

XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS COMO FACTOR DE CALIDAD

DOCUMENTO 1

ÍNDICE

1.- Introducción.....	2
2. Aproximación al concepto de autonomía de los centros educativos	2
2.1. Modelos de autonomía.....	3
2.2. Autonomía y liderazgo	6
2.3. Autonomía y evaluación	7
2.4. Autonomía y responsabilidad	8
2.5. Autonomía y participación.....	10
2.6. La autonomía como instrumento de calidad y de equidad	11
3. Las políticas de autonomía escolar en el ámbito internacional.....	14
3.1. Marco histórico de la autonomía escolar	14
3.2. Grados de autonomía escolar	18
3.3. Otras dimensiones de la autonomía escolar	22
4. La autonomía de los centros en el sistema educativo español	25
4.1. Evolución histórica de la autonomía escolar en la legislación española ..	25
4.2. Autonomía pedagógica	27
4.3. Autonomía organizativa	28
4.4. Autonomía de gestión.	28
5. Perspectivas de futuro	29
BIBLIOGRAFÍA.....	30

1.- Introducción.

La autonomía de las instituciones escolares es uno de los temas preferentes de debate en la actualidad educativa europea. Una de las razones principales de que así sea es el hecho de que en los últimos años las evaluaciones y estudios internacionales evidencian una correlación entre la autonomía escolar y el mejor rendimiento de los estudiantes.

En los últimos veinte años, la autonomía de los centros educativos ha sido objeto de numerosas reflexiones y reformas, tanto en Europa como en el conjunto de los países de la OCDE. A lo largo de este tiempo, y ciertamente bajo enfoques diferentes, se ha puesto especial énfasis en la necesidad de mejorar la participación democrática, la gestión de los fondos públicos invertidos en educación y, más recientemente, la calidad de la enseñanza.¹

El presente documento acomete la aproximación al concepto de la autonomía escolar, ubicándola en el ámbito europeo, analizando las diferentes visiones y plasmaciones de esa autonomía, y vinculándola a elementos clave de las políticas y prácticas educativas, para centrarse finalmente en su desarrollo en el sistema educativo español. Y pretende, sobre todo, hacer visibles las limitaciones y las fortalezas de la autonomía y proponer claves innovadoras de futuro para profundizar en su desarrollo y avanzar hacia las mayores cotas posibles de calidad y equidad de nuestra educación.

Para la elaboración de este documento se han tomado como referencia, entre otros, diversos estudios de ámbito estatal e internacional, el trabajo realizado sobre el mismo tema por los Consejos Escolares Autonómicos y del Estado para el Encuentro de Granada (1999), así como las aportaciones y propuestas de dichos Consejos realizadas a lo largo del curso presente.

2. Aproximación al concepto de autonomía de los centros escolares.

La noción de autonomía escolar se corresponde, en el caso de los centros educativos, con la idea de delegación de responsabilidades de los poderes públicos sobre las estructuras que son propias de los centros docentes, en materia de prestación del servicio educativo.

Pero más allá de esta primera aproximación, el concepto de autonomía de los centros constituye una noción poliédrica dotada de una considerable complejidad. Existen múltiples modelos de autonomía, que ponen más o menos el acento en los procedimientos o en los resultados, y las dimensiones del concepto alcanzan aspectos

¹ Martín Ramos, Ana Isabel; Peraza San Segundo, Esther. EURYDICE (2007): La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas.

muy variados, tales como la gestión de los recursos, de las personas, del currículo, de la admisión de alumnos o de la vida escolar, por ejemplo. Por otra parte, la delegación de competencias en los centros no es algo aislado sino que está interrelacionado con un conjunto de conceptos y de políticas relativos, entre otros, a la calidad y a la equidad, a la dirección escolar, a la participación, a la transparencia institucional, a la libertad de enseñanza o a la rendición de cuentas.

A continuación se efectuará una aproximación al concepto de autonomía de los centros escolares que pretende, de un modo sintético, tomar en consideración dicha complejidad.

2.1. Modelos de autonomía.

Con el propósito de aproximarse a la riqueza de modelos de autonomía que tienen su materialización en los sistemas educativos de los países desarrollados, es posible, siguiendo a López Rupérez², efectuar una clasificación que atienda a las diferentes posiciones adoptadas por la Administración con respecto al control sobre los procedimientos, que tienen lugar en el seno de los centros escolares, y sobre sus resultados. La tabla 1 muestra los cuatro posibles modelos de autonomía de acuerdo con dicha clasificación.

Tabla 1 - Clasificación de los modelos de autonomía en función del tipo de control que se ejerce sobre procedimientos y sobre resultados

Modelo de autonomía	Tipo de control sobre	
	Procedimientos	Resultados
A	CENTRAL	CENTRAL
B	CENTRAL	AUTÓNOMO
C	AUTÓNOMO	CENTRAL
D	AUTÓNOMO	AUTÓNOMO

Según el **Modelo A** la Administración ejerce su función normativa y de control, tanto sobre los procedimientos como sobre los resultados. En su forma más coherente, es propia de países con fuerte tradición centralista y con una cultura compartida de respeto al papel y a la responsabilidad del Estado. Francia ha sido, hasta hace relativamente poco, el mejor ejemplo de este modelo: bien estructurado desde arriba, con una dirección de los centros profesional, una inspección rigurosa y un sistema nacional de evaluación externa efectivo.

El **Modelo B** combina una considerable rigidez procedimental, un control sobre los modos de financiación y, en general, sobre la gestión de los centros y la organización escolar, con un escaso interés por los resultados. En las últimas décadas, España ha constituido, en mayor o menor medida, un ejemplo de pervivencia de esta modalidad singular de autonomía que se acomoda a una tradición burocrática.

² López Rupérez, F. (2006). *La autonomía escolar: Pieza clave, en un contexto de complejidad. Cuadernos de Pedagogía*, nº 362, noviembre.

El **Modelo C** es una combinación equilibrada entre centralización y autonomía. Este modelo constituye, en la actualidad, la referencia de un buen número de sistemas educativos en países desarrollados. Así, por ejemplo, Holanda abandonó en los años 90 su anterior modelo de gestión de los centros, para beneficiarse de las ventajas de éste modelo que, según una declaración institucional del Gobierno pretende “*menos control de los procedimientos, sobre todo burocráticos, y más libertad de acción en materia presupuestaria y de personal a nivel de centro; más capacidad de gestión y de acción a nivel de centro para más innovación y eficacia y más control de la evaluación de la eficiencia de los centros, en función de los objetivos, para asegurar que la sociedad se beneficie de esa mayor libertad*”³.

En esta misma línea, el Reino Unido viene desarrollando un modelo de autonomía que asume los principios subyacentes a ese reparto de papeles entre centro y Administración y se orienta hacia el logro de escuelas muy autónomas y, a la vez, muy eficaces. La intervención de la Administración en los centros es inversamente proporcional a su grado de éxito, delegando nuevas responsabilidades en los centros educativos conforme el sistema escolar en su conjunto avanza.

El **Modelo D** representa el escalón más elevado de la autonomía, que puede degenerar en autarquía si no va acompañada de algún mecanismo efectivo de control social. Dicho modelo es perfectamente compatible con una versión extrema de la libre elección en educación, pero también con fórmulas en las que el control social se ejerce de un modo directo, aunque restringido a los usuarios del servicio educativo, mediante la implicación de los padres.

Estruch Tobella⁴ plantea una clasificación diferente y propone otros tres modelos de autonomía escolar en función de su inspiración ideológica o simplemente pragmática: autonomía neoliberal, corporativista e integradora.

La **autonomía neoliberal**, según el citado autor, está muy arraigada en países anglosajones y se va extendiendo por Latinoamérica. Se apoya en la cultura del libre mercado, de la libre elección del consumidor, de la limitación del papel del Estado. Sin embargo, la cesión de responsabilidades de la Administración a los centros comporta la sustitución del control directo por otro a distancia, pero quizás más eficaz y coercitivo. Los centros son evaluados con pruebas que determinan si alcanzan los objetivos curriculares fijados por la Administración. Los resultados de cada centro se hacen públicos y sirven para orientar a los padres a la hora de matricular a sus hijos. Se miden y publican los resultados de cada escuela y los recursos económicos del centro dependen de la cantidad de alumnos.

La **autonomía corporativista** consiste para Estruch en la apropiación de un servicio público por los profesionales que trabajan en él. Su control del poder interno les permite anteponer sus intereses de grupo a los de los usuarios y de la sociedad. Se deciden cuestiones como la agrupación de alumnos, los criterios de evaluación,

³ OCDE (1991): *Examens des politiques nationales d'éducation*. Pays Bas. OCDE; París.

⁴ Estruch Tobella, J (2006): *Autonomía escolar, ¿para qué?* Cuadernos de Pedagogía, nº 362, noviembre.

promoción y graduación, la atención a la diversidad, los métodos y materiales didácticos, una parte de su oferta curricular, etc.

La **autonomía integradora** funciona en los países escandinavos y en Holanda. Según esta corriente, los centros no estarían en competencia, de manera que las evaluaciones periódicas a que son sometidos los centros no sirven para publicar clasificaciones, sino para establecer planes de mejora pactados entre el centro y la Administración municipal de la que dependen. Los centros forman parte de la política municipal y de la red de servicios sociales.

El estudio de la Red Eurydice sobre la autonomía escolar⁵ señala otras formas de aproximación a la autonomía de los centros educativos, otros enfoques o modelos que toman como base lo que los diferentes Estados miembros de Red Europea recogen sobre la autonomía escolar en sus disposiciones legislativas:

- En un primer grupo de países, las nuevas competencias de los centros se establecen en **legislación de carácter general en la que se definen un amplio número de aspectos del sistema educativo**, y cuyo objetivo principal no es, por tanto, la autonomía escolar. Así, en España, las diferentes leyes generales de educación y sus disposiciones, aprobadas en un contexto de descentralización progresiva, otorgan a las distintas Comunidades Autónomas el derecho a regular la autonomía de sus centros. Por señalar otro ejemplo, en Francia las primeras leyes de descentralización confirieron a los centros de nivel CINE 2 (educación secundaria inferior) el estatus de *Centro Educativo Público Local*, lo que les dota de la condición de *órgano corporativo*, necesaria para adquirir autonomía de gestión. En este mismo grupo se encuentran otros países como Polonia, Reino Unido e Irlanda del Norte.

