

tes competencias profesionales que se le exigen, de los nuevos *currícula*; unos profesores con más libertad y con menos miedo para reconocer sus propios errores, con capacidad y voluntad para elegir la formación que necesitan, un profesorado implicado en la necesidad de trabajar en colaboración con sus compañeros, con sensación y actuaciones de pertenencia a su centro educativo, unos profesores que se han convencido de que son los verdaderos protagonistas, los verdaderos innovadores.

La autonomía de centro requiere una organización inteligente del sistema educativo para permitir su desarrollo. El riesgo al intervencionismo está siempre presente en sistemas tan complejos como el educativo. Por eso ahora hay una oportunidad para forzar al sistema a confiar más en los centros, es decir, en sus equipos. Aunque no hay que olvidar que el sistema se debe comprometer a ofrecer estabilidad para que los centros puedan desarrollar con éxito esa autonomía.

Puede ser un potente factor de cambio si se presenta coordinada con otras iniciativas orientadas a la mejora de los resultados educativos de los alumnos, entendidos no sólo como adquisición de conocimientos sino en el sentido amplio de formación integral.

En definitiva, la autonomía escolar no es buena ni mala en sí misma. Que sea una buena o una mala iniciativa va a depender del proyecto estratégico en el que se inserte y de su implantación coherente con ese proyecto, prudente en cuanto a los ritmos y en cuanto a la previsión y a la rectificación de posibles efectos no deseados ni deseables.

#### Autonomía e innovación

Por todo ello, la nueva normativa que regule la organización de los centros basada en la autonomía como línea innovadora debe contemplar diversos ámbitos y normativas que tienen estrecha relación y deben elaborarse al unísono como son: la jornada y horario del Profesorado, la función directiva, la coordinación pedagógica y la propia autonomía de centros.

Es preciso revisar la elaboración de plantillas de los centros en aras a permitir una organización de recursos humanos acorde con la multiplicidad de tareas que requiere la actividad docente y educadora, sin entrar a diseccionar un horario del profesorado que se traduce en verdaderos ejercicios de equilibrio y que muchas veces se hace a medida del profesorado y no de los proyectos que debe abordar el centro.

Los centros han de poder organizar su plantilla respetando los mínimos curriculares y dedicando mayor o menor peso a actividades en función de su planificación específica.

Debemos dar el salto hacia la mayoría de edad de los centros educativos: autonomía **pedagógica**, autonomía **económica** y autonomía en la **gestión de los recursos humanos**. Podemos hablar de proyectos específicos de centro, de presupuesto para obras menores incluso de configuración de las plantillas.

Debemos buscar una fórmula para que algunos centros inicien una apuesta clara por la autonomía con criterios claros en cada uno de los aspectos de la misma y establecer una especie de "contrato" con el Departamento. En ese "contrato" se explicitará el plan del centro en cuanto a su margen de autonomía, los recursos de los que va a disponer y una serie de indicadores que permitan la rendición de cuentas, y además habrá un planteamiento de mínimos para aquellos centros que no estén en condiciones de asumirla.

La autonomía va estrechamente ligada a la función de liderazgo del equipo directivo. Es obligada una revisión acerca de las competencias y funciones del director o la directora; su proceso de selección y formación; el reconocimiento de su liderazgo y toma de decisiones (tanto como mérito para su promoción como de margen de maniobra para la toma de decisiones).

Debemos buscar la manera de hacer atractiva esta posibilidad en los docentes.

#### Algunos principios

A modo de claves podríamos resumir algunos principios que centran la idea de autonomía:

No a una autonomía por decreto, impuesta al mismo tiempo a todo el sistema educativo.

Sí a una autonomía basada en un consenso educativo y social que le dé estabilidad y recursos al margen de las coyunturas políticas.

Sí a una autonomía planificada a largo plazo, con mecanismos permanentes de evaluación, revisión y reajustes

Implantación progresiva: centros nuevos, zonas y centros voluntarios. Política de pacto entre la Administración y los centros: auditoría, transferencia y compromisos mutuos.

La autonomía no debe fomentar el aislamiento y la competencia entre centros. Centros en red, integrados en proyectos educativos de ámbito territorial.

