conexión con las posibilidades formativas del entorno y una ampliación de la capacidad de decisión y de gestión de los equipos directivos. El nivel de educación secundaria es el más sensible de todo el sistema educativo, en el que se concentran los cambios más importantes y más urgentes, el que va a exigir un mayor esfuerzo a los profesores y el que debe implantarse de forma más gradual.

En consecuencia, la progresiva implantación de las nuevas etapas educativas no es separable del establecimiento de unas condiciones adecuadas para que sea una implantación acer-



tada, que atienda a los retos específicos de cada etapa y cada modalidad de enseñanza. Precisamente, además, la calidad es uno de los objetivos básicos de la LOGSE, de suerte que los requisitos de calidad han de ser contemplados juntamente con las nuevas estructuras de ordenación de la escolaridad.

No es fácil definir la calidad de la enseñanza y establecer los oportunos indicadores para evaluarla. Se trata de un concepto complejo, con diversidad de aspectos. La calidad de la enseñanza tiene que ver con diferentes elementos del sistema educativo y con las interacciones que entre ellos se establecen. Es, además, un concepto relativo, no intemporal o absoluto: la educación es juzgada satisfactoria, o de calidad, según lo que se espere y se pida de ella, en relación, además, con un determinado contexto concreto, con unos determinados fines y expectativas sociales.

En la actualidad, de todas formas, existe suficiente acuerdo en algunos indicadores generales de calidad. Como ejemplo de tales indicadores cabe citar los siguientes:

- Los niveles de rendimiento de alumnas y alumnos, un rendimiento entendido como progreso en el conjunto de las capacidades que aseguran un desarrollo integral y armónico de su personalidad.
- El ajuste de las capacidades de los alumnos y alumnas, al concluir la educación formal, a las demandas de una sociedad compleja y, en particular, a las demandas de cualificación del entorno laboral.
- El nivel de participación y el grado de satisfacción en ella que tienen los distintos colectivos integrantes de la comunidad educativa: alumnado, profesorado, padres.
- El grado en que se alcanzan tales niveles de calidad también en los alumnos más desfavorecidos, por razones sociales o personales.
- La disminución de las tasas de abandono y de fracaso escolar.

Ámbitos y factores de calidad en la LOGSE

Desde el punto de vista de una política educativa en un contexto social y en un momento histórico concreto, qué es calidad educativa depende mucho de las finalidades específicas que tiene la educación aquí y ahora. La cuestión de cuáles son los principales ámbitos e índices de calidad está vinculada, pues, a los fines mismos de la educación: para qué se educa, a qué metas se desea que conduzca la educación.

A este respecto, la LOGSE ha sido muy explícita. Su artículo 1.º, que, a su vez, reproduce el artículo 1.º de la LODE, señala que el sistema educativo español se orientará a la consecución de ciertos fines, que expresamente se formulan allí mismo; y su artículo 2.º, apartado 3, habla de los principios de acuerdo con los cuales ha de desarrollarse la actividad educativa. Tales textos legales establecen unos criterios de calidad que son internos a la LOGSE y que han de guiar una política educativa inspirada en esa Ley.

En particular, el artículo 1.º de la LODE y la LOGSE, entre los fines de la educación, cita en primer término “el pleno desarrollo de la personalidad del alumno”, y recoge a continuación “la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia”. Y el artículo 2.º de la LOGSE, en ampliación y concreción de lo anterior, señala el principio de una “formación personalizada, que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores”, para referirse luego a principios de “efectiva igualdad de derechos entre los sexos, rechazo a todo tipo de discriminación y el respeto a todas las culturas”, así como al “fomento de los hábitos de comportamiento democrático”.

Tales fines y principios se pueden resumir bajo dos rúbricas generales: la de educación en valores y la de igualdad de oportunidades, que constituyen indicadores destacados de lo que ha de juzgarse por calidad educativa en nuestro contexto. Precisamente, además, con el imperativo legal de prestar

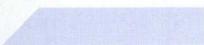


especial atención a esos dos ámbitos coincide, por otra parte, la importancia que la sociedad les atribuye. Se justifica así que en el planteamiento del presente documento, donde el Ministerio de Educación y Ciencia presenta unas concretas metas de calidad educativa y se compromete a determinadas actuaciones para alcanzarla, se preste especial atención a tales ámbitos, definiendo medidas específicas dentro de los mismos.

Mientras que corresponde a la legalidad vigente fijar los fines y principios de la educación a la que tienen derecho los ciudadanos españoles, el papel de la Administración educativa es el de asegurar los factores y condiciones que contribuyen a una enseñanza de calidad. La propia LOGSE, en su artículo 55.º, desarrollado luego a lo largo del articulado de su Título IV, ha señalado cuáles han de ser esas actuaciones: la cualificación y formación del profesorado, los recursos educativos y la función directiva, la innovación y la investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y la evaluación del sistema educativo.

Estas actuaciones, concretadas a lo largo del Título IV de la LOGSE, y objeto de mandato a los poderes públicos, deben contemplarse no como un mero catálogo de medidas desvinculadas de la nueva ordenación educativa establecida por la propia Ley. Antes, al contrario, constituyen elementos básicos e intrínsecos a la propia reforma educativa, condiciones y factores imprescindibles para que las nuevas enseñanzas estén en disposición de cumplir sus finalidades propias.

En el presente documento los citados ámbitos y factores son objeto de análisis y reflexión con vistas a su puesta en práctica en el funcionamiento ordinario de los centros y, sobre todo, a las necesarias actuaciones de la Administración en orden a facilitar esa práctica. Para una presentación ordenada de los mismos, así como de las correspondientes propuestas, se han agrupado en seis apartados. Así, pues, tanto la exposición como las propuestas del documento se organizan alrededor, primero, de dos ámbitos o indicadores principales de una enseñanza de calidad —la educación en valores



y la igualdad de oportunidades— y, luego, de cuatro factores determinantes de esa calidad: la autonomía y organización de los centros, su dirección y gobierno, el profesorado y la evaluación e inspección.

Son elementos, todos ellos, que se complementan y refuerzan recíprocamente. Las propuestas mismas de actuación que se proponen en su última parte no han de ser vistas como actuaciones aisladas, inconexas, sino como medidas específicas, en el contexto de la reforma educativa, no ajenas, sino internas a la política educativa general, una política orientada en favor de la calidad. El sentido general y coherencia de estas medidas con el proceso de reforma se explican brevemente en esta sección introductoria, dejando para la siguiente sección su exposición, una por una, con amplitud mayor.

La educación en valores

El pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos, objetivo básico de la educación según la LODE y la LOGSE, trasciende con mucho unos objetivos relativos únicamente a la instrucción con los que podría contentarse una concepción convencional de la escolaridad que tiene por meta única transmitir conocimientos y destrezas. Al fijar esa finalidad básica a la educación, así como al señalar la educación en valores como un principio rector del sistema educativo, la LOGSE ha respondido a una demanda social hoy generalizada: la de que la educación formal constituya una escuela de ciudadanía y de actitudes éticamente valiosas. Nuestra sociedad pide a la escuela que no se limite a transmitir conocimientos; le pide que forme personas capaces de vivir y convivir en sociedad, personas que sepan a qué atenerse y cómo conducirse.

En coherencia con la demanda social y con el imperativo de la Ley, las enseñanzas mínimas del currículo han establecido los contenidos, que incluyen las actitudes, junto a los conceptos y procedimientos, y con igual carácter básico. En una dirección convergente también con ello, el currículo oficial del



Ministerio de Educación y Ciencia ha definido, además de las áreas, unas enseñanzas transversales que han de impregnar todo el currículo y cuyo significado educativo es, en gran medida, de educación en valores.

Por otro lado, el planteamiento curricular adoptado en los Reales Decretos de Enseñanzas Mínimas y de Currículo ha hecho de la educación moral y cívica no un área o materia aparte, sino una dimensión transversal a todas las áreas. Hay que resaltar, en fin, que otras enseñanzas transversales, en cierto modo, todas ellas, tienen asimismo importantes connotaciones morales o de valores.

Así, las actitudes, en las enseñanzas transversales y, especialmente, en la dimensión moral y cívica que es transversal a todo el currículo, están los instrumentos básicos de los que se ha dotado el currículo establecido para desarrollar la educación en valores. En relación con ello, la positiva acogida que la comunidad educativa y la sociedad en general han dispuesto tanto a las actitudes cuanto a las enseñanzas transversales aconseja destacar tales contenidos y enseñanzas en la práctica educativa y enfocar a través de ellos la educación en los valores y, en particular, la educación moral.

La educación en valores es expresión de la inquietud del sistema educativo por cuestiones sociales de vital importancia. Su objetivo es capacitar a los futuros ciudadanos para participar activamente en una sociedad compleja y en continua transformación, fundamentada en principios democráticos y participativos. La educación debe permitir ejercitar los valores que hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales y la adquisición de hábitos de convivencia democrática y respeto mutuo. La educación debe también desarrollar sentimientos solidarios hacia los más desfavorecidos, contribuir a suprimir la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión. Como recoge el preámbulo de la LOGSE, en la sociedad del futuro, configu-



rada progresivamente como una sociedad del saber, la educación compartirá con otras instancias sociales la transmisión de información y conocimientos, pero adquirirá aún mayor relevancia su capacidad para ordenarlos críticamente, para darles un sentido personal y moral, para generar actitudes y hábitos individuales y colectivos, para desarrollar aptitudes, para preservar en su esencia, adaptándolos a las situaciones emergentes, los valores con los que nos identificamos individual y colectivamente.

Igualdad de oportunidades y compensación de las desigualdades

La calidad de la enseñanza supone también para el Ministerio de Educación y Ciencia que sea para todos, sin desigualdades ni discriminaciones. La compensación de las desigualdades en la educación es un compromiso que ha vertebrado las finalidades tanto de la LODE como de la LOGSE, en la que se ha incluido un título específico con este mismo contenido. Las medidas que hasta este momento se han puesto en marcha y que han supuesto un notable avance deben ahora actualizarse a la luz de los cambios sociales que se están produciendo y de las nuevas demandas que de ellos se derivan para las instituciones escolares.

La integración de los alumnos con necesidades educativas especiales, la escolarización de los colectivos de minorías étnicas o culturales, y la atención específica a las necesidades peculiares de zonas desfavorecidas y de ámbitos rurales constituyen aspectos del sistema educativo hacia los cuales la Administración educativa debe prestar especial atención con el fin de asegurar que existen los recursos suficientes para que estos alumnos y alumnas alcancen los objetivos establecidos para todos.

Conseguir que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades educativas supone que los que parten con una desventaja inicial por sus condiciones económicas, sociales, cultu-

rales o personales, encuentren una oferta educativa suficiente en la etapa inicial de educación infantil; reciban una atención educativa completa y adaptada a sus posibilidades en la educación básica, y se les garantice su acceso a estudios posteriores a la educación obligatoria, bien en el bachillerato bien en formación profesional de grado medio. En todas estas etapas es preciso reforzar la acción educativa compensadora que favorezca el progreso educativo de estos alumnos.

Autonomía y organización de los centros

El progresivo aumento de la autonomía para adoptar decisiones sobre la organización y funcionamiento de los centros docentes suele considerarse un factor importante para mejorar la calidad del sistema educativo. Una mayor capacidad de decisión del conjunto de la comunidad educativa, de los equipos directivos y del conjunto de los profesores permite aproximar más el centro a su entorno, facilita adaptar la oferta educativa a las demandas específicas de los alumnos, favorece la atención a la diversidad de los alumnos e impulsa a asumir de forma más responsable el funcionamiento del propio centro a todos los que participan en el mismo. Es, de hecho, la autonomía de los centros la que posibilita que se elaboren proyectos educativos y curriculares propios, de acuerdo con las características de los centros, y a partir de los criterios comunes establecidos.

La descentralización del currículo es la dimensión que normalmente se analiza para comprobar el grado de autonomía de los centros docentes. Posiblemente es la que ha tenido un mayor desarrollo en estos primeros años de aplicación de la reforma educativa. Es preciso, sin duda, proseguir los esfuerzos en esta dirección. Sin embargo hay que tener en cuenta, al mismo tiempo, otros ámbitos de concreción de la autonomía de los centros docentes: organización del centro, gestión económica y gestión de los recursos humanos y materiales. Esta orientación ha sido recogida en los artículos 57.º y 58.º de la LOGSE, en



los que se establece que las administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros (art. 57.º), y que los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes (art. 58.º).

La autonomía de los centros educativos es un proceso positivo, capaz de estimular la vida de los mismos y de permitirles responder a las demandas de su entorno y de sus alumnos, si al mismo tiempo se favorece y fortalece la participación de los distintos sectores que constituyen la comunidad educativa. La participación de toda la comunidad educativa es, por tanto, un elemento central, y su apoyo y fortalecimiento debe estar estrechamente vinculado a los avances que se puedan realizar al dotar de mayor autonomía a los centros.

La mayor autonomía de los centros debe ser asumida de forma responsable por cada comunidad educativa. La autonomía ha de considerarse, por tanto, como un proceso en el que los centros pueden avanzar a ritmos distintos de acuerdo con sus propios proyectos. Los centros educativos interesados deberían especificar sus necesidades en dichos proyectos para que, de acuerdo con la Administración, pudieran ser desarrollados mediante el establecimiento de un compromiso mutuo, una especie de contrato, que garantizara un uso eficaz de los recursos y un ejercicio responsable de la autonomía.

Sin lugar a dudas el papel de los profesores es fundamental, y por ello el apoyo a su trabajo es muy importante. Pero también es importante la participación de los padres y de los alumnos para el mejor funcionamiento de los centros docentes así como de las Corporaciones locales. Si la autonomía es una apuesta para abrir los centros a su entorno y para que se pueda ofrecer una respuesta específica a las características propias de cada uno de los centros, la participación de las Corporaciones locales es imprescindible. Se trata, en consecuencia, de desarrollar el artículo 57.5 de la LOGSE, que establece que las administraciones locales podrán colaborar con los cen-

tros educativos para impulsar las actividades extraescolares y promover la relación entre la programación de los centros y el entorno socioeconómico en que éstos desarrollan su labor.

Dirección y gobierno de los centros

La progresiva autonomía de los centros supone, como se acaba de señalar, un mayor nivel de participación de la comunidad educativa. Pero requiere también equipos directivos cohesionados y responsables, capaces de asumir la difícil tarea de dirigir a un equipo humano y dispuestos a adoptar las decisiones necesarias que permitan hacer un uso eficiente del margen de autonomía disponible.

Un centro educativo no es solamente el trabajo aislado de cada uno de sus profesores. Es también una institución con objetivos y normas propias, con un sistema de comunicación, participación y dirección específicos, relacionada con otros organismos o instituciones del entorno y con una forma concreta de organizar y gestionar sus recursos. Para dotar de una mayor cohesión a todos estos elementos, favorecer la participación de todos los que constituyen la comunidad educativa, resolver los problemas que se planteen y facilitar el mejor funcionamiento de la institución escolar, el buen hacer del equipo directivo es indispensable.

La LODE estableció un sistema participativo en la elección del Director y del equipo directivo, manifestando de esta manera la estrecha vinculación entre participación de la comunidad educativa, ejercicio de la dirección y calidad de los centros docentes. Aquella concepción ha ido consolidándose durante estos años y forma ya parte de la sensibilidad colectiva. Al mismo tiempo, la puesta en práctica de este modelo hace posible valorar su funcionamiento, lo que debe permitir completar, desarrollar o modificar aquellos aspectos que no han obtenido los objetivos previstos. El Director, elegido por el Consejo Escolar, debe poder ejercer con las máximas garantías de éxito su función. Esto exige un apoyo decidido por parte de la Admi-



nistración educativa, que debe incentivar el ejercicio de la función directiva, favorecer que los profesores más interesados y preparados estén dispuestos a asumir esta responsabilidad y dotar de mayores competencias el ejercicio de su función, en el marco de una mayor autonomía de los centros docentes.

Perspectivas profesionales y formación de los profesores

Los profesores son determinantes para la calidad del sistema educativo. Su papel es central y todo lo que facilite su participación, motivación y preparación favorecerá, sin lugar a dudas, el mejor funcionamiento de la enseñanza y la calidad del sistema educativo.

La labor del docente no es sencilla. Debe actualizar sus conocimientos científicos, reflexionar sobre los cambios culturales que se producen, analizar el contexto y las características del centro en el que va a desarrollar su trabajo, valorar las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos y adaptar a ellos los objetivos educativos. El profesor, como educador de sus alumnos, ha de colaborar en su desarrollo cívico y moral, en su más completa formación humana. Estas dificultades, propias del trabajo habitual de los docentes, aumentan cuando se pone en marcha un proceso de reforma tan ambicioso como el que la LOGSE ha definido. Es preciso, entonces, aprender nuevos conceptos y técnicas, desarrollar nuevas habilidades didácticas y realizar un mayor esfuerzo para dar respuesta a las demandas que la sociedad está planteando.

En este contexto resulta imprescindible valorar las condiciones en las que los docentes ejercen su trabajo y analizar las medidas que deben impulsarse para ampliar sus perspectivas profesionales, abrir nuevos cauces para su formación y conseguir un mayor reconocimiento social a su trabajo. Es preciso reconocer que durante estos últimos años el conjunto de los docentes ha hecho un importante esfuerzo para actualizar



su formación científica y didáctica. Cada año desde que se aprobó la LOGSE, más del 70 por ciento de los profesores han participado en alguna actividad formativa. Es sólo un ejemplo, pero suficientemente ilustrativo de la voluntad de los docentes por conseguir una enseñanza de mayor calidad. Se trata ahora de que este esfuerzo se vea acompañado de medidas que abran nuevas perspectivas profesionales, especialmente a aquellos profesores con mayor vocación y dedicación para realizar su trabajo con los alumnos en el aula, y que este esfuerzo obtenga la correspondiente valoración social.

Evaluación y Servicio de inspección

Una política educativa que favorece la autonomía de los centros tiene que ir acompañada, además del apoyo a la función directiva, de unos sistemas de evaluación rigurosos que permitan obtener la información necesaria acerca del grado en que se van consiguiendo las metas marcadas. La evaluación es pues otro de los ámbitos básicos en los que es preciso incidir para mejorar la calidad de la enseñanza.

La LOGSE en su artículo 62.º establece que la evaluación del sistema educativo se orientará a la permanente adecuación del mismo a las demandas sociales y a las necesidades educativas y se aplicará sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración. Este compromiso requiere el desarrollo de medidas específicas que vayan permitiendo el cumplimiento de los objetivos señalados.

La comunidad educativa recela en ocasiones cuando se ponen en práctica algunas iniciativas que tienden a evaluar el funcionamiento de los centros docentes o algún aspecto específico del sistema educativo. Desconoce muchas veces el alcance de estos proyectos y comprueba en otras ocasiones que no recibe información suficiente sobre las conclusiones de la evaluación o no percibe iniciativas concretas que sean el resultado de la evaluación realizada. Es preciso responder a esta situa-



ción y conseguir, a través de una mejor información, una mayor demanda de estos programas que sea expresión del reconocimiento de su utilidad.

La función inspectora tiene un papel primordial para garantizar el cumplimiento de las leyes y la mejora de la calidad del sistema educativo. Para conseguir estos objetivos tiene atribuida, entre otras, la función de participar en la evaluación del sistema educativo y de colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros. Es preciso, por tanto, al mismo tiempo que se analizan los modelos de evaluación del sistema educativo, valorar el funcionamiento de la inspección educativa con el fin de proponer las medidas oportunas que contribuyan a reforzar su competencia y reconocimiento profesional.

Alcance del documento

El presente documento tiene como objetivo principal desarrollar, a través de un conjunto de propuestas concretas, el título sobre la calidad de la enseñanza contenido en la LOGSE. Se trata, pues, de acompañar la progresiva implantación de las nuevas etapas educativas con las medidas oportunas en torno a la calidad de la enseñanza que permitan mantener y reforzar el impulso renovador contenido en la LOGSE. Se pretende, en consecuencia, proseguir la aplicación de las nuevas enseñanzas a la vez que se van tomando nuevas iniciativas que hagan posible mejorar la calidad de la enseñanza. Desde esta perspectiva puede contemplarse como un proyecto amplio e integrado que se presenta a los ciudadanos y a la comunidad educativa con la voluntad de llevarlo a la práctica en los próximos años.

El documento realiza un análisis de la situación actual en relación con los ámbitos y factores a los que se ha hecho mención anteriormente. Se identifican los problemas más relevantes y se formulan propuestas concretas para impulsar el



cambio educativo. Se presenta como un documento que expresa las intenciones del Ministerio de Educación y Ciencia, unas intenciones que desea llevar a cabo de acuerdo con los distintos sectores de la comunidad educativa y en consonancia con el sentir de la sociedad. Por esta razón tales intenciones se hacen públicas: para hacer de ellas propuestas para una reflexión que, por un lado, enriquezca la conciencia y el proyecto de la comunidad educativa —profesores, padres y alumnos— y, por otro, ayude al propio Ministerio a precisar y, en su caso, rectificar sus propuestas para una mejor educación.

En la preparación de la LOGSE, y también en la elaboración de los documentos relativos a los currículos y a la estructura y contenidos del bachillerato, se procedió con arreglo a una metodología que dio indudables frutos. El Ministerio realizó una propuesta inicial, en el Libro Blanco y en los Diseños curriculares correspondientes a las distintas etapas educativas, que fue sometida a la comunidad educativa para consideración y debate durante un tiempo razonable, y que permitió recoger opiniones, críticas y contrapropuestas, muchas de las cuales fueron luego incorporadas a la regulación definitiva. Parece que una metodología basada en una reflexión crítica colectiva es conveniente también para las propuestas que presenta el Ministerio de Educación y Ciencia en este documento y que desea confrontar con el criterio de todos los sectores educativos.

El documento que se presenta organiza la información en dos partes claramente diferenciadas. En la primera se analiza la situación actual desde el punto de vista de la normativa y de la práctica en relación con los ámbitos que se han venido mencionando, y se exponen los problemas que existen en la actualidad. En la segunda parte se presentan las propuestas de medidas concretas que se consideran más adecuadas para mejorar la calidad de la enseñanza.

Algunas de las propuestas que en él se plantean requerirán, para llevarse a la práctica, la modificación de normas básicas, que el Ministerio de Educación y Ciencia impulsará como responsa-



ble de la ordenación general del sistema educativo; sin embargo tiene también el propósito de estudiar estas propuestas conjuntamente con las Comunidades Autónomas con competencias plenas en Educación, de modo que las decisiones finalmente adoptadas sean las más adecuadas y eficaces para el conjunto del sistema educativo español.

Otras medidas, en cambio, se refieren a aspectos que son competencia de las respectivas administraciones educativas y se plantean aquí como reflexión y para ser aplicadas en el territorio de gestión directa del Ministerio de Educación y Ciencia. Estas medidas merecen también un detallado análisis con las citadas Comunidades Autónomas del que pueden salir enriquecidas. A pesar del diferente carácter de unas y otras propuestas, se presentan de forma conjunta para respetar el hilo argumental y porque algunas de ellas, aisladas del conjunto, y sin otras medidas complementarias, pudieran ser inadecuadas.

El desarrollo normativo y las medidas para la calidad de la enseñanza son básicamente los mismos para los distintos centros educativos. Sin embargo, algunos aspectos normativos, organizativos o de medidas concretas son específicos de cierto tipo de centros, en particular, de los institutos de educación secundaria, que tienen una especial complejidad por tener alumnos de edades muy distintas y por impartir enseñanzas muy diferentes. Por ello, en esta propuesta se ha procurado una visión conjunta cuando ha sido posible, pero diferenciando en otras ocasiones entre colegios e institutos. Asimismo, por lo que respecta a las medidas en relación con el profesorado, la mayor parte afecta por igual a los distintos cuerpos docentes. No obstante, algunas de las propuestas son específicas de un colectivo determinado y en este caso se presentan en un apartado diferente.

Aun cuando no se haga constar así de forma explícita, casi todas las medidas relativas a los institutos de educación secundaria son también válidas para las escuelas oficiales de idiomas, conservatorios y otros centros de enseñanzas artísticas. De la misma manera, las referencias a profesores de enseñanza secundaria lo son también a profesores y catedráticos

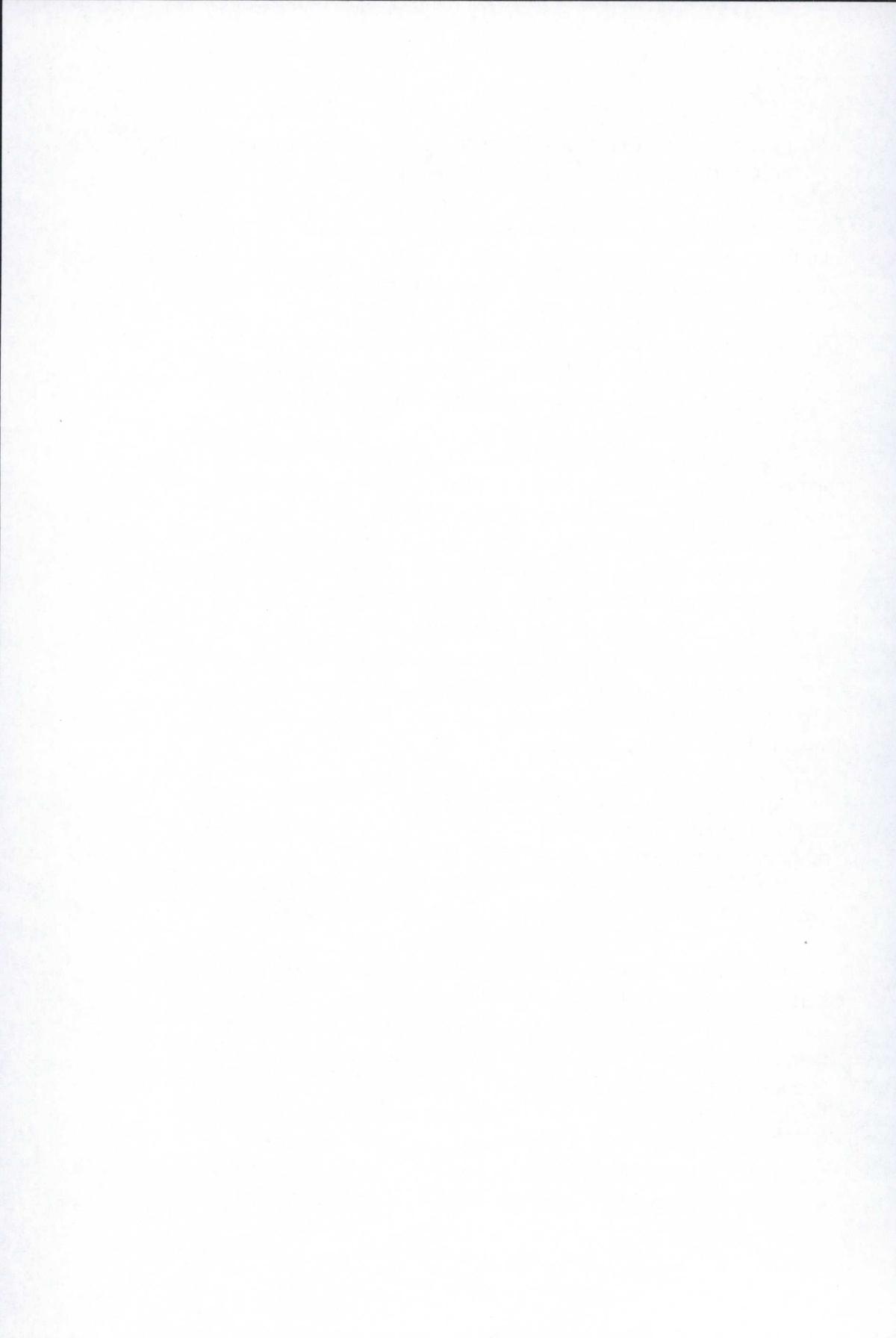
de música y artes escénicas, profesores de artes plásticas y diseño y profesores de escuelas oficiales de idiomas.

Las medidas mantienen una estrecha interrelación y, en este sentido, a pesar de presentarse separadas por cada uno de los ámbitos citados anteriormente, tienen a veces repercusiones en más de uno de ellos. Aquellas propuestas, por ejemplo, que tienden a reforzar los proyectos de formación en centros tienen también un claro reflejo en una mayor autonomía del centro y en una mayor responsabilidad de los equipos directivos.

Este documento se hace público en un momento en el que se ha iniciado un proceso para el traspaso de competencias en materia educativa a las Comunidades Autónomas que aun no las tienen. Las medidas propuestas para mejorar la calidad, aunque sean en muchos casos de aplicación inmediata, tendrán efectos prolongados en el tiempo. Es conveniente, por ello, que las Administraciones que van a asumir en un futuro esas nuevas competencias educativas conozcan la previsión de las actuaciones que se proponen y hagan sus aportaciones de modo que, una vez adoptadas las decisiones, puedan planificar más adecuadamente su acción futura.

Las medidas propuestas son una apuesta hacia el futuro. Pretenden impulsar los procesos de innovación, apoyar las iniciativas de grupos y equipos de profesores en el marco de una creciente autonomía de los centros docentes. Son una llamada a la creatividad de los docentes, en la confianza de su buen trabajo profesional.

El esfuerzo por mejorar la calidad de los centros educativos tiene como últimos destinatarios a los alumnos. Son ellos quienes, finalmente, han de verse beneficiados por el mejor funcionamiento de los centros docentes. Lo que se intenta conseguir es que los alumnos, todos los alumnos, y de acuerdo con sus posibilidades, aprendan más y mejor, aprendan a aprender por sí mismos, desarrollen el gusto por el estudio, el deseo de saber más; y que alcancen progresivamente una madurez personal, social y moral que les permita actuar de forma responsable y autónoma.



Ámbitos y factores de calidad

2. ÁMBITOS Y FACTORES DE CALIDAD

2.1. EDUCACIÓN EN VALORES

La educación en valores se entiende aquí como un ámbito más amplio que la educación moral, al menos según la acepción más usual de ésta. Se trata de valores no sólo morales en sentido restringido, sino también cívicos. Se refiere, sí, a la formación de la conciencia personal, del juicio y del razonamiento moral de cada cual, pero asimismo a la educación de una conciencia colectiva respecto a principios establecidos no sólo en la constitución española, sino en las normas constitucionales de todos los países democráticos. Se trata de educar para las opciones morales, para un personal estilo de vida ético, pero de educar también para los hábitos democráticos y las reglas y condiciones mínimas de convivencia pacífica, sin las cuales no hay vida humana digna. Es educar en determinadas convicciones indispensables para esa convivencia, pero también para la tolerancia en una sociedad pluralista.

EDUCACIÓN MORAL EN LA REFORMA EDUCATIVA

Con ocasión de la reforma educativa, en los distintos momentos de su preparación, discusión y aplicación, se han hecho patentes algunas preocupaciones dominantes en la



sociedad actual. Se pide que la educación obligatoria capacite a los alumnos y alumnas para desenvolverse en la sociedad haciendo pleno uso de sus derechos y haciendo frente a sus responsabilidades. Esto significa dotarles de los conocimientos necesarios para entender la realidad y poder actuar sobre ella, pero supone también educarles en ciertas actitudes, personalmente interiorizadas, con las que adopten posiciones positivas —de participación activa y responsable— respecto a los problemas sociales. Se pide, en suma, conjugar la dimensión científica o, en general, de conocimiento, con la dimensión ética y de valor, asegurando con ello la formación integral y armónica de las jóvenes generaciones.