- Un segundo escenario, que es menos común, es el de una serie de países que han establecido normas sobre autonomía escolar mediante **legislación específica**. Este es el caso, por ejemplo, de Luxemburgo, que ha adoptado un marco legislativo específico que abre la vía para un proyecto piloto de autonomía escolar. Del mismo modo, un decreto de 1998 define el marco de la autonomía escolar en el país luso.

- La situación más peculiar es la del tercer grupo de países, que definen la autonomía escolar basándose solamente en **disposiciones administrativas de órganos ejecutivos**, con carácter más flexible. Es el caso, por ejemplo, de algunos Länder alemanes como el de Baden-Württemberg, que puso en marcha un proyecto titulado "*Autonomía de los centros y organización de la enseñanza para el curso 2006/07*".

A pesar de las limitaciones que presenta toda clasificación, a la hora de dar cabida a una realidad compleja, los anteriores modelos, enfoques o formas de autonomía escolar proporcionan una visión que facilita los análisis y posibilita un debate fundado.

⁵ Martín Ramos, A. I., Peraza San Segundo, E. *Ibid*

2.2. Autonomía y liderazgo.

Según el Informe de la OCDE “*Mejorar el liderazgo escolar*”⁶, la función directiva desempeña un papel decisivo en la mejora de los resultados escolares, de manera que un liderazgo escolar eficaz es indispensable para aumentar la eficiencia y la equidad de la educación. De acuerdo con la OCDE, existen cuatro tipos de actuaciones que pueden mejorar la práctica del liderazgo escolar:

- Redefinir las responsabilidades del liderazgo escolar, centradas en la mejora de los resultados del aprendizaje.
- Distribuir las responsabilidades del liderazgo entre distintas personas y estructuras organizativas (unos consejos escolares eficaces pueden contribuir al éxito de sus escuelas).
- Desarrollar habilidades para un liderazgo escolar eficaz, fomentando la formación inicial y continua.
- Hacer de la dirección escolar una profesión atractiva, con una remuneración y un apoyo institucional adecuados.

El liderazgo en general, y el liderazgo en la función directiva en particular, son elementos claves en el planteamiento y en el desarrollo de cualquier propuesta de autonomía en los centros educativos. El liderazgo resulta fundamental para favorecer la eficacia del trabajo de los profesores, para promover la innovación y hacer avanzar los proyectos del centro, así como para integrar la actividad de la comunidad educativa en su conjunto y orientarla, de un modo coherente, hacia los objetivos de mejora. La complejidad que comporta la ampliación del margen de autonomía de que disponen los centros hace del nivel de calidad de la dirección un factor clave -la condición necesaria- para el logro de la calidad de la escuela en su conjunto.

Es posible considerar los siguientes tipos de liderazgo:

a) Liderazgo administrativo: eficacia en la resolución de los diferentes procedimientos administrativos. Se basa en los siguientes principios:

- o Impulsar la aplicación y cumplimiento de las normas por todo el profesorado.
- o Buscar y adoptar las medidas más adecuadas en cuanto a la elaboración de horarios y la planificación de las clases.
- o Propiciar un clima de entendimiento con la comunidad educativa, consiguiendo un buen clima de disciplina y trabajo en el centro.

b) Liderazgo pedagógico: capacidad para transmitir las instrucciones y los enfoques de la enseñanza. Se basa en los siguientes principios:

- o Potenciar la elaboración de objetivos educativos y el desarrollo del currículo en el centro, favoreciendo que la formación del profesorado y su actividad educativa estén orientadas por dichos objetivos.

⁶ Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2009): *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica*. OCDE.

- Colaborar con el profesorado en el proceso de enseñanza, para mejorar su práctica docente.
- Apoyar a los profesores cuando se enfrentan a dificultades en el aula.
- Favorecer y potenciar las experiencias y prácticas de innovación pedagógica que favorezcan la consecución de los objetivos pedagógicos del centro.
- Articular una visión educativa, esto es, un Proyecto Educativo que comprometa a profesores, padres y madres y al alumnado en el desarrollo de la misión educativa.
- Propiciar el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en todos los procesos de gestión.

c) Liderazgo integrador: habilidad para aunar los dos tipos de liderazgo anteriores. Se basa en los siguientes principios:

- Lograr el reconocimiento, por parte de los profesores, de su papel como responsable del buen funcionamiento del centro, en pos de la consecución de una calidad y eficacia en la labor docente.
- Trasladar a las familias y resto de la comunidad educativa iniciativas y nuevas ideas para favorecer su participación y fomentar su implicación.
- Impulsar un propósito común, liderar los procesos de cambio, fomentar el trabajo cooperativo, adaptar las estructuras a las necesidades de la escuela y colaborar con otras organizaciones, desarrollando estrategias cooperativas para la toma de decisiones.
- Movilizar los recursos emocionales del propio equipo directivo y de la comunidad educativa del centro generando ilusión y potenciando la autoestima y la motivación personales y colectivas, aspectos clave para el buen clima escolar y el desarrollo eficaz de la labor educativa.

Los países con mayores niveles de autonomía y mejores resultados educativos se inclinan, con frecuencia, por impulsar un modelo directivo basado en el “liderazgo educativo”. Así, mientras el “gestor” planifica, organiza, coordina, decide, controla, ejecuta y mide su éxito por los resultados; el “líder” formula los fines y propósitos, impulsa el cambio y la mejora, gestiona expectativas, resuelve los conflictos, revisa los valores y redefine el proyecto.

De todo lo anterior se desprende que no cabe propugnar una autonomía en los centros sin atender debidamente al liderazgo de la dirección escolar, es decir, sin equipos directivos competentes, capaces de gestionar con garantías dicha autonomía y de comprometer a sus centros, de un modo efectivo, con la mejora escolar.

2.3. Autonomía y evaluación.

La evaluación, tanto interna como externa, de los centros educativos constituye uno de los componentes de ese racimo de conceptos y de políticas necesariamente

ligado a un desarrollo de la autonomía escolar que se oriente a la mejora de la calidad y de la equidad de la educación.

La evaluación, además de servir de base objetiva para la rendición de cuentas, facilita la conducción -o pilotaje- del sistema educativo globalmente considerado y potencia los efectos positivos de la autonomía escolar. Estudios recientes han puesto de manifiesto que el impacto de la autonomía de los centros y de su evaluación externa sobre la calidad de los resultados se refuerza cuando aquélla se combina con la existencia de evaluaciones nacionales, sin las cuales la autonomía escolar no muestra una incidencia positiva sobre los resultados de los alumnos.⁷ De acuerdo con la evidencia disponible, la evaluación externa sería, pues, un requisito para una autonomía eficaz de las escuelas.

Cuando se desciende del nivel macro, propio del sistema educativo en su conjunto, al nivel micro, característico de cada centro docente, la invocación a una “autonomía inteligente” resulta ineludible. Una organización escolar razonablemente autónoma ha de ser capaz de corregir sus errores, de aprender de la experiencia, de tomar en consideración los requerimientos de un contexto cambiante y de desarrollar y consolidar esquemas de comprensión y de acción en su orientación permanente hacia el cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos propios de la Educación.⁸

El ejercicio de esa autonomía requiere procedimientos autocorrectivos, de carácter cíclico, que hagan posible la mejora de sus procesos y de sus resultados. La aplicación, pues, de la metodología de la mejora continua y el papel clave de la autoevaluación son rasgos consustanciales a las organizaciones escolares inteligentes. Inversamente, esa capacidad de adaptación que se requiere a las nuevas exigencias del contexto, nos remite a una innovación cabal que comporta, necesariamente, la comprobación objetiva de su grado de efectividad. Pero esa innovación sólo es posible en un ambiente de suficiente libertad que, en este contexto, es sinónimo de autonomía⁹.

2.4. Autonomía y responsabilidad.

La autonomía de los centros educativos no puede ser considerada como una forma de autarquía, sino que ha de vincularse, desde la Administración y desde los propios centros, con el principio de responsabilidad de los actores ante aquellos que contribuyen a su financiación, o ante sus representantes. Se trata, en definitiva, de apelar a ciertos mecanismos de control social.

El término “control social” procede del ámbito de la Sociología enfocada a los problemas del orden y la organización de la sociedad. Para Horton y Hunt, el control social (o los controles sociales), son los “*medios por los cuales se hace que las*

⁷ Wössmann, L. (2005): “Accountability through External Exams and the Management of Educational Institutions”. *International Journal for Education Law and Policy* (Special Issue), pp. 57-76

⁸ López Rupérez, F. (2001) *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. Ed. La Muralla. Madrid.

⁹ López Rupérez, F. (2006). *Ibid.*

personas desempeñen sus roles como se espera¹⁰”. Para Ernesto Moreno, el control social, “*es el conjunto de mecanismos e instancias a través de los cuales toda sociedad, de una u otra forma, induce a sus miembros a comportarse acorde con las normas, valores y pautas culturales predominantes¹¹*”.

Referirse a la escuela en el mundo de hoy implica adentrarse en una institución que tiene encomendada una de las tareas más importantes en la sociedad actual: proporcionar educación a niños y jóvenes, sin perjuicio de las acciones que se desarrollan en el marco estrictamente familiar. Esto supone ser uno de los instrumentos básicos que emplea la sociedad, con la intervención más o menos directa del Estado, para proporcionar aquellos conocimientos, técnicas y elementos formativos que requerirá el individuo en el futuro. Por ello las sociedades democráticas y libres deben establecer alguna forma de control social de tan importante institución. Una de las razones que justificarían los mecanismos de control social es la utilización de fondos públicos en la prestación del servicio educativo.

Por tanto los centros financiados con fondos públicos deben estar expuestos a los mecanismos de control social que la propia sociedad establezca. Estos mecanismos deben ser democráticos, transparentes, sometidos ellos mismos a revisión y mejora, y abiertos a la intervención directa o indirecta de la ciudadanía.