Garantía de equidad y de igualdad. Mantenimiento de unos mínimos comunes de calidad educativa y de recursos para todos los centros. Medidas compensatorias para los centros con más dificultades sociales, y medidas extraordinarias para centros con mayor implicación en el cumplimiento de objetivos.

Implantación del proceso de autonomía coordinado con un conjunto de medidas destinadas a renovar y mejorar el sistema educativo: descentralización administrativa, carrera docente, dirección basada en el liderazgo pedagógico y evaluación de centros.

Es una visión ambiciosa del futuro de los centros de Navarra. En nuestras manos, Docentes y Administración, está la tarea de hacerlo posible.

### Autonomía de centros: tantas oportunidades como riesgos

Joan Estruch Tobella. Catedrático del I.E.S. de Balmes y Profesor del ICE de la Universidad de Barcelona



#### Un concepto impreciso

La autonomía de centros está ocupando el espacio central del debate educativo. Esta hegemonía responde a varias causas. Agotado el discurso pedagógico constructivista que impulsó la Reforma-LOGSE, las preocupantes realidades que se

viven en los centros, reflejadas después en macroencuestas internacionales (PISA), convierten la autonomía escolar en una

opción llena de atractivos y de posibilidades.

Al auge del debate sobre la autonomía escolar contribuyen diversos factores que pueden llegar a revestirla de una aureola de virtualidades exageradas. En el Estado español, "autonomía" tiene unas connotaciones positivas porque se asocia con la democracia, con la recuperación de las libertades nacionales de Cataluña o Euskadi. Del mismo modo, "centralización" tiene unas connotaciones negativas, ya que se asocia con dictadura, franquismo, etc. Conviene, pues, deslindar la autonomía escolar de la autonomía política para evitar contaminaciones inconscientes entre ambos conceptos. Porque la centralización no necesariamente está asociada con la dictadura, como lo demuestra el caso del Estado francés.

La autonomía escolar cuenta también con otros factores que ayudan a presentarla de manera favorable. Uno de ellos es el factor novedad: en nuestra tradición histórica, la autonomía escolar prácticamente no ha existido y, por tanto, ante una situación educativa tan crítica como la que vivimos, resulta casi inevitable que idealicemos una propuesta nueva, aún no experimentada y, por tanto, con más oportunidades que inconvenientes.

Otro factor que juega a su favor es su ambigüedad y su fácil divulgación. El discurso de la autonomía escolar suele ser tan impreciso como atractivo, precisamente porque cada receptor del mensaje puede interpretarlo a su manera. A todo el mundo le suenan bien ideas como: “tomar las propias decisiones”, “dar personalidad propia a cada centro”, “reducir la uniformidad”, “potenciar los rasgos distintivos de cada centro”, “limitar la burocracia y el intervencionismo de la Administración”, etc.

En definitiva, el discurso de la autonomía escolar presenta múltiples aspectos. Como Jano, puede tener al mismo tiempo dos caras contradictorias: la de un discurso “de abajo-arriba”, salido de la base, de los centros, de las inquietudes de las comunidades escolares más activas. Pero también puede mostrar la cara de un discurso “de arriba-abajo”, que desde el poder trate de favorecer el “libre mercado educativo” mediante la reducción de la misión reguladora de la Administración con objeto de dar más ventajas educativas a los sectores sociales que menos las necesitan.

Pero las ambigüedades no sólo proceden de los defensores de la autonomía escolar. También pueden provenir del discurso radicalmente contrario a ella. En la escuela pública, esta oposición frontal puede esconder la defensa corporativista de los derechos del profesorado funcionario (concurso de traslados, escasa promoción, igualitarismo, pocos controles...), anteponiéndolos a los intereses de los usuarios (familias, alumnos). Desde el valiente artículo de Mariano Fernández Enguita sabemos que la escuela pública no siempre actúa como pública. Y, por tanto, detrás de un discurso supuestamente defensor de la escuela pública puede ocultarse un rechazo a la rendición de cuentas de los centros públicos, a la medición de la calidad educativa ofrecida por la red pública, a la evaluación del trabajo docente de los profesores funcionarios, etc.

De momento, basten estas aproximaciones al tema para sacar una primera conclusión: el discurso de la autonomía escolar es muy complejo, y hay que evitar articularlo a base de simplificaciones. Es lo que intentaremos, a pesar del poco espacio de que disponemos.