Ya se ha citado cómo la Ley se hace eco de esas preocupaciones, al colocar la educación en valores entre las finalidades y principios básicos de la educación. Las finalidades y los principios educativos fijados en la LOGSE, artículos 1 y 2, conectan de modo muy directo con una demanda social hondamente arraigada que pide a la educación formal el que se ocupe del desarrollo integral de la personalidad de los alumnos: de su desarrollo moral y actitudinal, y no sólo de sus conocimientos.

Ha sido en el desarrollo normativo de la LOGSE, principalmente en las normas de currículo, donde se ha realizado la instrumentación concreta de aquellas finalidades y principios. En esa normativa hay tres elementos directamente relativos a la educación en valores: la incorporación de actitudes dentro de los contenidos educativos, el establecimiento de la educación moral y cívica como enseñanza transversal al currículo, y la determinación de otras enseñanzas transversales que asimismo tienen importantes connotaciones de valor.

El primero de los elementos curriculares relativos a valores lo constituyen las actitudes, que aparecen, al lado de los conceptos y de los procedimientos, en todas las unidades de contenido de las enseñanzas mínimas o aspectos básicos del currículo. Las actitudes son predisposiciones a comportarse

de acuerdo con ciertas pautas de acción que se consideran preferibles a otras. Puesto que toda preferencia implica un juicio de valor, toda actitud juzgada positiva, o valiosa, recibe este juicio con arreglo a algún criterio de valor. Existe así una correspondencia entre actitudes y valores. Desde luego, no todos los valores a los que apuntan las actitudes del currículo son de naturaleza estrictamente moral, aunque por otro lado la amplitud misma de la moral varía de unas concepciones y acepciones a otras. Así, entre los contenidos del currículo hay actitudes relacionadas con valores estéticos, tecnológicos, de conocimiento, y no sólo con valores éticos, cívicos. Por otro lado, sin embargo, existe continuidad de unos valores a otros, y difícilmente cabría considerar que, por ejemplo, un valor cognitivo, como la honestidad intelectual, no tenga también connotaciones morales. Cabe considerar que, a la postre, todo comportamiento humano tiene una dimensión moral y que, en consecuencia, toda educación de actitudes, de predisposiciones para el comportamiento, la tiene también.

En consonancia con el lugar que el currículo establecido atribuye a la educación de las actitudes, es esencial que los profesores, tanto en la elaboración de proyectos y programaciones curriculares, cuanto en la práctica misma del currículo, en su práctica docente, atiendan a tales contenidos de actitudes en las distintas áreas.

Hay que recordar, por otro lado, el planteamiento curricular adoptado por la reforma educativa respecto a la educación moral y cívica: ésta ha de impregnar el currículo entero, y, por eso mismo, no se organiza como área o materia específica. En concreto, además, se ha excluido que sea un área que sólo cursen algunos alumnos, los que no hayan elegido religión, y como opción alternativa a ésta. Solamente en el último año de la educación obligatoria, dentro del área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia, se acotan unas unidades de contenido que significan formalmente una reflexión sobre el hecho moral.



Esto significa que la educación moral no queda confiada a un determinado profesor y a unas determinadas horas. Tampoco queda encomendada exclusivamente al profesor tutor, aunque éste, aquí como en otras materias, tenga una especial responsabilidad.

Ahora bien, el peligro que existe al no quedar confiada a un solo profesor es que ninguno llegue realmente a ocuparse de ella. Hay que hacer todo lo posible para que no suceda así. La educación cívica y moral, en sus distintos aspectos, que no son sólo de actitudes, sino también de conceptos y de procedimientos, ha de ser impartida a través de las distintas áreas. Un ejemplo de cómo puede hacerse eso se encuentra en el documento "La educación cívica y moral", que forma parte de los Materiales para la Reforma. Pero caben, por supuesto, otros modos de hacerlo.

Los profesores pueden desarrollar la educación moral de acuerdo con distintas estrategias didácticas, que difieren de las habituales en otro tipo de contenidos. Procedimientos usuales en la educación moral son los juegos de simulación de roles, los debates en torno a noticias y hechos cotidianos, o acerca de ciertos dilemas morales. Sin embargo, cualesquiera sean los procedimientos didácticos, la finalidad de la educación moral ha de ser promover en los alumnos no sólo el juicio y el razonamiento ético, sino también actitudes morales, predisposiciones de acción, conscientemente asumidas y acordes con valores de solidaridad, participación, convivencia pacífica y condiciones dignas de vida humana.

Los profesores tienen la responsabilidad de la educación moral no sólo individualmente, sino colectivamente, como equipo docente. Es más, la responsabilidad de esa educación moral corresponde a la comunidad educativa como tal.

En este sentido, es necesario que la comunidad educativa establezca claramente las líneas de actuación que en cada centro deben ponerse en marcha para llevar a cabo esta forma-

ción ética y que, posteriormente, el equipo docente concrete estas directrices generales en acuerdos didácticos ajustados a las características propias de cada etapa educativa. Los proyectos educativos son el instrumento con el que los Consejos Escolares cuentan para acordar estas líneas maestras que deben ayudar a marcar la identidad propia de cada centro. El claustro de profesores deberá plasmar la educación en valores en los diversos elementos de planificación de la actividad docente que componen el Proyecto curricular.

Constituye una prioridad por consiguiente profundizar y mejorar los cauces de colaboración entre los padres y el centro docente en lo que se refiere a la educación en valores. Si importante resulta en general la coherencia entre las actuaciones de ambos entornos educativos, en el caso de la educación moral supone un requisito imprescindible. No se trata pues de que los padres participen activamente en las decisiones del centro tan sólo como representantes de las preocupaciones y demandas sociales, sino que se pretende un compromiso conjunto por parte de todos aquellos que de una manera u otra inciden en la formación de los alumnos.

EDUCACIÓN EN VALORES Y ENSEÑANZAS TRANSVERSALES

No sólo la educación cívica y moral, también otras enseñanzas transversales tienen contenidos relativos a valores y, a veces, contenidos explícitamente morales, que importa destacar. La educación sexual y para la salud, la del consumidor, la educación medioambiental, la educación para la igualdad de los sexos, la educación vial, incluyen, desde luego, contenidos de conocimientos y de procedimientos, pero se refieren, principalmente, a actitudes y a valores.

La educación ambiental es sin duda uno de los ámbitos más relevantes de preocupación social. El deterioro del medio ambiente enfrenta al ser humano con la responsabilidad de establecer un equilibrio entre el desarrollo y el respeto a la natu-



raleza sin el cual el futuro llevaría sin duda a un desastre irreversible. La educación ambiental pretende que los alumnos entiendan el medio en toda su complejidad de manera que puedan identificar y analizar problemas ambientales. Pero no sólo se trata de desarrollar estas capacidades de tipo intelectual, sino de contribuir a que el alumnado desarrolle ciertas actitudes relacionadas con la valoración y el respeto hacia el medio ambiente y la participación activa en su conservación y mejora.

En una estrecha relación con la educación ambiental, la educación para la salud se plantea encaminada a favorecer en las personas una manera de pensar, de sentir y de comportarse que desarrolle al máximo su capacidad de vivir, individual y colectivamente, en equilibrio con su entorno físico, biológico y sociocultural. Su finalidad es favorecer hábitos saludables y conseguir que los alumnos respeten su propio cuerpo y el de los demás y valoren la salud como uno de los aspectos básicos de la calidad de vida.

La educación para la igualdad de oportunidades entre ambos sexos es un ejemplo claro de un principio más general de rechazo a las discriminaciones aplicado a las desigualdades todavía existentes entre mujeres y hombres. Siendo uno de los casos de aplicación de un valor más general, su alcance es de tal envergadura que es preciso abordarlo en entidad propia. Por ello, la educación escolar debe contribuir a que los alumnos y las alumnas sean capaces de identificar situaciones en las que se produce este tipo de discriminación por el género, de analizar sus causas y de actuar ellos mismos de acuerdo con estos valores igualitarios.

El rechazo a la discriminación por razón de la raza o del origen sociocultural es otro de los objetivos prioritarios en este momento. El alarmante incremento de conductas racistas y xenófobas coloca este tema en el centro mismo de las prioridades.

Por último, pero no con menor importancia, se plantea la educación en materia de comunicación como un aspecto bási-

co de la educación del consumidor. En este momento, los medios de comunicación tienen una gran incidencia en la formación de valores de los jóvenes y adolescentes y es fundamental que la educación escolar desarrolle en los alumnos ciertas capacidades básicas como usuarios de estos medios. Se trata de educar a los alumnos en la capacidad de analizar activa y críticamente la información que reciben.

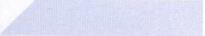
PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN MORAL EN EL CONTEXTO SOCIAL DE HOY

Tanto en los contenidos de actitudes, cuanto en las enseñanzas transversales, los nuevos currículos contienen suficientes elementos para que los profesores incorporen a su práctica docente la dimensión moral y de formación en valores.

Pese a ello, es preciso reconocer que en nuestro tiempo no es fácil la educación moral y en valores. El pluralismo ideológico y moral de la sociedad moderna, así como la conciencia de crisis de valores, la falta de un consenso acerca de los valores que han de transmitirse, hacen sumamente compleja esta educación.

La educación moral en nuestro tiempo se enfrenta a principios antinómicos difíciles de armonizar. En ella, por un lado, se trata de educar en ciertos principios y valores básicos de convivencia, principios que no ya sólo son constitucionales, sino que parecen inherentes a toda sociedad humana digna de tal nombre. Por otro lado, se trata de educar para la tolerancia en un mundo sociológicamente plural e ideológicamente pluralista, en el cual la formación de la conciencia personal no puede guiarse ya por una doctrina moral compartida por la sociedad de manera unánime.

En cuanto al primero de los aspectos, la educación no puede dejar al albur de la espontaneidad y de la libre conciencia de los individuos cualesquiera actitudes y pautas de conducta. La educación ha de tratar de inculcar ciertos prin-



cipios de valor y tomas de posición irrenunciables, tales como que la paz es preferible a la guerra, que la negociación y discusión racionales son preferibles a la violencia, que la conservación del medio ambiente es mejor que su destrucción, o que la cooperación y la solidaridad son mejores que la hostilidad y el odio.

Sin embargo, la exacta delimitación de esos principios básicos dista mucho de ser clara; antes al contrario, precisamente difiere de unas concepciones morales a otras. Los casos de valoraciones morales discrepantes se han multiplicado en nuestro tiempo. El ámbito de las cuestiones éticas debatidas se ha ampliado mucho recientemente, sobre todo a consecuencia de los avances de la biología. En bioética se han abierto serios dilemas morales, a propósito de los cuales se está muy lejos de haberse constituido una conciencia pública y hay necesidad de formar una conciencia moral personal ilustrada. Cabe pensar, por ejemplo, en todas las cuestiones bioéticas abiertas por la posibilidad de fecundación “in vitro” y de reproducción clónica. Son tan insólitas las nuevas posibilidades tecnológicas, son además tan imprevisibles sus consecuencias, acerca de algo tan fundamental como la propia vida humana y sus condiciones dignas, que la conciencia moral colectiva necesitará mucha reflexión y maduración antes de definirse. En tales materias, seguramente, la mejor formación moral es la que, sin prejuzgar de manera dogmática una posición, educa en el razonamiento moral y en el sentido de la responsabilidad y la solidaridad.

La escuela no es la única institución encargada de la formación moral de los ciudadanos. Sobre todo, el medio escolar no es el único medio que de hecho contribuye a esa educación moral. Tanto el medio familiar, cuanto los medios de comunicación, en especial la televisión, tienen de hecho en ella una influencia considerable. Los profesores pueden incluso sentirse desazonados por el modo en que la educación que tratan de impartir en el aula queda a veces estorbada por los mensajes que les llegan a los alumnos desde otros medios. Con todo, al lado de otras instituciones y medios, en la formación de la

conciencia moral la escuela tiene un papel indudable e insustituible, que se refiere, principalmente, al análisis crítico de los mensajes morales, explícitos o tácitos, que los alumnos reciben y a la ordenación de las experiencias básicas configuradoras de su conciencia moral.

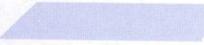
En las cuestiones discutidas, sean las más recientes de bioética, sean otras acerca de las cuales persiste la discrepancia entre las doctrinas éticas, la educación moral tiene como directiva primordial el principio de educación en la tolerancia. Así, la tolerancia ha venido a ser un valor fundamental: el de sostener unos principios de convivencia, pero de tal modo que se está dispuesto a convivir con posiciones disconformes.

Gran parte de la dificultad de la educación en valores está en mantener la necesidad de educar en ciertos principios irrenunciables y, a la vez, la de educar en el respeto a doctrinas y estilos morales de vida discrepantes. Existe, además, dificultad de transmitir unos valores que parecen absolutamente necesarios para la convivencia, y, sin embargo, no imponerlos dogmáticamente, por vía de mero adoctrinamiento, de modo que también ante ellos pueda el alumno adoptar una posición crítica.

Se dan, pues, dificultades para poner en práctica la educación cívica y moral prescrita en los currículos. No cabe ignorarlo: los profesores no tienen fácil la tarea de educar en actitudes y valores, de atender a la dimensión transversal al currículo de la educación moral. No les falta voluntad, pero sí materiales didácticos en los que apoyarse y a veces también echan de menos preparación específica para ello.

PROPUESTAS RELATIVAS A LA EDUCACIÓN EN VALORES

El Ministerio de Educación y Ciencia tiene firme voluntad de que sean aprovechadas al máximo las posibilidades y exigencias de educación moral y en valores que se contienen en



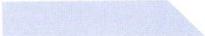
el currículo, sobre todo, en los contenidos de actitudes y de enseñanzas transversales.

Las actuaciones principales, en este orden, han de ser las que sirvan para capacitar a los profesores para esa educación moral. Tal capacitación puede hacerse principalmente de dos formas: a través de la formación permanente, incluyendo estos temas en los programas formativos; y también proporcionándoles materiales curriculares sobre educación moral y otros transversales en los que son dominantes las actitudes.

Por otra parte, en este ámbito, más que en otros, es precisa la cooperación de los profesores y de los centros educativos con la sociedad en sus diferentes instancias. Esta cooperación ha de producirse, en primer lugar, con la familia, que es la institución primera de transmisión de valores. Pero también es precisa la cooperación de la Administración educativa y del sistema educativo con otras administraciones e instituciones que tienen que ver con determinados aspectos de valores relevantes en nuestra sociedad, tales como salud, medio ambiente, y consumo. En la actualidad, un elemento básico de algunas políticas, como son las sanitarias, medioambientales, de prevención de accidentes, laborales o de tráfico, y otras semejantes, es el componente educativo. Una educación preventiva es, en muchos ámbitos, terreno común en el que han de trabajar las administraciones educativas y otras administraciones.

2.2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y COMPENSACIÓN DE LAS DESIGUALDADES

La reflexión en torno a la calidad de la enseñanza no puede en ningún caso plantearse al margen de las relaciones entre calidad e igualdad de oportunidades. En último término, la preocupación de la Administración educativa por la calidad tiene como objetivo, tal y como se recoge en las conclusiones de la última reunión de los ministros de educación de la OCDE, alcanzar “una educación de calidad *para todos*”.



Una educación de calidad para todos significa que es necesario dar prioridad a aquellos que se incorporan al sistema educativo en una situación de desventaja por razones que remiten a características bien personales, bien sociales o culturales. Los centros en los que se escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales, o que pertenecen a minorías étnicas o culturales, así como los centros situados en zonas rurales o zonas de un entorno social deprimido, son instituciones educativas que necesitan una atención prioritaria por parte de la Administración.

Es bien sabido que las actuaciones que el sistema educativo lleva a cabo no pueden compensar las desigualdades de origen social y económico en términos absolutos. No obstante, es igualmente incuestionable en este momento el papel decisivo que la educación tiene en la reducción progresiva de estas diferencias. La importancia de los niveles de estudio en la incorporación al mundo del trabajo es cada vez mayor. Es más, actualmente empieza a no ser suficiente la formación inicial debido a los cambios tan acelerados que se producen en el mundo laboral. En este sentido la igualdad de oportunidades supone hacer hincapié en procesos de educación permanente que permitan reincorporar al sistema a aquellas personas que lo hayan abandonado prematuramente, y actualizar la formación de aquellas otras que puedan necesitarlo.

Existe el riesgo de justificar las diferencias educativas aludiendo a la imposibilidad de modificar las desigualdades sociales, cuando la realidad pone de manifiesto la incidencia del sistema educativo tanto para superar estas desigualdades como, por desgracia, para aumentarlas. El principio de igualdad de oportunidades no significa elaborar una respuesta educativa idéntica para todos los alumnos, sino adaptarla a las condiciones de las personas y grupos sociales que participan en el sistema educativo para que todos tengan posibilidades reales de utilizarlo.

Es necesario tener en cuenta que esta incidencia resulta mucho más eficaz cuando las actuaciones de la Administración están previstas como tendencia general del sistema en vez de plantearse a través de actuaciones especiales y marginales. Es preciso conso-



lidar dentro de la política educativa la planificación diversificada de los recursos en función de todo lo anteriormente dicho. El principio de igualdad de oportunidades ante la educación debe ser, en este sentido, una línea vertebradora de las reformas educativas y no verse relegado a un capítulo de medidas especiales.

Por otra parte, y en consonancia con el punto de vista general adoptado en relación a la importancia de los centros como unidad del sistema en la cual toman cuerpo las iniciativas de calidad establecidas por la Administración, las prioridades que se deben establecer para estos colectivos más desfavorecidos no deben dirigirse a los individuos aislados sino a los colegios e institutos en los que se encuentran escolarizados. Únicamente cuando el conjunto de la institución planifica los procesos educativos teniendo en cuenta la diversidad del alumnado con el que trabaja y sus peculiaridades pueden resultar eficaces las medidas adoptadas.

El planteamiento de educación compensatoria que presidió el Real Decreto de mayo de 1983 respondía ya a esta concepción igualitaria. El desarrollo de este decreto tuvo, sin embargo, como limitación la frecuente creación de una red paralela al sistema como fórmula de intervención, que, no obstante, fue mostrando en la práctica una tendencia progresiva hacia la coordinación e incorporación a los centros ordinarios y al ordenamiento general.

Esta tendencia se vio consolidada en la LOGSE que, en su concepción general y en especial en el Título V, asume como algo inherente al sistema educativo “evitar las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole”. La experiencia de estos últimos años ha puesto de manifiesto el avance que esta política de discriminación positiva ha venido produciendo en relación a estos colectivos más desfavorecidos.

LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

La escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales ha experimentado una de las transformaciones

más significativas a partir de la puesta en marcha del programa de integración en el año 1985. La evolución de este programa, tal y como se refleja en los cuadros siguientes, ha permitido incorporarse a una situación escolar más normalizada a un elevadísimo número de alumnos y alumnas.

Educación infantil y primaria. Integración

Curso	Centros	Alumnos	Profesores de Apoyo ²
1985-86	138	1.992	332
1986-87	274	3.486	581
1987-88	362	5.454	909
1988-89	438	6.434	1.079
1989-90	593	7.388	1.213
1990-91	722	8.026	1.326
1991-92 ¹	1.638	20.158	2.200
1992-93	1.776	22.161	3.219
1993-94	2.088	23.171	3.361

Educación secundaria. Integración

Curso	Centros	Alumnos	Profesores de Apoyo ³
1990-91	39	314	74
1991-92	140	507	85
1992-93	255	796	118
1993-94	273	1.184	180

¹ El fuerte incremento del número de centros de integración, profesores y alumnos que se puede observar a partir de este curso es debido a la transformación de las aulas de educación especial en recursos de apoyo a los centros donde están ubicadas, pasando estos centros a ser considerados de integración.

² Profesores de las especialidades de Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje que atienden exclusivamente a los alumnos con necesidades educativas especiales.

³ En los centros de educación secundaria, los departamentos de orientación asumen la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales. Además, en algunos centros existen profesores de apoyo de las especialidades mencionadas anteriormente integrados en dichos departamentos. Las cifras que se dan en esta columna corresponden exclusivamente a estos profesores.



La prolongación de la enseñanza obligatoria a partir de la nueva etapa de educación secundaria está suponiendo la incorporación de estos alumnos a los institutos. En este momento el número de alumnos integrados en la educación secundaria es reducido debido a que todavía son escasos los centros que anticipan estas nuevas enseñanzas. En el futuro esta oferta educativa será mucho más amplia.

La integración en centros ordinarios de aquellos alumnos cuyas necesidades pueden encontrar respuesta adecuada en este contexto escolar es sin duda un avance fundamental para las posibilidades de desarrollo personal de este colectivo y para su inserción en la sociedad. Pero, tan importante como esto resultan las transformaciones que se han producido en los centros en los cuales están escolarizados estos alumnos. El cambio de mentalidad que se ha producido entre el conjunto de la comunidad educativa acerca del respeto y la valoración de la diversidad de las personas es un avance social que trasciende los límites escolares.

El reto fundamental en este momento consiste en dar continuidad a esta política de integración a través de la incorporación de estos alumnos y alumnas a la formación profesional y, en aquellos casos en los que es posible, al bachillerato. Se trata en último término de favorecer en este colectivo, al igual que en el resto del alumnado, su inserción social y laboral en aquellos puestos de trabajo que se adecuen a sus características.

Ya se han empezado a poner en marcha las medidas necesarias para conseguir este objetivo a través de programas de formación profesional adaptados o diseñados específicamente para estos alumnos. Por otra parte, los recursos personales incorporados a los institutos de secundaria a través de los departamentos de orientación están facilitando su escolarización en esta etapa educativa. Sin embargo, queda todavía mucho camino por recorrer y es preciso reflexionar acerca de las actuaciones concretas que pueden permitir a estos alumnos el acceso al currículo en el régimen de mayor integración posible.

LA ESCOLARIZACIÓN DE ALUMNOS DE MINORÍAS ÉTNICAS Y CULTURALES

Uno de los factores que provocan una situación de desventaja en algunos colectivos es su pertenencia a una cultura distinta cuando ésta es más o menos distante de los valores culturales vigentes en el sistema educativo en el que se integran. La incorporación debe hacerse desde un marco de respeto mutuo entre las culturas tal y como se propone desde la perspectiva de la educación intercultural.

En las sociedades actuales, la llegada de individuos de países menos desarrollados a los países que poseen economías avanzadas es una realidad cada vez más acentuada, que está teniendo importantes repercusiones en el sistema educativo. Por otra parte, hay que tener en cuenta también las minorías culturales que forman parte de la sociedad española desde hace largo tiempo. En todo proceso de intercambio cultural existe un conflicto producido por el componente etnocéntrico que poseen todas las culturas. Las instituciones escolares, y la sociedad en general, no pueden plantearse asimilar unas culturas a otras, sino que es preciso resolver ese conflicto desde un proceso de aculturación recíproca. Es necesario que se produzca un intercambio enriquecedor para todos los alumnos y alumnas basado en la aceptación y valoración cultural mutua, con el fin de evitar respuestas racistas y xenófobas.

La educación intercultural, entendida como la formación de un ciudadano en el conocimiento, comprensión y respeto de las diversas culturas de la sociedad en la que vive, es, por lo tanto, la respuesta más adecuada que el sistema educativo puede ofrecer no solamente a los colectivos de minorías étnicas o culturales sino al conjunto del alumnado, ya que es un aspecto que debe formar parte de la educación de cualquier alumno o alumna. La educación intercultural no es pues una modalidad especial de educación propia de los centros escolares que escolarizan este tipo de alumnos, sino una cualidad deseable y una necesidad de todo centro escolar. Es la educación que se debe promover para los alumnos en la actual sociedad multicultural.



En este momento el énfasis del Ministerio de Educación y Ciencia se centra en favorecer la reflexión en el conjunto del centro escolar y de la comunidad educativa acerca de la respuesta concreta que cada institución escolar va a planificar. Y, en este sentido, los recursos de profesorado que se envían a los centros que escolarizan este tipo de alumnos deben integrarse en el trabajo común del equipo docente y colaborar en las actuaciones generales de atención a la diversidad.

Dentro de estas medidas es muy importante tener en cuenta el problema de la lengua en los casos en los que la diferencia no es sólo cultural sino lingüística. La lengua es un factor de igualdad fundamental en tanto en cuanto supone un requisito de acceso al currículo. Resulta pues imprescindible el apoyo que debe prestarse a estos alumnos en los momentos iniciales de su incorporación al centro hasta que consigan un dominio adecuado de la lengua de aprendizaje, y las vías de formación sobre este aspecto para el profesorado responsable de su enseñanza.

LOS CENTROS DE ZONAS SOCIALMENTE DESFAVORECIDAS

Determinados alumnos se encuentran en situación de desventaja respecto al resto del alumnado no por una deficiencia física o psíquica, o por su origen cultural, sino por su pertenencia a grupos sociales deprimidos socio-económicamente. Hay ocasiones en las que a esta situación socioeconómica se le añade la pertenencia a una minoría étnica o cultural con lo que se agrava la situación de desventaja. Como es lógico, dadas las relaciones de escolarización y territorialidad, estos colectivos se agrupan normalmente en un mismo centro o zona escolar, que suele coincidir con la periferia de los grandes núcleos urbanos y el casco viejo de las ciudades.

Las dificultades escolares que presentan los alumnos de estos grupos sociales no se pueden explicar por características individuales y el riesgo de una interpretación de esta natu-

raleza radica en planificar de manera inadecuada la respuesta educativa. No hay que olvidar que el origen de la desventaja se encuentra en su pertenencia al grupo social desfavorecido, aunque finalmente esto se concrete en rasgos personales. Entre estos rasgos que repercuten negativamente en su proceso educativo son especialmente relevantes los que se refieren a la carencia de hábitos de comportamiento y de esquemas de conocimiento previos para enfrentarse con las actividades escolares, así como la frecuente incomprensión de las normas y objetivos educativos. Estas características, unidas en ocasiones a la falta de motivación, la baja autoestima y la ausencia de expectativas, así como a la escasa posibilidad de apoyo familiar en las tareas escolares, puede producir un absentismo frecuente y un abandono escolar prematuro.

Como respuesta a esta situación, y a partir del Real Decreto de Educación Compensatoria del año 1983, se pusieron en marcha medidas de compensación a través de proyectos para el desarrollo de aptitudes y aprendizajes básicos en preescolar, ciclo inicial y ciclo medio, así como proyectos para la atención a grupos de alumnos de ciclo superior, basados en la incorporación de talleres polivalentes de carácter preprofesional. Se organizaron igualmente programas de aulas ocupacionales dirigidos a los jóvenes que fracasaban en la escuela y la abandonaban incluso antes de cumplir los catorce años y que no tenían posibilidades ni en el sistema educativo ni en el mundo laboral.

La incidencia positiva de estos programas es incuestionable y supuso una importante disminución del porcentaje de alumnos que abandonaban la escuela o no lograban proseguir sus estudios en enseñanzas medias. Estos proyectos contribuyeron también a facilitar su iniciación en el campo profesional. No obstante, y a partir de la aprobación de la LOGSE, han sido sustituidos por los recursos de atención a la diversidad propios de cada etapa educativa previstos con carácter ordinario para el conjunto de los centros. En este sentido uno



de los avances más relevantes es el que se refiere al incremento y la reorganización de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica, así como a la creación de los departamentos de orientación en los institutos de secundaria.

Por otra parte, los programas de garantía social han retomado con una estructura mucho más potente y generalizada la línea de trabajo con alumnos que abandonan el sistema educativo antes de haber obtenido una titulación que les permita proseguir sus estudios o incorporarse al mundo del trabajo con una cualificación laboral adecuada.

LOS CENTROS DE ZONAS RURALES

Los alumnos escolarizados en centros situados en zonas rurales se enfrentan también a una serie de desventajas debido a la ausencia de algunos de los servicios de los que se disfruta en los núcleos urbanos y a las dificultades de comunicación que en muchas ocasiones existen en estas localidades. La evolución del mundo rural ha llevado en muchos casos a un empobrecimiento de estas zonas, que inevitablemente tiene una repercusión en el ámbito educativo.

En las escuelas rurales, especialmente en las unitarias, se concentran una serie de circunstancias que hacen más difícil la oferta educativa. Entre ellas cabe destacar la alta movilidad del profesorado y el efecto negativo que sobre él produce el aislamiento humano y profesional. Por otra parte, este aislamiento repercute también sobre el alumnado, que encuentra dificultades en el campo de las relaciones sociales debido a la escasez de compañeros de edades semejantes y que difícilmente puede entrar en contacto con situaciones socialmente diversas. A esto hay que añadir que, en ocasiones, existe una cierta carencia de infraestructura y de materiales didácticos adaptados al contexto rural.

A partir del Real Decreto de educación compensatoria de 1983 esta situación cambió sensiblemente debido a la aportación de recursos para construcciones, mejoras y acondicio-

namiento de escuelas así como para equipamiento y materiales didácticos. La creación de los centros de recursos supuso una ayuda muy importante como vía de formación y apoyo a través del trabajo en equipo con el profesorado de las escuelas, como lugar de encuentro y como agente dinamizador de la zona en general. Por otra parte, los centros de recursos han permitido mejorar la escolarización de los alumnos y alumnas de estos centros a través del trabajo especializado de algunos de los profesores que formaban parte de su plantilla. También se crearon los Centros Rurales de Innovación Educativa como otra forma de entender el apoyo a la escuela rural en su conjunto. Asimismo, la definición de “puestos de difícil desempeño” ha cumplido una función importante para la incenti-
vación del profesorado

Las actuaciones de “Preescolar en Casa” que se desarrollaron en numerosas provincias han significado asimismo una compensación hacia el sistema que, por su propia organización, no podía atender a los niños pequeños que vivían en localidades sin escuela.

La aplicación de la LOGSE da continuidad a estas líneas de actuación e incorpora una nueva medida a través de la generalización del modelo de colegios rurales agrupados como la estructura en general más adecuada para organizar la escolarización en la zona rural. Este tipo de centro se adapta convenientemente a las necesidades de las zonas rurales con pequeños núcleos de población, al permitir que los alumnos permanezcan en sus localidades de origen, evitando el desarraigo y disminuyendo el transporte escolar. Además esta organización escolar permite impartir las enseñanzas especializadas que la LOGSE establece mediante profesores itinerantes.

Todas estas medidas han supuesto un gran avance dentro la finalidad de asegurar la igualdad de oportunidades del alumnado de centros rurales. No obstante, es necesario afrontar otra serie de actuaciones que consoliden las líneas abiertas en este momento.



PROPUESTAS RELATIVAS A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El Ministerio de Educación y Ciencia mantiene como uno de sus principios más firmes y estables que no es posible una educación de calidad si no lo es, al mismo tiempo, para todos los alumnos. Por ello va a prestar una atención prioritaria a la oferta educativa que se orienta a atender a los alumnos con necesidades educativas especiales, o que pertenecen a minorías étnicas o culturales, o que viven en áreas rurales o en zonas socialmente desfavorecidas.