En el ámbito internacional existen diversos **modelos de rendición de cuentas** por parte de los centros escolares. No obstante, se pueden distinguir tres modelos principales:

- En un primer grupo mayoritario de países, los órganos tradicionalmente responsables de la evaluación de los actores del sistema educativo adquieren esta nueva función de control. Esto es, en la mayoría de los países europeos las autoridades educativas son las responsables (normalmente a través de la Inspección, que puede funcionar de manera centralizada o descentralizada) de la evaluación de los centros en estos nuevos contextos de autonomía. Tal es el caso de España, donde los centros son evaluados por los servicios de Inspección, dependientes de las autoridades educativas de las Comunidades Autónomas.
- En un segundo grupo de países, los centros son principalmente responsables de la evaluación ante las entidades locales (consejos locales o autoridades responsables de la organización de los centros) que se encargan de su gestión. A este respecto, desde mediados de los años noventa, se ha ido estableciendo un marco nacional para la rendición de cuentas de los centros, especialmente a través del desarrollo de estándares nacionales y pruebas de rendimiento escolar.

¹⁰ Horton, P y Hunt, Ch. (1993): *Sociología*, Cap. 7: “Orden Social y Control Social”, pág. 164 y ss. Méjico: McGraw-Hill.

¹¹ Moreno, E. (1989): *Manual de Introducción a la Sociología*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU).

- Un tercer grupo de países, aunque son una minoría, se han mantenido al margen de este movimiento de evaluación de centros. Tal es el caso de Italia, donde no se obliga a los centros a rendir cuentas ante una instancia determinada, pero se fomenta la práctica de la evaluación interna.

No obstante lo anterior, en la actualidad cada vez son más los centros que tienen que rendir cuentas ante diversas entidades (Ministerio de Educación, autoridades locales o la propia comunidad educativa). El caso de Reino Unido es representativo de esta tendencia, ya que los centros deben rendir cuentas a nivel central, a través de las inspecciones de la OFSTED (*“Office for Standards in Education, Children's Services and Skills”*); también ante la autoridad local de la cual dependen, y además ante un órgano de gobierno formado por varios representantes (padres, personal del centro y comunidad local).

En la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, las políticas de autonomía escolar han establecido herramientas para que los centros puedan presentar “su proyecto”. Sin embargo, la legislación sobre autonomía escolar, tan sólo en contadas ocasiones, ha desarrollado instrumentos para hacer explícitas estas relaciones de responsabilidad de los centros. Desde el año 2000, el traspaso de nuevas competencias a los centros en el marco de la mejora de la educación ha permitido el desarrollo de nuevas medidas de rendición de cuentas. Por ejemplo, Francia introdujo en 2005 los “contratos de objetivos” para evaluar la eficacia de los centros del nivel CINE 2. En 2006, Portugal también ha puesto en marcha el denominado “contrato de autonomía”, en la misma línea.

En otros países esta relación está menos formalizada, pero el principio también existe. En España, por ejemplo, los centros deben definir sus objetivos en diversos ámbitos, además, los diferentes documentos que los centros deben elaborar (tales como proyecto educativo de centro, etc.) deben ser aprobados por los Consejos escolares, por la Inspección y revisados al final de curso. La rendición de cuentas está, pues, más orientada en nuestro país a los procedimientos que a los resultados.

En todo caso, y aunque la rendición de cuentas por los resultados escolares no esté aun extendida en todos los países de la Unión Europea, es éste un movimiento progresivo que evaluaciones internacionales como PISA o el seguimiento, por parte de la Comisión Europea, de la Estrategia de Lisboa en el ámbito educativo están contribuyendo a impulsar.

2.5. Autonomía y participación.

La autonomía, adecuadamente gestionada, produce un mayor nivel de implicación y de responsabilidad de las personas que integran la comunidad educativa en la toma de decisiones. No obstante, sobre quienes tienen capacidad de decisión recae también la obligación de rendir cuentas y de asumir los efectos –positivos o negativos– de su decisión. La autonomía comporta una mayor participación pero también un mayor énfasis en la evaluación y el control social.

La participación ha de entenderse como la intervención de individuos o grupos de personas en la discusión y toma de decisiones que le afectan, para la consecución de objetivos comunes, compartiendo para ello métodos de trabajo específicos.

La participación en la educación y, concretamente, en los centros escolares constituye una exigencia que en la mayoría de los países se plantea cada vez con mayor intensidad y se fundamenta en razones tanto de tipo pedagógico, como normativo sin ser menos importantes las razones de tipo práctico, pues la toma de decisiones participativa conduce a situaciones más ampliamente aceptadas y estables. En el caso español el preámbulo de la LOE, incide en que la participación de la comunidad educativa y el esfuerzo compartido constituyen el complemento necesario para asegurar una educación de calidad con equidad.

La consolidación de la autonomía de un centro educativo se ve facilitada cuando se refuerza e impulsa la participación activa y responsable de los diferentes sectores implicados en la tarea educativa. Esta participación tiene su más clara manifestación en la elaboración consensuada del Proyecto Educativo y en el buen funcionamiento del Consejo Escolar del Centro.

En España la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa ha sido objeto de preocupación y de regulación en los últimos años, como lo demuestran las sucesivas referencias normativas. Por ejemplo:

- Los RD 1532/1986, de 11 de julio y RD 1533/1986, ___ relativos a la participación del alumnado y de las asociaciones de padres y madres de alumnos.
- La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, que regula el Derecho de Asociación.
- La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación por la que se crea el Consejo Escolar del Estado, y el RD 694/2007, de 1 de junio, que integra la participación de los Consejos Escolares Autonómicos en el Consejo Escolar del Estado.

2.6. La autonomía como instrumento de calidad y de equidad.

Diferentes expertos abogan por la autonomía de los centros escolares como uno de los instrumentos más importantes para mejorar la calidad y posibilitar así la adaptación a los diferentes contextos de los centros, garantizando la equidad.

La calidad educativa, entendida como una noción compleja en la que intervienen múltiples elementos y factores, es fácilmente asociable a los propios procesos de autonomía en las instituciones. Tanto la calidad educativa como la autonomía tienen múltiples elementos referenciales comunes, siendo el primero y más determinante el hecho de que en ambos casos son las personas sus destinatarios y, a la vez, quienes las hacen posible.

En la siguiente tabla se recogen algunos de los factores que intervienen en el proceso educativo y que inciden tanto en la calidad como en la equidad.

TABLA 1: FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO EDUCATIVO

FACTORES EXTRÍNSECOS	FACTORES INTRÍNSECOS
Nivel social y económico de las familias	Organización del sistema educativo
Nivel cultural de las familias y el entorno	Actuación del centro escolar
Recursos invertidos en educación	Procesos de aula
Grado de implicación de la comunidad educativa	Grado de implicación del profesorado
Evaluación externa del centro	Evaluación interna del centro
Planificación de la Formación del Profesorado	Participación en los programas de Formación Permanente del Profesorado

La ampliación del concepto de calidad en el sistema, producido de la mano del movimiento de calidad en la gestión, ha vinculado dicho concepto, no sólo con los resultados académicos, sino con otros elementos básicos como son los propios procesos y los resultados expresados en términos de satisfacción tanto de agentes como de usuarios; ello ha hecho que los procesos exitosos en los centros educativos, en términos de autonomía, se estén relacionando con la capacidad de las instituciones para dar respuesta a las necesidades del sistema y de los entornos más próximos con criterios de eficiencia y funcionalidad. La extensión del concepto de calidad, entendida como logro de todo el sistema -supuestamente uniforme en todos los ámbitos, niveles y contextos- hacia una idea de calidad, entendida como desarrollo y logros específicos en cada institución, en el marco del comportamiento del sistema en su conjunto, hace de la autonomía de los centros educativos un instrumento privilegiado para la mejora de la calidad y de la equidad en cada escuela y por agregación en el sistema educativo globalmente considerado.

Según las conclusiones que se pueden extraer del informe PISA, *“si el sistema tiene autonomía, aunque la escuela evaluada en concreto no la tenga, los alumnos puntúan mejor que si el sistema no tuviese autonomía”*. En el mismo sentido podemos anotar algunas declaraciones de responsables de la OCDE, como Andreas Schleicher *“uno de los patrones generales que definen a los países que obtienen mejores resultados es el reparto de responsabilidad entre las autoridades y los centros educativos”*.

No obstante, pese a la adhesión a los principios de autonomía escolar formulados sin ambigüedad en sucesivas leyes orgánicas, los esfuerzos de nuestro sistema y nuestro grado de descentralización política y administrativa, los indicadores

internacionales no nos sitúan entre la media de los países con mayores índices de autonomía.

Muchos centros educativos, que funcionan bien por su propio esfuerzo y/o por contar con un contexto social favorable, se plantean la autonomía como una ocasión para mejorar sus proyectos pedagógicos y adaptarlos a su entorno, dar personalidad al centro, limitar la burocracia y el intervencionismo de la Administración, elaborar planes de calidad y equidad, etc. Otros, sin embargo, consideran el aumento de la autonomía y su corolario, la rendición de cuentas más como amenaza que como oportunidad para la mejora.

Diferentes estudios internacionales (IEA, OCDE, UNESCO), señalan entre las variables que más inciden en el rendimiento de los alumnos las siguientes:

- Calidad del profesorado
- Liderazgo pedagógico, dirección con autoridad pedagógica reconocida, capaz de promover un buen funcionamiento del centro
- Coordinación pedagógica del profesorado
- Implicación de las familias
- Buen clima escolar
- Formación y estabilidad del profesorado
- Tamaño adecuado del centro (no masificado)

Todos estos factores constituyen, a su vez, referencias, basadas en la investigación, para orientar el desarrollo de la autonomía escolar de modo que pueda contribuir a la mejora de la calidad para todos.

3. Las políticas de autonomía escolar en el ámbito internacional

El desarrollo de la autonomía escolar ha ido focalizando la atención sobre distintos aspectos, tales como la necesidad de mejorar en ellos la participación democrática, la gestión de los fondos públicos invertidos en educación y la calidad de la enseñanza, entre otros. No obstante, los enfoques difieren en cuanto al ritmo de las reformas, la importancia del traspaso de competencias y las áreas a las que se aplican, los actores que se benefician de las mismas y los mecanismos de control y evaluación de las propias reformas. Se puede decir que ninguna de las líneas de actuación adoptadas por los Estados podría ser considerada como la más eficaz ya que los contextos e historias varían mucho de unos países a otros. Lo que sí es verdaderamente útil es que los enfoques y experiencias de los diferentes países puedan servir de muestra y ejemplo para los responsables políticos nacionales y regionales. El estudio “*La autonomía escolar en Europa; políticas y medidas*”¹², publicado por la Unidad Europea de la Red Eurydice en 2007 y el análisis del mismo que se toma como referencia en este documento¹³, muestra las políticas que, con el fin de aumentar la autonomía concedida a los centros educativos, han desarrollado los diferentes países europeos.