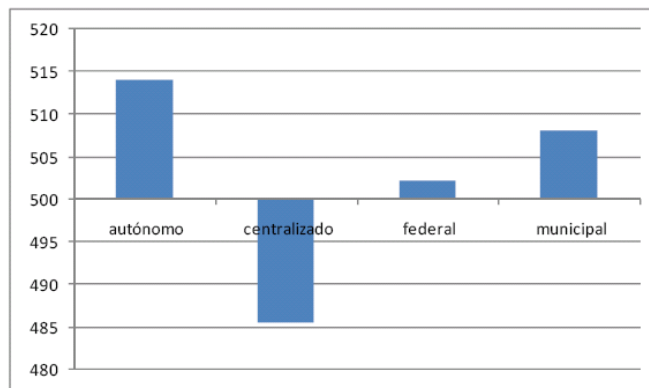
**¿La autonomía escolar es un factor decisivo de calidad educativa?**

Los estudios basados en el rendimiento de los alumnos todavía no disponen de instrumentos que permitan medir con precisión la influencia del tipo de organización escolar sobre los resultados educativos. Es difícil, pues, contestar si los centros con autonomía mejoran los resultados de sus alumnos, comparándolos con los obtenidos por los alumnos de otros centros que carecen de ella. De las pruebas PISA se desprende que la autonomía escolar influye en los resultados de los alumnos, pero no de una manera significativa (Cuadro 1).

Como vemos, los alumnos de centros autónomos (por ejemplo, los de Holanda o Gran Bretaña) obtienen unos 14 puntos por encima de la media de la OCDE, situada en los 500 puntos. A la inversa, los alumnos de centros de sistemas centralizados obtienen la misma proporción de resultados inferiores. Precizando un poco más, PISA 2006 ha detectado que la mejora se produce sobre todo en aquellos centros que disponen de mayor autonomía pedagógica. Son menos claras las repercusiones de la autonomía en materia económica o de selección del personal.

Si situamos la autonomía escolar dentro de los resultados por países, no podemos considerarla como un factor común que explique el éxito de los sistemas educativos de Australia, Canadá, Finlandia, Japón y Corea. Estos países, que obtienen los mejores resultados en ciencias, tienen diversos modelos de organización escolar. Por ejemplo, Finlandia se caracteriza por una fuerte municipalización con poca autonomía para los centros, mientras Canadá y Australia tienen sistemas federales.

Cuadro 1. Resultados medios en ciencias de los distintos modelos (PISA 2006)

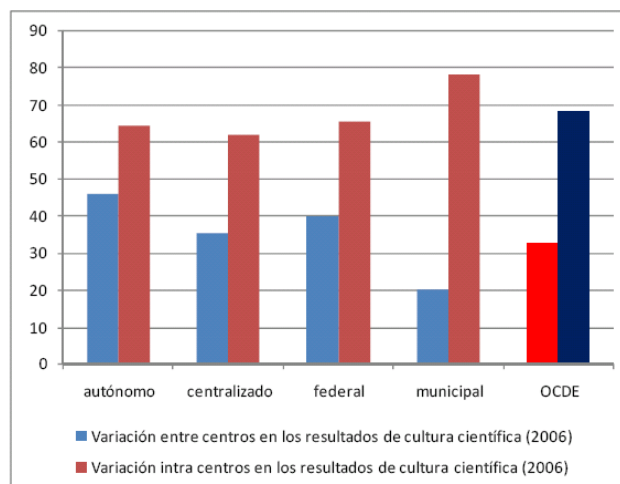


Fuente: OCDE, 2008

**¿La autonomía escolar favorece las desigualdades educativas y sociales?**

Es esta una cuestión muy debatida y muy compleja, ya que no se puede abordar tan sólo como un tema educativo, sino de política social. En el cuadro 2, tomando como referencia la media de la OCDE, observamos que los centros autónomos contribuyen a aumentar las diferencias entre las escuelas, sobre todo si actúan en un marco de libre elección. También presentan menos diferencias en el interior de los centros, es decir, atraen alumnos más homogéneos. La autonomía fomenta, pues, la diferenciación de los centros, que de manera directa o indirecta seleccionan a las familias mediante su proyecto educativo explícito (ideario, línea pedagógica) u oculto (“¿qué tipo de gente va a esa escuela?” “¿con quién va a convivir mi hijo?”). Vemos, pues, que la mayor calidad del modelo autónomo se logra a costa de una menor equidad.