La primera actuación pretende garantizar un puesto escolar en la etapa de educación infantil, con el fin de que la intervención educativa temprana favorezca el desarrollo y el aprendizaje posterior de estos alumnos. Al término de la educación obligatoria es igualmente necesario asegurar una oferta suficiente, en bachillerato y formación profesional, que les facilite proseguir su formación.

La segunda actuación prioritaria pretende dotar a los centros que atienden a estos alumnos de mayores recursos humanos y materiales. En los casos en los que no se trata de centros aislados sino de zonas más amplias, puede resultar más adecuado planificar la intervención de la Administración educativa a partir de la consideración de "zonas de actuación educativa preferente", y organizar las medidas para el conjunto de la zona. Para que estas actuaciones sean más viables y para aumentar la estabilidad de los equipos docentes se adoptarán también medidas que favorezcan la formación del profesorado de estos centros y sus perspectivas profesionales. Se progresará asimismo en la autonomía de estos centros y en la flexibilidad de organización que sus peculiaridades reclaman.

Finalmente es necesario complementar las necesidades relativas a los alumnos con actuaciones más generales dirigidas al entorno familiar. Estas actuaciones sobrepasan en

muchos casos las posibilidades de los centros escolares. Sin embargo esto puede abordarse en parte a través de las tareas de orientación y tutoría. En ocasiones la intervención educativa debe contemplar la coordinación con otras instituciones sociales.

2.3. AUTONOMÍA Y ORGANIZACIÓN DE LOS CENTROS

La amplia gama de factores que, desde diferentes niveles y planos del sistema educativo, inciden directa o indirectamente sobre la calidad de la enseñanza confluyen finalmente en los centros docentes, condicionando la naturaleza y características de su oferta educativa y el tipo de actividades de enseñanza y aprendizaje que en ellos desarrollan los profesores y los alumnos. Es asimismo en los centros docentes donde cabe buscar los indicadores más relevantes de la calidad de la enseñanza, tanto en lo que concierne a la capacidad del sistema educativo para promover el aprendizaje, el desarrollo personal y la socialización del alumnado, como en lo que respecta al ejercicio profesional de la docencia (grado de satisfacción del profesorado, sentimiento de eficacia en el ejercicio de sus funciones, implicación y compromiso con el trabajo, participación en actividades de formación y de desarrollo profesional, etc.).

La investigación educativa reciente ha puesto de relieve que, incluso en los sistemas educativos altamente centralizados y con planteamientos uniformizadores, los centros educativos acaban configurándose como instituciones internamente diferenciadas: a partir de una misma regulación normativa, en los centros educativos se ponen en marcha a menudo dinámicas de funcionamiento que pueden desembocar en profundas diferencias organizativas. Y lo que es más importante, ha puesto de relieve que estas diferencias están estrechamente relacionadas con la mayor o menor calidad de



la enseñanza que desde ellos se imparte, es decir, con su capacidad para promover el desarrollo y la socialización del alumnado y para ofrecer al profesorado un contexto satisfactorio y estimulante para el ejercicio de su labor profesional.

ORGANIZACIÓN DE LOS CENTROS

La organización de los centros docentes constituye pues un factor mediador de suma importancia entre, por una parte, las medidas de diversa naturaleza encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza —medidas legales, de recursos humanos, económicos y materiales— y por otra, los resultados finalmente obtenidos. En tanto que factor mediador, la organización de los centros no es independiente, por supuesto, de las estructuras educativas, institucionales y sociales que los enmarcan, ni tampoco de las características de sus miembros, pero además responde a una dinámica propia que debe ser objeto de particular atención en el diseño de un amplio abanico de medidas, como el que se presenta en este documento.

Ahora bien, la organización de los centros docentes es una realidad compleja en cuya configuración intervienen múltiples aspectos que cabe agrupar en, por lo menos, tres grandes apartados.

En primer lugar, los aspectos relacionados con la organización del gobierno y la administración de la institución; en este apartado se incluyen, por ejemplo, las cuestiones relativas a la dirección, a los órganos unipersonales y colegiados de gobierno, al control sobre la admisión del alumnado, a la gestión económica, administrativa y de recursos humanos, a la participación de los diferentes sectores —profesorado, alumnado y padres— en el funcionamiento del centro, a las finalidades educativas explícitas y a las creencias y valores subyacentes.

En segundo lugar, los aspectos relacionados con la organización del trabajo académico que llevan a cabo los profesores

y los alumnos; en este capítulo se incluyen, entre otras, las cuestiones que se refieren a la oferta educativa concreta del centro, a la configuración de equipos docentes mediante la adopción de unas determinadas formas organizativas —equipos de ciclo, departamentos— y a la organización del currículo y de las actividades académicas de los alumnos.

En tercer y último lugar, los aspectos relacionados con la organización social del centro, capítulo en el que se incluyen cuestiones tales como la existencia de mecanismos colegiados y cooperativos para abordar los problemas y la toma de decisiones, y la existencia de relaciones personales positivas entre los profesores, entre los alumnos y entre unos y otros.

AUTONOMÍA DE LOS CENTROS Y CRITERIOS DE CALIDAD

Sin embargo, más allá de esta somera enumeración de los diferentes aspectos implicados en la organización de los centros docentes, lo que interesa subrayar aquí es su interconexión y, sobre todo, el hecho de que cualquier intento de incidir sobre ella debe atender de forma simultánea y coordinada las tres dimensiones mencionadas. Buena prueba de ello es el hecho de que los centros educativos que ofrecen una enseñanza de mayor calidad presentan una serie de rasgos o características que afectan tanto a la organización administrativa y de gobierno como a la organización académica y social. Así, por ejemplo, son centros en los que existe una estructura de gobierno y un liderazgo pedagógico asumidos y compatibles con el funcionamiento de mecanismos colegiados y participativos de gestión y de decisión; en los que se da un alto grado de estabilidad del profesorado; en los que la oferta educativa, el currículo y el trabajo académico de los alumnos es el resultado de una planificación minuciosa y coordinada; en los que existe un clima de buenas relaciones personales entre el pro-



fesorado sobre la base de un Proyecto educativo y curricular compartido; en los que el nivel de implicación y apoyo de los padres es elevado; y, en suma, en los que hay un compromiso común de profesores, alumnos y padres con una serie de valores, metas y normas que configuran el clima o cultura peculiar del centro, le confieren su identidad y generan en todos sus miembros un fuerte sentimiento de pertenencia.

El factor común que subyace a esta serie de características, o mejor dicho, que posibilita su presencia, es que se trata de centros con una capacidad de decisión elevada, es decir, centros que gozan de un grado considerable de autonomía institucional para gestionar sus recursos humanos y materiales, para desarrollar el currículo y para favorecer las relaciones sociales entre sus miembros. Sin una auténtica autonomía institucional es altamente improbable que se llegue a alcanzar en los centros educativos esta asunción de valores, metas y normas que constituye quizás la característica más destacable de todas las señaladas, puesto que sintetiza e integra las restantes. La decisión de reconocer a los centros un mayor grado de autonomía institucional aparece así como uno de los principios rectores que han de presidir las medidas encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza.

Sin embargo, es preciso plantear el tema de la autonomía en sus justos términos. Para empezar, la autonomía no debe ser entendida como un fin, sino más bien como un medio. El objetivo último es realizar un avance significativo en la dirección de mejorar la calidad de la enseñanza y, en este sentido, dotar a los centros de un mayor grado de autonomía es únicamente un camino que, con toda certeza, conviene elegir.

Ahora bien, si la autonomía es una condición necesaria, no es en absoluto suficiente para alcanzar el objetivo que se persigue. Incluso desde una perspectiva estrictamente de organización, lo importante no es tanto la autonomía como



el uso que se haga de ella. Un mayor grado de autonomía de los centros no se traduce mecánica y necesariamente en una mejor organización, una mejor gestión y una mayor calidad de la enseñanza. O para decirlo en términos positivos, lo importante es que, gracias a un mayor grado de autonomía institucional, los centros puedan disponer de un margen de maniobra más amplio para elaborar proyectos educativos y curriculares compartidos y asumidos por todos sus miembros; y, por supuesto, para llevarlos a la práctica mediante la adopción de formas organizativas —en la triple vertiente administrativa y de gobierno, académica y social— susceptibles de promover el aprendizaje, el desarrollo y la socialización de los alumnos, así como de crear contextos más satisfactorios y estimulantes para el ejercicio profesional de la docencia. Este mayor grado de autonomía debe permitir a los centros docentes abrirse a su entorno, adaptar sus enseñanzas a las características sociales y culturales del lugar en el que el centro está situado y realizar una oferta educativa más completa y variada.

Por último, y en parte como consecuencia de lo anterior, las medidas dirigidas a aumentar la autonomía de los centros deben ir en paralelo con la puesta en marcha de mecanismos que garanticen una mayor participación y corresponsabilidad de los diferentes sectores —profesores, padres y alumnos— y un mayor control social sobre su funcionamiento. La participación de la comunidad educativa constituye un factor de equilibrio en el desarrollo de la autonomía. De la misma forma, la colaboración de las administraciones locales es una garantía para conseguir una mayor vinculación del centro educativo con su entorno social y cultural.

SITUACIÓN ACTUAL

En un sistema educativo centralizado, como ha sido tradicionalmente el sistema educativo español, la autonomía de los centros docentes ha sido, y continúa siendo en buena medi-



da, más bien escasa. En la década de los ochenta, se han producido sin embargo algunos avances significativos en esta dirección y se ha ido concediendo una creciente autonomía a los centros para gestionar sus recursos, principalmente los económicos. Los centros han ido adquiriendo en el transcurso de estos últimos años una apreciable capacidad de decisión en el uso de los fondos asignados correspondientes al capítulo de gastos corrientes, al tiempo que se han autorizado, con ciertas limitaciones, otras fuentes de financiación distintas a las de los presupuestos generales del Estado. Por otra parte, las decisiones relativas a la elaboración del presupuesto, la realización del gasto y su justificación han sido encomendadas al Consejo Escolar, y su ejecución material al equipo directivo, lo cual ha permitido una agilización muy notable de la organización y gestión económica de los centros.

Otros aspectos importantes de la organización administrativa y de gobierno siguen estando, no obstante, fuera del alcance de la capacidad de decisión de los centros. Dejando al margen las cuestiones relativas a la dirección y a los órganos unipersonales y colegiados de gobierno, que presentan una problemática especial y que son objeto de análisis y de propuestas específicas en otro capítulo de este documento, las decisiones relativas a la gestión del personal se han desarrollado aún de forma insuficiente. En lo que concierne a este aspecto de la organización, el sistema actual no facilita formas de gestión más autónomas.

La tendencia hacia una mayor autonomía institucional de los centros educativos ha recibido un nuevo y definitivo impulso con la promulgación de la LOGSE, que ha abierto en este sentido nuevas e interesantes posibilidades. En efecto, esta Ley consagra los principios de “la autonomía pedagógica de los centros dentro de los límites establecidos por las leyes” y de “la actividad investigadora de los profesores a partir de su práctica docente” (art. 2.3, punto f); establece que “los centros docentes completarán y desarrollarán el currículo de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades de enseñanza en el marco de su progra-

mación docente” (art. 57.4); y fija que “los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos por las leyes” (art. 58.2)

En esta misma línea, los planes anuales de formación permanente del profesorado contemplan la formación en el propio centro como una de las modalidades formativas que pueden ser más fructíferas y satisfactorias para el desarrollo profesional de los docentes, al tiempo que confieren a los centros un amplio margen de iniciativa para la organización de las actividades correspondientes. La buena acogida y aceptación de esta modalidad de formación subrayan la importancia de proseguir los esfuerzos dirigidos a encontrar fórmulas que den a los centros una mayor capacidad para organizar sus propios proyectos de formación.

PROPUESTAS EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS

Estas consideraciones ponen de relieve la enorme importancia que puede tener el desarrollo de la autonomía de los centros para mejorar su funcionamiento y conseguir que realicen una oferta educativa más completa y satisfactoria. Para ello, y de acuerdo con las reflexiones realizadas, parece oportuno adoptar un conjunto de medidas específicas dirigidas a favorecer la organización de los centros en los diversos aspectos a los que se ha hecho mención anteriormente.

En primer lugar, es necesario incrementar la autonomía de gestión económica y administrativa de los centros con el fin de conseguir una mayor ajuste entre, por una parte, sus instalaciones y dotación, y por otra, las necesidades derivadas de su Proyecto educativo, así como potenciar la autonomía de los centros en la gestión de personal mediante la atribución de mayores competencias en esta materia a la dirección.



Es preciso igualmente ampliar la capacidad de decisión de los centros para definir su oferta educativa y para adoptar formas de organización ajustadas a las características de la mismas, al tiempo que reforzar, ampliar y mejorar las condiciones de utilización de los recursos disponibles —de formación, de asesoramiento y apoyo, curriculares y didácticos— para que los centros puedan acometer con garantías de éxito las responsabilidades derivadas de una mayor autonomía curricular.

Por último, la Administración debería poner en marcha medidas para favorecer la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa, e impulsar la colaboración de las administraciones locales, para asegurar una mayor relación entre el centro educativo y su entorno social y cultural.

Hay que señalar, por otra parte, que la autonomía de los centros es un proceso que debe alcanzarse progresivamente y que, en último término, depende de la voluntad del centro de ejercerla. De nada servirían las medidas que la Administración pudiera tomar si los centros no coincidieran en esta misma concepción educativa y, en consecuencia, estuvieran dispuestos a vertebrar su organización de acuerdo con los principios que ello conlleva. Por otra parte, desde el convencimiento de la singularidad de cada centro, no tendría sentido concretar esta mayor autonomía de igual modo en todos los casos.

La Administración educativa debe ser sensible a este hecho y favorecer mayores cotas de autonomía en aquellos centros que la van asumiendo responsablemente y que presentan proyectos específicos. Este planteamiento pudiera conducir a que la Administración y los centros educativos interesados llegaran a acuerdos concretos para el desarrollo y el ejercicio de la autonomía. Esta relación establecida entre el centro y la Administración, a modo de contrato, favorecería un marco de actuación conjunta más responsable y más comprometida.

2.4. DIRECCIÓN Y GOBIERNO DE LOS CENTROS

LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y LA CALIDAD

La función directiva es reconocida por la LOGSE como uno de los factores que favorecen la calidad y mejora de la enseñanza. En este reconocimiento coinciden la mayoría de las investigaciones, informes y estudios realizados, así como los propios documentos oficiales de buena parte de los países desarrollados.

No es sencillo delimitar con exactitud la responsabilidad que corresponde a la dirección de los centros en la consecución de una enseñanza de calidad, pero ello no ha impedido a los responsables de la educación de los distintos países realizar en los últimos años considerables esfuerzos por conseguir un mejor funcionamiento de las direcciones escolares.

La dirección debe proporcionar al centro una mejor utilización de los recursos materiales, una buena organización del trabajo de los profesores y una adecuada distribución del horario de los alumnos. Estos aspectos relativos a la gestión administrativa y técnica son decisivos pero, seguramente, son tan importantes, y a menudo más determinantes, aquellos que tienen que ver con la orientación pedagógica que adopte el conjunto del centro y el establecimiento de un Proyecto educativo, o con las relaciones personales o colectivas entre profesores, alumnos y padres, el clima favorable al aprendizaje y el ambiente satisfactorio de trabajo. Es indudable que si en cada uno de estos ámbitos se produce una actuación y un funcionamiento positivos, y en ello la dirección adquiere una importante responsabilidad, el resultado es un centro que puede alcanzar más adecuadamente los objetivos que se plantea.

Ahora bien, si el consenso acerca de la importancia de una buena dirección y gestión es muy generalizado, son diversas las fórmulas utilizadas en cada país para organizar y ejercer



esa dirección. Las diferencias más destacadas se encuentran, en primer lugar, al considerar cómo debe ser la dirección. Las variantes son muchas y van desde un director designado por las autoridades centrales, que reúne importantes requisitos y gran experiencia, a direcciones colegiadas que comparten el poder decisorio con consejos locales o del propio centro, directores elegidos por los profesores o por el conjunto de la comunidad educativa, o directores designados por las autoridades locales.

En la mayoría de los casos, los directores asumen la presidencia de los órganos de gobierno y la representación del centro, realizan la gestión administrativa y económica, establecen la organización escolar, y deben dinamizar las relaciones entre escuela y comunidad. Sin embargo, son importantes las diferencias entre los distintos modelos de dirección en la delegación de las responsabilidades relativas a los objetivos pedagógicos y educativos, al control de las aptitudes y conocimientos de los alumnos, a la formación y la evaluación del profesorado y a la dirección de personal.

Todos los modelos de dirección pretenden contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza, pero la adopción final de un modelo u otro depende, además de las consideraciones relativas a la calidad, de otras circunstancias, como que el sistema educativo sea fuertemente centralizado o descentralizado y, en ambos casos, que se otorgue amplia autonomía a los centros o que la capacidad de decisión recaiga principalmente en las autoridades centrales, autonómicas o locales. A su vez, puede darse una elevada participación de la comunidad educativa acompañada de una considerable capacidad de decisión en la organización y dirección del centro, o puede tener dicha participación un carácter predominantemente consultivo.

El modelo de dirección adoptado en cada caso, en atención a las complejas circunstancias reseñadas, es susceptible de continuos y progresivos retoques que permitan aproxi-

marse a los objetivos de calidad establecidos. De hecho, no funciona en la práctica ningún modelo estrictamente puro, de modo que el más centralizado permite una cierta autonomía de los centros, y en el que disfruta de una mayor autonomía las autoridades locales, autonómicas y centrales siempre conservan importantes responsabilidades.

A la postre, si se trata de conseguir centros plurales, participativos y eficaces, en los que se conjuguen adecuadamente los intereses de alumnos, profesores y padres con los objetivos educativos establecidos, es necesaria una actuación permanente que fomente las virtudes del modelo de dirección adoptado y disminuya en la medida de lo posible los obstáculos que éste pueda oponer a la consecución de una mejora progresiva de la calidad de la enseñanza.

EL MODELO DE DIRECCIÓN EN ESPAÑA

El modelo de dirección español ha sido establecido por la LODE en 1985 y en él se opta decididamente por la descentralización, la autonomía y la participación democrática de profesores, alumnos y padres en la gestión de los centros, a través de los Consejos Escolares. La LODE encomienda la elección del Director y del equipo directivo al Consejo Escolar. Asimismo, la Ley 12/1987, de 2 de julio, ha concedido a los centros una considerable autonomía de gestión de los recursos económicos que se les encomiendan.

La LOGSE ha completado la autonomía de los centros, trasladándoles una importante capacidad de decisión en los asuntos docentes y encomendando las responsabilidades correspondientes a los órganos de gobierno y de coordinación didáctica colegiados y unipersonales. La implantación de la LOGSE hace necesario revisar las funciones de dichos órganos de gobierno, el papel de los equipos de dirección y, particularmente, del Director, como consecuencia de las nuevas tareas que se les asignan. Esta revisión se ha emprendido ya con los recientes Reglamentos



Orgánicos de los centros que desarrollan y ajustan los aspectos docentes establecidos por la LOGSE a las funciones y responsabilidades otorgadas por la LODE a los órganos de gobierno.

Los Reglamentos prevén una adecuación de la composición de los Consejos Escolares a los nuevos centros y las nuevas enseñanzas establecidas por la LOGSE. Así, se refuerza la presencia de los padres en los Consejos Escolares de escuelas y colegios, al tiempo que se considera su tamaño para definir la composición y el número de miembros del Consejo Escolar, más acordes con sus necesidades y funcionamiento. En los institutos se aumenta la participación de los alumnos a fin de garantizar en las deliberaciones del Consejo un conocimiento más directo de sus necesidades, intereses e inquietudes.

En los aspectos pedagógicos, el Claustro de profesores ha recuperado su protagonismo. Su papel en la elaboración y aprobación de los proyectos curriculares, que vertebran la actividad educativa del centro, es decisivo, y requiere del profesorado la máxima participación.

LAS NUEVAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

En los nuevos Reglamentos se han adjudicado nuevas funciones al Claustro y al Consejo Escolar. En concreto, corresponde a éste la aprobación del Proyecto educativo del centro y de la Programación general anual, mientras corresponde al Claustro aprobar y evaluar los proyectos curriculares de etapa y sus modificaciones y elevar propuestas para la elaboración del Proyecto educativo del centro y de la Programación general anual, cuyos aspectos docentes son de su entera competencia.

Para que los proyectos educativo y curricular no se conviertan en un requisito burocrático más e informen verdade-

ramente la vida del centro se hace necesaria la dinamización de ambos órganos colegiados, de modo que se puedan superar las dificultades que se describen más adelante. En esta dinamización desempeña un papel muy importante la labor del Director y de los equipos directivos, y su capacidad de hacer propuestas innovadoras, estimular el trabajo en equipo y organizar y coordinar la actividad pedagógica contando con la participación activa de todos los sectores.

Se encomienda al Director, como máximo responsable de la dirección y coordinación de todas las actividades del centro, la elaboración, junto con el equipo directivo, de la propuesta de Proyecto educativo y de la Programación general anual, para su aprobación por el Consejo Escolar, y la dirección del proceso de elaboración de los proyectos curriculares de cada etapa educativa.

La elaboración del Proyecto educativo es de crucial importancia para la determinación del carácter del centro, de sus objetivos y de su propia estructura y funcionamiento interno al incluir el Reglamento de Régimen Interior, así como las relaciones del centro con el entorno, permitiendo la más amplia participación de los diversos sectores implicados en la educación y asegurando, asimismo, los mecanismos de coordinación con los servicios sociales, culturales y educativos del municipio. De la capacidad de los directores para liderar este proyecto, de tomar la iniciativa, de facilitar la participación de los diversos sectores e incluso de hacer de “mediadores” en caso de conflictos depende, en buena medida, el éxito de su puesta en marcha y ejecución.

La dirección tiene que asumir también una importante responsabilidad de coordinación docente en la elaboración de los proyectos curriculares de cada etapa. La aprobación de dichos proyectos corresponde al Claustro de profesores, así como las revisiones o modificaciones de los mismos que pudieran producirse. La coordinación de los proyectos curriculares recae en un nuevo órgano, la Comisión de coordinación pedagógica, compuesta por el Director, que la preside, el Jefe de



estudios y los coordinadores de ciclo, en la educación infantil y primaria, y los jefes de los departamentos, en secundaria. La función del Director aparece aquí como la de un “coordinador de coordinadores” y entra de lleno en el terreno de la planificación y la organización de la actividad pedagógica del centro, así como en su evaluación. Es, en consecuencia, una importante y compleja responsabilidad.

Por último, el Director es responsable, junto con el resto del equipo directivo, de la elaboración de la Programación general anual, que comprende la memoria administrativa, el horario general del centro, de los alumnos y de los profesores, el Proyecto educativo y los proyectos curriculares y la planificación de las actividades complementarias y extraescolares.

En los institutos, el nuevo Reglamento Orgánico prevé una serie de cambios que afectan al resto de los cargos directivos y a la distribución de sus funciones. El cargo de Vicedirector desaparece y las principales funciones que venía ejerciendo son asumidas por el Jefe de departamento de actividades complementarias y extraescolares. Se ha previsto, igualmente, la supresión de la figura del Vicesecretario y la sustitución del Secretario por el Administrador, en los centros más grandes y complejos. Con la figura del Administrador se pretende descargar de las tareas más técnicas de gestión económica y administración al Director y a los otros órganos de gobierno para que puedan concentrar sus esfuerzos de modo preferente en los asuntos docentes. Sin embargo, el Director seguirá siendo el máximo responsable de todos los asuntos del centro, ya que el Administrador dependerá de él.

El Administrador contará con dedicación completa al cargo, de modo que pueda asumir en mejores condiciones de tiempo las tareas para las cuales habrá recibido una formación específica. Además, el Administrador proporcionará continuidad a la gestión administrativa y económica de los institutos al permanecer en su puesto con destino definitivo. Todo

ello significa una mejora sustancial, que debe redundar, en un futuro próximo, en el mejor funcionamiento de los equipos directivos que cuenten con administradores.

El Jefe de Estudios ve reforzado su peso y responsabilidad en el equipo directivo, al ser el responsable de sustituir al Director en caso de ausencia, lo que le convierte de hecho en vicedirector del centro. Además, asume la jefatura de personal en todos los aspectos docentes, por delegación del Director, y es el responsable de la coordinación pedagógica. Desde este punto de vista, se hace necesario un mayor reconocimiento de su trabajo.

Para apoyar la labor del Jefe de Estudios, en los institutos con un elevado número de alumnos o gran complejidad organizativa, se ha previsto la existencia de jefaturas de estudios adjuntas de educación secundaria obligatoria, de bachillerato y de formación profesional.

La normativa vigente requiere que el equipo directivo, con su responsable máximo al frente, tenga un profundo conocimiento de los objetivos educativos generales y de las diversas etapas, ejerza la coordinación de los diferentes órganos que han de llevarlos a la práctica y realice las tareas de ejecución que la aplicación de los proyectos y de la Programación general conlleva, así como que desarrolle una particular sensibilidad hacia las necesidades específicas, colectivas o individuales, del alumnado en el contexto educativo del centro. Debe contar para el desempeño de estas funciones con la participación y el buen funcionamiento de los órganos colegiados.

Las modificaciones introducidas por los Reglamentos Orgánicos han de proporcionar una mejor organización de los centros y una mayor eficacia en el funcionamiento de los órganos responsables. Conviene tener presente, sin embargo, cuáles han sido las dificultades más destacadas que se han presentado desde la aprobación de la LODE para llevar a cabo las actuaciones pertinentes.

LA PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO ESCOLAR

La participación democrática de la comunidad escolar en la gestión de los centros ha permitido un mayor acercamiento entre éstos y la sociedad y, en ese sentido, ha contribuido a mejorar el ejercicio de la docencia y la calidad de la enseñanza. Ello ha supuesto un indudable progreso y significa hoy un logro irrenunciable de nuestro sistema educativo. En este sentido, el funcionamiento de los Consejos Escolares ha sido enormemente positivo.

Aun cuando las normas que regulan los Consejos Escolares son adecuadas para garantizar la participación, quizá pueda mejorarse ésta, cuando sea necesario, a través de la información, y si es preciso, la formación de sus integrantes. En todo caso, un buen funcionamiento del Consejo Escolar requiere necesariamente un adecuado ejercicio de la presidencia por parte del Director.

Es preciso favorecer que las reuniones del Consejo Escolar se celebren en días y horas a las que todos sus miembros puedan fácilmente participar. Corresponde al Director del centro contribuir al buen desarrollo de los debates y la toma de decisiones en el Consejo Escolar, de modo que no se conviertan en un mero trámite, ni tampoco en interminables reuniones ineficaces y sin resultado práctico. El Director puede hacer mucho para que los Consejos Escolares funcionen de modo eficaz, en discusión de los temas y en vigilancia del cumplimiento de las decisiones adoptadas.

Por último, no debe olvidarse que la participación de los alumnos en la vida de los centros tiene un fuerte carácter formativo y es, por consiguiente, obligación de la Administración y de los propios centros hacer que efectivamente forme parte de su experiencia educativa.

EL CLAUSTRO DE PROFESORES

Con la aprobación de la LODE, los Claustros vieron disminuir parte de sus anteriores competencias en favor de los

Consejos Escolares. Esta disminución de atribuciones afectó, fundamentalmente, a la elección del Director y a todos los aspectos de gestión y administración no estrictamente docentes. Posiblemente, esta circunstancia haya influido durante algunos años en un funcionamiento más limitado de la actividad del Claustro de profesores.

Hay que reconocer las dificultades reales que existen para que un grupo muy numeroso de personas, como el que a menudo se reúne en un Claustro, pueda adoptar decisiones relevantes de forma ágil. Además, no es sencillo compartir proyectos educativos comunes cuando los planteamientos educativos no son los mismos.

Es preciso reforzar el papel del Claustro de profesores en la vida de los centros. Su protagonismo en la elaboración y aprobación de los proyectos curriculares debe favorecer esta recuperación. También, la capacidad del Director para suscitar temas significativos y conducir las reuniones de manera dinámica y participativa es un factor muy influyente para el buen funcionamiento del Claustro de profesores.

LA DIRECCIÓN

La LODE supuso un paso fundamental para conseguir abrir los centros docentes a su entorno y responsabilizar a la comunidad educativa en la elección del Director y en las decisiones más importantes que afectan a todos los sectores educativos.

Este planteamiento que sustenta la LODE ha producido innegables resultados positivos durante estos años: ha favorecido la participación, ha situado al Director como representante de toda la comunidad escolar; ha dinamizado el funcionamiento de los centros docentes. Sin embargo, no se han generado al mismo tiempo las condiciones que animaran a los profesores a asumir la responsabilidad de la dirección. De hecho, el número de candidatos a Director ha ido disminu-

yendo en las sucesivas convocatorias, como pone de manifiesto el cuadro siguiente:

Elección de directores. Evolución del porcentaje de directores elegidos por el Consejo Escolar con respecto al total de centros públicos en los que hubo elección. Territorio administrado por el M.E.C.

Nivel	1985-86	1988-89	1991-92
EGB	63	53	46
BUP	73	62	50
FP	70	68	67
Global	64	54	47

Considerando las cifras totales, resalta la disminución del número de directores elegidos por el Consejo Escolar entre 1985 y 1992, fechas en las que se pasa de dos tercios (64%) a poco menos de la mitad (47%). Este proceso es muy similar en EGB y BUP, en evolución e intensidad, mientras en FP la disminución es bastante más moderada.

¿A qué razones se debe esta escasez de candidatos a la dirección, función considerada esencial por buena parte del profesorado? Se abordan a continuación algunos de los motivos que pueden explicar la escasez progresiva de candidatos a los órganos de gobierno y, sobre todo, el conjunto de problemas a los que se enfrenta el actual sistema de dirección de los centros escolares, de los que la escasez de candidatos a Director es un síntoma evidente.

La doble función del Director

Un primer asunto que merece atención es el de la doble función del Director: como representante de la Administración en el centro, desde que es nombrado, y como por-

tavoz de sus compañeros y de la comunidad escolar que lo ha elegido ante las autoridades. En muchas ocasiones, ambos comportamientos pueden ser contradictorios, exigiendo al Director una opción que, inevitablemente, perjudica a una de las funciones. Este problema, por otra parte, se plantea en términos más o menos similares a los directores de otros países, con independencia del modelo de dirección de que se trate.

Buena parte de las funciones que tiene atribuidas exigen que se comporte como representante de la Administración. Así ocurre con el ejercicio de la jefatura del personal, la convocatoria y presidencia de los actos académicos y de las reuniones de los órganos colegiados, la obligación de hacer cumplir las leyes, autorizar gastos, visar certificaciones, etc. La legislación le encomienda funciones para las que necesita preparación pero, sobre todo, poder real.

Sin embargo, el poder de un Director se ve limitado por distintas razones. En primer lugar, la propia legislación restringe la toma de decisiones en los centros. Por ejemplo, no tiene ninguna capacidad de decisión en lo relativo a la selección del profesorado. Igual ocurre con el presupuesto global del centro, que es establecido por las autoridades competentes, como lo fueron la estructura o lo son las obras de cierta envergadura relativas al mantenimiento y reorganización del recinto escolar. A pesar de que la autonomía de gestión de los centros ha mejorado sustancialmente y se han abierto posibilidades de allegar fondos por otras vías, la dirección no participa todavía de forma directa en las decisiones que afectan a las inversiones que se van a realizar en el centro.