3.1. Marco histórico de la autonomía escolar.

Aunque las políticas en relación con la autonomía escolar están hoy en día ampliamente generalizadas en los países europeos, son el resultado de un proceso gradual que comenzó en la década de los años ochenta en algunos países pioneros y que se extendió en la década de los noventa. Fue en dicha década cuando el movimiento se generalizó realmente ya que la autonomía escolar no era una tradición en Europa, ni en los países históricamente centralizados, ni en los federales. Tan sólo dos países, Bélgica y Países Bajos, ya presentaban una tradición de autonomía escolar especialmente desarrollada fruto, en ambos casos, de las tensiones entre los sectores público y privado que desembocaron en organizaciones escolares más “autónomas”.

La autonomía comienza a desarrollarse a partir de los años ochenta y se trata, en la mayoría de los casos, de una transferencia de competencias limitada. Este es el caso por ejemplo de España donde la *Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)*, de 1985, sienta las bases de la autonomía escolar.

La década de los noventa supuso la casi total generalización de las políticas de autonomía escolar en Europa. Se pueden mencionar los países nórdicos, que adoptan una organización que une la descentralización política y la autonomía escolar o, por ejemplo, Austria que, tras alcanzar el consenso político, inicia su primera reforma de autonomía escolar en 1993.

¹² EURYDICE. *La autonomía escolar en Europa; políticas y medidas*.

¹³ Martín Ramos, Ana Isabel y Peraza San Segundo, Esther: *EURYDICE (2007): La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas en Participación educativa*, nº 13, pp.73-87.
<http://www.mec.es/cesces/revista/revista13.pdf>

Algunos países han comenzado a considerar la cuestión de la autonomía escolar a comienzos de la primera década del dos mil; es, por ejemplo, el caso de Alemania que, a partir de 2004, ha puesto en marcha experiencias piloto de autonomía escolar en varios Länder. En los últimos años, los países que ya habían emprendido una política de autonomía escolar han comenzado a reforzar las competencias asignadas a los centros – es el caso de España con la LOE-.

Las reformas derivadas de este movimiento de autonomía escolar, desarrollado a lo largo de tres décadas, responden a una serie de *filosofías* que han variado según las épocas. Tradicionalmente, la autonomía escolar se desarrolló como reflejo de la libertad de enseñanza, terreno en el que se situó durante el siglo XIX y prácticamente todo el siglo XX. Los años ochenta del siglo XX marcan una nueva orientación en materia de autonomía escolar y las reformas llevadas a cabo en esos años se inscriben en el marco de la **democracia participativa**, que insiste en la necesidad de que los centros estén más abiertos a la comunidad en que se integran. La década de los noventa se caracteriza por la preocupación por la **eficacia de la gestión** por parte de las administraciones en un contexto de control del gasto público, sumada a la preocupación por confiar más libertades a los agentes locales. Las reformas en materia de autonomía escolar estaban estrechamente ligadas a un doble movimiento de descentralización política y de implantación de la denominada “Nueva Gestión Pública” que pretendía aplicar la lógica de la gestión del sector privado a la gestión de los servicios públicos con una mayor orientación de la Administración hacia el administrado, una mayor receptividad hacia sus necesidades y expectativas razonables, una mayor transparencia y la asunción de los principios éticos y metodológicos de la mejora continua. En la primera década del siglo XXI la visión de la autonomía escolar ha evolucionado, concibiéndose principalmente como una herramienta al servicio de la **mejora de la calidad de la educación**, y se presta especial atención a la autonomía pedagógica, que parece estar más estrechamente relacionada con los procesos y la mejora del rendimiento en los centros.

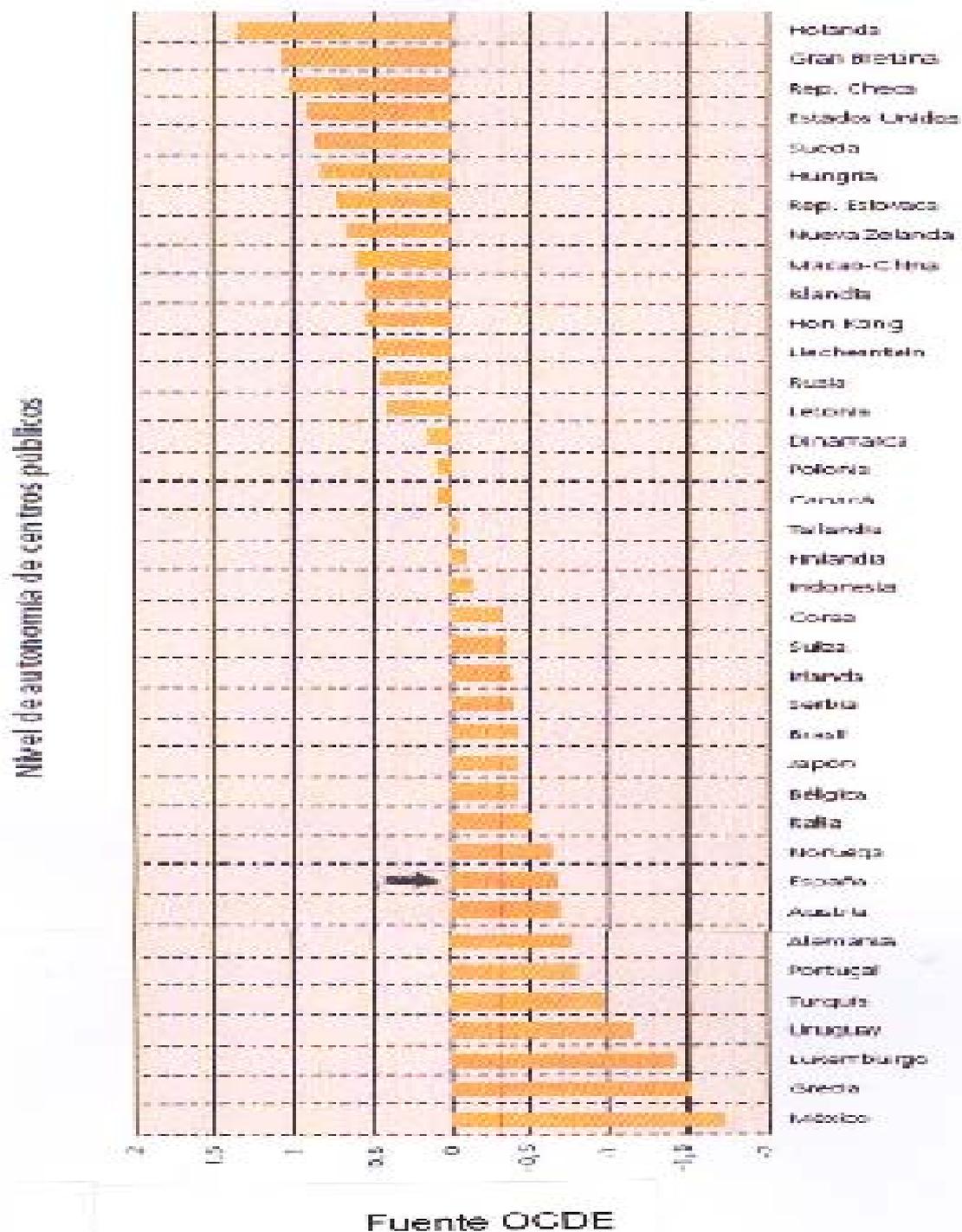
Desde el punto de vista conceptual, la autonomía escolar ha evolucionado en paralelo a la participación local. De hecho, históricamente, el principio de gestión de los centros ha estado estrechamente vinculado a la reivindicación de libertad de enseñanza por parte de los responsables de los centros, padres, etc. Sin embargo, en Europa desde los años ochenta la mayoría de estas reformas se establecen a partir de los marcos legales de ámbito nacional. De esta forma, en la mayoría de los países europeos las medidas de autonomía escolar se definen desde el ámbito de los rígidos marcos legislativos, de obligado cumplimiento para todos los centros

Cualquiera que sea el modelo elegido (leyes generales de educación, leyes específicas sobre autonomía escolar o disposiciones administrativas), al determinarse la autonomía mediante procesos legislativos o administrativos obligatorios, su contenido, grado y tipo son impuestos a los centros escolares en casi todos los países. No son los centros los que demandan autonomía, sino que es la legislación la que prevé la transferencia de nuevas responsabilidades sin que los propios centros tengan el derecho a expresar su punto de vista en esta materia. En algunos casos, incluso los

centros adquieren nuevas responsabilidades en contra de sus deseos. En el mejor de los casos, en algunas reformas como la llevada a cabo en Portugal (país perteneciente al segundo de los grupos de la clasificación anterior), los centros tienen la posibilidad de decidir si desean participar en experiencias piloto. Reino Unido (del primero de los grupos) también supone un caso particular, ya que aunque el marco general de la autonomía escolar establecido por la *Ley de Reforma de la Educación de 1988* se aplica a todos los centros sin excepción, hay una serie de centros con algunas libertades adicionales.