Cuadro 2. Varianza media entre centros e intra centros (PISA 2006)



Fuente: OCDE, 2008

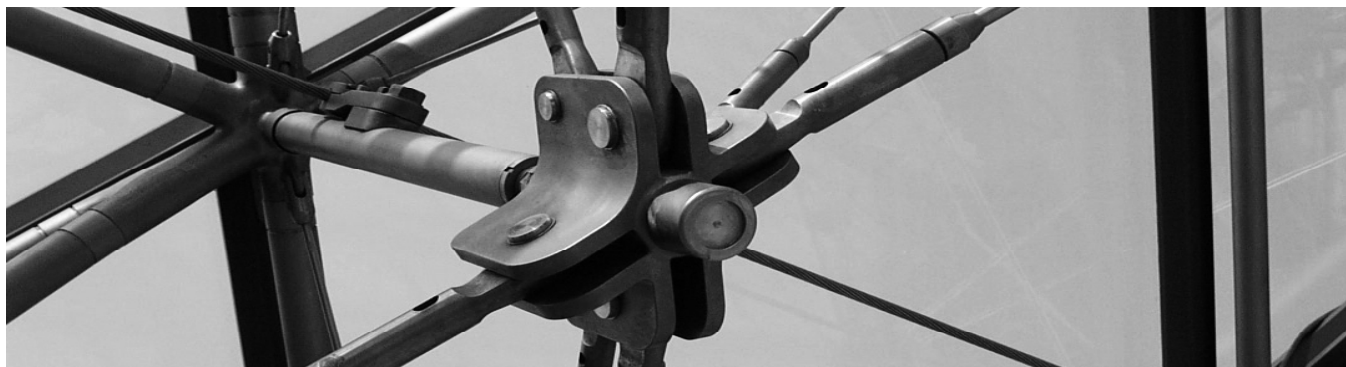
Por el contrario, los sistemas centralizados presentan mayor eficiencia a la hora de nivelar las desigualdades de origen social. Las diferencias entre escuelas son algo superiores a la media de la OCDE, pero tienen el menor grado de diferenciación en el inter-

ior de los centros. El inconveniente es que esta mayor equidad se logra a costa de una menor calidad, tal como hemos visto en el cuadro 1.

Mientras el modelo federal se sitúa en una posición intermedia, los resultados más llamativos son los del modelo municipal. Tiene el más bajo índice de diferenciación entre centros, pero combinado con la más alta tasa de diferenciación en el interior de los centros. Es decir, acoge a una gran heterogeneidad de alumnos, pero eso no impide que los resultados sean muy parecidos entre una escuela y otra. Más claro: a la escuela municipal van todos los niños del pueblo, desde el inmigrante hasta el hijo del alcalde. Pero todos acaban obteniendo buenos rendimientos, parecidos a los de las escuelas de los demás pueblos.

Parece, pues, que esta es la combinación ideal, ya que logra armonizar alta equidad y buen nivel de calidad. De esta manera, "Buena educación para todos" deja de ser un lema publicitario y se convierte en una realidad. Pero no olvidemos que no se trata tan sólo de un fenómeno escolar, de un modelo de organización educativa que podamos imitar y trasladar aquí fácilmente. Estamos hablando de un sistema educativo inserto en el contexto del Estado de bienestar de los países escandinavos: población sin grandes desigualdades, poca marginación, servicios públicos de calidad, elevado nivel cultural medio, economía basada en la productividad y la innovación tecnológica, etc.

Que no se trata de modelos educativos, sino de políticas sociales, nos lo confirma otro modelo de autonomía escolar muy distinto: el británico, que tiene una orientación neoliberal coherente con su modelo social basado en la competencia. Cada centro debe competir por quedar bien situado en los *rankings* de centros, que se hacen públicos y que sirven por orientar a los padres en la elección de escuela. De esta manera, los centros "mejores" seleccionan a más y mejores alumnos que los centros "peores".