En segundo lugar, las competencias del Consejo Escolar son importantes y, en gran medida, abarcan el mismo campo de actuación del Director. Allí donde las decisiones no son tomadas por las autoridades administrativas se entra en el ámbito de competencia del Consejo Escolar: Proyecto edu-

cativo, Programación general anual, admisión de alumnos, régimen disciplinar, distribución de los presupuestos del centro o actividades escolares complementarias. La actuación del Consejo Escolar materializa la participación y el control social de la gestión de los centros. Esta es su principal virtud y, por tanto, son competencias que el Consejo Escolar debe seguir ejerciendo.

En tercer lugar, tiene que desempeñar la jefatura de personal sobre los compañeros ante quienes, a su vez, ha de responder de su gestión. Es cierto que alumnos y padres han participado también en la elección, pero es el carácter de compañeros, que lo son y, en cualquier caso, volverán a serlo en términos de absoluta igualdad, al final del mandato, el que condiciona de modo más o menos consciente y explícito su relación con los profesores.

Además, y al tiempo, ejerce una segunda función: es el representante de la comunidad escolar que lo ha elegido. Siempre que se producen diferencias entre los criterios de la Administración y los del conjunto de la comunidad escolar o cada uno de sus sectores, se encuentra en una difícil disyuntiva: o cumple con sus obligaciones, enfrentándose a aquellos que lo eligieron, u opta por ejercer como representante de su centro, en perjuicio de sus responsabilidades como Director.

La formación de los directores

Junto a disfunciones en la selección y designación de los directores, hay problemas también en su formación. Al no exigirse como requisito una formación previa específica, algunos candidatos acceden al puesto con escasa preparación.

No existe en España, ni tampoco en la mayoría de los países, una formación previa específica para los candida-

tos a Director, y no parece ni muy factible, ni aconsejable, dado el número elevado de profesores con que cuenta el sistema.

Sin embargo, una vez designado el Director, es imprescindible abordar su formación. Así se ha procedido con el Curso de formación para equipos directivos emprendido por el Ministerio de Educación y Ciencia, y que está en fase de generalización. No obstante, se presentan algunos inconvenientes. En primer lugar, es muy costoso y difícil ofrecer estos cursos a todos los cargos directivos. Además, la rentabilidad de la formación es muy escasa si poco después de recibida abandonan el cargo. Desde luego es impensable hacerlo para los directores accidentales nombrados por un año. Sólo podría pensarse en breves cursos intensivos de formación inicial. Incluso en este caso, las dificultades organizativas no dejan de ser numerosas. En resumen, hasta el presente, la mayoría de los directores no cuentan con otro haber que su propia experiencia en el cargo y, en muchos casos, ésta se ha mostrado insuficiente.

El ejercicio de la autoridad

Los inconvenientes que se derivan de la doble función señalada se manifiestan muy directamente en el momento en que se requiere del Director el ejercicio adecuado de su autoridad. Ya se ha mencionado cómo su poder real es limitado. Pero, además, a la hora de ejercerlo cuenta con una autoridad también escasa.

En primer lugar, es escasa porque no se le confían asuntos relacionados con la administración y la gestión de sus respectivos centros, sobre los que nadie tiene mayor información y control directo que él.

Por otra parte, si bien es cierto que los directores pueden tender a eludir responsabilidades cuando se trata del control



del profesorado, también lo es que la Administración carece de mecanismos para delegar en ellos un papel más activo, para proponer incentivos a los profesores que realizan un buen trabajo, o para sancionar o iniciar expedientes en caso de incumplimiento.

Hay que tener en cuenta, además, que el Director deberá incorporarse de nuevo al Claustro como profesor del Centro una vez terminado su mandato, lo que puede influir en las decisiones que adopte en los asuntos más conflictivos.

A juzgar por lo que ocurre en otros países, las motivaciones para ejercer la función directiva tienen que ver con que el cargo de Director sea un progreso en la carrera profesional, con el apoyo y poder real que los directores pueden recibir de las administraciones correspondientes, con la autoridad y el prestigio profesional que el cargo confiere, con el respeto y consideración que se otorga a la función directiva y con las consecuencias positivas e irreversibles para el futuro de los directores, independientemente de sus responsabilidades posteriores. Todo ello es necesario valorarlo cuando se planteen medidas para animar a los profesores a asumir la responsabilidad del ejercicio de la dirección.

La LOGSE ha establecido el mandato de evaluar el sistema educativo y esta evaluación se aplicará sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración. En el marco del programa de evaluación de centros, emprendido por el Ministerio de Educación y Ciencia, se contempla la evaluación de la gestión de la dirección.

En este contexto más general debe establecerse un riguroso procedimiento de evaluación de la gestión de los centros y de los recursos educativos que permita, por un lado, verificar la eficacia de dicha gestión y por otro, transferir más poder a los equipos directivos, más autonomía de gestión a los cen-

tros, con la garantía de que ésta será utilizada de modo adecuado y positivo.

El equipo directivo

Las dificultades detectadas en relación con el Director son extensibles, en su mayoría, al resto de los cargos directivos, aunque cada uno de ellos tiene sus peculiaridades. No obstante, hay que destacar que el funcionamiento de los equipos directivos, una vez constituidos, ha sido satisfactorio.

La dificultad para ejercer la autoridad y los inconvenientes para su adecuada formación son circunstancias similares a las expuestas en el caso del Director, aunque quizá actúen con una intensidad ligeramente menor.

Por otra parte, la implicación de los sectores que forman la comunidad escolar —profesores, alumnos y padres— en un funcionamiento más autónomo, democrático y participativo exige que la dirección no se limite a cumplir con la gestión económica, administrativa y de personal (que tendrá que seguir realizando), sino que esté preparada para asumir una función de liderazgo en el cambio que sin duda supone una nueva concepción de la escuela, más innovadora y abierta a su entorno social. Ello exige continuar mejorando la participación ciudadana en los órganos de gobierno, a través de la representación de los padres y el representante del municipio en los Consejos Escolares. Pero, también, acertar a distribuir adecuadamente las competencias en los centros docentes de modo que Consejo Escolar y Claustro trabajen armoniosamente, sin interferir en las responsabilidades respectivas.

Se debe garantizar que los equipos directivos estén preparados para llevar adelante estos cambios. En consecuencia, es conveniente replantear tanto las condiciones y procedimientos de selección de los candidatos a la dirección, como el rango y responsabilidad otorgados a los cargos directivos, así como las características que deberían reunir para asumir las nuevas funciones que se les encomiendan.

LAS PROPUESTAS EN RELACIÓN CON LA DIRECCIÓN

Las medidas que más adelante se proponen tienen como objetivo armonizar los principios establecidos en la LODE y la LOGSE a la luz de la experiencia de los últimos años, para hacer más eficaces el funcionamiento de los centros y mejorar así la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte.

Se trata de propiciar un modelo basado en los principios de autonomía, participación y eficacia. Ello supone la búsqueda de un equilibrio entre el necesario reforzamiento de la función directiva y un funcionamiento democrático de los órganos colegiados que permita la máxima participación de la comunidad educativa en la vida del centro.

En relación con los órganos colegiados, convendría ampliar la duración del mandato del Consejo Escolar en consonancia con la duración de los estudios que el nuevo sistema educativo encomienda a los centros de educación infantil, primaria o secundaria y proponer la colaboración del Consejo Escolar y el Claustro de profesores en las tareas de evaluación del propio centro, estimulando de este modo la participación de profesores, alumnos y padres.

Las medidas relativas al Director tienen sentido consideradas globalmente. Pretenden, por un lado, mantener el sistema democrático y participativo contemplado en la LODE para su elección. Por otro, fortalecer la autoridad del Director, haciéndole participar en el funcionamiento de las direcciones provinciales y mejorar su formación y, al mismo tiempo, garantizar una mayor responsabilidad en el ejercicio del cargo, unos requisitos de acceso más exigentes y una permanencia mayor, para aprovechar mejor su formación y experiencia. El conjunto de ellas obedece a una lógica y coherencia, que puede resumirse en los siguientes propósitos: mantener el sistema de participación de elección del Director, pero hacer intervenir en esa elección otros factores, como son la cualificación y méritos de los candidatos; reforzar las



competencias del Director y permitirle ejercer su autoridad y sus funciones con auténtica independencia; hacer más atractiva la función directiva de modo que sean candidatos a ella los profesores mejor capacitados, y que su ejercicio, cuando haya sido positivamente valorado, sirva para nuevas responsabilidades profesionales.

Buena parte de las propuestas debieran hacerse extensivas al Jefe de Estudios y otros miembros del equipo directivo, ya que las razones de unas y otras son similares. Finalmente, tendría que definirse la responsabilidad del equipo directivo en las tareas de evaluación del centro.

2.5. PROFESORADO

LOS PROFESORES Y LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

Existe acuerdo generalizado en que para lograr la mejora de la calidad de la educación es preciso contar con un profesorado bien preparado, satisfecho con su trabajo, con las condiciones en que lo ejerce y con un sistema de compensaciones suficientes. Puede haber, sin embargo, diferencias en la interpretación de cada uno de estos aspectos y acerca de en qué momento es razonable considerar que se ha alcanzado ese grado de satisfacción. En todo caso, una reforma educativa trae necesariamente aparejadas modificaciones en algunos de los ámbitos indicados.

La reforma del sistema educativo introduce cambios en relación con los ámbitos de toma de decisiones que afectan directamente al profesorado. La autonomía de los centros docentes en la determinación del currículo de las enseñanzas que imparten supone que los profesores deben reflexionar y tomar decisiones acerca de un conjunto de aspectos que pueden resultar nuevos y que desconocen cómo afrontar. La elaboración de proyectos curriculares y programaciones de acuerdo



con las características del centro y con las necesidades de los alumnos a los que atiende exige al profesor la capacidad de analizar esos aspectos con el fin de poder darles mejor respuesta.

La atribución de estas competencias al centro docente se refleja necesariamente en el énfasis puesto en una forma de trabajo de los profesores que favorezca las decisiones colectivas, en lo relativo a la planificación de las enseñanzas y la revisión de la actividad docente. El trabajo en equipo se entiende entonces como la mejor forma de facilitar la toma de decisiones, de alcanzar un funcionamiento más participativo por parte de los profesores y de conseguir un mayor grado de compromiso con las decisiones adoptadas. Además, la planificación de la enseñanza, tal como se concibe en la reforma, presenta también importantes aspectos relacionados con la formación de los profesores, y alcanza mayores niveles de eficacia en la medida en que la labor de equipo se desarrolle con fluidez.

Hay también un grado de acuerdo considerable sobre cuál es la forma de trabajo educativo que contribuye de forma más decidida a la mejora de la calidad. La mayor autonomía en la planificación debe ir acompañada de un análisis de la práctica docente que permita la adecuación de la enseñanza a las necesidades concretas de cada momento, la utilización de los métodos, los materiales y los recursos idóneos y la evaluación del trabajo que se desarrolla en el aula.

Para hacer frente a las exigencias que plantea la cualificación del profesorado es necesario incidir, en primer lugar, en la formación inicial y la selección de los que acceden a la labor docente. Los nuevos profesores deben tener una formación que les permita enfrentarse con éxito y desde el primer momento a su labor profesional e integrarse de forma positiva en el centro docente. Pero si es importante la formación con que los profesores ingresan en el sistema educativo, no



lo es menos el mantenimiento de esa formación. La formación continuada que todo profesional requiere se hace más necesaria todavía en períodos de cambio, por lo que las acciones dirigidas a proporcionar a los profesores una formación adecuada a las nuevas demandas tienen a corto y a medio plazo una gran trascendencia. La actualización de los profesores en todos los ámbitos de su trabajo es, probablemente, uno de los elementos que con más claridad contribuyen a la mejora de la calidad de la enseñanza que imparten los centros educativos.

Pero no basta con la cualificación profesional individual de los profesores para que su actuación contribuya de manera favorable a la calidad de la enseñanza. Como tarea colectiva que es la educación formal, deben darse las condiciones para que la acción conjunta de todos los que en ella participan se traduzca en una verdadera educación de calidad. En este sentido debe entenderse el énfasis dado no sólo a la planificación conjunta de la enseñanza por parte de todo el profesorado, sino también a la conveniencia de compartir y dirigir las acciones con unos mismos planteamientos educativos, que sean asumidos también por los padres y, en su caso, los alumnos.

El resultado del trabajo de los profesores está también en relación directa con el grado de satisfacción que encuentren en él. Es claro que la calidad del sistema educativo no puede estar basada en el voluntarismo de unos pocos, sino en una buena labor profesional de todos. La acción educativa tiene una parte importante de comunicación, de relaciones con otras personas, así como otros aspectos que llevan consigo una carga afectiva importante, y sus resultados dependen en buena parte del agrado con que los profesores se enfrenten a su trabajo.

La carga de subjetividad que acompaña siempre a la satisfacción con el trabajo impide delimitar con detalle cuáles son los factores que influyen en el gusto por el trabajo que se hace. Pueden, sin embargo, señalarse algunos de esos factores. Así,



por ejemplo, aparte de los elementos puramente personales y que varían de unos profesores a otros, se destaca a menudo la importancia de la relación que establecen los profesores con el centro docente, las condiciones en las que ejercen su trabajo, la percepción que los profesores tienen sobre el papel de su profesión en la estructura social y, en muchos casos, las perspectivas de desarrollo profesional que se les ofrecen. En cualquier caso es importante señalar que, a pesar de la importancia que aquí se asigna a este factor de calidad, algunos de los ámbitos que se acaban de enumerar están relacionados con elementos esenciales de la función docente o de la propia evolución social y que la posibilidad de incidir en ellos desde el sistema educativo es muy limitada.

Hay un conjunto amplio de asuntos directamente relacionados con los profesores y con una incidencia más o menos directa en la calidad de la enseñanza, que en los últimos años han sido objeto de discusión. Temas como la formación inicial, el acceso a la función pública docente, la formación permanente, la movilidad, la promoción profesional, el equilibrio entre compensaciones, gratificaciones y nivel de exigencia, la evaluación y la incentivación del profesorado exigen un considerable esfuerzo por parte de las administraciones educativas y de los propios profesores para encontrar soluciones que contribuyan a mejorar todos y cada uno de los aspectos mencionados. En este sentido, el Ministerio de Educación y Ciencia ha de desarrollar una adecuada política de profesorado, en el convencimiento de que la actitud de los profesores es fundamental para mejorar la calidad y alcanzar el éxito final de la reforma.

A lo largo de la historia del sistema educativo español, la cualificación de los profesores de la enseñanza pública, en todos sus niveles, ha sido uno de los elementos que en mayor medida han contribuido a paliar las carencias de orden material y de planificación que hayan podido plantearse. Es una obligación de la Administración educativa no desaprovechar el capital humano que constituyen los cuerpos de funciona-

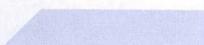
rios docentes, dotando de los sistemas y los medios necesarios para mantener su preparación.

FORMACIÓN INICIAL

Los mecanismos de formación inicial, previa al ejercicio profesional, han sido modificados por la LOGSE y se hallan actualmente en período de planificación y puesta en marcha. Una novedad importante que presenta esta Ley en relación con la formación inicial es la exigencia del título de Maestro para el ejercicio profesional en las etapas de educación infantil y educación primaria, a diferencia de la situación anterior, en la que podía acceder a la docencia en estas etapas quien tuviera un título universitario de grado medio o superior. Esta restricción es resultado de la necesidad de garantizar una auténtica formación pedagógica de los nuevos profesores.

La nueva configuración de las enseñanzas de estas etapas ha hecho también conveniente modificar —dándoles un carácter diferente— las especialidades de los estudios conducentes al título de Maestro. De esta manera, la formación inicial de los maestros podrá preparar para la docencia general en una etapa (educación infantil o educación primaria), o bien para la atención a algún colectivo específico de alumnos (Pedagogía Terapéutica o Audición y Lenguaje) o en determinadas áreas (Lengua Extranjera, Educación Física o Música). Las enseñanzas universitarias que darán lugar al título de Maestro en las diferentes especialidades fueron reguladas siguiendo el proceso establecido para todas las titulaciones universitarias y están ya implantadas en un buen número de universidades.

Para los profesores de secundaria, que deben ser licenciados, y para los profesores técnicos de formación profesional se establece, además, la exigencia de un título de especialización didáctica, que permitirá completar la formación que han recibido los futuros profesores en relación con su especialidad. Con este título, que se obtiene después de un curso de un año de duración, se otorga una mayor importancia al com-



ponente didáctico de la formación de los futuros profesores. Las universidades intervendrán directamente en la planificación y docencia de las enseñanzas que conducirán al título de especialización didáctica.

La LOGSE encomienda a la universidad una importante responsabilidad en la formación inicial de los profesores de los diferentes niveles educativos, tanto en el ámbito científico o técnico como en el didáctico. La disposición adicional duodécima de la citada Ley establece que las administraciones educativas impulsarán la creación de centros de formación superior cuya función prioritaria es precisamente la formación del profesorado, que permitirán ajustar la formación a las necesidades del sistema educativo y, sobre todo, facilitarán el papel que corresponde a la universidad en la investigación educativa y en el impulso a la innovación. La máxima implicación de la universidad como institución y de sus profesores en la formación inicial y permanente y en la investigación educativa, y la participación de profesores en ejercicio en las actividades docentes e investigadoras de la misma, pueden propiciar un efecto inmediato en la mejora de la calidad.

No obstante, para determinadas áreas o materias de la formación profesional específica, los profesores técnicos de formación profesional podrán haber adquirido la formación inicial en otras instituciones educativas. La singularidad de la formación profesional específica no sólo justifica esta alternativa prevista por la LOGSE, sino que también sugiere, para el conjunto del profesorado que la imparta, la necesidad de completar su formación específica a través de estructuras de formación adecuadas.

SELECCIÓN DE PROFESORES

La LOGSE estableció un período transitorio de tres años para el cual los procedimientos de ingreso en la función públi-

ca docente habían de tener especialmente en cuenta los servicios prestados en centros docentes públicos.

Una vez finalizado dicho período transitorio que reguló los procedimientos de ingreso en los cuerpos docentes, a finales del curso pasado se aprobó e hizo público el nuevo sistema de ingreso en los cuerpos docentes que pretende garantizar un nivel de cualificación adecuado a los profesores de nuevo ingreso en el sistema público de enseñanza. El cuidado en la selección de los profesores tiene un reflejo inmediato en la calidad de la docencia impartida y en el buen funcionamiento de los centros. El sistema educativo debe disponer, en consecuencia, de un mecanismo de selección que permita distinguir a los que previsiblemente van a realizar mejor su trabajo, conjugando de manera equilibrada la preparación científica, la formación didáctica y otras condiciones personales como la capacidad de comunicación y expresión.

Se establece un concurso-oposición en el que se conjugan la formación científica y la preparación para la docencia en las pruebas oral, escrita y, en su caso, práctica que han de realizar los candidatos a partir de los temarios establecidos. El baremo de méritos de la fase de concurso valora de manera equilibrada la experiencia previa de los candidatos, su historial académico y otros méritos relacionados con la especialidad a la que optan. La nueva regulación permite asignar una mayor importancia a la fase de prácticas, que completa el procedimiento selectivo.

FORMACIÓN PERMANENTE

El mantenimiento de la cualificación y la adecuación de los profesores a las enseñanzas que han de impartir es otro de los aspectos clave en relación con la calidad de la enseñanza. En los últimos años se ha hecho un especial esfuerzo en la formación permanente del profesorado, una formación que se enmarca en los planes provinciales de formación y que



impulsan los centros de profesores. Las nuevas enseñanzas exigen, en todo caso, un esfuerzo de formación para muchos profesores, por lo que, asumiendo esta responsabilidad, uno de los objetivos actuales de la Administración educativa es el de responder a estas necesidades en los planes de formación permanente.

Con anterioridad a la promulgación de la LOGSE, el modelo de formación permanente del profesorado sufrió una importante modificación. Uno de los aspectos más destacados fue la creación de los centros de profesores, que son desde entonces las instituciones que asumen de manera prioritaria la formación de profesores, a través de su infraestructura y de la organización de actividades de todo tipo.

Los centros de profesores fueron concebidos de acuerdo con los criterios de que la formación es de mayor calidad si se adecua a las necesidades particulares de los profesores de cada lugar y de que los lugares de decisión sobre la formación han de estar próximos a los centros docentes. Esta autonomía debe ir acompañada, por otra parte, de un importante grado de participación de los propios profesores en la planificación de la oferta de formación. Estos dos principios determinaron tanto la planificación de la red de formación como su estructura y funcionamiento.

A lo largo de los años se ha ido completando la red de formación y dotando de recursos humanos y materiales progresivamente mayores. Asimismo se ha ido ajustando su funcionamiento, principalmente a partir del Real Decreto de creación y funcionamiento de los CEPs, publicado en abril de 1992, pero también mediante la ordenación de las actividades de formación y la puesta en marcha de los planes provinciales de formación, de los que es responsable la Unidad de programas educativos de la Dirección provincial. Aspectos importantes relativos a la formación permanente del profesorado se encuentran en discusión actualmente, a raíz de la publicación de un documento para debate en fechas recién-

tes que, a lo largo de este curso, permitirá transformarla de acuerdo con las necesidades y circunstancias actuales y darle una mayor estabilidad. Algunos problemas y propuestas relativos a la adaptación de la red de centros de profesores y a su relación con otros servicios de apoyo se comentan en otro lugar de este mismo documento.

La incidencia de los centros de profesores y la percepción que los propios profesores tienen de su labor es muy variable de unos casos a otros y, sobre todo, de unos colectivos a otros. Así, se han producido grandes diferencias en cuanto a la participación de los profesores en actividades de los CEPs, en función del cuerpo al que pertenecen. En términos generales, mientras que la participación de maestros ha sido elevada, no ha ocurrido así con la de los profesores de enseñanza secundaria, entre los que puede considerarse que todavía no se ha introducido suficientemente el modelo. Las tendencias de los últimos años, no obstante, indican el acercamiento a un mayor equilibrio. En todo caso, una vez asentada la red de centros de profesores y establecidos los mecanismos de funcionamiento, hay que incidir en la posible diversificación de las propuestas de formación y, sobre todo, procurar que las actividades de formación cumplan requisitos mínimos de calidad y de adecuación a las nuevas necesidades de los profesores.

Por otro lado, la exigencia de actualizar conocimientos tecnológicos relacionados con la nueva formación profesional específica y, como consecuencia de ello, la necesidad de disponer de equipamientos y medios específicos para alcanzar este objetivo, plantean el interés de crear estructuras de formación permanente del profesorado de formación profesional. Los centros de formación, innovación y desarrollo de formación profesional se configuran, en este sentido, como tales estructuras de formación.

La necesidad de diversificar la oferta de formación, por una parte, y por otra la de aprovechar las muchas iniciativas exis-



tentes en este campo, ha llevado al establecimiento, en los últimos años, de un cierto número de convenios con instituciones sin ánimo de lucro. Estos convenios hacen a menudo posibles las actividades de formación realizadas por las instituciones firmantes y las dotan de validez oficial.

De acuerdo con esos mismos criterios, es preciso también aprovechar el enorme potencial formativo que tiene la universidad, tanto en lo que se refiere a centros y profesores directamente relacionados con el mundo de la educación como aquellos otros que, desde cualquier campo de conocimientos, pueden contribuir a mantener la cualificación científica, artística o técnica de los profesores en ejercicio.

Dentro de las actividades de formación apoyadas por los centros de profesores es preciso destacar los proyectos de formación en centros por su importancia creciente y por su relación directa con algunas de las nuevas funciones de los profesores. El mayor peso asignado al centro docente como unidad educativa debe reflejarse también en políticas de formación que faciliten la consolidación de los equipos de profesores, el planteamiento y la resolución conjunta de los problemas que se plantean y la mayor adaptación posible a la docencia. Es por ello necesario crear una nueva dinámica que fomente los proyectos de centros docentes y cuyo objetivo sea la formación de sus profesores o la innovación educativa en general.

En el marco de los acuerdos alcanzados entre el Ministerio de Educación y Ciencia y las organizaciones sindicales, se estableció un sistema de mejoras retributivas asociadas a las actividades de formación que supone un cambio importante en el papel de la formación permanente. Manteniendo el principio de que la formación debe ser voluntaria, los complementos retributivos periódicos asociados a la formación suponen un incentivo muy importante para los profesores y van acompañados también del compromiso de la Administración de proporcionar recursos e iniciativas suficientes para cubrir la demanda que se genere, garantizando siempre la calidad de la oferta formativa.

LA SATISFACCIÓN DE LOS PROFESORES CON SU TRABAJO

Ya se ha señalado que la satisfacción del profesorado con su profesión, con las condiciones en que se ejerce y con los resultados que obtiene, no es siempre fácilmente controlable, pues depende de muy diversos factores que a menudo superan ampliamente los límites del sistema educativo. Los estudios realizados en diferentes países muestran niveles de insatisfacción similares, aun cuando las condiciones en las que se ejerce el trabajo y la estructura del sistema educativo sean muy diferentes. No obstante, en la medida en que sea posible, es preciso incidir en el aumento de la satisfacción de los profesores con su trabajo a través de la incentivación y de la mejora de sus perspectivas profesionales.

La evolución de la sociedad va generando nuevas demandas a los profesores que son vistas a menudo como exigencias añadidas a un conjunto de tareas y responsabilidades ya bastante saturado. En otros casos esa misma evolución lleva consigo cambios de actitudes y comportamientos sociales que se transfieren a los centros educativos y que chocan con los usos habituales, afectando a las relaciones que estaban establecidas entre unos y otros. La mayor cobertura educativa de la población, por otra parte, ha dado entrada en niveles medios a sectores sociales que hasta hace poco estaban prácticamente ausentes de ellos. Todos estos fenómenos han tenido como efecto una modificación de las condiciones en las que se ejerce el trabajo docente que algunos profesores perciben de manera negativa, agravada, además, por lo que se considera un proceso de desprestigio social de la profesión docente.

La LOGSE ha supuesto también, desde la perspectiva de la función docente, una modificación importante de algunos parámetros con los que se actuaba hasta ahora. Un nuevo currículo de las enseñanzas que se imparten siempre necesita, por una parte, una adaptación de los profesores. Por otra



parte, la nueva distribución de competencias en la planificación de la enseñanza supone, en cierto modo, una redefinición de algunas de las funciones asignadas a los docentes, dotándoles, como se indicó antes, de una mayor autonomía en el ejercicio de su profesión y, consiguientemente, de una mayor responsabilidad en algunos campos. Este nuevo papel se vive de diferente manera por los profesores: en unos casos supone una liberación y en otros una carga, pero en todos tiene como consecuencia una modificación en la forma de entender la profesión. En cualquier caso, este papel parece ir acompañado de una consideración más profesionalizada del trabajo de los profesores, de una mayor exigencia de cualificación y de un componente más fuerte de independencia y control de su propio trabajo.

La remodelación de la estructura del sistema educativo va acompañada de modificaciones en los cuerpos de funcionarios docentes y en la estructura de los centros públicos, necesarias como mecanismos de adaptación a la nueva situación. Éstas han sido percibidas en algunos casos con agrado y consideradas, en otros, como algo negativo. Algunos colectivos de profesores aprecian variaciones importantes en sus expectativas profesionales por la falta de demanda social de las materias asociadas a su especialidad, por la modificación del currículo o, simplemente, por la disminución de la población infantil. En todos estos casos se produce una incertidumbre, que irá desapareciendo a medida que se vayan asentando las medidas de reorganización del sistema educativo, pero que incide en el estado de ánimo de los docentes y que, por consiguiente, la Administración debe tratar de reducir.

LAS PERSPECTIVAS PROFESIONALES DE LOS PROFESORES

Uno de los factores que se apuntan más a menudo para explicar el malestar de los profesores es la falta de estímulo y



la indefinición o ausencia de posibilidades de desarrollo profesional. La sensación, no siempre consciente, de que ni la actividad profesional ni las condiciones económicas o laborales se van a ver modificadas durante toda la vida laboral es poco estimulante para muchos profesores. La satisfacción con los buenos resultados que se obtengan o con la relación establecida con el resto de los miembros de la comunidad educativa y el respeto de los demás por la labor realizada son para muchos profesores motivación suficiente para seguir trabajando con gusto. Pero no siempre es bastante acicate para mantener una situación de agrado en el trabajo durante largos períodos de tiempo.

El sistema debe propiciar mecanismos para que el desarrollo profesional pueda hacerse dentro de los propios centros docentes y sin necesidad de cambiar de función. La condición de catedrático de los profesores de enseñanza secundaria, profesores de escuela oficial de idiomas y profesores de artes plásticas y diseño cumple básicamente este objetivo y alcanza a una proporción importante de los profesores de estos cuerpos. De la misma forma se puede considerar la dirección y gestión de los centros docentes, en la medida en que permite mantener la docencia mientras se ejerce el cargo y volver a la situación anterior al terminar el mandato. Conviene estudiar, sin embargo, si existen otras situaciones similares que puedan ser consideradas una forma de avance desde el punto de vista profesional. Una de ellas podría ser la habilitación para la tutoría de nuevos profesores.

Aun cuando pertenecen a otro orden de cosas, los sistemas de provisión de puestos de trabajo, y principalmente los concursos de traslados, tienen también una gran importancia para la vida profesional de los profesores, especialmente en la primera parte de su vida profesional. Es necesario establecer valoraciones de los méritos que se ajusten al máximo a las condiciones en las que normalmente se desarrolla el trabajo de los profesores, e incentivar a la vez todas aquellas accio-



nes de los docentes que contribuyen en mayor medida al aumento de calidad de la enseñanza.

MOVILIDAD Y DESARROLLO PROFESIONAL

Aun cuando no sea la única, ni deba serlo, la posibilidad de acceder a una situación profesional que suponga un cambio en la función que se realiza es vista por muchos profesores como una forma de hacer más atractiva su profesión. Hace algunos años la única posibilidad de cambio era la superación de una oposición que permitía pasar a otro cuerpo docente, en las mismas condiciones que el resto, o ingresar en la Inspección educativa, a la que pocos tenían acceso. Frente a esta situación se ha abierto una variada oferta, en unos casos porque se ha facilitado el cambio de cuerpo docente a los funcionarios con cierta antigüedad, y en otros porque el sistema educativo ha aumentado en complejidad y ha dado lugar a puestos de trabajo diversos, para los que se exigen cualificaciones variadas y a los que tienen acceso todos los profesores. Así, en los últimos años se han establecido un cierto número de vías que permiten a los profesores acceder a otras situaciones, en ocasiones de modo permanente.

La reserva de un 50 por ciento de las nuevas plazas de los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria y profesores de artes plásticas y diseño a funcionarios docentes de cuerpos del grupo B, con una estructura de oposición adaptada, regulada y en funcionamiento desde hace más de tres años es una de las principales medidas en este sentido. Lo mismo cabe decir de los procedimientos de cambio de cuerpo dentro del mismo grupo de clasificación, aun cuando la reserva de plazas sea menor. Recientemente se han ampliado estas posibilidades, habiéndose establecido un sistema para que los profesores que lo deseen puedan adquirir nuevas especialidades dentro del cuerpo al que pertenecen y optar a plazas de las especialidades que posean.