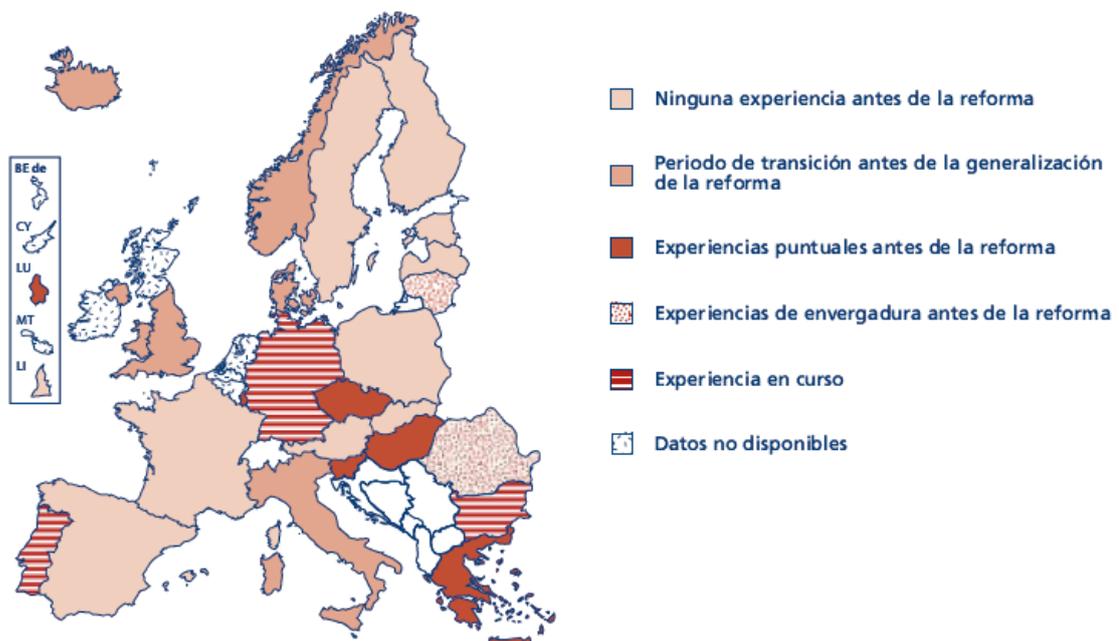
De todo lo anteriormente mencionado se podría deducir que, teniendo en cuenta que en los últimos años se han ido ampliando las libertades en los centros, sería de esperar que el personal hubiera tomado iniciativas en este movimiento. Sin embargo, lo cierto es que esta participación ha sido muy escasa. En el mejor de los casos, en algunos países, los representantes del personal del centro han sido consultados sobre los proyectos de reforma. En Estonia, por ejemplo, el sindicato de directores participó en el debate sobre la autonomía escolar y propuso una serie de enmiendas que fueron finalmente integradas en la reforma. Igualmente, algunos países nórdicos consultan sistemáticamente a los sindicatos antes de la implantación de las reformas.

Como se puede observar en el siguiente gráfico entre los diferentes países de la OCDE los grados de autonomía de los centros públicos en los distintos países es muy desigual, desde la situación de Holanda con el mayor grado de autonomía, a la situación de Luxemburgo, Grecia y México que ocupan los últimos lugares, situándose España en el grupo de países con menos autonomía efectiva.



Las políticas de autonomía se han extendido en la práctica totalidad de los países europeos después de tres décadas de grandes cambios, como se recoge en el mapa que aparece a continuación, aunque se inscriben en procesos descendentes de toma de decisiones, constituyendo un marco rígido para los nuevos retos de los centros.

Gráfico 1.2. Existencia y tipos de experiencias en materia de autonomía escolar, niveles CINE 1 y 2 (1985-2007)



3.2. Grados de autonomía escolar.

Si existen notables diferencias entre los países europeos en cuanto a la filosofía y cronología de los procesos de implantación de políticas de autonomía escolar, también el contenido de dicha autonomía y los responsables de la toma de decisiones en los centros varían de un país a otro.

El grado de autonomía que presentan los centros puede enmarcarse en cuatro categorías:

- La primera categoría es la de *plena autonomía*, cuando el centro toma decisiones sin intervención externa, dentro de los límites legales o del correspondiente marco legislativo en materia educativa.
- La segunda categoría es la *autonomía limitada*, cuando los centros tienen que tomar sus decisiones seleccionándolas entre una lista limitada de posibilidades previamente establecidas por la autoridad educativa o comunicar a ésta sus decisiones para su aprobación.
- Los centros que no toman ningún tipo de decisión en un área determinada conformarían la tercera categoría, *sin autonomía*.
- La cuarta categoría aparece en ciertos países en los que las autoridades responsables de la organización de los centros y/o las autoridades locales pueden *delegar* en los centros su poder de decisión en algunos ámbitos, pero no en todos. En esta última categoría, pueden existir diferencias entre los

centros dentro de un mismo país en función del nivel y de las áreas de responsabilidad delegadas. En los Países Bajos, por ejemplo, la autoridad competente responsable de los centros determina las áreas en las que delega su poder a éstos.

Si se analiza el grado el **grado de autonomía que tienen los centros respecto a la financiación**, podemos observar dos situaciones diferentes según se trate de la adquisición y utilización de fondos públicos o privados. Además, la responsabilidad de las decisiones depende del ámbito de que se trate: adquisición de bienes inmuebles, gastos de funcionamiento del centro o adquisición de equipos informáticos.

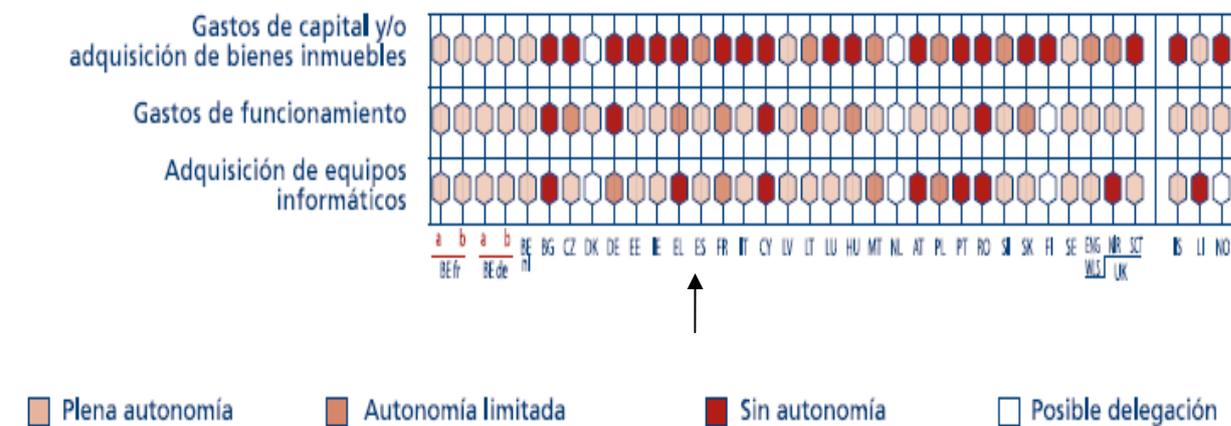
Se puede afirmar que en relación con la utilización de los **fondos públicos** destinados a cubrir diversos tipos de gastos (por ejemplo, gastos de funcionamiento y adquisición de equipos informáticos) se distinguen tres grupos de países:

- En un primer grupo de países (entre los que se encuentran Bélgica, Letonia y Suecia), los centros gozan de plena autonomía, dentro del marco legal, para la utilización de este tipo de fondos.
- En el lado opuesto se encuentran países como Bulgaria, Chipre, Rumanía, Irlanda y Francia, donde los centros carecen de autonomía para la utilización de fondos públicos.
- El tercer grupo comprende los países donde el grado de autonomía varía en función del tipo de gastos. En general, casi todos los países poseen mayor autonomía para los gastos de funcionamiento que para otro tipo de gastos. La situación de España se enmarcaría en esta tercera categoría donde, en lo referente a gastos de inversión, los centros presentan propuestas pero es la Administración Educativa correspondiente la que las aprueba y financia.

En términos generales, la gran mayoría de los países posee autonomía, aunque limitada, para realizar gastos de funcionamiento de los centros, sin embargo el grado de autonomía es algo menor en lo referente a la adquisición de equipos informáticos.

El gráfico que se inserta a continuación ilustra estas situaciones.

Autonomía de los centros para la utilización de fondos públicos, CINE 1 y 2, 2006/07



Fuente: Eurydice.

Por lo que respecta al **grado de autonomía** de los centros para la obtención y utilización de **fondos privados**, es necesario comenzar haciendo hincapié en la distinción existente entre la autonomía a la hora de decidir la manera en que se obtienen fondos y la libertad para su utilización. Para explicar de forma más gráfica la variedad de posibilidades, se pueden señalar algunos ejemplos: los centros de Bélgica e Italia poseen autonomía para la obtención y utilización de fondos privados en tres áreas: donaciones, alquileres y préstamos.

Sin embargo, poseer autonomía para la obtención de fondos privados no significa necesariamente tener libertad para su utilización. Los sistemas educativos públicos de numerosos países no reciben financiación privada, entendiéndose como tal, por ejemplo, la relativa a los préstamos. Por el contrario, los centros de prácticamente todos los países pueden buscar donaciones y/o patrocinios. En lo que a la utilización de presupuesto de fondos privados se refiere, alrededor de la mitad de los países miembros tienen **responsabilidad de decisión**. Los centros de España únicamente pueden decidir sobre la adquisición de bienes muebles y la utilización de fondos privados para la contratación de personal docente y no docente, competencia en cualquier caso tanto del órgano de gestión como del director, está sujeta a restricciones, existiendo países como Lituania, Polonia, Portugal y Reino Unido, donde los centros pueden utilizar fondos privados para la contratación de personal no docente pero no para la contratación de personal docente.

Por lo que se refiere a la toma de decisiones en el ámbito de los **recursos humanos**, en términos generales es mayor el número de países que concede plena autonomía a los centros en lo referente a la gestión del personal no docente que el de los que lo conceden en lo referente a directores y profesorado. Igualmente, los centros poseen una autonomía mayor en materia de personal docente que en lo relativo a directores. El grado de autonomía de los centros con respecto a los directores suele ser uniforme dentro de cada país: o bien la autonomía es plena en todos los ámbitos

(selección, despido, funciones y responsabilidades, y medidas disciplinarias) o bien ésta es inexistente. Por lo general, en Europa los centros no son responsables de la selección de los *directores*. Los países en los que los órganos de gestión de los centros son responsables de la selección de los directores son aquellos que generalmente delegan diversas funciones en estos órganos, como es el caso de Bélgica, Irlanda o Reino Unido. Igualmente, es muy poco frecuente que las decisiones en materia de medidas disciplinarias y despido de los directores sean competencia de los centros educativos, si bien en algunos países el órgano de gestión del centro participa en estas cuestiones.

Al tratar de los **responsables de la toma de decisiones** en el ámbito de los recursos humanos, se puede comenzar poniendo de manifiesto que en numerosos países las decisiones relativas a la selección y el despido del personal de los centros, así como a las medidas disciplinarias, son principalmente competencia del director.