En definitiva, los "mejores" mejoran, mientras los "peores" empeoran. Se trata, pues, de una autonomía escolar que reproduce e incluso aumenta las desigualdades sociales.

Un ejemplo concreto: en 2005, en un barrio de Londres (Chelsea), en la clasificación pública de resultados de centros encontrábamos calidades muy variadas. Desde un centro que obtenía la nota máxima (100 puntos) en Lengua, Matemáticas y Ciencias, hasta otro que sólo obtenía 50, 50 y 65 puntos respectivamente. No hace falta decir cuál de los dos atraía más matrícula y cuál de ellos reunía mayor número de alumnos de familias de clases medias.

#### **Autonomía escolar: instrucciones de uso**

Así pues, aunque, en sí misma, la autonomía escolar no parece figurar entre los principales factores de calidad educativa, creemos que puede ser un potente factor de mejora. Pero a condición de implementarse coordinadamente con otras iniciativas incluidas dentro de una estrategia global orientada a la mejora de los resultados de los alumnos, sin que fomente las desigualdades educativas y sociales.

En definitiva, la autonomía escolar no es buena ni mala en sí misma. No es un fin, sino un medio para lograr objetivos que pueden ser muy distintos y hasta contradictorios. Todo depende del proyecto estratégico en el que se inserte y de una implanta-

ción coherente con ese proyecto, prudente en cuanto a los ritmos; de implantación progresiva; y con mecanismos de evaluación y rectificación de posibles efectos no deseados ni deseables.

Para contrarrestar una posible deriva hacia la desigualdad, la autonomía no ha de fomentar el aislamiento y la competencia desregulada entre centros. Los centros tendrían que trabajar en red, sintiéndose partícipes de proyectos educativos de ámbito territorial (pueblo, comarca, zona educativa...). En esos proyectos cada centro contribuiría al logro de objetivos compartidos, y los "mejores" servirían de estímulo y apoyo a los "peores", siempre que esas diferencias de calidad fueran atribuibles al contexto social, no a las buenas o malas prácticas de sus profesionales.

Hasta aquí nos hemos centrado en uno de los riesgos de la autonomía escolar, el de favorecer las desigualdades sociales. Pero también hemos de referirnos a otro riesgo: el de que los profesionales funcionarios se apropien de la autonomía para desviar el mayor margen de decisión en beneficio propio. Se trataría de una apropiación indebida de los recursos que la sociedad destina a uno de los servicios públicos esenciales: el derecho a una educación que permita la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos. El negativo ejemplo de la autonomía universitaria, una noble bandera que ha sido utilizada para tapar el corporativismo del profesorado, debe servirnos de aviso para no caer en otra perversión de un buen proyecto.

Digámoslo claro: la autonomía escolar orientada a la mejora del sistema educativo es del todo incompatible con el régimen funcional del profesorado, que es propio de los sistemas educativos centralizados, como el francés. La autonomía escolar requiere un tipo de profesor que se adecue a las necesidades del centro, no al revés, como ahora ocurre. La defensa de los legítimos intereses del profesorado, de su satisfacción profesional y de su

mejora profesional son objetivos que tendrían que sumarse a los objetivos de mejora del centro y del sistema educativo: si mejora el centro, mejoro mis condiciones de trabajo; si mejoro el centro, mejoro mi propio estatus profesional. Esto significa una carrera profesional que motive, que incentive las buenas prácticas con estímulos salariales y reconocimientos profesionales.

Por último, la autonomía escolar necesita también otro tipo de relación entre la dirección y el profesorado. La coordinación de esfuerzos para lograr objetivos de mejora no es posible con un director-compañero, que se limita a suavizar conflictos y a administrar los recursos de manera burocrática. Exige el liderazgo pedagógico, es decir, orientado a la mejora de la calidad educativa. No es jerárquico, sino que necesita y fomenta la participación de toda la comunidad educativa. Pero no para defender intereses corporativos, sino para contribuir al logro de metas comunes.

En definitiva, tomar el camino de la autonomía escolar no es una decisión fácil, porque de manera inevitable desencadena un proceso lleno de riesgos, pero también de oportunidades. Por eso vale la pena planteárnosla como una excelente oportunidad para iniciar el cambio de rumbo que tanto necesita nuestro sistema educativo.