Dentro de los estrechos límites que marca la autonomía de las universidades, el sistema anterior se completará en la medida en que se facilite también el acceso de los profesores a la docencia universitaria. En los últimos años el Ministerio de Educación y Ciencia ha puesto en marcha convenios con las diferentes universidades por los cuales se facilita el acceso a las mismas, en calidad de profesores asociados, de una cantidad creciente de profesores de enseñanza secundaria. Se debe profundizar en estas medidas, ampliándolas cuanto se pueda e integrándolas en un contexto más global de relación entre los profesores y la universidad, que incluya también la participación de aquéllos en tareas de investigación. Estas medidas tienen también un efecto importante en la calidad de la enseñanza por cuanto contribuyen a la formación de los profesores y a un mayor conocimiento de los problemas educativos y de sus posibles soluciones.

LA INESTABILIDAD PROFESIONAL

La razonable inquietud que afecta al profesorado sobre su futuro, provocada por los profundos cambios que sufre actualmente el sistema educativo, se ve aumentada en el caso de algunos colectivos de profesores. Sea por razones de estricto orden demográfico, sea porque la demanda social de las especialidades que imparten está en proceso de disminución, o bien debido a la nueva organización del currículo, se ve peligrar en unos casos el puesto de trabajo que se ocupa y en otros incluso el propio papel dentro del sistema educativo. Es preciso promover soluciones para estos profesores que contribuyan a una mayor tranquilidad en el ejercicio de su trabajo, con el menor perjuicio posible para ellos y para los alumnos a los que enseñan.

La situación de los profesores que aún no tienen plaza definitiva es otra fuente de inestabilidad para ellos mismos y para los centros en los que sucesivamente trabajan. La redistribu-



ción anual de profesores provisionales provoca en ocasiones cambios de centro en cantidades nada desdeñables. Desde el punto de vista de la calidad de la enseñanza parece necesario aumentar dentro de lo posible la estabilidad de los equipos docentes, sobre todo en aquellos casos en los que los profesores provisionales se han integrado adecuadamente en el centro. La situación de provisionalidad de algunos profesores se hace a veces, desgraciada pero necesariamente, más larga de lo que sería deseable, por lo que cualquier medida que contribuya a aumentar la estabilidad de estos profesores en sus centros será notablemente beneficiosa para todos.

RESPONSABILIDADES DOCENTES DE ESPECIALES CARACTERÍSTICAS

La mayor complejidad del sistema educativo ha hecho aparecer también una cierta cantidad de puestos de trabajo con peculiaridades a las que no es fácil responder en el marco normativo y de funcionamiento hasta ahora existente. En algunos casos se trata de puestos de trabajo que ya existían y para los que la legislación o las necesidades imponen una formación específica, como es el caso de los profesores de adultos o a distancia.

La creación de colegios rurales agrupados y la correspondiente dotación de plazas de carácter itinerante ha puesto de manifiesto algunos problemas que, aun cuando ya existían antes con otros colectivos que también tienen la obligación de viajar, se hacen mayores por la frecuencia de los viajes y la ausencia de un único centro de trabajo de referencia. La condición itinerante de estos puestos de trabajo, a lo que se une con frecuencia que se desenvuelvan en el medio rural, los hace poco atractivos. Es necesario resolver todos los problemas planteados en estos puestos de trabajo, derivados principalmente de la necesidad de viajar, y darles un tratamiento acorde con la dificultad que comporta su desempeño.

EL TRABAJO DE LOS DOCENTES EN EL ASESORAMIENTO Y EN LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

Especial importancia tienen los problemas relacionados con la selección y formación del profesorado que accede a tareas no estrictamente docentes, por tratarse de un trabajo distinto del que desarrollan habitualmente los profesores y por el efecto multiplicador que tiene su actuación en el conjunto del profesorado. Así, a lo largo del tiempo han ido adquiriendo una mayor relevancia para el sistema educativo los puestos de trabajo relacionados con la inspección, la asesoría de formación o la asesoría en las unidades de programas educativos. La relevancia de estos puestos exige que quienes acceden a ellos sean profesores con una experiencia, una formación y una cualificación elevadas. Para ello es preciso contar con mecanismos de selección y de formación —cuando sea precisa— que respondan exactamente a las necesidades del trabajo que han de realizar.

PROPUESTAS RELATIVAS AL PROFESORADO

El conjunto de propuestas que se presentan se refiere a algunos de los ámbitos señalados, principalmente aquellos en los que se han planteado mayores dificultades o que han sufrido modificaciones en relación con la nueva organización del sistema educativo.

En relación con la formación se propone favorecer diferentes modalidades de perfeccionamiento, abriendo el abanico de posibilidades que se presentan a los profesores. Ello debe ir unido a medidas que permitan facilitar la realización de actividades de formación, como las licencias por estudios, concebidas de una forma en parte diferente a la actual. Se incluyen, además, algunas medidas específicas para la actualización profesional de algunos colectivos de profesores para los que los planteamientos de formación generales no son suficientes.



Las perspectivas y la situación profesional de los profesores son múltiples, tan diversas como distintas son las responsabilidades docentes y los intereses de cada uno. Se recoge por ello, de forma global, un conjunto de medidas que adoptarán formas diferentes en cada caso, junto con algunas otras que atañen a situaciones particulares de algunos docentes.

Se pretende con estas medidas, por una parte, la disminución de la incertidumbre sobre el futuro o la situación de provisionalidad que pueda afectar a algunos profesores, y por consiguiente a sus alumnos, sea por su situación personal o por la del cuerpo o especialidad a la que pertenecen. Se trata de conseguir que la situación de provisionalidad en la que ejercen su trabajo un cierto número de profesores no afecte negativamente ni a los centros en los que trabajan ni a los interesados. Algunas medidas, por otra parte, se dirigen a facilitar las condiciones de trabajo de determinados grupos de profesores, difíciles por su situación personal o por la plaza que ocupan.

Otras, por último, tratan de definir con mayor claridad las perspectivas profesionales de los profesores, ampliando algunas de las vías ya existentes en cuanto a sus modalidades y al número de profesores que pueden beneficiarse de ellas. El papel de estímulo que estas medidas deberían representar sólo puede cumplirse si, además, se da una estabilidad suficiente a todo el sistema de baremación de méritos que facilita el acceso a las diferentes situaciones profesionales.

2.6. EVALUACIÓN E INSPECCIÓN

La mejora de la calidad de la enseñanza implica el desarrollo de instrumentos capaces de proporcionar información sobre la situación del sistema educativo y de sus com-

ponentes, emitir análisis valorativos acerca del alcance de las actuaciones emprendidas y asegurar el control democrático de la organización y funcionamiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje. No puede decirse, en sentido estricto, que dichos instrumentos produzcan por sí mismos una mejora cualitativa de la educación, pero su contribución es indispensable para conducir y orientar de modo continuado y riguroso el desarrollo del sistema educativo. Entre ellos, la evaluación y la inspección ocupan un lugar relevante.

LA EVALUACIÓN Y LA MEJORA CUALITATIVA DE LA ENSEÑANZA

La evaluación no consiste en otra cosa que en la reflexión valorativa y sistemática acerca del desarrollo y el resultado de las acciones emprendidas. Por su propia naturaleza, constituye un momento insoslayable de la actividad educativa. De una u otra forma, ha estado siempre presente en el proceso de desarrollo de los sistemas educativos contemporáneos.

Pese a la validez general de esta observación, no cabe duda de que ha sido recientemente cuando la evaluación se ha convertido en un instrumento fundamental para la conducción de los sistemas de educación y formación. El propio uso del término “conducción”, cada vez más común en el ámbito de la política y la administración educativas, implica la necesidad de establecer mecanismos de orientación que permitan conocer el terreno por el que se transita y que ayuden a decidir la dirección a seguir con la mayor seguridad posible. Ésa es precisamente la función que la evaluación desempeña. Desde ese punto de vista, contribuye decisivamente a la mejora de la calidad de la enseñanza, al permitir un conocimiento más riguroso y objetivo del sistema educativo y facilitar así la toma de decisiones sobre bases sólidas.



Más allá y por encima de esa función de apoyo a la toma de decisiones, la evaluación constituye un elemento fundamental para obtener y difundir una información clara, objetiva y fiable acerca del estado del sistema educativo y de sus componentes. Dicha función resulta irrenunciable en una sociedad democrática, para la cual la educación de las jóvenes generaciones constituye una tarea de gran importancia. Las expectativas creadas y el interés demostrado por los diversos grupos sociales, familias e individuos en lo que se refiere a la calidad de la enseñanza obligan a establecer mecanismos de evaluación del funcionamiento y de los resultados del sistema educativo. Una sociedad bien informada constituye un motor decisivo para la mejora cualitativa de la enseñanza.

LOS ÁMBITOS DE LA EVALUACION

La importancia actualmente cobrada por la evaluación educativa y el notable desarrollo de las funciones que le han sido atribuidas han producido una ampliación paulatina de su ámbito de actuación. Más allá de la valoración de los aprendizajes adquiridos por los alumnos, que constituyó su campo de intervención originario, la evaluación alcanza actualmente a los centros educativos, al profesorado, al currículo, a la propia Administración y, en suma, a todo el conjunto del sistema educativo. Concebida como factor que contribuye a la mejora del mismo, no puede ignorar ninguno de esos ámbitos, aun cuando los enfoque de manera diversa.

Por una parte, la evaluación continúa ocupándose de los aprendizajes individuales, aunque adaptándose a los nuevos modelos curriculares. En consonancia con la difusión de modelos menos mecanicistas que los tradicionales, los procedimientos de evaluación adoptan criterios más abiertos y participativos, obligando en su evolución a replantear el propio concepto de rendimiento escolar.

Por otra parte, al adoptar una concepción más compleja e interactiva del currículo, ya no se justifica reducir la tarea de



evaluación exclusivamente al alumno y al proceso de enseñanza y aprendizaje. Los resultados de la educación vienen determinados por la actuación de los profesionales que en ella intervienen, por la organización y funcionamiento del entorno escolar en el que aquélla se lleva a cabo, por la propia definición y desarrollo del currículo, y por la actuación del aparato administrativo que debe proporcionar los recursos para el funcionamiento eficaz del sistema en su conjunto. En consecuencia, todos ellos se convierten en objeto de evaluación.

La actividad evaluadora debe, por consiguiente, llevarse a cabo tanto sobre los aspectos más generales del sistema educativo como sobre los particulares. Entre estos últimos, los centros se convierten en objeto prioritario de atención, por ser en ellos donde se dilucida, en última instancia, la mejora de la calidad de la enseñanza.

LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ANTES DE LA LOGSE

En el sistema educativo español, la evaluación ha estado prácticamente limitada hasta época reciente al ámbito de los aprendizajes de los alumnos. La Ley General de Educación de 1970 introdujo en el lenguaje docente el término “evaluación”, nuevo para la época, generando una dinámica que cambiaría paulatinamente los hábitos de examen tradicionalmente existentes entre alumnos y profesores. No cabe duda de que en los últimos veinte años se ha producido un importante desarrollo de este ámbito de la evaluación de los aprendizajes que, aunque siempre será susceptible de perfeccionamiento, ha concluido por modificar las ideas y la práctica docente.

Sin embargo, en otros ámbitos de la actividad educativa no se han difundido con la misma rapidez las nuevas ideas relativas a la evaluación. Utilizando una expresión que ha hecho fortuna en otros países, podría afirmarse que no se ha generado y difundido en España una “cultura de la evaluación” que



permita integrar dicho momento valorativo en el proceso global de planificación y desarrollo de la actividad docente.

Antes de la aprobación de la LOGSE, las iniciativas emprendidas en este sentido tuvieron unas dimensiones limitadas, realizándose generalmente con carácter de ensayo. En el ámbito de la evaluación de centros, cabe destacar el desarrollo de varios programas y modelos, elaborados por algunos organismos de la Administración periférica y por ciertos departamentos universitarios, aplicados en un reducido número de casos y que, pese a su rigor, alcanzaron unas conclusiones escasamente transferibles a otros campos. No obstante, hay que destacar el papel precursor que dichas experiencias representaron para la elaboración de programas más comprensivos y generalizables.

En el ámbito de la evaluación de programas educativos, cabe destacar algunos estudios llevados a cabo por la propia Administración, como los realizados acerca del Programa de integración de alumnos con necesidades educativas especiales, tras sus primeros años de aplicación, o sobre los primeros módulos profesionales de nivel 3, en el período subsiguiente a su implantación. Algunos departamentos universitarios participaron en esta tarea, realizando evaluaciones de programas concretos a iniciativa de sus responsables. En conjunto, puede decirse que éste fue el ámbito más sistemáticamente abordado en ese período.

En el campo de la evaluación general del sistema educativo y de sus procesos de reforma, las únicas experiencias desarrolladas fueron promovidas por las administraciones educativas. Como ejemplo, cabe citar la evaluación de la reforma experimental de las enseñanzas medias, realizada por el Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE) entre 1984 y 1989, o los estudios llevados a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía acerca de la reforma del ciclo superior de EGB. Otros ámbitos, como la evaluación del profesorado o del currículo, sencillamente no recibieron atención especial en esos años.

LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DESPUÉS DE LA LOGSE

Aunque este conjunto de iniciativas fue abriendo nuevas vías y marcando direcciones de trabajo para el futuro, no ha sido hasta época más reciente cuando la evaluación del sistema educativo se ha consolidado como un nuevo campo de actuación. La LOGSE marcó un punto de inflexión en este proceso de desarrollo, al hacer mención expresa de la misma y establecer algunas previsiones para su puesta en marcha.

Considerada como uno de los factores que contribuyen a la mejora de la calidad de la enseñanza, la evaluación del sistema educativo fue abordada en el Título IV de la LOGSE. En su artículo 62.º establecía que la evaluación debe orientarse a la permanente adecuación del sistema educativo, a las demandas sociales y a las necesidades educativas y que debe aplicarse sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y la propia Administración. Así, por una parte, la Ley señala el objetivo último de la evaluación, que consiste en la regulación permanente del sistema de educación y formación. Por otra, avala la progresiva apertura de los ámbitos de actuación evaluadora que se había ido registrando en los años anteriores. En el mismo artículo, la LOGSE preveía la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, cuya regulación fue abordada por Real Decreto, en junio de 1993. A la luz de lo allí expuesto, el nuevo instituto se configura como una pieza clave para llevar a cabo la evaluación general del sistema educativo y, a partir de la misma, realizar propuestas para su mejora cualitativa.

A través de estas disposiciones se ha configurado un nuevo mecanismo para la evaluación del sistema educativo, que se está poniendo en marcha en la actualidad. El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación ha recibido la misión de desarrollar un dispositivo para realizar dicha tarea, con la participación de las diferentes administraciones educativas. Estas últimas, por su parte, son las responsables de evaluar el sis-



tema en sus ámbitos respectivos de competencia, para lo cual cuentan con instrumentos de diverso tipo. Los planes concretos que se desarrollen deberán abordar los distintos componentes del sistema educativo, combinando la evaluación externa con la autoevaluación y la coevaluación.

En aplicación de este nuevo modelo de evaluación, la Administración ha puesto en marcha en los últimos años dos proyectos de especial importancia. El primero, denominado Plan EVA, está encaminado a realizar la evaluación de un número progresivamente creciente de centros educativos, con una finalidad eminentemente formativa. Hasta el momento actual se ha desarrollado con carácter experimental, abarcando en torno a cuatrocientos centros de diversos niveles, tamaño y ubicación. El segundo proyecto ha consistido en un Plan de seguimiento de la implantación de la LOGSE, con el propósito de reunir información contrastada y rigurosa acerca del proceso de reforma actualmente en marcha.

Aunque no se trata de los únicos proyectos de evaluación en vías de desarrollo, los señalados tienen notable importancia por abordar dos ámbitos —los centros educativos y los procesos de reforma— ciertamente relevantes para mejorar cualitativamente la enseñanza. Junto a ellos, Administración, docentes y especialistas continúan insistiendo en la evaluación de los aprendizajes y en la de programas educativos, profundizando en las líneas de trabajo iniciadas en la última época.

CARENCIAS ACTUALES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

La evaluación del sistema educativo ha experimentado, pues, en nuestro país una rápida evolución en los últimos años. Pero ello no quiere decir que no existan problemas en este campo. Quizá, más que de problemas haya que hablar de carencias, fruto de un desarrollo todavía insuficiente. Por ese motivo, las propuestas de actuación que se realizan están en buena medida orientadas a paliar dichas deficiencias.



Por una parte, hay ciertos ámbitos que no han recibido la necesaria atención. Entre ellos, cabe destacar la evaluación del profesorado y de la propia Administración. Existe una clara conciencia de que la actuación profesional de los docentes y el soporte proporcionado al funcionamiento de los centros por parte de la Administración constituyen dos factores de primera importancia para la mejora cualitativa de la enseñanza. Pero el reconocimiento de tal hecho no se ha traducido en el diseño y aplicación de estudios de evaluación en ambas direcciones. Aunque la evaluación de dichos campos encierra numerosas dificultades, como las experiencias llevadas a cabo en otros países han puesto de manifiesto, resulta necesario abordarlos. Por ello, parece razonable comenzar a diseñar mecanismos de evaluación aplicables a las funciones docente y directiva, ya que ambas resultan fundamentales. Del mismo modo, hay que llevar a cabo estudios de evaluación externa de la propia Administración, con objeto de dar cuentas de su actuación y mejorar su funcionamiento.

Por otra parte, algunos de los programas recientemente iniciados, a los que se ha concedido gran atención, como es el caso del Plan EVA de evaluación de centros, al que se ha hecho mención anteriormente, aún no han alcanzado el grado de generalización que se pretende. Dada la trascendencia que dicho programa debe tener para la mejora de la organización y funcionamiento de los centros, parece inexcusable realizar un esfuerzo suplementario que permita generalizar el plan en un período razonable de tiempo. De modo paralelo, se ha de estimular la participación del profesorado y los equipos directivos en los planes de evaluación que se apliquen a los centros, en una perspectiva de desarrollo de las prácticas de auto-evaluación y coevaluación.

Algo semejante a lo anterior se podría decir de la evaluación del actual proceso de reforma. Si bien el Plan de seguimiento de la aplicación de la reforma ya iniciado ha supuesto abrir una nueva vía de trabajo que puede ser positiva, existe una clara conciencia acerca de la necesidad de continuar avanzando en



esa dirección en años venideros. El Ministerio de Educación y Ciencia va a continuar decididamente en dicha tarea, que sin duda ha de mejorar los resultados de la enseñanza. La evaluación del proceso de reforma ha de constituir un objetivo prioritario del nuevo Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

Asimismo, hay que continuar avanzando en la construcción de un mecanismo integrado de evaluación del sistema educativo, en que los diversos proyectos y estudios formen un conjunto coherente e interrelacionado. El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación debe ocupar un lugar relevante en ese contexto, pero coordinando su actuación con los restantes agentes con funciones evaluadoras, como los servicios de inspección o los propios docentes.

Por último, hay que establecer mecanismos que permitan difundir lo más amplia y adecuadamente posible los resultados de los estudios de evaluación realizados. De poco serviría el desarrollo decidido de la evaluación del sistema educativo si sus conclusiones no sobrepasaran el reducido círculo de los especialistas. Como se señalaba con anterioridad, la información clara, sistemática y rigurosa constituye un instrumento de primer orden para objetivar el debate público sobre educación, asegurar el control social democrático del sistema educativo y asentar la toma de decisiones sobre bases sólidas. De todo ello ha de derivarse, en última instancia, una mejora cualitativa de la enseñanza.

SUPERVISIÓN E INSPECCIÓN, FACTORES DE CALIDAD

Dentro de la concepción de evaluación que viene exponiéndose, la inspección constituye un instrumento fundamental para la consecución de una enseñanza de calidad. En realidad, existe acuerdo en que el concepto de inspección debe enmarcarse en el más amplio de supervisión educativa. La primera no ha sido sino la plasmación concreta de la segunda en buena parte de los países europeos. Por tanto, hablar de

inspección en el contexto español significa hablar del modelo concreto que la supervisión ha adoptado en nuestro sistema educativo.

Supervisión e inspección constituyen un mecanismo fundamental de control externo y orientación de los sistemas de educación y formación, al tiempo que desempeñan una función evaluadora y asesora. Control, orientación, evaluación y asesoramiento constituyen aspectos indisociables de la función inspectora, que han de estar estrechamente entrelazados. Si la inspección ha sido tradicionalmente percibida como un organismo exclusivamente de control, se asiste en la actualidad a una reorientación de sus funciones. Su incorporación a las tareas de evaluación del sistema educativo, y muy especialmente de los centros escolares, ha determinado importantes cambios en su perfil profesional y en la percepción que de ella se tiene. Dichos cambios son claramente visibles en muchos países de nuestro entorno.

La existencia de una inspección profesionalmente formada y competente, conocedora de la realidad educativa, dinamizadora de la comunidad escolar, comprometida con el progreso de los centros, fiel al espíritu y vigilante del cumplimiento de las normas y disposiciones emanadas de los poderes democráticos constituye, sin duda, un factor decisivo para la mejora cualitativa de la enseñanza. Por lo tanto, cualquier propuesta encaminada a lograr dicha mejora debe forzosamente considerar la organización y funcionamiento de la inspección.

SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN

El actual Servicio de Inspección Técnica de Educación nació con la promulgación de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, e intentaba adelantarse a los profundos cambios e innovaciones en materia educativa que ya se estaban debatiendo ante la inminente promulgación de la LODE.



El modelo de inspección generalista derivado de dicha Ley, al integrar en un solo cuerpo (Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa -CISAE) a los inspectores procedentes de los extinguidos Cuerpos de Inspectores de Educación General Básica, de bachillerato y de formación profesional, e incorporar a la función inspectora a funcionarios docentes con titulación superior y experiencia probada, no hacía sino poner en práctica, quizá con un nuevo espíritu, lo que ya se había intentado en la Ley General de Educación de 1970.

Las necesidades educativas del momento exigían que, junto a la experiencia inspectora ya consolidada de unos funcionarios que venían ejerciendo esta función con anterioridad, se incorporasen otros cuya reciente experiencia docente hiciera posible el contacto cercano y la necesaria comunicación con los profesores. Dicha incorporación reforzaría, sin duda, la comprensión de las innovaciones y las nuevas experiencias consustanciales a los cambios educativos que se estaban diseñando.

La LODE estableció el marco adecuado para un permanente diálogo en el seno de la comunidad escolar, exigiendo en consecuencia un nuevo modelo de intervención de la inspección educativa, que garantizase en los centros la aplicación real de los principios de participación social, pluralismo e igualdad de oportunidades.

La LOGSE significó un nuevo paso adelante en este proceso, al incluir a la inspección entre los factores favorecedores de la calidad y mejora de la enseñanza, y otorgarle, en consecuencia, una serie de funciones y atribuciones acordes con dicho planteamiento. Entre esas funciones, además de las ya tradicionales de velar por el cumplimiento de las normas, armonizando el control con el asesoramiento, se refuerzan otras, tales como la evaluación comprensiva y sistemática de los centros, capaz de propiciar a su vez el desarrollo de mecanismos de autoevaluación de éstos y la mejora constante de la práctica docente, a través de un contacto más estrecho con los equipos de profesores. Asimismo, se potencian las activi-

dades relacionadas con la información y orientación a los distintos sectores de la comunidad educativa, así como la mediación, en su caso, en las posibles situaciones de conflicto. Se sitúa en primer lugar la función de “colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros, así como en los procesos de renovación educativa”.

Esta última línea de actuación está en relación directa con la autonomía organizativa y curricular que la misma LOGSE atribuye a los centros, dotándoles de identidad y personalidad definidas y permitiéndoles presentar una nueva oferta educativa a la sociedad a la que dirigen su actividad. La adopción de las decisiones curriculares más acordes con las necesidades de los alumnos y con las características del entorno, la gestión de sus propios recursos humanos y económicos, la toma de decisiones en la formación de los profesores y equipos a través de proyectos del propio centro, la apertura de sus instalaciones y actividades al entorno y el constante diálogo y comunicación con otras instituciones, van a propiciar que los centros educativos, en el futuro, puedan tener una dimensión hasta el momento desconocida. El funcionamiento de la inspección habrá de adecuarse, lógicamente, a dicho modelo general.

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA FUNCIÓN INSPECTORA

Las nuevas circunstancias generadas a partir de la promulgación de la LOGSE y el énfasis que en este momento hay que poner en el logro de la calidad de la enseñanza obligan a plantearse de manera global la situación de la inspección educativa, para ver si resulta posible encontrar fórmulas que permitan una aproximación exacta a los retos planteados. La experiencia acumulada con el modelo implantado por la Ley 30/1984 permite abordar, con un mejor conocimiento de causa, las disfunciones que hayan podido producirse y caminar así hacia la definición de un nuevo modelo de inspección, que se adecue a las nuevas condiciones de la educación española.



El modelo de acceso a la función inspectora vigente en este momento había sido concebido con la idea de que los docentes en esta función, transcurridos los períodos de tres y seis años que la Ley 30/84 dispone, se incorporasen de nuevo a la docencia. No obstante, la realidad ha demostrado que, para la adecuada organización de un servicio que tiene carácter permanente, es preciso disponer de unos funcionarios que vayan a dedicarse de manera continuada a dicha tarea. Por ello, ya la Ley 23/1988 determinó que los funcionarios que hubieran completado el período de seis años podrían continuar por tiempo indefinido en la función inspectora.

Abierta, pues, la posibilidad de permanencia indefinida en los servicios de inspección para los funcionarios docentes que han accedido a la misma, resulta necesario revisar el sistema de acceso, ya que fue concebido para una situación muy distinta, con el fin de hacerlo más acorde con las nuevas necesidades de la inspección.

Como consecuencia del sistema de inspección diseñado y de la definición escasamente homogénea de sus funciones hasta la publicación de la LOGSE, el modelo ya no responde plenamente a las nuevas demandas de los centros educativos. Efectivamente, la mejora de la calidad de la enseñanza pasa por la configuración de una nueva dirección escolar, una nueva concepción del currículo, un nuevo modelo de autonomía de los centros, unas nuevas competencias de los departamentos didácticos, una mayor definición, en suma, de la personalidad e identidad del centro educativo ante el entorno en que desarrolla su actividad.

Evidentemente, ello exige revisar muchos aspectos del modelo de inspección actualmente vigente con el fin de asegurar mayor estabilidad en la función, mayor formación y un cambio en el modo de intervención en el centro escolar.

Así pues, conservando los aspectos más ricos del actual modelo (visión generalista del sistema, trabajo en equipo, actuación coordinada de las diferentes instancias de la Administración periférica, uniformidad de las actividades a través

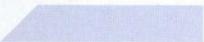
de un plan general de actuación, etc.), hay que desarrollar nuevas fórmulas de actuación que permitan, cuando el sistema así lo exija, realizar una actuación más especializada y personalizada.

Se ha de pensar, por ejemplo, en la labor de asesoramiento y control que la inspección deberá desarrollar en la nueva formación profesional, en los programas de diversificación curricular y garantía social, en la especificidad de cada una de las futuras modalidades de bachillerato, en la propia concepción de la escuela infantil, en los programas de integración escolar, en toda la variada gama de enseñanzas de régimen especial y de adultos, y en la evaluación de unos nuevos centros educativos, caracterizados, sobre todo en el caso de secundaria, por la cantidad y diversidad de las enseñanzas que en ellos puedan impartirse.

PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL ACTUAL MODELO DE INSPECCIÓN

La nueva situación definida por la LOGSE exige un modelo de inspección que permita una mejor transmisión de la información, potencie el trabajo en equipo de los profesores, impulse la implantación de las diferentes etapas educativas y adecue su actuación al nuevo marco de autonomía del centro. Una inspección, en suma, que coopere decididamente en dicho marco de autonomía de los centros y contribuya específicamente a su evaluación, señaladamente en sus aspectos organizativos.

Por tanto, la inspección actual debe dar un salto cualitativo para adaptarse a la nueva realidad educativa. Entre las exigencias de dicha adaptación, aparecen en primer lugar una mejor definición administrativa de su naturaleza y de su actuación, así como el diseño de nuevas estrategias de actualización y perfeccionamiento permanente. Se trata, fundamentalmente, de incrementar la cualificación profesional de los inspectores, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con el nuevo modelo de centro educativo que la LOGSE diseña y



que sus órganos de gobierno habrán de poner en práctica en el marco de autonomía de gestión, organizativa y curricular que se les otorga.

El futuro modelo de inspección debe ser capaz de armonizar lo general con lo específico, la actuación en equipo con la necesaria especialización, la organización jerarquizada con el funcionamiento individual, el control riguroso con el respeto y la potenciación de la autonomía de los centros, el asesoramiento y la información con los procesos de autoevaluación y evaluación externa de la institución escolar. En suma, un modelo armónico, de cuya actuación dimana la necesaria coordinación y apoyo que los centros van a necesitar en el futuro.

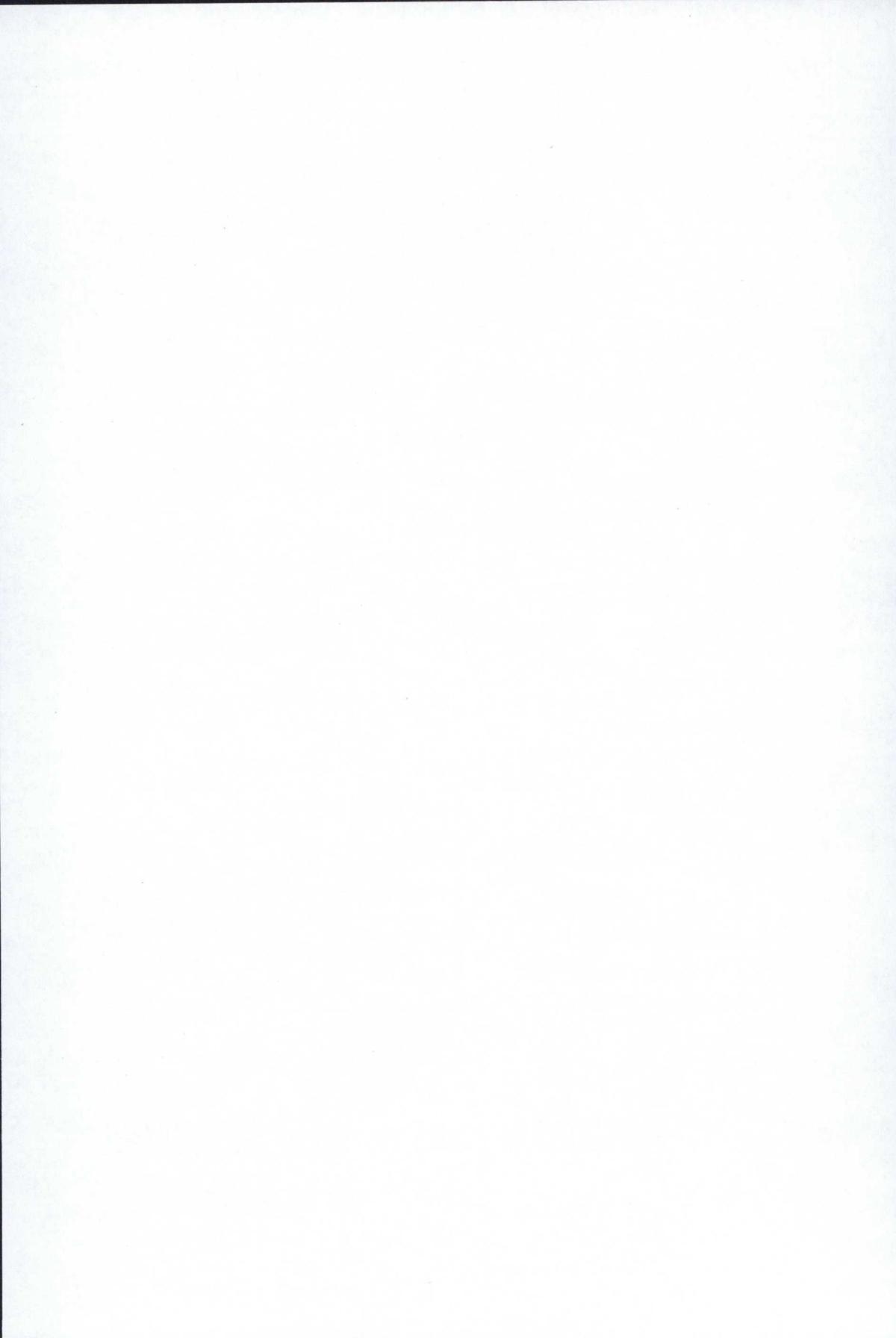
Por otra parte, de acuerdo con las consideraciones que antes se realizaban, habrá que reformar el acceso a la inspección, de forma que permita considerar la permanencia de quienes accedan a la función inspectora, en concordancia con las funciones que la LOGSE le atribuye.