En alrededor de la mitad de los países europeos la selección de *profesores* no es competencia de los centros escolares. En aquellos países donde sí son estos últimos los responsables, el director participa siempre en la selección (a excepción de Bélgica). En países como Suecia, Islandia y Noruega, el director es el encargado de la selección del profesorado, al que se le une el correspondiente órgano de gestión del centro en otros casos como son Irlanda, Bélgica o Reino Unido. La responsabilidad de las decisiones relativas a la contratación de profesores sustitutos varía también de unos países a otros. Por lo general, en aquellos casos en que la selección para los puestos vacantes no es competencia de los centros, la sustitución del profesorado es responsabilidad del director (caso de Francia) o de éste junto con los profesores (caso de Alemania). La capacidad de decisión de los centros en materia de medidas disciplinarias y despido de los profesores es aún menor.

En alrededor de la mitad de los sistemas educativos europeos, las decisiones relativas a la concesión de complementos salariales a los profesores por la realización de horas extras y/o funciones o responsabilidades no especificadas en el contrato, son competencia de los centros y a menudo las toma el director.

En cuanto a la toma de decisiones sobre el personal no docente, grupo en el que se puede incluir personal administrativo o de mantenimiento, así como personal auxiliar que no es profesorado titulado, en muchos países las decisiones sobre su selección, despido y medidas disciplinarias se toman en los propios centros educativos.

En lo referente a quiénes son los responsables de la toma de decisiones en los centros depende de la naturaleza de las decisiones, aunque en numerosos sistemas educativos europeos los directores desempeñan un papel fundamental a este respecto. Los profesores, por su parte, poseen una capacidad de decisión menor en materia de gestión de recursos humanos y financiación, cuestiones en las que sólo participan en algunos países.

Por otra parte, en la mayoría de países europeos, la autonomía escolar ha ido acompañada de la creación de nuevos órganos de participación o de consulta en los

centros educativos. Normalmente, tanto su naturaleza como su composición han sido definidas, de manera obligatoria, por la legislación general o las diferentes disposiciones administrativas que regulan el traspaso de competencias a los centros en cada país. Se pueden distinguir tres **modelos principales de organización en función de la composición de estos órganos de participación y consulta**:

- En un primer grupo de países, los órganos de gobierno están formados por miembros del centro y por sus usuarios más directos. Así, en este tipo de estructuras sólo están representados los miembros de la administración del centro, profesores, padres y alumnos. Estos órganos pueden tener amplios poderes, como en Dinamarca, o una función principalmente consultiva como es el caso de Polonia o Bélgica. En algunos países, excepcionalmente, este tipo de órganos puede incluir miembros externos, en cuyo caso la decisión es del centro.
- En la mayoría de los países estos órganos están abiertos a una mayor participación, que a menudo comprende miembros de las autoridades locales responsables de los centros; su composición refleja el deseo de lograr un equilibrio de poderes en la representación de los diferentes grupos profesionales y usuarios implicados: dirección, profesorado, padres y madres del alumnado, alumnos y representantes de las autoridades locales y de la comunidad (empresas, grupos culturales y sociales...etc.).
- El último grupo lo conforman aquellos casos en que se otorga el protagonismo a un solo grupo. Por ejemplo, en Francia o Luxemburgo el poder en este sentido se encuentra principalmente en manos del personal del centro. En el caso de Bélgica, Letonia o Estonia, por el contrario, son los representantes externos al centro (como padres, miembros de empresas...etc.) los que adquieren un mayor protagonismo.

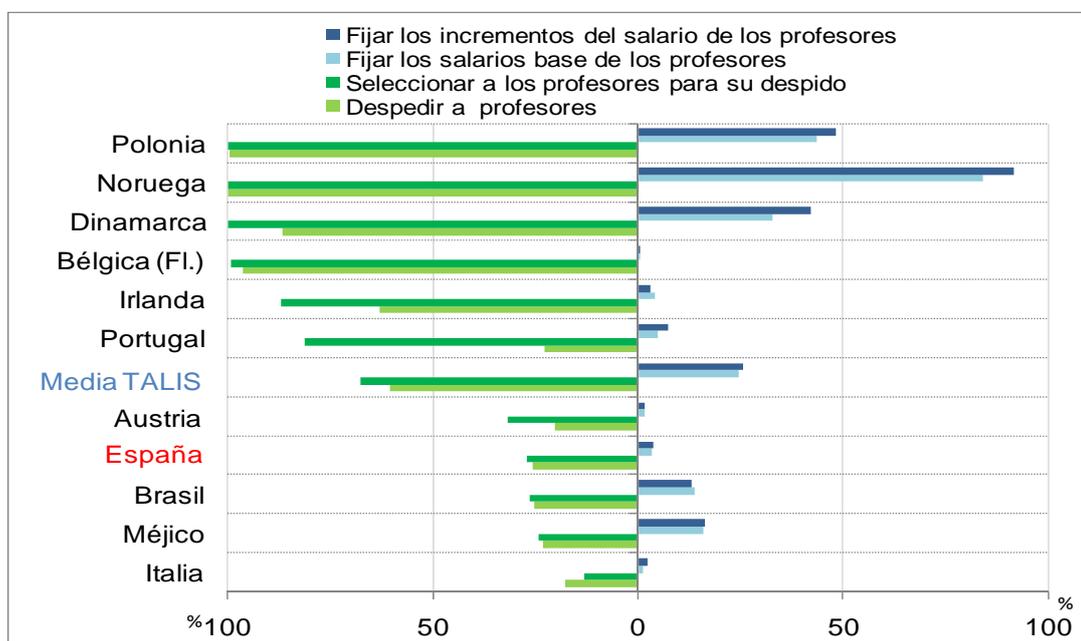
3.3. Otras dimensiones de la autonomía escolar.

Otras dimensiones de la autonomía escolar que tienen que ver con los resultados escolares y, consecuentemente, con la mayor eficacia y calidad del sistema educativo son el **liderazgo escolar**, la **evaluación** y la **rendición de cuentas**.

El liderazgo escolar se ha convertido en una prioridad política en las últimas décadas por la tendencia a la descentralización vivida en los últimos veinte años en los países de la OCDE. Dicha descentralización ha ido otorgando a los directores una mayor autonomía y exigiendo de ellos determinadas capacidades, notablemente distintas de las requeridas hasta el momento en un marco muy diferente. A los directores y a los equipos directivos se les piden resultados cada vez con más insistencia, lo cual ha favorecido el nacimiento de una nueva cultura de evaluación. Simultáneamente se han ido desarrollando nuevas tendencias: junto a la introducción de nuevas tecnologías, se ha producido una profunda transformación social que implica una mayor diversidad del alumnado. Todo ello obliga a directores y profesores a adoptar otros métodos de aprendizaje y enseñanza y a practicar una atención al

alumno basada en nuevos métodos de trabajo^{14,15}. El *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje –TALIS (OCDE)*¹⁶ incluye reflexiones sobre el liderazgo escolar y algunos otros ámbitos con implicaciones en la autonomía de los centros. Así, TALIS analiza el grado de autonomía de los centros y de los directores en la selección del profesorado y resalta la importancia que el liderazgo escolar tiene para favorecer la eficacia del trabajo de los profesores; también analiza los modelos de dirección y su influencia en los procesos de enseñanza y aprendizaje definiendo dos tipos de liderazgo, el administrativo y el pedagógico. Los dos gráficos que se insertan a continuación muestran, respectivamente, la autonomía de los centros respecto al profesorado- muy escasa en el caso de España- y la puntuación del liderazgo pedagógico de los directores.

Autonomía de los centros.



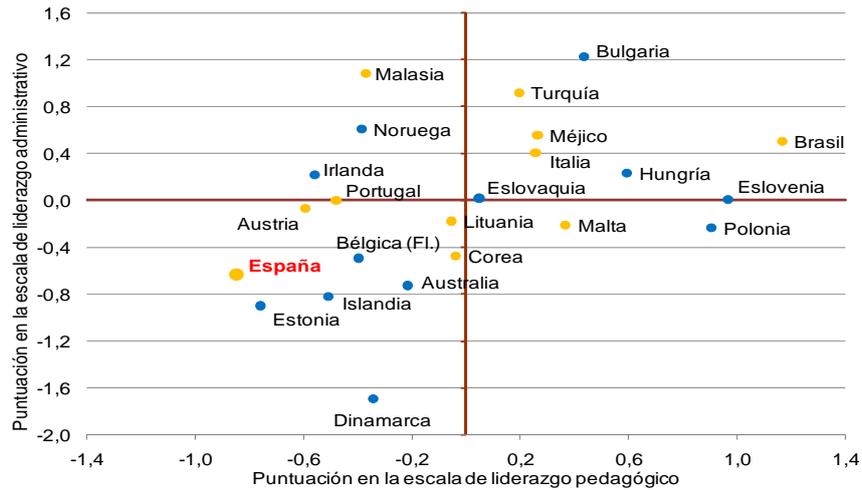
Fuente: TALIS

¹⁴ Pont, B.; Nusche, D. y Moorman, H. (2008): *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: política y práctica*. OCDE. <http://www.oecd.org/edu/schoolleadership>

¹⁵ Pont, B.; Nusche, D. y Hopkins, D. (eds.) (2008): *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 2: casos prácticos sobre el liderazgo del sistema*. OCDE. <http://www.oecd.org/edu/schoolleadership>

¹⁶ OCDE. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje (TALIS)*. Ed. Santillana. Madrid, 2009.

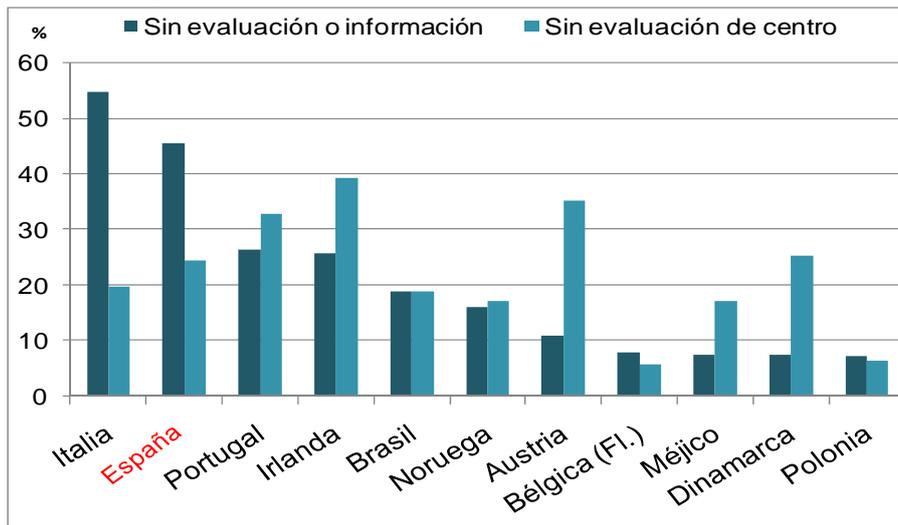
Puntuación de los directores de los centros en función del tipo de liderazgo.



Fuente: TALIS

Por lo que se refiere a la evaluación, ya se han consolidado las evaluaciones externas y comparadas que realizan organismos internacionales como la OCDE y la IEA o las Administraciones educativas y empiezan a desarrollarse las evaluaciones internas. Sin embargo, la mayoría se refieren a los resultados escolares del alumnado. El reto de futuro consiste en evaluar otros muchos aspectos del funcionamiento del centro más allá de los resultados académicos. La evaluación de los procesos, tanto en su nivel de centro como en el de aula es imprescindible. La evaluación del profesorado también es todavía incipiente. Como indica el gráfico siguiente, el déficit de España en este capítulo es superior al de otros países de la OCDE

Profesores que no fueron evaluados o no recibieron información de la evaluación y profesores que trabajan en centros no evaluados en los cinco años anteriores al estudio.



Fuente: TALIS

4. La autonomía de los centros en el sistema educativo español

La autonomía de los centros, entendida como la capacidad de organizar y desarrollar la acción educativa de manera coherente con el Proyecto Educativo de cada centro, puede representar un poderoso instrumento de mejora de nuestro sistema educativo. Supondría, en contrapartida, asumir el compromiso de “rendir cuentas” a los órganos internos del centro, a la administración educativa y a la propia sociedad.

La autonomía escolar ha constituido un aspecto importante en las distintas reformas educativas. Como se refleja en el presente apartado, las leyes educativas, han ido dotando progresivamente de mayor autonomía a los centros escolares. Sin embargo, las evidencias han puesto de manifiesto que, quizás, haya que seguir avanzando para que esta autonomía sea una realidad en todos los centros y suponga una verdadera mejora de la calidad y la equidad de nuestro sistema educativo. En lo que sigue, se realizará un breve análisis de los distintos ámbitos de la autonomía de los centros —pedagógica, organizativa y de gestión— que nos permitan aproximarnos al tema que nos ocupa.

4.1. Evolución histórica de la autonomía escolar en la legislación española.

Desde el punto de vista normativo, el término autonomía comienza a estar presente en nuestro país en los años 70, con la **Ley General de Educación, de 1970 (LGE)**, que en su preámbulo señalaba que *«la uniformidad estricta impide que cada centro docente sea considerado en su situación peculiar y en la singularidad de las condiciones derivadas del pueblo, de la ciudad y de la región donde se halle enclavado y de los alumnos a los que está destinado a servir»*.

Después del gran esfuerzo económico realizado a raíz de los “Pactos de la Moncloa” del año 77, fundamentalmente destinados a construir centros y asegurar la escolarización de todos los alumnos en edad escolar, llegaba el momento de ir construyendo un sistema educativo moderno de mayor calidad y equidad. Así, a finales de los años 80 y principios de los 90 el término autonomía cobra importancia, al observar que una oferta educativa estándar y común para todos los alumnos no es suficiente, y que hay que tomar en consideración las características del propio alumno, sus dificultades para el aprendizaje, sus aspiraciones académico-profesionales y el entorno socioeconómico, entre otros elementos. El sistema educativo debía flexibilizar sus normas y promover programas de atención a los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje o en situaciones de desventaja.

En 1985 se publica la **Ley Orgánica del Derecho a la Educación, (LODE), de 1985**, que de manera discreta se plantea la autonomía de los centros educativos¹⁷, y cinco años más tarde, la **Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de España, (LOGSE), de 1990**, que formula los principios de autonomía

¹⁷ Art. 15 y 25.

organizativa y de gestión de los centros educativos¹⁸, y promueve la optatividad, dibuja una atención más personalizada del alumno, abre la oferta curricular e impulsa programas de compensatoria, integración y diversificación, etc. Se centra en el desarrollo curricular propio que deberían hacer los centros a través de Proyectos Educativos y Proyectos Curriculares.

Este giro progresivo se acentúa en la **Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los centros, (LOPEG), de 1995**, que sitúa la autonomía (pedagógica, organizativa y de gestión) de las instituciones escolares en su Título I, señalando que «*las instituciones escolares dispondrán de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, que deberá concretarse, en cada caso, mediante los correspondientes proyectos educativos, curriculares y, en su caso, normas de funcionamiento*». La autonomía institucional y su expresión en la identidad propia permiten justificar la necesidad de reforzar la dirección e inspección escolar, así como la evaluación externa de la autonomía de los centros, que también regula dicha ley.

La **Ley de Calidad de la Educación, (LOCE), de 2002**, por su parte, daba un paso más en el terreno de la autonomía escolar e introducía como novedades principales la especialización curricular, la vinculación explícita de la autonomía con la mejora continua, la referencia a mecanismos de responsabilidad y de rendición de cuentas basados en procedimientos de evaluación, tanto interna como externa, y la suscripción de acuerdos entre centros y Administración para impulsar la autonomía en el sentido de la mejora.

Por último, la **Ley Orgánica de Educación, (LOE), de 2006**, en coherencia con las tendencias internacionales, e incorporando los principios de las leyes anteriores, avanza en la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión y establece que las Administraciones favorezcan la autonomía de los centros en la gestión de los recursos económicos, materiales y humanos a fin de que estos permitan llevar a cabo con éxito el proyecto educativo y de gestión previamente aprobado por los centros.

No obstante esas apuestas por la autonomía efectuada desde las leyes educativas, al menos tres hechos condicionan la autonomía escolar en España¹⁹:

- Por un lado, una larga *tradición centralista*, con una excesiva tendencia homogeneizadora donde las administraciones educativas no favorecían la autonomía de los centros, y otros niveles de las Administraciones públicas desconfiaban de ella.
- Por otro, una *descentralización* política y educativa, relacionada con la transferencia de las competencias en materia educativa a las diferentes CCAA que no siempre ha ido pareja con el desarrollo normativo de la autonomía escolar para tomar decisiones propias contempladas en las leyes.

¹⁸ Art. 57 y 58.

¹⁹ Bolívar Botía, A. (2004): La autonomía de los centros educativos en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de Educación*, nº 333 (enero-abril).

- Por último, una percepción entre el profesorado y los equipos directivos que han considerado con frecuencia la autonomía escolar más como un riesgo que como una oportunidad.

Actualmente, nos encontramos con distintas propuestas y énfasis en el desarrollo de la autonomía en los centros escolares, sobre los que, en general, no existe un amplio acuerdo por parte del conjunto de la comunidad educativa.

4.2. Autonomía pedagógica.

La autonomía pedagógica de los centros escolares incluye decisiones propias sobre qué enseñar y cómo hacerlo dentro, por supuesto, del marco legal correspondiente.

A pesar de que, según los análisis internacionales comparados, España, en materia de autonomía pedagógica, ocupa una posición destacada en alguno de sus componentes, existe un cierto consenso entre el profesorado sobre la conveniencia de avanzar hacia una mayor autonomía en el campo pedagógico, de modo que cada centro ajuste sus programaciones y metodologías a las características de sus alumnos y del entorno, rentabilizando los recursos puestos a su disposición. Se considera que la adaptación y concreción de los contenidos curriculares, la planificación, programación de las actividades docentes, el plan de actividades complementarias y de formación han de ser adecuados a la comunidad educativa a la que sirven, de tal forma que ésta perciba el centro como propio y no como un elemento ajeno a sus expectativas razonables.

No obstante, los documentos fundamentales mediante los cuales los centros articulan su autonomía pedagógica y curricular son: El proyecto educativo (PE), la concreción curricular incluida en él y las programaciones didácticas y de aula:

- **El Proyecto Educativo** del centro recoge los valores, los objetivos y las prioridades de actuación que el Consejo Escolar establece o, en su caso, aprueba a propuesta del titular del centro. Asimismo, incorpora los currículos establecidos por la Administración educativa concretados y aprobados por el Claustro de Profesores, así como el tratamiento en las áreas de la educación en valores y los temas transversales. Dicho proyecto, que debe tener en cuenta las características del entorno social y cultural del centro, recoge también la forma de atención a la diversidad del alumnado, la acción tutorial y el plan de convivencia. Además, el proyecto educativo debe respetar el principio de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales.

- **El Proyecto Curricular** concreta y completa, en el segundo nivel de concreción, el currículo para cada etapa educativa. En él se incluyen la distribución de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación por áreas, la secuenciación de los contenidos, las pautas de evaluación y los criterios generales sobre metodología, el agrupamiento de alumnos, la organización espacial y temporal de las actividades, la relación de libros de texto utilizados en el desarrollo de las enseñanzas.

- Las **programaciones de aula** constituyen el tercer nivel de concreción y están compuestas por una serie de unidades didácticas que elabora el profesorado para cada grupo concreto de alumnos/as, con las adaptaciones curriculares necesarias. En el caso de la enseñanza secundaria, es cada departamento el que elabora la **programación didáctica** de las enseñanzas que tiene encomendadas, agrupadas en las etapas correspondientes

4.3. Autonomía organizativa.

La autonomía organizativa de los centros escolares se concreta en proyectos de organización y funcionamiento diferenciados, en lo relativo a la organización del tiempo y del espacio escolares, al agrupamiento de los alumnos y a la actuación del profesorado, en torno a los proyectos y al modelo de centro. Por otra parte y según el modelo español, la autonomía organizativa ha de garantizar, dentro de un marco general, una participación adecuada de toda la comunidad educativa

Además del Proyecto Educativo antes definido, que contiene aspectos relacionados con la autonomía organizativa del centro, también son fundamentales:

- **El Plan Anual del Centro o Programación General Anual (PGA)**

La PGA es un documento en el que se contempla la puesta en práctica de las líneas generales y específicas de actuación, recogidas en el Proyecto Educativo y en las normas de Organización y Funcionamiento, que marcan el desarrollo a corto plazo, es decir, durante el curso escolar. Contiene información sobre el funcionamiento interno del centro y los aspectos organizativos concretos, y contempla la normativa vigente relacionada con la organización y el gobierno del centro, regulando el desarrollo del conjunto de las actividades educativas. Su finalidad principal es garantizar tanto la aplicación como el desarrollo del Proyecto Educativo.