Las consideraciones que en este documento se hacen sobre el refuerzo de la dirección escolar llevan, además, al firme convencimiento de que, si hubo en su momento un alto grado de consenso sobre la necesidad de que a la inspección no pudiera acceder quien no hubiera ejercido la docencia durante un período razonable de tiempo, difícilmente puede concebirse hoy en día un inspector que no haya dirigido un centro escolar o participado activamente en funciones directivas.

Finalmente, el modelo generalista de inspección actualmente vigente ha de poder compatibilizarse con una adecuada especialización de sus integrantes, garantizando en todo caso el necesario equilibrio entre los diversos niveles de enseñanza de los que provienen los candidatos a la inspección. De todo este conjunto de medidas cabe esperar una mejor adecuación de la inspección a las nuevas demandas que sobre ella recaen y, a través de la misma, una decisiva contribución a la mejora de la calidad de la enseñanza.

Medidas para mejorar la calidad de la enseñanza





3. MEDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

En el capítulo anterior se han expuesto las que se considera que deben ser las líneas prioritarias de actuación en relación con la mejora de la calidad de la enseñanza. Algunas de estas líneas pueden desarrollarse con la ordenación, normativa y medidas organizativas actuales. Parecen, sin embargo, necesarias otras medidas, otras iniciativas y, en algunos casos, otra normativa para llevar adelante la política educativa marcada y resolver los problemas que se han señalado.

Estas propuestas se efectúan a la luz de las exigencias de calidad que se han planteado y de las nuevas competencias de los órganos colegiados, de los problemas de funcionamiento analizados y de las soluciones más frecuentes adoptadas en los países de nuestro entorno. Responden, por tanto, a un conjunto amplio de razones, pero teniendo siempre presentes las características más destacadas de nuestro sistema educativo y su actual orientación a un funcionamiento más participativo y descentralizado.

Las propuestas concretas, agrupadas en distintos apartados, van numeradas de modo correlativo y en tipografía distinta para facilitar su identificación.

3.1. EDUCACIÓN EN VALORES

1. *Se impulsará la elaboración y difusión de materiales curriculares y didácticos y la realización de experiencias y actividades de innovación tendentes a facilitar la actuación de los profesores y los centros en el ámbito de la educación en valores, tanto en la educación moral y cívica, cuanto en valores con los que se asocian las actitudes establecidas como contenidos básicos del currículo.*

Uno de los problemas que plantea la educación en valores es la escasez de materiales y propuestas que permitan a los profesores y a los centros educativos hacer efectiva su presencia en la educación que proporcionan. A veces, aun compartiendo la convicción de su enorme importancia, se encuentran dificultades para plasmarla en líneas de actuación educativa.

Por ello, es importante que, dentro del marco de las iniciativas que lleva a cabo el Ministerio de Educación y Ciencia para el fomento de la elaboración de materiales y de iniciativas de innovación y experimentación, se contemplen acciones de apoyo dirigidas expresamente a facilitar la reflexión sobre la educación y los valores, así como a hacer viable su presencia en la organización y funcionamiento de los centros, en la planificación de la enseñanza y en la actuación de todos cuantos trabajan en la educación. La novedad y dificultad que supone la presencia de contenidos de actitudes en los nuevos currículos, y en especial aquellos que se relacionan con la educación moral y otras enseñanzas transversales, hace recomendable un esfuerzo especial de la Administración para que los profesores dispongan de pautas de actuación y de materiales que faciliten esta tarea.

2. *Se promoverán actividades y programas de formación, dirigidos a todos los miembros de la comunidad educativa, para aumentar la presencia de la educación en valores en la acción de los centros docentes.*

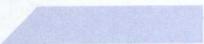
Esta propuesta enlaza con la anterior y está basada en la misma idea acerca de la necesidad de facilitar la educación en valores a través de muy variados mecanismos. Y entre ellos tiene especial importancia su inclusión en los programas de formación de profesores.

La educación en actitudes y valores impregnará más la formación en la medida en que todo el centro educativo esté involucrado en ella. Es de suma importancia, por consiguiente, que se sientan implicados todos los sectores que inciden en la educación de los niños y los jóvenes, y a todos ellos deben ir dirigidas las acciones de formación que se han indicado. Esta propuesta deberá plasmarse tanto en los planes de formación del profesorado como en cuantas acciones se lleven a cabo para el fomento de la participación, prestando apoyo a las actividades de formación en este ámbito organizadas por asociaciones de padres, asociaciones juveniles y otras organizaciones.

- 3. El Ministerio de Educación y Ciencia colaborará con las organizaciones no gubernamentales que están trabajando activamente en favor de la igualdad de las personas y la solidaridad entre los pueblos.*

En los últimos años han surgido importantes iniciativas, fruto del trabajo de amplios colectivos de personas, que tratan de fomentar en la sociedad actitudes de defensa de los derechos humanos, de respeto a las minorías étnicas, de participación activa en favor de los más desfavorecidos. Experiencias de guerras, enfermedades y hambre han movilizad las energías de muchos ciudadanos. El Ministerio de Educación y Ciencia manifiesta su voluntad de colaborar con las asociaciones que trabajan por estos objetivos con el fin de favorecer también en los centros educativos actitudes de solidaridad y tolerancia.

- 4. El Ministerio de Educación y Ciencia, en acuerdo y colaboración con otras administraciones, promoverá la rea-*



lización de programas y experiencias educativas en ámbitos relacionados con valores importantes de la sociedad actual, tales como conservación del medio ambiente, comportamientos saludables, prevención de accidentes y adecuadas pautas de consumo.

Prosiguiendo una línea de actuación ya emprendida y plasmada en algunas realizaciones concretas, el Ministerio tratará de llevar a cabo, conjuntamente con los correspondientes organismos responsables, actuaciones educativas que forman parte, a la vez, de las correspondientes políticas sectoriales, como son la protección de la naturaleza y la conservación del medio ambiente, la mejora de las condiciones de salud a través de la educación en hábitos de vida saludables que sirvan también como factores preventivos para evitar el consumo de sustancias nocivas para la salud, la prevención de accidentes laborales y de tráfico, y la formación de actitudes socialmente positivas. Son, todos ellos, ámbitos donde la responsabilidad de otras Administraciones tiene una vertiente educativa en la que incide la competencia del propio Ministerio de Educación. Atendiendo a esa responsabilidad conjunta, se programarán actuaciones también conjuntas que tengan su repercusión en los centros y que ayuden al desarrollo en ellos de las correspondientes enseñanzas transversales.

- 5. Se velará de modo muy especial para que la vida escolar en los centros se desarrolle de acuerdo con principios de tolerancia y respeto hacia los otros, cualesquiera que sean sus circunstancias personales, posición social o ideología.*

Se trata de que los centros en cuanto organización social funcionen con arreglo a los mismos principios básicos de convivencia que han de regir la convivencia en general, sin discriminación hacia determinadas personas y con el máximo respeto hacia aquellos que, por la razón que fuere, sean distintos de la mayoría.

- 6. Se dedicará una atención especial a todos los aspectos relacionados con la educación en valores y actitudes*

en el marco del seguimiento y evaluación de los proyectos educativos y curriculares de los centros.

Los proyectos educativos de los centros y los proyectos curriculares de cada una de las etapas, como elementos esenciales de la planificación docente, deben recoger todas las acciones e iniciativas que se desarrollen sobre la educación en valores y actitudes. De aquí la importancia de garantizar que en estos documentos se responda a ella de manera suficiente y adecuada a los problemas que se plantean en cada centro en particular. En consecuencia, debe procurarse que la educación en valores sea una de las principales dimensiones consideradas por los consejos escolares y los claustros en la evaluación de los proyectos educativos y curriculares, y por los servicios de inspección en la supervisión que de ambos documentos deben realizar.

3.2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- 7. Se ofrecerán plazas escolares a todos los niños de tres a seis años que pertenezcan a colectivos con necesidades educativas especiales o vivan en zonas socialmente desfavorecidas y se promoverá de forma gradual el establecimiento de convenios con las Corporaciones locales para favorecer su incorporación al primer ciclo de la educación infantil.*

Para todos los colectivos infantiles en los que existe riesgo de que se presenten problemas de aprendizaje, el adelanto de la edad en la que comienza su escolarización permite aumentar las posibilidades de detección temprana y tratamiento precoz de estos problemas. La puesta en marcha de programas educativos que ayuden, desde el principio, a superar o compensar las posibles carencias que los niños sufren en su entorno familiar o social y que faciliten su entrada en las instituciones escolares permitirá disminuir notablemente los efectos de unas condiciones adversas que de otra forma fácilmente les pueden conducir al fracaso o, al menos, a unos resultados educativos mucho más pobres de lo que sería deseable.



Los alumnos con necesidades educativas especiales ya detectadas suelen necesitar tratamientos educativos especializados. Su ingreso en centros de educación infantil hace posible, en la mayor parte de los casos, esos tratamientos y, al alargarse el tiempo de escolarización, mejora las expectativas sobre su futuro. En definitiva, sin pretender escolarizar a todos los niños en una etapa que, por otra parte, no es obligatoria y en la que los padres juegan el papel central, se pretende también con esta medida que los centros educativos proporcionen una educación especializada que los padres no pueden o no están en condiciones de asegurar.

8. *En las convocatorias que se efectúen para la concesión de licencias por estudios y ayudas para la realización de proyectos de innovación e investigación, tendrán consideración especial las circunstancias de los centros situados en zonas socialmente desfavorecidas o que integren alumnos con necesidades educativas especiales.*

Esta propuesta pretende favorecer a los centros docentes que atiendan a colectivos con riesgo de fracaso o que necesiten una atención específica, animando su participación en proyectos y programas dirigidos a mejorar la formación de los profesores, facilitar el desarrollo de iniciativas innovadoras y conocer mejor los problemas que se plantean en ellos. Se trata de una medida de discriminación positiva que, como en otros casos, debe ponerse en práctica sin menoscabo de la atención que requiere el resto de los centros docentes, pero con la convicción de que para alcanzar unos niveles de calidad similares en todos los centros es preciso dotar de medidas de compensación a los que atiendan a colectivos desfavorecidos, en todos los ámbitos de la actuación de la Administración educativa.

Estas circunstancias se pueden tener en cuenta de varias formas. En unos casos será conveniente valorar la pertenencia de los solicitantes a centros de estas características en la evaluación de los proyectos presentados. En otros, puede ser conveniente la reserva de una parte de la asignación presu-

puestaria a las iniciativas emprendidas por estos centros o relacionadas con estos temas.

Una medida de estas características puede tener también el efecto indirecto de contribuir a la estabilidad de las plantillas en las zonas rurales. Los cambios constantes en la plantilla de profesorado no son positivos, y es conveniente establecer condiciones que favorezcan la permanencia de los profesores en ellas.

9. *Dentro del proceso de dotación de profesores especialistas a los centros de educación primaria, se cuidarán especialmente las necesidades de los colegios rurales agrupados.*

El Ministerio de Educación y Ciencia ha adquirido el compromiso de dotar, a lo largo del proceso de implantación de la LOGSE, de maestros especialistas a los colegios de educación primaria en los que sea posible. La reciente regulación de los colegios rurales agrupados, que reúnen generalmente escuelas unitarias y colegios incompletos, y la posibilidad de dotarlos con maestros que ejercen su trabajo de forma itinerante ha hecho viable que maestros especialistas lleguen a zonas en las que hasta hace poco era impensable. Se pretende, con esta medida, establecer una clara prioridad en el proceso de dotación progresiva de maestros especialistas, a partir de la idea de que su trabajo contribuirá a acelerar el proceso de compensación de desigualdades.

10. *Se desarrollarán programas de formación dirigidos a profesores que atienden a alumnos de integración y a alumnos pertenecientes a minorías étnicas o que proceden de otras culturas.*

Las peculiaridades de la docencia a alumnos en proceso de integración cultural, pertenecientes a minorías étnicas o que viven en entornos socialmente deprimidos, unidas a las especiales dificultades que a menudo comporta, hacen conveniente



establecer programas específicos dirigidos a la formación de los profesores que la tienen a su cargo. La calidad de la enseñanza que reciben los niños y jóvenes de estas características dependerá del nivel de conocimiento de los problemas que pueden presentar y de la capacidad para programar las actividades educativas y enseñar de acuerdo con sus necesidades. Por ello es conveniente poner en marcha programas que proporcionen a los profesores esta formación.

El programa de integración de alumnos con necesidades educativas especiales ha contado con un amplio plan de formación que incluye la publicación de materiales para los profesores que atienden a niños con problemas específicos, así como la formación de los miembros de los equipos de orientación, orientadores de centros y profesores en general. La ampliación del número de centros que integran a estos alumnos y la inclusión de institutos de educación secundaria en este programa hace conveniente proseguir con las acciones de formación y ampliarlas, de forma que la educación que reciban los escolares con necesidades educativas especiales se adapte a su situación y dé el mayor fruto posible.

11. Se incrementará y diversificará la oferta educativa dirigida a las personas adultas.

La oferta educativa para personas adultas debe adaptarse a la nueva estructura del sistema educativo, garantizando el paso del sistema anterior al nuevo. Con este fin, la Administración debe ofrecer enseñanzas que permitan a las personas adultas en posesión del título de Graduado Escolar alcanzar la formación básica prevista en la LOGSE y organizar pruebas para que los mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria. Del mismo modo es necesaria una oferta específica de bachillerato, formación profesional e idiomas, así como la organización de exámenes para que los mayores de veintitrés años puedan obtener directamente el título de Bachiller, ampliando las oportunidades de las personas adultas para acceder a

los niveles de enseñanza reglada no obligatoria. Todo ello corresponde al mandato legal contenido en la nueva ordenación del sistema educativo.

Es prioritario, además, atender las necesidades educativas de la población adulta perteneciente a sectores sociales desfavorecidos, con carencias en la formación básica y con dificultades para su inserción socio-laboral. Dentro de este colectivo merece especial atención la población adulta inmigrante. En todos los casos se deberá adecuar la oferta educativa a las condiciones, necesidades y características de los adultos a los que se dirige, ampliándola tanto en la modalidad de educación presencial como en la de educación a distancia.

12. Se establecerán mecanismos compensatorios con el fin de que la oferta educativa de los centros situados en zonas rurales y en zonas urbanas deprimidas no resulte afectada por las carencias del entorno social y cultural en que desarrollan su labor.

Las propuestas contenidas en este documento llevarán a un aumento considerable de la autonomía de los centros docentes en el ámbito de la oferta educativa. De esta forma, los servicios educativos que ofrezcan los centros públicos podrán variar considerablemente en función de muchos factores, algunos de ellos directamente relacionados con las posibilidades del entorno. La inexistencia de instituciones con las que establecer relaciones, la menor cantidad de empresas en las que realizar los módulos de formación en centros de trabajo, las dificultades para el desplazamiento o el menor tamaño de los centros docentes son algunas de las causas por las que la oferta educativa puede disminuir.

Para preservar la igualdad de oportunidades de los niños y jóvenes de estas zonas, el Ministerio de Educación y Ciencia promoverá acciones tendentes a compensar las diferencias debidas a las carencias del entorno a través de dotaciones y programas específicos.

3.3. AUTONOMÍA DE LOS CENTROS

AUTONOMÍA ORGANIZATIVA Y OFERTA EDUCATIVA

13. *Se favorecerá la utilización, por parte de los estudiantes y de la sociedad en general, de los recursos de los centros en horario diferente al lectivo para la realización de actividades deportivas, artísticas y de estudio.*

Se trata de que los centros vayan ofreciendo progresivamente a sus alumnos, y a la comunidad social de su entorno, el uso de sus instalaciones de modo que se puedan obtener de éstas la máxima utilidad y rendimiento. Sería especialmente conveniente que pudieran utilizarse la biblioteca, los campos e instalaciones deportivas, algunos otros recursos del centro en horario de tarde, y también los sábados por la mañana.

Con esta medida se pretende que los centros puedan incorporar a su Proyecto educativo un conjunto de actividades complementarias que beneficien tanto a sus alumnos como a los ciudadanos de su entorno. Estas actividades pueden ser de muy diversa índole, en función de los medios materiales y humanos de que se disponga en cada caso y de los intereses de la propia comunidad escolar y social. La colaboración de las asociaciones de padres y de alumnos, de las administraciones locales u otras instituciones puede permitir una oferta amplia y atender las aspiraciones y necesidades de alumnos y sus familias que habitualmente satisfacen recurriendo a otros servicios de la comunidad: deportes, formación musical, idiomas, formación de adultos, informática, fotografía, etc.

14. *Se impulsará y facilitará la utilización de las bibliotecas de los centros por los alumnos.*



Los recursos materiales con que cuentan los centros educativos pueden tener un relevante efecto para compensar algunas desigualdades sociales y para favorecer la formación de todos los alumnos. En esta línea, se potenciará el uso de las instalaciones escolares, poniendo a disposición de los alumnos que lo necesiten salas o aulas donde puedan trabajar en un ambiente favorable de concentración y estudio e impulsando la utilización de las bibliotecas de los centros educativos.

15. Se pondrá en marcha un programa de fomento de las actividades físico-deportivas en los centros.

Entre las acciones tendentes a dinamizar la vida de los centros se promoverá la creación de asociaciones deportivas que organicen actividades físico-deportivas y recreativas encaminadas a crear hábitos saludables en la población escolar, que serán determinantes para una adecuada utilización del tiempo libre a lo largo de su vida. Estas asociaciones, que podrán formar parte de la asociación cultural del centro en caso de que exista, serán aprobadas por el Consejo Escolar. Se pretende con ello que cada integrante de la comunidad escolar tenga un papel significativo en la evolución de la asociación en su centro: los profesores, impulsando la actividad; los padres, colaborando con las actividades que se generen; las administraciones públicas e instituciones privadas, dotando de medios materiales y humanos para que las actividades se realicen con el menor número de impedimentos; y, finalmente, los auténticos protagonistas de este programa, los alumnos del centro, que han de ser los responsables de estas actividades.

La creación de una dinámica que genere e implique a los alumnos en actividades deportivas que les relacionen con su entorno inmediato desembocará, sin lugar a dudas, en un incremento del tejido asociativo deportivo básico. Entre las actividades que se pueden llevar a la práctica se encuentran las escuelas deportivas, con un enfoque totalmente abierto a



la demanda, las motivaciones y las capacidades físico-deportivas de los alumnos del centro. Una parte importante deben constituirla también las propias competiciones deportivas, dentro de las cuales los campeonatos internos deben ser la competición base, sin descartar por ello el apoyo y organización de competiciones intercentros. Finalmente, las actividades en la naturaleza pueden ser otro de los objetivos de este tipo de programa.

16. Se favorecerán e impulsarán las iniciativas sobre la realización de actividades artísticas y musicales en los centros.

Ha sido considerable la importancia otorgada en el nuevo currículo a la formación artística en general, y a la musical en particular, en reconocimiento del elevado valor educativo de estas enseñanzas. Este nuevo planteamiento debe llevarse también a las actividades complementarias que es preciso fomentar y que pueden formar parte de la oferta educativa completa del centro.

La dinámica propia de los centros ha generado a menudo actividades teatrales con un reconocido valor para quienes participan en ellas. Es preciso integrar en la cultura de las actividades extraescolares otras de tipo musical que comparten con aquéllas muchas virtudes educativas y de ampliación de las posibilidades de ocupación del tiempo libre de los estudiantes. De acuerdo con este propósito, se promoverá la creación de grupos de alumnos que desarrollen de modo continuado actividades artísticas y musicales en los centros.

La existencia frecuente de alumnos que hacen simultánea su asistencia a colegios e institutos con los estudios musicales puede ser utilizada como germen para la realización de actividades de este tipo, que podrían estar apoyadas por una asociación cultural creada en el propio centro.

17. *Se impulsará e incentivará la puesta en marcha y la realización de experiencias innovadoras en el ámbito de la organización y el funcionamiento de los centros docentes que tengan como finalidad el trabajo en equipo de los profesores.*

La implantación de las nuevas enseñanzas, con una organización diferente en ciclos, etapas y niveles, la realización de los trabajos necesarios para elaborar los proyectos educativo y curricular, la existencia de nuevos órganos de coordinación docente y la propia complejidad de los centros van a exigir un considerable esfuerzo en las tareas organizativas por su cantidad y novedad.

Son indudables los efectos positivos que una buena organización tiene en el funcionamiento eficaz de los centros. Dado que la nueva organización incluye un buen número de retos, es necesario estimular el trabajo en equipo de los profesores y contribuir así a la consecución de los mejores resultados en estos primeros años de la puesta en marcha de las nuevas enseñanzas.

Son muchos los centros que han conseguido adoptar fórmulas organizativas y modos de funcionamiento originales y satisfactorios. La difusión y debate de estas soluciones, así como la indagación y la búsqueda de otras posibles, son sin duda actuaciones que conviene promover.

18. *Se incrementará progresivamente la prestación del servicio de comedor escolar en aquellos centros en los que las circunstancias sociales lo aconsejen.*

El comedor escolar es un servicio complementario de indudable importancia. Son muchos los centros educativos que ofrecen actualmente este servicio a las familias, pero todavía existen otros que carecen del mismo por causas y circunstancias de diverso orden. Con el fin de permitir a un mayor número de familias beneficiarse del servicio



de comedor, se tomarán medidas para la extensión progresiva del mismo a todos aquellos centros que todavía no lo prestan, actuando de forma prioritaria en zonas socialmente desfavorecidas.

19. Se promoverá la colaboración de la sociedad con los centros educativos a través de la acción voluntaria de personas o grupos que deseen contribuir con ello a ampliar la oferta de servicios educativos.

El Ministerio de Educación y Ciencia tiene la responsabilidad de proporcionar servicios educativos de calidad a toda la población escolar y estudiantil y, por consiguiente, de dotar a los centros docentes de recursos económicos y personales suficientes. Sin embargo, y por grandes que fueran estos recursos, es claro que siempre puede ser mejorada la oferta de educativa complementaria.

La participación voluntaria y solidaria de la sociedad puede, pues, dirigirse, entre otros fines, al apoyo a los colegios, institutos, conservatorios y escuelas. Entre las formas que puede tomar esta participación social está la colaboración del centro con instituciones sin ánimo de lucro y con fines sociales, la creación de asociaciones de apoyo a los centros educativos o la acción voluntaria individual facilitada por la Administración educativa y los órganos de gobierno de aquéllos.

Esta medida pretende aumentar las vías de interacción entre la sociedad en general y los centros docentes, abriéndoles, además, la posibilidad de realizar una mayor oferta educativa.

20. Se establecerá un procedimiento para que las plantillas de los centros de nueva creación puedan ser ocupadas, en parte o en su totalidad, por equipos de pro-

fesores de la misma zona o localidad con un proyecto pedagógico elaborado previamente.

La cohesión del equipo docente es un factor que influye muy positivamente en el funcionamiento de los centros educativos. Por ello, es conveniente que en aquellos casos en los que debe acudir a un centro una parte importante de la plantilla de manera simultánea, se facilite el acceso a esas plazas a grupos de profesores que compartan de antemano un conjunto de principios educativos.

Los centros de nueva creación constituyen, en este sentido, una situación privilegiada, ya que debe cubrirse su plantilla completa en un intervalo pequeño de tiempo. Es conveniente realizar un convocatoria previa al concurso de traslados y dirigida a grupos de profesores, de manera que todas o una parte de las plazas se pudieran asignar en bloque.

Esta propuesta lleva consigo una modificación sin duda importante en la concepción que hasta ahora ha tenido la provisión de puestos de trabajo en los centros públicos, basada en el concurso individual de méritos. Supone asignar una mayor prioridad a la cohesión del equipo educativo que a las consideraciones que en el resto de los casos se tienen en cuenta. Es, por consiguiente, necesario garantizar que efectivamente se consigue esa finalidad, estableciendo límites, por una parte, de manera que se cubra por este mecanismo al menos un porcentaje importante de la plantilla; por otra parte, a través de una valoración del proyecto presentado, tanto desde el punto de vista de su calidad como de las garantías de buen funcionamiento que ofrece.

21. Se establecerán las condiciones para que la estructura organizativa y el funcionamiento de los institutos de educación secundaria que impartan formación profesional facilite que estas enseñanzas se desarrollen en estrecha relación con empresas de la zona y en contacto con el mundo laboral y productivo.



En el currículo de los ciclos formativos de formación profesional específica las prácticas en centros de trabajo constituyen uno de los principales elementos educativos porque permiten acercar las enseñanzas que reciben los estudiantes a la realidad del mundo laboral, suavizando el paso del centro escolar al centro de trabajo. Para que efectivamente se cumpla este objetivo es preciso facilitar la relación de los centros docentes y los profesores con las empresas o instituciones del sector, a través de criterios organizativos de suficiente flexibilidad y autonomía.

Para el adecuado tratamiento de los problemas específicos de los ciclos formativos, en los institutos de educación secundaria que los impartan se establecerá la figura del Jefe de Estudios adjunto encargado de la formación profesional. Este miembro del equipo directivo, con la colaboración de los jefes de los departamentos de familia profesional, coordinará las relaciones con las empresas y otras instituciones para el desarrollo de la formación concertada con el entorno socioeconómico.

AUTONOMÍA CURRICULAR Y APOYOS EXTERNOS

22. Se reforzarán y ampliarán los servicios y órganos especializados de orientación educativa y profesional, así como sus funciones de asesoramiento y apoyo a los equipos docentes.

Con el fin de alcanzar los objetivos que la orientación educativa persigue, se reforzará el trabajo que están llevando a cabo actualmente los equipos de orientación educativa y psicopedagógica en los niveles de educación infantil y de educación primaria, en el contexto de los procesos de elaboración, aplicación y revisión de los proyectos educativos y curriculares de los centros. La participación de los profesionales de estos equipos en las comisiones de coordinación pedagógica prestará una especial atención a que los pro-



yectos curriculares contemplen las oportunas actividades de orientación, desde las incluidas en el plan de acción tutorial hasta las dirigidas a la satisfacción de las necesidades educativas especiales que puedan presentar algunos alumnos y alumnas del centro.

Por otra parte, proseguirá la creación de departamentos de orientación en los institutos de educación secundaria a medida que se vaya implantando en ellos la reforma. De acuerdo con las características de los institutos, y según vayan poniendo en marcha las diferentes enseñanzas establecidas por la LOGSE, se completarán las dotaciones de los departamentos de orientación. Paralelamente, y cuando las condiciones de los institutos lo aconsejen, se facilitará que algunos profesores adscritos a departamentos didácticos puedan impartir docencia, dentro de su horario lectivo, en los programas de diversificación curricular que se impulsen desde los departamentos de orientación.

Asimismo, y con el fin de facilitar la información sobre itinerarios de inserción profesional, se establecerán mecanismos de coordinación con las administraciones responsables de las oficinas de empleo para que exista un flujo de información estable y actualizado sobre ofertas de empleo en el entorno socioeconómico.

Cuando los equipos y departamentos de orientación aborden tareas de orientación encaminadas a facilitar la elección por parte del alumnado de las que se presentan al final de los niveles o etapas correspondientes, deberán prestar una especial atención a la orientación de las alumnas. Es necesario proporcionar a las alumnas una información detallada acerca de las carreras y salidas profesionales que no son las tradicionalmente femeninas y, en particular, de las carreras científicas y técnicas, de modo que sus elecciones respondan a sus auténticos intereses y capacidades y se contrarreste así, cuando ello se produzca, la influencia de otras razones causantes de discriminación de la mujer.

23. *Se reordenarán los servicios de apoyo actualmente existentes con el fin de incrementar la coordinación entre los mismos y de articular sus actuaciones en torno a las necesidades de formación, asesoramiento y apoyo del profesorado y de los centros docentes, de acuerdo con la planificación que lleven a cabo las Unidades de programas educativos de las respectivas Direcciones provinciales.*

La autonomía pedagógica, curricular y de gestión de los centros educativos aconseja una reconsideración de las funciones que vienen desempeñando los diferentes servicios de apoyo (unidades de programas educativos; equipos de orientación educativa y psicopedagógica generales, específicos y de atención temprana; centros de profesores; centros de recursos y servicios de apoyo escolar en las áreas rurales; asesores y apoyos de programas de educación compensatoria) y de sus actuaciones en los centros educativos.

Particularmente importante a este respecto es la búsqueda de procedimientos y modelos de actuación que permitan articular sus aportaciones en la dinámica de trabajo de los centros educativos y que aseguren la pertinencia y relevancia de las mismas para la satisfacción de las necesidades de formación, asesoramiento y apoyo del profesorado.

Con esta finalidad, se procederá a integrar las redes actuales de centros de profesores y de centros de recursos en una red unificada que, desde una mayor cercanía a los centros docentes, pondrá a disposición del profesorado de todos los niveles educativos los recursos didácticos —materiales, de formación y de apoyo— necesarios para una mejora progresiva de la calidad de la enseñanza.

Con el fin de garantizar el cumplimiento adecuado de sus funciones, se mejorará la coordinación entre las diferentes instancias de asesoramiento y apoyo que a menudo convergen en un mismo centro educativo, así como entre estas instancias y los servicios de inspección educativa.

24. *Se impulsará la elaboración y difusión de materiales curriculares y didácticos de calidad y se organizará, a través de la nueva red de centros de profesores y de recursos, un servicio de información documental ágil, operativo y útil para el profesorado y los equipos docentes.*

La posibilidad de disponer, consultar y recibir información y asesoramiento sobre materiales curriculares y didácticos de calidad es un elemento de suma importancia para que el profesorado y los equipos docentes puedan asumir con mayores garantías el protagonismo que les corresponde en el desarrollo del currículo. Por ello, el Ministerio de Educación y Ciencia proseguirá los esfuerzos realizados en los últimos años para poner a disposición del profesorado materiales curriculares y didácticos de calidad.