- **Las Normas de Organización y Funcionamiento de los centros**

Constituyen un documento de planificación, inserto en el Proyecto Educativo, que recoge ámbitos relevantes para el funcionamiento del centro a partir de las grandes dimensiones que considera: justificación y definición de las propias normas, participación, gobierno y gestión democrática del centro, normas de convivencia, información y comunicación, organización y gestión de los recursos materiales y didácticos y relaciones con el entorno. Aunque tienen como principal referente la normativa vigente, los criterios en los que basar su elaboración han de considerar las peculiaridades del centro y sus necesidades.

4.4. Autonomía de gestión.

Esta autonomía, también denominada de tipo administrativo, puede considerarse como la capacidad legal u operativa para contratar servicios y personas, para establecer conciertos y convenios, y para intervenir en los procesos de adscripción de personas al equipo de profesionales del centro. Así mismo, hace referencia a la capacidad de administrar libremente, dentro del marco legal, los recursos económicos en relación con los objetivos previstos, y la elaboración, ejecución y evaluación de un presupuesto propio.

La autonomía en la gestión se asocia a la mejora de la organización y del funcionamiento general del centro, a la optimización de los recursos y al logro de una mejora en los resultados.

5. Perspectivas de futuro.

Los análisis y descripciones anteriores evidencian la gran diversidad de reformas que los distintos países de la Unión Europea han llevado a cabo en las últimas décadas con la intención de aumentar y mejorar la calidad de la autonomía de los centros. Las políticas que se han implantado a este respecto presentan características muy diferentes que, en ocasiones, pueden ser explicadas por el contexto, la trayectoria histórica del país e incluso el área geográfica. Las reformas varían en función del momento histórico en que se llevan a cabo, ya que están relacionadas con otros muchos aspectos sociales, políticos, culturales, etc., que influyen en la orientación de dichas reformas. Es decir, dependen del contexto en que se producen y de los objetivos que se persiguen: desde la democracia escolar y local hasta la descentralización de competencias educativas o la mejora de la calidad en educación.

La autonomía escolar se ha convertido en la actualidad, en la mayoría de los países, en un instrumento para alcanzar fines educativos fundamentalmente, encaminados a conceder más libertad tanto a centros como a profesores, incrementar la responsabilidad por los resultados de esa mayor libertad y mejorar así la calidad de la educación. El actual interés por la autonomía escolar ha producido un aumento del número de experiencias a través de las cuales se pretende un doble objetivo: estudiar el modo en que los centros hacen uso de sus nuevas competencias y comprender los efectos de tal autonomía. Ello ha llevado a que el fenómeno de la autonomía escolar esté desarrollándose progresivamente en diversas áreas: docencia (incluidos los currículos), recursos humanos, servicios sociales y gestión patrimonial y financiera, etc.

El trabajo que se ha realizado a lo largo de estos meses, con motivo de **los XX Encuentros de los Consejos Escolares Autonómicos y del Estado**, permite afrontar con optimismo el futuro de la autonomía escolar en España.

En las manos de las Administraciones está la posibilidad de desarrollar normativamente la actual Ley Orgánica de Educación -o, en su caso, de modificarla- para posibilitar a los centros una mayor autonomía que facilite su gestión y funcionamiento en la búsqueda de esa calidad. También en sus manos está el diseño de mecanismos que permitan el seguimiento de los resultados de los centros y la consiguiente rendición de cuentas.

Consideramos que la aplicación de medidas que faciliten la autonomía escolar se convertirá en una de las más importantes propuestas en el ámbito educativo que, sin duda, impulsará la adopción de acciones de innovación educativa en los centros escolares.

Por todo ello reiteramos la apuesta de los Consejos Escolares por caminar en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- Abelló Planas, L. (2007): *Autonomía de los centros. Autonomía ¿Para qué?* Artículo para el curso de verano de CEAPA septiembre 2007. Segovia.
- Antúnez, Serafín. (1993): *Claves para la organización de centros escolares: hacia una gestión participativa y autonomía*. Barcelona: Ed.Horsori.
- Aranaz Jiménez, T. (2009): Reflexiones sobre autonomía escolar. Autonomía pedagógica, autonomía económica y autonomía en la gestión de Recursos Humanos. *Revista Idea*, núm.31, mayo.
- Bolaños Brito, J. J. (2007): El centro como marco de la calidad educativa. *Revista de la Inspección*, núm.2, marzo.
- Bolívar Botía, A. (2004): La autonomía de centros educativos en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de Educación*, núm. 333 (enero-abril), Granada.
- Cabada Álvarez, J. M. (2007): La autonomía de los centros educativos. *Revista Comunidad Escolar*, núm.810, mayo.
- Consejo Escolar de Euskadi (2008): *Las competencias educativas básicas*. XVIII Encuentro de Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas y del Estado. Gobierno Vasco. Bilbao.
- VVAA (2004): Participación de los padres y madres. Incluye experiencias y propuestas de participación de las familias. *Cuadernos de pedagogía*, nº 333.
- Darling-Hammond, L. (2001): *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel".
- Day, C, Sammons, P., Hopkins, D. et al. (2009): Impact of School Leadership on Pupil Outcomes Final Report. University of Nottingham y The National College for School Leadership.
- Estruch Tobella, J. (2006): "Autonomía escolar ¿Para qué?". *Cuadernos de Pedagogía*. 362 (noviembre).
- Ferrer, F. (1995): El Control Social de la Escuela: Reflexiones para un análisis internacional. *Revista Española de Educación Comparada*
- Fundación Europea Sociedad y Educación (2008): *El Liderazgo Educativo en la Región Euro-Mediterránea*. Madrid.
- Fundación Europea Sociedad y Educación (2009): *La autonomía de los centros educativos*. VI Encuentros sobre educación en El Escorial (UCM). Madrid: Consejería de Educación.
- Hargreaves. A.; Earl, L. Y Ryan, J. (2002): *Una educación para el cambio. Reinventar la educación de los adolescentes*. Barcelona: Octaedro.
- Horton, P y Hunt, Ch. (1993): *Sociología*, Cap. 7: "Orden Social y Control Social", pág. 164 y ss. Méjico: McGraw-Hill.
- Ibars Sainz, C.I. (2007): La autonomía pedagógica de los centros. *Revista Comunidad Escolar* núm.822, diciembre.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, O., Harris, A. y Hopkins, D. (2006). Successful School Leadership: What It Is and How It Influences Pupil Learning. London, DfES. Research Report 800.

<ul style="list-style-type: none"> • López Martínez, J. (Director) (2008): <i>La autonomía en los centros escolares</i>. Madrid: Ministerio de Educación
<ul style="list-style-type: none"> • López Martínez, Juan. (2008): <i>La autonomía de los centros educativos en la Ley Orgánica de Educación (LOE)</i>. Madrid: Ed. Secretaría General Técnica.
<ul style="list-style-type: none"> • López Rupérez, F. (2006): Pieza clave, en un contexto de complejidad. <i>Cuadernos de Pedagogía</i>. Nº 362, noviembre.
<ul style="list-style-type: none"> • Maroy, C. (2009): "Convergences and hybridación of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation", <i>Compare</i>, vol. 39 (1), pp. 71-84
<ul style="list-style-type: none"> • Martín Bris, M. coord. (2005): <i>La participación social en educación</i>. Temáticos Escuela. Diciembre. Madrid
<ul style="list-style-type: none"> • Martín Bris, M. y equipo (2005): <i>Participación de los padres y madres de alumnos en ámbito municipal y de los Centros escolares</i>. Toledo: Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.
<ul style="list-style-type: none"> • Martín Ramos A.I. y Peraza San Segundo, E. EURYDICE (2007): <i>La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Martínez Sánchez, J.A. y Arriazu Agramonte, A, "Autonomía y liderazgo educativo". <i>Revista del Consejo Escolar de Navarra – IDEA</i>, nº 21 – mayo 2009.
<ul style="list-style-type: none"> • Moreno, E. (1989): <i>Manual de Introducción a la Sociología</i>. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
<ul style="list-style-type: none"> • OCDE (2001). <i>L'école de demain: tendances et scénario</i>, CERI, París.
<ul style="list-style-type: none"> • PARTICIPACIÓN EDUCATIVA. Revista cuatrimestral del Consejo Escolar del Estado. Ministerio de Educación. Madrid.- noviembre 2005
<ul style="list-style-type: none"> • Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2009): <i>Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica</i>. OCDE.
<ul style="list-style-type: none"> • Robinson, V., Hohepa, M. y LLOYD, C. (2009): <i>School leadership and student outcomes: Identifying what works and why: Best evidence synthesis iteration (BES)</i>. New Zealand, Ministry of Education, Crown.
<ul style="list-style-type: none"> • Salamé Sala, J. (2007): <i>La dirección y gestión de centros educativos en Europa</i>. , Zaragoza. <i>European Forum on Educational Administration</i>.- noviembre 2007
<ul style="list-style-type: none"> • Santos Guerra, M.A. y otros (2005): <i>Escuelas para la democracia. Cultura, organización y dirección de centros escolares</i>. Santander: Gobierno de Cantabria.
<ul style="list-style-type: none"> • Stoll, L. y Temperley, J. (2009): <i>Mejorar el liderazgo escolar: Herramientas de trabajo</i>. Paris-México, OCDE
<ul style="list-style-type: none"> • TALIS (OCDE) (2009): <i>Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje. Informe Español 2009</i>. París: OCDE.
<ul style="list-style-type: none"> • Taylor, C. y Lowe, W. (1988): <i>What doesn't work: An analysis of market and bureaucratic failure in schools?</i> En <i>The policies of excellence and choice in education</i>. Nueva York: The Falme Press.
<ul style="list-style-type: none"> • Torres Rubio, F. (2007): <i>Autonomía de centros, ¿Qué autonomía?</i> <i>Revista Escuela</i> núm.3766 (noviembre).
<ul style="list-style-type: none"> • Torres Rubio, F. (2008): <i>El modelo de centro: urge una revisión</i>. <i>Revista Escuela</i> núm.3782 (abril).