En esta dirección, el Ministerio de Educación y Ciencia incentivará a los equipos de profesores que realicen materiales didácticos valiosos, facilitará su edición y contribuirá a que sean conocidos por el conjunto del profesorado.

Asimismo, y con el fin de facilitar el acceso del profesorado a los recursos documentales básicos ya existentes y que se vayan elaborando en los próximos años, se establecerá un servicio de información, consulta y asesoramiento ágil, útil y operativo para avanzar en el conocimiento y la utilización adecuada de los materiales curriculares y didácticos disponibles y de las experiencias de innovación realizadas o en curso de realización. Este servicio utilizará tanto la nueva red de centros de profesores y de recursos como los centros de formación, innovación y desarrollo de la formación profesional.

AUTONOMÍA DE GESTIÓN ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA

25. *Se facilitará que un mayor número de trámites administrativos puedan realizarse directamente desde las secretarías de los institutos.*



Esta medida tiene como objetivo conseguir que las unidades administrativas de los centros constituyan la vía normal de relación de los profesores y alumnos con la Administración educativa. Se trata, fundamentalmente, de encontrar fórmulas flexibles, cómodas y ágiles, mediante las cuales el profesorado pueda resolver sus asuntos ante la Administración, y esto tanto en los trámites personales de los profesores, cuanto en los trámites institucionales de los centros.

En particular, las secretarías de estos centros podrían convertirse en oficinas de registro e información del Ministerio de Educación y Ciencia.

26. Se impulsará el proceso de ampliación de competencias en la adquisición de bienes y realización de obras.

Como resultado del aumento de la autonomía de los centros docentes, es positivo que dispongan también de una mayor capacidad de decisión en la determinación de las necesidades materiales del centro.

Debería profundizarse, por consiguiente, en la autonomía de gestión económica en asuntos relativos a la adquisición descentralizada de mobiliario y enseres, realización de obras de mantenimiento y mejora que no requieran proyecto técnico y cuantas otras permite la Ley 12/1987, de 2 de julio, por la que se establece la autonomía de gestión de los centros.

27. El Ministerio de Educación y Ciencia ofrecerá a los directores la posibilidad de informar las decisiones que afecten a la organización de los recursos materiales y económicos de los centros.

El fortalecimiento de la autonomía de los centros en la gestión de los recursos materiales tiene por objeto hacer más



eficaz dicha gestión. Son muy importantes las decisiones que se adoptan sobre la distribución de los recursos provinciales destinados a gastos de funcionamiento, obras y mobiliario entre los centros. La participación activa de los directores en las tareas de las Direcciones provinciales, que se propone en este mismo documento en relación con los recursos materiales, puede permitir que se ajusten muy detalladamente las necesidades de cada centro y las prioridades que deben adoptarse para conseguir que el mantenimiento y el equipamiento de unos y otros sea equitativo y el más equilibrado en función de dichas necesidades y de los recursos disponibles.

Por ello, es conveniente que los directores puedan participar en la planificación provincial de la distribución de estos recursos e informar las decisiones que afecten a los centros de modo que, cuando éstas se adopten definitivamente, hayan podido contar con una detallada justificación de las necesidades concretas de cada centro, su importancia y su prioridad.

AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN DE PERSONAL

28. Se aumentará la responsabilidad del equipo directivo en los asuntos de personal.

Igualmente, debería avanzarse progresivamente en la concesión de una mayor autonomía en los asuntos administrativos y, especialmente, en las competencias sobre personal. A este respecto, es importante que se arbitren medidas para que el Director de un centro tenga competencias, junto a su equipo directivo, en relación con las condiciones de trabajo, permisos, incentivación, control, régimen de personal, etc. Naturalmente, reforzar la autoridad con estas competencias y las que se señalan a continuación debe ir acompañado de un control serio del ejercicio de la función directiva, mediante una evaluación rigurosa de la misma.

29. *Dentro de los límites que la Administración educativa establezca, el equipo directivo deberá hacer una previsión del uso más eficaz de los recursos humanos puestos a disposición del centro por la Dirección provincial.*

La dirección deberá realizar, como viene siendo habitual, la planificación del horario de los profesores para atender las necesidades educativas de los alumnos escolarizados y la distribución de las responsabilidades lectivas y complementarias que corresponden a cada profesor. Además, se encomienda a la dirección una especial planificación del trabajo de los profesores interinos, así como del trabajo de otros posibles profesores expertos en formación profesional, o encargados de cubrir las necesidades derivadas de proyectos de innovación, licencias por estudios o similares.

El equipo directivo velará especialmente por que el profesorado del centro pueda participar en los planes de formación y disfrutar de las licencias de estudios de modo que se armonicen el objetivo común de mejora de la calidad de las enseñanzas impartidas y las aspiraciones de los profesores. Dentro de los límites que impongan los recursos humanos disponibles, los equipos directivos serán los responsables de canalizar la autonomía de los centros en beneficio de la mejor organización de las tareas lectivas y complementarias y del trabajo de los profesores.

30. *El Ministerio de Educación y Ciencia ofrecerá a los directores la posibilidad de informar las decisiones que afecten a la organización de los recursos humanos de los centros.*

El mismo razonamiento realizado en relación con la gestión de los recursos materiales, en la propuesta número veintisiete, es aplicable en este caso. Aquí la necesidad de la participación del Director es todavía mayor, debido a la importancia de la organización de los recursos humanos.



Debe cuidarse, y potenciarse especialmente, el trabajo conjunto de los directores y los inspectores dedicado al establecimiento de las plantillas, para que puedan concluir con una definición de las necesidades de cada centro muy ajustada, de modo que se pueda mejorar la oferta educativa, aprovechando de manera rigurosamente equilibrada los recursos provinciales.

PARTICIPACIÓN

31. Se regularán los procedimientos adecuados para garantizar que los alumnos reciben información precisa y suficiente sobre la evaluación objetiva de su rendimiento escolar.

Deberá asegurarse en los centros la publicidad necesaria para que los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de las programaciones de las distintas áreas y materias sean hechos públicos por los distintos departamentos o profesores responsables y puedan ser suficientemente conocidos por los alumnos y los padres, con el fin de asegurar la objetividad de las calificaciones y el derecho a formular reclamaciones sobre las calificaciones finales de los alumnos. Los tutores y los departamentos de orientación velarán por que esta publicidad se lleve a efecto para las diferentes áreas y materias.

32. Se potenciará la participación de las juntas de delegados de alumnos en la definición del proyecto educativo de los institutos.

Se trata con esta medida de favorecer una creciente participación de los alumnos a través de sus delegados en todos los asuntos que requieren su audiencia, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Orgánico de los institutos. Se impulsarán todos los aspectos de la participación de los alumnos,

y se prestará especial apoyo a su colaboración en las propuestas para la elaboración del Proyecto educativo, en las medidas para garantizar la objetividad y eficacia en la valoración del rendimiento académico de los alumnos, y en el establecimiento y desarrollo de las actividades culturales, recreativas y deportivas.

33. *Se pondrán en marcha programas de formación a los padres con la finalidad de recabar su colaboración y ayuda en los procesos de aprendizaje de sus hijos, buscar la mayor coherencia posible entre las experiencias educativas en la familia y en los centros docentes y estimular su presencia activa en los centros a través de la participación en los Consejos Escolares.*

En el análisis realizado en la primera parte se ha insistido en que el sistema educativo español opta decididamente por la participación. Por ello, en las ayudas que se vienen concediendo a las asociaciones de padres se dará prioridad a los proyectos que incluyan programas de formación a los padres con el objetivo de aumentar su presencia en los centros y participación en los Consejos Escolares.

Además, la participación de los padres debe producirse también mediante la colaboración en los procesos de aprendizaje de sus hijos. Esta colaboración, para ser eficaz, requiere una comunicación fluida entre los padres y el centro y una preparación que no debe quedar confiada sólo a la intuición de las familias. Los programas de formación que se pongan en marcha podrán ser desarrollados en colaboración con los representantes de los padres en los Consejos Escolares y las asociaciones de padres.

34. *El Ministerio de Educación y Ciencia impulsará la colaboración con las Corporaciones locales para favorecer*

que los centros docentes promuevan para sus alumnos y los ciudadanos de su entorno una amplia oferta de actividades extraescolares y de promoción cultural y deportiva.

Los ayuntamientos son la administración más cercana a los ciudadanos y la que mejor conoce sus problemas. La vocación educativa de los municipios ha tenido múltiples manifestaciones en nuestro país. Se trata ahora de dar un paso más y conseguir que los ayuntamientos, además de las funciones que hasta ahora desempeñan en el campo de la educación, participen activamente en la organización de una amplia oferta de actividades extraescolares para los alumnos de los centros de su municipio, de forma que se complemente la actividad educativa, y se pueda realizar una importante actividad de promoción cultural y deportiva que no sea sólo aprovechada por los alumnos del centro, sino por todos los ciudadanos interesados.

Los centros docentes son, en numerosas ocasiones, la infraestructura cultural y deportiva más importante con que cuentan los municipios, cuando no la única existente, y es preciso ponerla a disposición de los ayuntamientos para su eficaz aprovechamiento. La escuela debe ser, en todo caso, un centro cultural para el barrio o para el pueblo, y para ello la colaboración del municipio resulta imprescindible.

35. Se ampliarán los programas de garantía social, en la modalidad de formación-empleo, profundizando la participación de las Administraciones locales en la gestión de estos programas educativos y como intermediarios ante las pequeñas y medianas empresas.

Los programas de formación-empleo se realizan como una de las modalidades de los programas de garantía social a los que alude el artículo 23.º de la LOGSE. Su puesta en prác-



tica en colaboración directa de la Administración educativa con las Corporaciones locales constituye un potente instrumento para la inserción educativa y laboral de los alumnos a los que van dirigidos.

3.4. DIRECCIÓN Y GOBIERNO DE LOS CENTROS

ÓRGANOS COLEGIADOS

36. Se prolongará la duración del mandato del Consejo Escolar a tres años.

Los nuevos colegios e institutos van a impartir estudios cuya duración mínima será de seis años, a diferencia de lo que ocurría en los actuales institutos de BUP o FP. Ese tiempo es suficiente para que los padres y alumnos elegidos puedan permanecer tres años en el Consejo Escolar. La ventaja de prolongar el mandato en un año es la de dar más continuidad a este órgano de gobierno y está en consonancia con la prolongación del mandato de los equipos directivos.

37. El Consejo Escolar y el Claustro colaborarán con los servicios de inspección en la evaluación del centro.

Así se prevé en el plan de evaluación de centros. Es especialmente importante que el Consejo Escolar, responsable último de la gestión del centro, y el Claustro, responsable de todos los asuntos docentes, participen en la evaluación detallada de la labor conjunta del equipo directivo, como de hecho debe hacerse al aprobar la memoria anual de final de curso y, sobre todo, del trabajo de gestión de cada uno de sus componentes. Naturalmente, esta tarea evaluadora debe responder a un programa de evaluación meticulosamente preparado y puesto en práctica por la Inspección, en el que también debe cola-



borar el propio equipo directivo. Los resultados de esta evaluación deben tener efectos en la posterior gestión del centro y en el futuro profesional de los cargos directivos en el ejercicio de los mismos cargos o en su acceso a otros de mayor responsabilidad, en las Administraciones educativas o como inspectores.

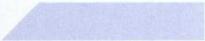
38. La pertenencia al Consejo Escolar como representante de los profesores se valorará como mérito para acceder a otras responsabilidades profesionales.

A los profesores miembros del Consejo Escolar se les viene compensando su dedicación con la asignación de una parte de sus horas complementarias a esa función. No obstante esta compensación, puesto que la experiencia obtenida por estos profesores a su paso por el citado Consejo, así como el mayor conocimiento de los problemas que se plantean en la organización y gestión de un centro docente son muy positivas, parece conveniente estimular más la participación en este órgano colegiado, teniendo en cuenta esta circunstancia en las diversas convocatorias que realiza el Ministerio de Educación y Ciencia.

DIRECCIÓN

39. Podrá ser candidato a Director cualquier profesor de su centro que reúna los requisitos que se establezcan. Se podría considerar también la posibilidad de que, en determinados supuestos, los candidatos pudieran pertenecer a otro centro.

A fin de facilitar la existencia de candidatos a Director cabe matizar el requisito de que sean profesores del centro, aunque éstos tengan preferencia. El que el nuevo Director no sea profesor del centro tiene el inconveniente de que se pierde la experiencia previa sobre el centro que ha de dirigir. A cam-



bio, se abren posibilidades de encontrar candidatos adecuados. Pueden contemplarse dos alternativas para aplicar esta medida.

Una primera sería que el Consejo Escolar considerara antes las candidaturas del centro y sólo cuando no hubiera candidatos del centro o éstos fueran rechazados podría considerar otras candidaturas de profesores de otros centros. Una segunda posibilidad consistiría en que, cuando no hubiera habido candidatos del propio centro, la Administración educativa designará como Director a un profesor de otro centro.

Cuando la Administración educativa designe Director, por no haberse presentado candidatos, o porque los que se han presentado no han alcanzado una mayoría de votos, el nombramiento del nuevo Director sería por el mismo número de años por el que procedía la elección por el Consejo Escolar.

40. Para la elección del Director, el Consejo Escolar deberá valorar los méritos de los candidatos y tener en cuenta los informes emitidos por los servicios de inspección.

Los candidatos deberían presentar el programa de dirección y los méritos profesionales y, en su caso, las actividades de formación que hayan realizado y las evaluaciones sobre su labor.

Podría haber un informe valorativo de la Inspección relativo a la práctica docente y al desempeño previo de cargos directivos, en su caso, del candidato y su evaluación. Este informe no sería excluyente de candidaturas, pero podría convertirse en elemento fundamental, sobre todo en el caso de candidatos procedentes de otro centro.

Para la elección de Director, el Consejo Escolar deberá tener en cuenta una valoración de los méritos de los candidatos.

Algunos de estos méritos se valorarán de acuerdo con los baremos objetivos que se establezcan. Entre los méritos que se pueden considerar deberán incluirse la formación recibida por el candidato, general y específica para el puesto de Director, la experiencia anterior en cargos directivos, las evaluaciones a las que se haya sometido el candidato, el programa de dirección presentado y el informe de la Inspección.

41. Una vez nombrados, los nuevos directores recibirán una formación inicial con carácter obligatorio y podrán acceder, posteriormente y con carácter voluntario, a los cursos de formación continua que se organicen para los equipos directivos.

No parece aconsejable establecer como requisito una formación previa específica para desempeñar el cargo de Director. Sería muy costoso establecer cursos previos para todos aquellos que pudieran desear realizarlos y, en cualquier caso, podrían tener una escasa rentabilidad, ya que sólo una minoría de participantes accedería a la dirección.

Sin embargo, al aumentar la duración del mandato, sí sería necesario y posible organizar una formación inicial de los nuevos directores, básica y de carácter obligatorio, y una formación permanente de todos ellos, de carácter voluntario, con programas similares a los que se han puesto ya en marcha.

Dada la complejidad de las tareas que el Director y su equipo tienen que desarrollar, se hace cada vez más necesaria una formación específica para poder ejercer eficazmente las funciones que la dirección tiene encomendadas y las que debe asumir como consecuencia del desarrollo de la LOGSE. En consecuencia, la formación debería incluir aspectos sobre organización del centro escolar, legislación, administración y gestión de personal y recursos, planificación y coordinación de las tareas docentes, formación continua del profesorado, evaluación del centro, del profesorado y del rendimiento de los alumnos, etc.



Además, debe favorecerse que los Directores con experiencia colaboren en la formación de los nuevos Directores. Así, el conjunto de los Directores de una zona o localidad se haría cargo del apoyo y seguimiento de los Directores nuevos, a cada uno de los cuales se le asignaría una especie de tutor con experiencia. Este procedimiento proporciona una formación práctica eficaz, muy rápida y asequible para cualquier sistema, al tiempo que refuerza la confianza que la Administración deposita en sus directores.

42. La duración del mandato del Director será de cinco años.

Debería ampliarse la duración del mandato, por ejemplo, a cinco años. Conviene estudiar con detenimiento si la designación de Director ha de ser relativamente independiente de la renovación del Consejo Escolar. Esto guarda relación con la duración de sus respectivos mandatos, sobre todo con el hecho de que la duración del mandato del Director coincida con la del Consejo Escolar o sea múltiplo de la misma. También conviene estudiar si, en caso de haberse producido, por cualquier causa, el cese de un Director antes de terminar su mandato, el Director luego designado tiene un mandato completo, o sólo hasta el tiempo del anterior mandato. Si se quiere reforzar la autoridad del Director, el mandato de éste debería ser por un período definido de años, sea cual sea el momento en que el mandato ha comenzado. Esto quiere decir, a efectos administrativos, que la Administración educativa convocaría en un determinado momento las elecciones a Consejos escolares, mas no así las elecciones a Director, que se celebrarían en cada centro en el momento en que corresponda.

La duración del mandato del resto de los miembros del equipo directivo deberá seguir siendo igual a la del Director.

43. *Los Directores de los centros participarán en el funcionamiento de las Direcciones Provinciales respectivas.*

En este sentido, conviene establecer con detalle cómo ha de producirse la participación activa de los Directores de los centros en el funcionamiento de las Direcciones Provinciales y, sobre todo, en la toma de decisiones. Tanto por parte de las autoridades provinciales como por la de los propios Directores, es necesario dejar clara esta vinculación para que, de modo efectivo, las direcciones de los centros puedan actuar con autoridad. El Director provincial delegará la autoridad en los Directores si éstos son realmente unos colaboradores directos, que conocen los problemas y dificultades cotidianas de la enseñanza en el conjunto de la provincia y participan en la elaboración de las líneas de actuación. Al mismo tiempo, los Directores serán los representantes de la Administración en sus respectivos centros y asumirán la autoridad que en ellos se delega, en la medida que se sienten realmente copartícipes de la Administración educativa.

44. *A fin de facilitar el acceso de las profesoras a la dirección de los centros, se flexibilizarán las condiciones de trabajo para hacerlas compatibles con aquellas circunstancias que puedan inducir a las posibles candidatas a renunciar a ejercer dicha función.*

Una medida como la presente trata de contribuir a remover algunos de los obstáculos que impiden a determinadas profesoras presentarse a los puestos de dirección. El porcentaje de profesoras que ocupan cargos directivos es muy inferior al que correspondería de acuerdo con la proporción de profesores de uno y otro sexo en los diferentes niveles del sistema educativo. Como se ha tratado de mostrar en este documento, son múltiples y complejas las razones por las que existen pocos candidatos a la dirección. Muchas de ellas son comunes a profesores y profesoras. Ahora bien, si el número de



profesoras Directoras es tan escaso, ello se debe, sin duda, a la existencia de razones que afectan exclusivamente a las profesoras.

Estas razones, que tienen que ver con la concreta situación social española, son las mismas que influyen en la escasez de mujeres en los puestos de responsabilidad de las distintas Administraciones o del mundo de la empresa. Naturalmente, no se puede esperar corregir esta situación desde acciones emprendidas solamente por la Administración educativa, pero, en este documento, el Ministerio de Educación y Ciencia quiere asumir la parte que le corresponda en la adopción de medidas positivas que conduzcan a la inversión de la tendencia actual.

Entre éstas se podrían incluir: la adecuada sustitución de las Directoras, durante los meses de baja por maternidad, por personas que ostenten temporalmente el cargo a todos los efectos y la consideración de los períodos de excedencia por cuidado de hijos como situaciones de servicio activo a efectos de antigüedad.

45. El nuevo modelo de acceso a la dirección podría conllevar la consolidación de parte del complemento retributivo tras diez años de ejercicio en el cargo y siempre que exista evaluación positiva.

El complemento retributivo que reciben los Directores debería consolidarse una vez finalizado el mandato, siempre que se hubiese permanecido en la dirección un mínimo de tiempo, por ejemplo, diez años. Condición necesaria para la consolidación de este complemento debe ser que la evaluación realizada del ejercicio de la dirección, en los términos en que se plantea en otras propuestas, hubiera resultado positiva.

46. *Se habilitarán procedimientos para que al término de su mandato los Directores puedan ser adscritos con carácter temporal, a petición propia, a otro centro de la zona o localidad, distinto de aquel en el que ejercieron la función directiva.*

A fin de estimular la participación de los profesores en las tareas de dirección, y como complemento de la medida anterior, los Directores podrán ser adscritos a otro centro distinto a aquel en el que ejercieron la función directiva. Esta medida pretende facilitar la labor del Director de modo que nunca sea un posible factor disuasorio para el ejercicio correcto de sus funciones el tener que ejercer la autoridad con los compañeros del Claustro en el que tiene su destino definitivo. Naturalmente, esta medida debe acompañarse de todas las garantías de que se utiliza correctamente, de modo que la adscripción provisional se realizará dentro de los centros de la localidad o zona en la que el Director tenga su destino definitivo.

Asimismo, se habilitarán procedimientos para que dichos Directores participen en los posteriores concursos de traslados conservando los méritos acumulados hasta obtener el siguiente destino definitivo.

47. *El desempeño del cargo se considerará mérito relevante para acceder a otros puestos de responsabilidad en la Administración educativa, o como mérito destacado en concursos o para acceder a otras responsabilidades profesionales.*

Debería reforzarse la compensación por el ejercicio de los cargos directivos estableciendo de modo general y estable una valoración alta en los baremos de los posibles concursos en los que se hayan de valorar los méritos profesionales. Esta valoración no debiera quedar vinculada a cada convocatoria específica.

EQUIPO DIRECTIVO

48. *El Director designará a los miembros del equipo directivo.*

Debería confiarse al Director la designación directa de los miembros del equipo directivo, sin necesidad de posterior votación en el Consejo Escolar. La ratificación por el Consejo Escolar, además de introducir una ambigüedad legal entre elección y designación, pone en cuestión la necesaria libertad para constituir el equipo directivo una vez asumida la responsabilidad de dirigir el centro.

Las razones que aconsejan esta propuesta son evidentes: el equipo directivo debe funcionar como tal. No obstante, debe quedar clara la capacidad del Director de remover de su puesto a los miembros del equipo directivo, siempre que se den determinadas circunstancias. Asimismo, los miembros del equipo directivo podrán renunciar a su cargo mediante escrito dirigido al Director, siendo éste el responsable de la aceptación de la renuncia.

49. *Los planes de formación del profesorado incluirán una oferta de formación específica para los Jefes de Estudios y los restantes miembros de los equipos directivos.*

Al igual que en el caso de los directores, los jefes de estudios asumirán nuevas funciones que implican una mayor responsabilidad. Parece, pues, importante que éstos reciban una formación específica para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, sería conveniente que los secretarios recibieran una formación adaptada a las tareas que van a desempeñar. En ambos casos, la formación se realizará al inicio del mandato.

50. *El desempeño del cargo directivo se considerará mérito destacado para acceder a otros puestos de responsabilidad en la Administración educativa, o como mérito*

to destacado en concursos o para acceder a otras responsabilidades profesionales.

Se propone aquí la misma consideración que se hizo para el Director. Quizá pudiera añadirse como mérito especial el haber desempeñado uno de estos cargos, particularmente el de Jefe de Estudios, para acceder al puesto de Director. Desde luego, la experiencia adquirida en este sentido es inestimable, y así habría de reconocerse por la Administración educativa.

51. Se desarrollarán las medidas necesarias para que los institutos con mayor complejidad organizativa puedan contar con el Administrador desde el momento en que comience a impartirse de modo generalizado la educación secundaria.

La introducción del Administrador debe facilitar la gestión económica y administrativa de los institutos y su autonomía, al hacerse cargo los nuevos administradores de los aspectos más técnicos de dicha gestión, de modo que tanto el Director como el resto de los miembros del equipo directivo, o los órganos colegiados de gobierno, puedan limitar su dedicación en estos asuntos a la toma de decisiones. Con esta medida se pretende que los institutos más complejos puedan contar en el plazo más breve posible con el nuevo Administrador.

3.5. PROFESORADO

FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO

52. Se ampliarán las posibilidades de perfeccionamiento y de formación permanente en colaboración con las universidades.

Durante estos últimos años, el Ministerio de Educación y Ciencia ha establecido convenios con la práctica totalidad de



las universidades situadas en su ámbito de gestión directa para la realización de actividades de formación permanente del profesorado, de tal manera que un número considerable de profesores han podido ya utilizar esta oferta formativa. En el marco de estos convenios, se establecerán programas específicos para ampliar y diversificar las ofertas existentes, facilitando y agilizando los trámites administrativos y creando las condiciones adecuadas para que los profesores puedan acceder a estas actividades de formación.

En particular, se promoverá la realización de estudios conducentes a la adquisición de nuevas especialidades, se facilitará que los profesores puedan inscribirse en materias o asignaturas de su interés incluidas en los planes de estudio de las enseñanzas universitarias, y se impulsará la puesta en marcha de cursos de actualización científica y didáctica especialmente planificados para el profesorado de los diferentes niveles educativos. Para facilitar el acceso a esta formación por parte de los profesores del medio rural, sin necesidad de obligar a largos desplazamientos, será necesario garantizar esta oferta también a través de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

53. Se potenciarán las modalidades y actividades de formación ligadas a proyectos de formación en centros y proyectos de innovación educativa.

La experiencia de estos últimos años muestra que las actividades de formación vinculadas a proyectos de innovación y desarrollo curricular en centros constituyen una modalidad formativa con repercusiones altamente positivas, tanto para el perfeccionamiento individual como para impulsar el trabajo en equipo y, en definitiva, para mejorar la calidad de la enseñanza que el conjunto del profesorado de un centro ofrece a sus alumnos. Sin embargo, esta misma experiencia indica que, para que estas actividades formativas tengan los efectos positivos señalados, es necesario que se

den unas determinadas condiciones y se cumplan unos requisitos.

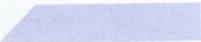
En consecuencia, se ampliarán las convocatorias de formación permanente del profesorado vinculadas a proyectos de innovación y desarrollo curricular en centros, se revisarán los requisitos exigidos para participar en las mismas y se asegurarán las condiciones —recursos económicos, materiales, apoyo y asesoramiento externo, etc.— para que la ejecución de los proyectos sea lo más fructífera posible.

54. Se ampliarán las licencias por estudios y se facilitará que accedan a ellas un mayor número de profesores.

Las diferentes modalidades de licencias por estudios convocadas hasta ahora tienen como denominador común una mejora en la preparación de los profesores que las disfrutan. En algunos casos, además, facilitan la realización de trabajos de investigación que pueden ser relevantes para muchos otros profesores y que sólo pueden ser llevados a cabo de esta forma. Por una y otra razón parece conveniente potenciar las licencias por estudios, ofreciendo además fórmulas para que puedan ser disfrutadas por todos los profesores que lo deseen.

Para que sirvan realmente a las funciones que se han indicado antes será necesario establecer el mayor equilibrio posible entre los méritos personales de quienes las solicitan y la solidez e importancia que se pueda asignar al trabajo que van a realizar, en el caso de los proyectos de investigación, o a la formación añadida en el caso de los estudios universitarios. La publicidad del resultado de los estudios realizados por quienes han disfrutado de una licencia por estudios puede contribuir, también, a rentabilizarlo para todo el sistema.

En el caso de los institutos de educación secundaria y de los centros de enseñanzas de régimen especial, su organización en



departamentos puede permitir la implantación de un sistema flexible de licencias por estudios, de duración inferior a un curso académico, para que los profesores puedan realizar actividades de formación, investigación o innovación que de otra manera serían imposibles y que tienen consecuencias positivas para el departamento en particular y para el centro en general. Estas licencias pueden tomar distintas formas: la ausencia del centro durante un cuatrimestre, la reducción del horario a lo largo de todo el curso de modo que al profesor le queden días sin tareas lectivas o cualquier forma de concentración del horario que permita igualmente tiempos en los que no tenga que impartir clase.

55. Se facilitará especialmente el acceso a las actividades de formación permanente al profesorado con hijos menores a su cargo.

Las obligaciones familiares pueden dificultar la asistencia de profesores y profesoras con hijos menores a su cargo a determinadas actividades de formación que se organicen. Por ello, parece necesario facilitar la formación permanente a estos profesores y profesoras, estudiando las medidas oportunas, en cada caso, para garantizar que todos ellos gocen de las mismas oportunidades de actualización científica y didáctica, en beneficio de la calidad de la enseñanza.

56. A fin de procurar la actualización permanente de los conocimientos tecnológicos, se favorecerán las estancias periódicas de los profesores técnicos de formación profesional y de los profesores de enseñanza secundaria de especialidades tecnológicas en centros de formación del propio Ministerio de Educación y Ciencia o de las empresas innovadoras de los correspondientes sectores productivos.

Las técnicas e instrumentación asociadas a muchas de las familias profesionales sufren actualmente una evolución muy

rápida, generándose, además, nuevas tecnologías y usos para las que es necesario una actualización constante. La calidad de las enseñanzas de formación profesional de estas familias exige una apuesta firme por la formación de los profesores, que debe estar muy directamente relacionada con el mundo del trabajo. A través de los Centros de Formación, Innovación y Desarrollo de la formación profesional del Ministerio de Educación y Ciencia y de convenios con empresas en los que se utilicen las más recientes tecnologías disponibles en cada caso, desarrollarán programas de formación en los que puedan participar de forma periódica todos los profesores.

57. Se impulsarán programas de formación para los profesores de artes plásticas y diseño que se incorporen a escuelas superiores de diseño y de conservación y restauración de bienes culturales.

Estos estudios tienen carácter superior y, en función de ello, un alto grado de especialización en el uso de técnicas que requieren una preparación específica y una continua actualización. De acuerdo con esta necesidad el Ministerio de Educación y Ciencia organizará actividades específicas de formación para los profesores que se incorporen a estos centros docentes.

58. Se potenciará la participación del profesorado en los programas de intercambio promovidos por la Unión Europea.

La Unión Europea está desarrollando diferentes programas orientados a favorecer el intercambio de profesores y alumnos entre centros docentes de diferentes países de la Unión Europea (Petra, Lingua, Eurotecne...) que favorecen la construcción de la "Europa de los ciudadanos", además de constituir una experiencia socio-educativa y cultural de enorme interés. A este respecto se intensificará la información a todo el profesorado para facilitar su participación en dichos programas.

PERSPECTIVAS PROFESIONALES

59. *Se promoverá y se incentivará la participación del profesorado en la elaboración y ejecución de proyectos de investigación educativa dirigidos a estudiar problemas relevantes para mejorar la calidad de la enseñanza.*

La participación del profesorado en proyectos de investigación dirigidos a analizar los diferentes aspectos y procesos implicados en la educación y en la enseñanza es, al mismo tiempo, un poderoso instrumento para el perfeccionamiento profesional de los docentes, una vía para conseguir que los resultados de la investigación repercutan con inmediatez en la mejora de la práctica docente y una buena estrategia para incrementar el conocimiento de los procesos educativos en general, y de los procesos de enseñanza y aprendizaje en particular. El Ministerio de Educación y Ciencia promoverá e incentivará la participación del profesorado de los diferentes niveles educativos en las convocatorias de proyectos de investigación educativa, tanto en las que gestiona directamente a través del Centro de Investigación, Documentación y Evaluación Educativa, como en las que pueda impulsar y gestionar conjuntamente con otras instancias privadas o de la propia Administración.

Asimismo, se impulsará la puesta en marcha de equipos de investigación integrados por profesores de las facultades, escuelas y departamentos universitarios y por profesores de los demás niveles educativos. A este fin, se establecerán los correspondientes convenios con las universidades y se realizarán las convocatorias oportunas.

60. *Se adoptarán las medidas oportunas para mejorar las condiciones de trabajo de los maestros con plazas de carácter itinerante.*

Entre los puestos de trabajo que exigen esta revisión están los de maestros itinerantes en centros rurales, y otros simila-

res en los que se da un cambio frecuente de centro de trabajo o la necesidad de viajar a menudo. Es necesario facilitar el trabajo de estos profesores a través de los horarios, las condiciones en que viajan, etc.

61. *Se adoptarán medidas para que los funcionarios sin destino definitivo puedan mantener su plaza provisional mientras siga existiendo la vacante.*

Esta medida tiene como finalidad principal la de aumentar la estabilidad de los equipos docentes, lo que permite asegurar una mayor implicación de los profesores provisionales en la vida de los centros docentes y un mejor conocimiento del centro y de los alumnos. Permite, por otra parte, mejorar las condiciones en las que se ejerce el trabajo de estos profesores al darle más estabilidad y, por último, agilizar y acelerar los mecanismos de provisión de vacantes. El Director deberá informar sobre la permanencia en el centro de los profesores a los que se refiere esta medida.

62. *A fin de garantizar la especialidad correspondiente a las enseñanzas que se han de impartir, el criterio prioritario para la asignación de plazas a profesores interinos será la posesión de una titulación acorde con dicha especialidad, recurriéndose a la contratación de profesores interinos a tiempo parcial cuando la existencia de restos horarios así lo requiera.*

Dentro de los límites impuestos por la complejidad de las situaciones profesionales y la organización de los cupos de profesores, la mejora de la calidad en la enseñanza exige la mayor adecuación posible de las especialidades de los profesores a las materias que deben impartir.

Con este mismo criterio se ha puesto ya en marcha un sistema de contratación de profesores interinos a tiempo par-



cial, que permitirá evitar en cierta medida la acumulación de restos horarios de diferentes materias, con la consiguiente falta de garantías de preparación, salvo para las que coincidan con la especialidad del profesor.

63. Se regularán las condiciones de trabajo de los profesores con merma de facultades para el ejercicio de la función docente.

Esta regulación tendría como objetivo adaptar el tipo de actividad y el régimen de trabajo a las posibilidades de los profesores cuyas condiciones físicas impiden un ejercicio profesional normal, de manera que la merma de facultades no suponga un perjuicio para sus alumnos, por faltas reiteradas o por la imposibilidad de realizar determinadas actividades, ni un esfuerzo superior al razonable para el propio profesor.

La regulación que se realice debe contemplar el estudio caso a caso de la disminución de facultades que presenta el docente y de sus condiciones personales, en relación con el puesto de trabajo que ocupa: tipo de centro, tipo de alumnos, especialidad, horario, etc., tratando de ajustar la nueva organización de su actividad a las posibilidades reales de trabajo.

64. En todos los concursos de traslados tendrán una consideración específica los profesores que ocupen plazas suprimidas o amortizadas.

Esta medida pretende que el perjuicio causado a un profesor por la supresión de la plaza que ocupa sea el menor posible. Se trata de que el profesor afectado por esta situación obtenga con mayor facilidad una plaza en un centro próximo al que debe dejar, siempre que existan vacantes en la zona en la que trabaja. Este criterio ha sido puesto en práctica con carácter general en los concursos del cuerpo de maestros y en el resto de los cuerpos cuando el destino anterior era un centro suprimido y puede ser extendido al resto de los casos.

65. *Se ampliarán las posibilidades que se ofrecen a los profesores cuya situación profesional se ha visto modificada como consecuencia de la disminución de alumnos que cursan las áreas o materias de su especialidad.*

En los últimos años se han venido realizando diversas acciones relacionadas, en general, con los maestros, ofreciendo la posibilidad de ocupar plazas diferentes a las de su adscripción, y a través de programas de formación para la adquisición de nuevas especialidades.

Es preciso continuar ofreciendo soluciones positivas para aquellos profesores que se vean afectados negativamente en sus condiciones de trabajo por la disminución del número de horas de las áreas o materias que imparten. Entre los profesores afectados por esta circunstancia cabe destacar a profesores de educación secundaria de determinadas especialidades, a determinados profesores técnicos de formación profesional y profesores con plazas amortizadas o suprimidas.

En todos estos casos es necesario establecer con tanta precisión como cuidado las necesidades presentes y futuras que los centros tienen y tendrán de cada uno de estos colectivos de profesores para ofrecerles, en primer lugar, un trabajo equivalente al que realizan dentro de su misma localidad. Hay que favorecer la participación de estos profesores en todos aquellos procedimientos de promoción profesional que puedan proporcionarles un cambio de situación apropiado a sus intereses y capacidad y que, lejos de suponer un perjuicio profesional, se convierta en un cambio positivo. En este sentido, se ofrecerán programas específicos de formación que faciliten, en algunos casos, el cambio de especialidad y, en otros, el ejercicio de tareas diferentes dentro del sistema educativo.

Cuando la formación previa permita asegurar una cualificación suficiente, se ofrecerá la posibilidad de ocupar plazas vacantes en el mismo centro y en otra especialidad, en aque-



llos casos en que se determine. Esta posibilidad, en todo caso, debe estar abierta únicamente a aquellos que ocupan plazas amortizadas.

66. *Se definirán con mayor precisión las perspectivas profesionales de los profesores, estableciendo con carácter permanente y de manera equitativa la valoración de méritos y la correspondiente baremación en las distintas convocatorias para el profesorado.*

Es necesario que los profesores conozcan las diferentes posibilidades de promoción profesional. Se trata de ampliar las perspectivas profesionales de los profesores y de dar continuidad y progresión a las ya existentes: función inspectora, asesoría de formación, gestión de centros, funciones en la Administración educativa y otras. Entre las actuaciones en este sentido conviene destacar las siguientes.

Por un lado, es necesario delimitar con precisión las distintas situaciones profesionales y las condiciones de acceso a cada una de ellas, al tiempo que se amplíe la posibilidad de mejorar las perspectivas profesionales sin necesidad de cambiar de ámbito de trabajo.

Por otra parte, las diferentes convocatorias que realiza el Ministerio de Educación y Ciencia, sea para el acceso a determinados puestos de trabajo, para la concesión de premios y ayudas o para el traslado de centro, deben ir acompañadas de baremos que recojan lo que se considera más valioso del ejercicio de la función docente, además de los méritos más adecuados para la finalidad a la que se aplican. En consecuencia, es necesario revisar los baremos para el acceso a determinados puestos de trabajo (función inspectora, plazas en el extranjero, educación a distancia, asesorías de CEP, etc.) y determinadas situaciones profesionales (licencias por estudios, adquisición de la condición de catedrático, etc.). Hay que establecer los méritos y su ponderación de acuerdo con cri-

terios de profesionalización. Esto significa que ha de primarse, en cada caso, aquello que garantiza un buen ejercicio profesional, al tiempo que se procura un equilibrio adecuado entre los diferentes méritos. Por último, hay que establecer las fórmulas legales que proporcionen la mayor estabilidad a los diferentes baremos.

67. Se profundizarán los convenios existentes y se establecerán nuevos convenios con el fin de promover la vinculación del profesorado a la universidad.

La vinculación de los profesores a la universidad se ha venido produciendo en los últimos años a través de la figura de profesor asociado, para lo cual se han establecido los correspondientes convenios. Se extenderá esta fórmula y se ampliará con otras que contemplen actividades de docencia y de investigación y que puedan suponer una mayor estabilidad.

Se potenciará especialmente la participación, como profesores asociados, de los profesores de educación secundaria en tareas universitarias de formación inicial del profesorado mediante las tutorías de prácticas que contemplan los correspondientes planes de estudio. A través de una u otra vía se producirá un aumento considerable del número de plazas de profesores asociados.

68. El desempeño de un puesto de asesor de formación se considerará mérito para el acceso a otros puestos de responsabilidad en la Administración educativa, o como mérito destacado en concursos, o para acceder a otras responsabilidades profesionales.

Esta propuesta está asociada a la consideración del asesor de formación como un profesional bien preparado y que accede a esa situación a través de un procedimiento selectivo con



las mayores garantías de rigor y objetividad. En estas circunstancias el ejercicio de su trabajo, tanto en la planificación y seguimiento de las actividades de formación como en la labor de asesoría directa de centros y profesores, comporta una responsabilidad innegable en el funcionamiento de los centros educativos con los que trabaja. El ejercicio del puesto de asesor de formación proporciona, así, una preparación que el sistema educativo debe aprovechar para la selección de aspirantes a otras responsabilidades.

3.6. EVALUACIÓN E INSPECCIÓN

LA FUNCIÓN INSPECTORA

69. Se perfeccionarán los procedimientos de selección para el desempeño de la función inspectora y se potenciará la actualización permanente de los inspectores.

Los inspectores deberán acreditar una amplia experiencia docente, titulación superior y la especialización adecuada para garantizar su mejor preparación, además de una formación jurídico-administrativa acorde con la problemática organizativa de los centros y un dominio sistemático de determinados programas, áreas o niveles del sistema educativo.

Además, el ingreso en las funciones de inspección ha de consolidarse como un concurso-oposición riguroso, que seleccione a los profesores más cualificados e interesados en la docencia y la función inspectora, que gocen de auténtico prestigio y respeto entre sus compañeros por sus conocimientos y trayectoria profesional y, como ocurre en muchos países, que tengan experiencia previa como cargos directivos en centros y evaluación positiva en estas tareas. La Inspección podría ser entonces un escalón en la promoción profesional, ciertamente escalón elevado y de prestigio, al que accedieran los profesores después de una dilata-

da experiencia como docentes, cargos de coordinación didáctica y cargos directivos y, en todos los casos, con evaluaciones positivas.

El concurso-oposición deberá completarse, para la adecuada preparación de los candidatos, con un período de prácticas de un curso de duración.

Además, debe configurarse un sistema que motive a los Inspectores de educación a un continuo reciclaje y a una permanente actualización, con objeto de adecuar su capacitación profesional al nuevo sistema educativo. Al mismo tiempo debe realizarse un estudio de los diferentes tipos de puestos de trabajo que configuran la Inspección, que permita la posibilidad real de aspirar a los mismos después de la superación de determinados módulos de capacitación profesional y que enriquezcan las posibilidades supervisoras de la Inspección de educación. La adopción de esta medida resolvería la actual carencia de un organigrama vertebrado que establezca las diferentes competencias y responsabilidades de los Inspectores y que regule la carrera administrativa de los mismos.

70. Se potenciará el desempeño por parte de la Inspección de las tareas de supervisión, evaluación y control, así como la de asesoramiento pedagógico y organizativo de los centros y de los equipos de profesores.

Inspectores con las características descritas pueden abordar con mayores garantías de éxito las delicadas tareas de coordinación y supervisión organizativa y pedagógica de los centros y los equipos de profesores, así como las ineludibles y urgentes tareas de evaluación de centros, cargos directivos y profesores.

Naturalmente, una Inspección así, con una presencia en los centros muy frecuente, es la mejor garantía de un apoyo



externo eficaz a las nuevas tareas encomendadas a centros y profesores relativas a coordinación docente, proyectos educativos y curriculares y funcionamiento de equipos de profesores y departamentos, y de un control adecuado de las responsabilidades de los profesores, de la gestión del equipo directivo y del correcto y positivo uso de la autonomía de los centros.

71. El actual modelo de Inspección generalista se completará con la adecuada especialización que los diferentes niveles del sistema exigen.

La conveniencia de mantener las características de organización y funcionamiento del actual modelo de Inspección, en lo que se refiere a planificación, territorialidad, trabajo en equipo y actuación transversal sobre el sistema, no puede ser obstáculo para llevar a cabo también una actuación más especializada y personalizada sobre determinadas áreas, programas o niveles del sistema educativo que así lo requieran.

La eficacia de actuación de supervisión exige un conocimiento efectivo de aquello que se va a supervisar, por lo que deberá tenerse muy en cuenta esta exigencia a la hora de la distribución de las tareas de los Inspectores y de la configuración de los equipos y demarcaciones.

Es preciso asimismo garantizar el adecuado equilibrio entre los efectivos según los cuerpos docentes de procedencia. Para ello se deberá incentivar la participación en las pruebas de acceso de los profesores más capacitados de los distintos cuerpos docentes.

72. Se establecerá un nuevo marco jurídico-administrativo que garantice la permanencia en la función inspectora.

Resulta evidente que la función inspectora se configura, después de la LOGSE, como una función de carácter per-

manente, de singular importancia para la calidad de la enseñanza. Hay que superar, por tanto, la actual indefinición respecto a la permanencia en la misma de los funcionarios que la sirven, sobre todo si se tiene en cuenta que el acceso a la Inspección puede convertirse en una importante perspectiva profesional para los docentes mejor preparados y que han ejercido, con una evaluación positiva, funciones directivas en los centros. Ello permitiría una aproximación a los modelos del entorno comunitario y una mayor eficacia en la función supervisora. La norma jurídica correspondiente deberá dar solución a los problemas actualmente planteados, estableciendo para el futuro un marco definitivo.

EVALUACIÓN

73. Se propondrá al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación el diseño y desarrollo de estudios dirigidos a realizar el seguimiento del proceso de implantación de la LOGSE, a analizar sus repercusiones sobre la organización y funcionamiento de los centros docentes y sobre el rendimiento de los alumnos.

Con el fin de evaluar el grado de consecución de los objetivos de la reforma, estos estudios se centrarían en un principio en los ciclos y cursos de la educación primaria ya implantados con carácter general, ampliándose progresivamente su alcance de acuerdo con el calendario de implantación de la LOGSE.

Entre los aspectos que se deben evaluar cabe destacar los siguientes. En primer lugar, el seguimiento sistemático de las principales novedades introducidas por la LOGSE, tanto en lo concerniente a determinadas enseñanzas y programas, como a la propuesta de que los centros y los equipos docentes elaboren proyectos educativos y curriculares adecuados a las características del entorno y a las necesidades de su alum-



nado. En segundo lugar, las repercusiones de la implantación de la LOGSE sobre la organización y funcionamiento de los centros. En tercer lugar, las repercusiones de la nueva ordenación del sistema educativo y de los nuevos currículos sobre el rendimiento del alumnado, prestando una atención equilibrada al aprendizaje de los diferentes tipos de contenidos y al desarrollo de los diferentes tipos de capacidades.

74. Se generalizará el plan de evaluación de centros docentes puesto en marcha con carácter experimental.

La evaluación del funcionamiento de los centros es imprescindible para canalizar adecuadamente los recursos disponibles y mejorar, con las mayores garantías de equidad y justicia, la calidad de las enseñanzas que en ellos se imparten. El plan de evaluación de centros docentes puesto en marcha con carácter experimental (Plan EVA) ha permitido constatar a los propios centros evaluados y a los servicios de inspección las indudables ventajas que para la comunidad educativa y la propia Administración se derivan de un mejor conocimiento de las características y funcionamiento del centro, de sus alumnos, profesores, equipo directivo y órganos de gobierno y de coordinación docente, de los procesos educativos y de los resultados.

Por ello, se debe generalizar la evaluación externa de los centros. Ahora bien, dado que dicha evaluación requiere movilizar una gran cantidad de recursos y que sólo es posible realizarla cada año en un número limitado de centros, debe favorecerse la autoevaluación, de modo que el proceso se realice de modo continuado, y se desarrolle una cultura en este sentido, que permita a todos los centros beneficiarse del mejor conocimiento de su funcionamiento y de los resultados que se obtienen.

En la evaluación de los centros se podrá contar también con las aportaciones sucesivas de los estudios que emprenda el Ins-

tituto Nacional de Calidad y Evaluación, que permitirán enriquecer los instrumentos y los procedimientos de la evaluación, al tiempo que el Instituto podrá acumular la experiencia derivada de los resultados concretos de los centros evaluados.

Cabe considerar también la conveniencia de realizar la evaluación de los centros atendiendo a los criterios objetivos de los programas que en ellos se desarrollan: actividades de formación de profesorado, programas de integración de alumnos con necesidades educativas especiales, de nuevas tecnologías, de innovación, de autoevaluación, de participación en actividades deportivas, de tratamiento de los temas transversales. La información acerca de los programas y actividades desarrolladas por los centros serviría no sólo para conocimiento de la comunidad escolar, sino también para incentivación de los centros.

75. El Director y el equipo directivo colaborarán activamente en los planes de evaluación que se establezcan para el centro.

Las disposiciones sobre evaluación hasta ahora adoptadas están centradas básicamente en la valoración de resultados de la evaluación de alumnos y de la adecuación de los proyectos que debe elaborar el centro y, de forma mucho más vaga, de la práctica docente. La dirección debe asumir una importante responsabilidad en la evaluación del centro, de los profesores y del rendimiento de los alumnos. Su participación en los procesos de evaluación del alumnado y del cumplimiento de los objetivos educativos y pedagógicos propuestos está prevista a través de las actuaciones de la Comisión de coordinación pedagógica, que preside el Director, y también mediante su colaboración con la Inspección. Sin embargo, es necesario arbitrar con precisión los mecanismos e instrumentos de evaluación, y la participación de la dirección en el proceso, cuando se trata de evaluar el funcionamiento del centro, el trabajo de los profesores o el del propio equipo directivo.

76. *Se estudiarán sistemas de evaluación de la función docente y de la función directiva.*

Aún más compleja que la evaluación de los centros ya iniciada es la evaluación de la función docente. Sin embargo, parece preciso dar algunos pasos en la dirección de estudiar los indicadores de evaluación de la función docente, y en particular, de ciertas funciones específicas, como la de dirección de los centros. El sistema de evaluación que llegue a establecerse tras un cuidado estudio y también negociación con los propios profesores, debe servir, sobre todo, para facilitar y mejorar el trabajo de los profesores, estimular a aquellos con mayor dedicación, interés y esfuerzo y, en última instancia, para contribuir a mejorar los sistemas de promoción profesional dentro de la función docente.

El primer paso para iniciar la evaluación del profesorado es establecer un plan de trabajo cuyos objetivos fundamentales deben ser la mejora de la calidad de la enseñanza, por un lado, y la mejora de las condiciones profesionales y de trabajo de los profesores. Dicho plan, una vez elaborado, debe ser sometido a debate y reflexión con los propios profesores de modo que puedan incorporarse todos aquellos aspectos que garanticen una evaluación adecuada del profesorado.

Un plan de estas características deberá incluir los fines precisos de la evaluación, la colaboración de los equipos directivos, los claustros, los departamentos y los equipos de profesores con los servicios de inspección y las autoridades académicas responsables de la evaluación, la participación del centro en el proceso evaluador y la influencia de los resultados de la evaluación en las perspectivas profesionales de los profesores. Una vez discutido y aprobado el plan de evaluación se podría iniciar de modo experimental y con carácter voluntario.

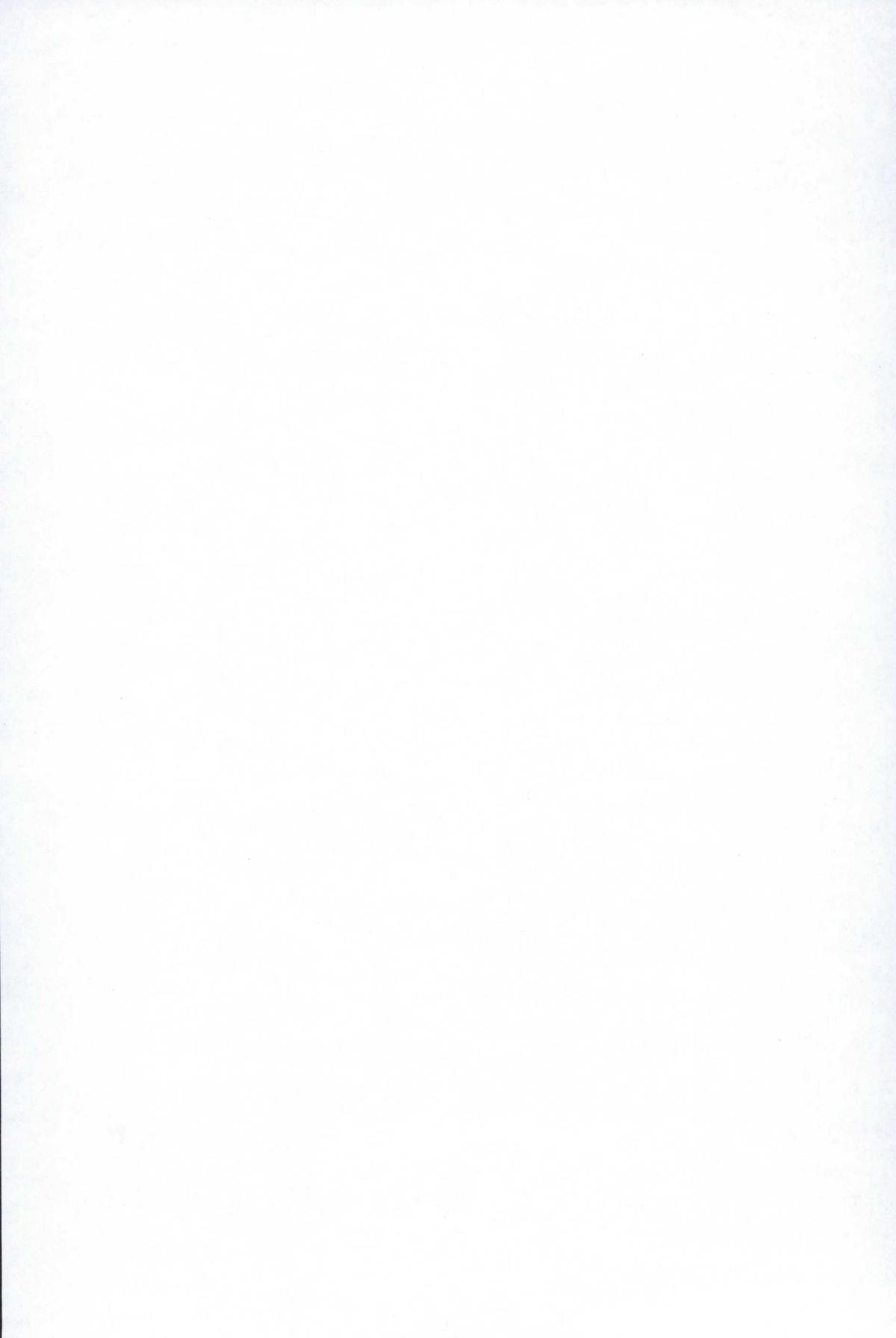
77. *El Ministerio de Educación y Ciencia se compromete a evaluar el cumplimiento de las decisiones finalmen-*

te adoptadas y a poner en marcha un programa de evaluación externa de su gestión.

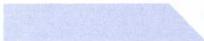
Una vez adoptadas las decisiones sobre las medidas que finalmente se vayan a aplicar, el proceso emprendido con este documento sería incompleto si no fuera acompañado de una evaluación de la puesta en marcha de dichas medidas. El Ministerio de Educación y Ciencia realizará esta evaluación y difundirá sus resultados entre la comunidad educativa antes de que finalice el curso 1995-96.

Por otra parte, el Ministerio de Educación y Ciencia pondrá en marcha un programa de evaluación externa de la Administración educativa, en cumplimiento de lo establecido en este sentido en el artículo 62.º de la LOGSE. En este programa deberá incluirse la actuación de cada uno de los servicios, centrales o periféricos, de la Administración educativa, las unidades de programas provinciales, los servicios de inspección, los centros de profesores y los equipos de orientación. Como en los casos anteriores, la evaluación de la gestión del Ministerio de Educación y Ciencia debe tener como objetivo un preciso conocimiento de su funcionamiento para perfeccionarlo y contribuir así a mejorar los servicios educativos que se prestan a los centros y al conjunto de la comunidad.

**El horizonte
de la calidad educativa**



4. EL HORIZONTE DE LA CALIDAD EDUCATIVA



Con la aprobación de la LODE en 1985 y la puesta en marcha de la reforma educativa tras la promulgación de la LOGSE en 1990, se ha iniciado un proceso de transformación de nuestro sistema educativo. La amplitud y complejidad de este proceso impulsado por estas leyes resulta imprescindible para adecuar el sistema educativo a los cambios que ha experimentado la sociedad española durante las dos últimas décadas y para responder adecuadamente a las nuevas necesidades de formación en este final de siglo.

Por una parte, en la LODE se ha regulado el derecho de todos los españoles a la educación básica y se ha establecido un modelo de centro escolar basado en los principios de participación y de gestión democrática. Por otra parte, en la LOGSE y en las normas que la desarrollan se han introducido una serie de importantes modificaciones en la estructura, la ordenación y los currículos de todos los niveles de la enseñanza, se ha reforzado el compromiso con una política de compensación de las desigualdades en educación y se ha erigido el principio de atención a la diversidad de intereses, capacidades y motivaciones del alumnado como uno de los ejes rectores de la acción educativa. Pero, sobre todo,



en ambas leyes se ha fijado la mejora constante y progresiva de la calidad de la enseñanza como horizonte último de la política educativa.

Para avanzar hacia este horizonte es menester actuar simultáneamente de forma coordinada y sostenida sobre los diferentes factores que inciden en la calidad de la enseñanza. Ésta es la razón por la cual el Título cuarto de la LOGSE, íntegramente dedicado a la calidad, ordena a los poderes públicos prestar una atención prioritaria a la cualificación y formación del profesorado, la programación docente, los recursos educativos y la función directiva, la innovación y la investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación del sistema educativo.

Las medidas que el Ministerio de Educación y Ciencia se propone llevar a cabo y que han sido presentadas en este documento responden, pues, directamente al mandato establecido por la LOGSE. En unos casos, completan actuaciones ya emprendidas en relación con los mencionados factores o ámbitos de calidad. En otros, son actuaciones nuevas dirigidas a lograr una mayor y mejor adecuación del funcionamiento del sistema educativo a las exigencias y necesidades surgidas con la implantación de la reforma. Ninguna de las medidas expuestas es susceptible, por sí sola, de producir cambios espectaculares e inmediatos en la calidad de la enseñanza, pero su aplicación global y coordinada supondrá sin lugar a dudas una contribución decisiva a la mejora de la calidad educativa.

Elegir la calidad como horizonte y objetivo último de la política educativa supone aceptar una lógica de mejora progresiva en la que la idea clave es que siempre se puede, y se debe, intentar ir un poco más allá del nivel que ya se ha alcanzado. Siempre será posible y deseable, por citar sólo algunos ejemplos, introducir mejoras en la organización y funcionamiento de los centros, incrementar los recursos de

los que disponen los profesores para llevar a cabo su tarea, adoptar medidas complementarias para que el contexto en que el profesorado ejerce su labor profesional sea más satisfactorio y estimulante, buscar nuevas vías para promover en mayor grado el aprendizaje, el desarrollo y la socialización del alumnado, o ensayar nuevas estrategias para impulsar un desarrollo del currículo más ajustado a las necesidades educativas de los alumnos.

Las medidas expuestas tratan justamente de precisar y despejar el camino hacia este horizonte establecido por la LODE y la LOGSE. Partiendo de la situación actual, y en concordancia con el grado de concreción y realismo que ello implica, apuntan, sin embargo, hacia la configuración de un sistema educativo que, en algunos aspectos, aspira a ser sensiblemente distinto al actual. Así, el conjunto de medidas que el Ministerio de Educación y Ciencia se propone llevar a cabo persigue la implantación de un sistema educativo definido, entre otras, por las siguientes características:

- unos centros educativos capaces de ejercer con responsabilidad y competencia un alto grado de autonomía institucional —en el ámbito curricular, pero también en los de gestión económica, de recursos materiales y de recursos humanos—, susceptibles, por tanto, de impartir una educación ajustada a las necesidades de su alumnado y abiertos a las demandas y recursos de su entorno social, cultural y laboral;
- una fuerte implicación y participación de todos los sectores de la comunidad educativa —profesores, padres y alumnos—, así como de las Corporaciones locales, en el funcionamiento de los centros docentes;
- un contexto estimulante para el ejercicio profesional de la docencia que permita al profesorado experimentar un sentimiento de eficacia y de satisfacción en el ejercicio de sus funciones;

- 
- unas experiencias educativas que garanticen un adecuado proceso de socialización, así como un aprendizaje y un desarrollo equilibrado de los diferentes tipos de capacidades, a todos y cada uno de los alumnos y alumnas;
 - una Administración y unos servicios educativos ágiles, eficaces, cercanos y sensibles a las necesidades de los centros, capaces de apoyarlos con prontitud y de contribuir a crear las condiciones necesarias para que éstos puedan alcanzar las finalidades que tienen encomendadas en el marco de una autonomía competente y responsable;
 - un sistema de evaluación que permita ejercer un control social y que ayude a detectar, desde un planteamiento objetivo y técnicamente riguroso, los avances y deficiencias que se vayan produciendo en los diferentes ámbitos, instancias y dimensiones del sistema educativo —centros, profesorado, alumnado, Administración y servicios educativos— con el fin de adoptar, en su caso, las medidas oportunas;
 - una atención prioritaria a determinados centros docentes y sectores del alumnado que se incorporan al sistema educativo en una clara situación de desventaja por razones que remiten a características bien personales —alumnos con necesidades educativas especiales—, bien sociales, económicas o culturales —zonas deprimidas o socialmente desfavorecidas, minorías étnicas y culturales, zonas rurales—, y a los que es necesario aplicar una política de discriminación positiva para hacer efectivo el principio constitucional de igualdad de oportunidades;
 - una asunción plena de la educación en valores como principio rector de toda acción educativa y, consecuentemente, la consideración de los centros docentes como verdaderas escuelas de ciudadanía y como firmes impulsores de actitudes éticamente valiosas.



El objetivo de calidad educativa establecido en la LODE y en la LOGSE es patrimonio y responsabilidad de todos los sectores y estamentos de la comunidad educativa. Ésta es la razón por la cual las medidas expuestas, cuya finalidad última es contribuir a la consecución de dicho objetivo, afectan y comprometen de uno u otro modo y en mayor o menor medida a todos ellos. Afectan y comprometen, en primer lugar, a la propia Administración educativa, que tiene la responsabilidad de poner los medios y crear las condiciones necesarias para que los centros docentes y los profesores puedan efectivamente mejorar la calidad de la educación que ofrecen a sus alumnos. Pero afectan y comprometen también al profesorado, que es el responsable último de ejercer la acción educativa; y a los padres, que tienen el derecho y el deber de contribuir a la educación de sus hijos y la responsabilidad de mejorar con su participación el funcionamiento de los centros docentes; y a las Corporaciones locales, cuya colaboración es esencial para acercar los centros a las demandas y también a los recursos del entorno social inmediato. Afectan y comprometen, en suma, al conjunto de la sociedad española, a la que corresponde prestar una atención, una valoración y un apoyo a las cuestiones educativas acordes con las aspiraciones y expectativas que deposita en la educación de las sucesivas generaciones que se incorporan a ella.

