

**Autonomía y calidad
de la educación**

Jaume Sarramona
*Universitat Autònoma de
Barcelona*

Educació i Cultura
(2012), 23
7-21

Autonomía y calidad de la educación*

Autonomy and quality of education*

Jaume Sarramona**

Resum:

El concepte d'autonomia, com tants d'altres, té diverses accepcions, cada una de les quals mereix una anàlisi específica. En aquest cas, estudiarem especialment l'autonomia aplicada a l'àmbit institucional –autonomia de centre– i a l'àmbit professional –l'autonomia com a característica del quefer professional responsable. Ambdues accepcions tenen una incidència directa sobre els processos i els resultats educatius, segons proven estudis i reflexions de la lògica acadèmica.

Les dues dimensions contemplades de l'autonomia es poden considerar plenament integrades en els corrents actuals de l'educació, de tal manera que es reconverteixen en requisits que s'ofereixen al sistema educatiu com a garantia de qualitat, i també d'equitat. Perquè com més autonomia, més diversitat, i a la vegada més garanties d'atenció a les realitats concretes, i és aquesta diversitat la que pot donar resposta pertinent a les exigències de cada cas i cada lloc. En aquest sentit es poden explicar, per exemple, les disposicions legals que s'han donat a Catalunya en aquest terreny.

Paraules clau: autonomia, autonomia de centre, autonomia professional, qualitat educativa, equitat educativa, legislació educativa de Catalunya.

Abstract:

The concept of autonomy, like so many others, has several meanings, each of which deserves a specific analysis. In this case we particularly study autonomy applied to the institutional field – autonomy of the centre – and professional field – autonomy as a characteristic of responsible professional work. Both meanings have a direct impact on educational processes and outcomes, as proven by studies and reflections on academic logic.

The two dimensions of autonomy envisaged can be considered to be fully integrated in current trends in education, whereby they are reconverted into educational system requirements that are offered as a guarantee of quality and equity. Greater autonomy, because this brings about greater diversity as well as greater guarantees of attention to specific circumstances, and this diversity is what can provide a relevant response to the requirements of each case and place. In this regard, the legal provisions that have arisen in Catalonia in this area, for instance, can be explained.

Keywords: autonomy, independence of centre, professional autonomy, educational quality, educational equity, educational legislation in Catalonia.

* Es tracta de la conferència inaugural del XV *Congreso Internacional de Teoría de la Educación* organitzat per la Universitat de Barcelona, Barcelona, 20-22 de octubre de 2011.

** jaume.sarramona@uab.cat

Aquest article fou aprovat per publicar-lo el novembre de 2012

1. La autonomía, concepto amplio y diverso

La amplitud del significado del concepto de *autonomía* es un ejemplo más de la diversidad semántica que toman los términos en el campo educativo. Ello acontece tanto porque la educación afecta a todas las personas, a todos y cada uno de nosotros porque en ella el lenguaje juega un papel fundamental en su desarrollo y en la forma de concebir la realidad, puesto que el lenguaje vehicula la ideología, la concepción del mundo y de la vida desde la cual se realiza la educación. Por otro lado, el concepto de autonomía se aplica a una amplia variedad de campos: político, moral, intelectual, institucional, laboral, etc. Baste constatar que la estructura del estado español se denomina «Estado de las Autonomías» y que a los territorios en que ha sido dividido se han calificado como de «Comunidades Autónomas».¹

También podríamos recordar el uso que se hace del término en el campo de la biología, más concretamente en el ámbito de las neurociencia, donde el sistema nervioso calificado como autónomo es aquél que prácticamente escapa al control voluntario, aunque tiene un papel decisivo en la regulación de la vida y de los sentimientos y emociones, como destaca Damasio (2010). Desde este mismo campo, se puede vincular el principio sistémico de la autopoiesis que han acuñado Maturana y Varela (1984) para explicar la capacidad de los sistemas vivos de autoorganizarse para defender su estructura, lo que conlleva una concepción competencial del aprendizaje, que precisaría de autonomía para establecer esa autoorganización que se traduce en redes que facilitan la respuesta a situaciones complejas provocadas por el entorno (Retamal, 2010). Pero no seguiremos por este camino, que nos distrae de los propósitos específicos elegidos para esta exposición.

De forma general, el término «autonomía» se asocia a la capacidad de tomar decisiones de acuerdo a criterios propios, y se contraponen al de «heteronomía», que significa ejecutar las decisiones emanadas de los demás. La palabra «autonomía» posee una carga semántica positiva, aunque no faltan quienes ven en ella la fuente principal de las diferencias, contraponiéndola fácilmente a la desigualdad, a la discriminación, etc. Sin que sirva de precedente, y dado el debate abierto en el campo político sobre la vigencia misma del Estado de las Autonomías, como respuesta a esta objeción podríamos recabar unas palabras del aún presidente del Congreso en el momento de redactar este texto, José Bono, cuando afirmó que: «Ser no diferenciables es un error. Lo diferente no es lo desigual. Lo contrario de la igualdad es la desigualdad» (José Bono, en la presentación de un libro de Anasagasti, Madrid, 25 de enero del 2011). Y es que autonomía y clonación identitaria son conceptos absolutamente incompatibles; para lograr identidades clonadas hay que establecer directrices heterónomas. La autonomía crea y ahonda diferencias, en efecto, pero las diferencias no pueden ser condenables «per se», a menos que se sea partidario del uniformismo universal, y ya sabemos quienes predicán tal opción y a qué caminos lleva. En el campo educativo, si creemos en la personalidad única e irreplicable de cada sujeto, la autonomía se presenta como su salvaguarda, que luego podremos ampliar a otros niveles, sean institucionales, territoriales, etc. En los tiempos que nos ha tocado vivir, donde, como destaca Bauman (2007), «no hay normas predeterminadas ni objetivos aprobados universalmente que se puedan seguir» (p. 32), situación que ha hecho triunfar la expresión de «postmodernidad líquida», nos vemos obligados a tomar decisiones constantemente, sin marcos fijos de referencia, lo cual resulta imposible sin la instalación firme de autonomía que permita la reflexión personal en cada momento y lugar. Y tal práctica en la toma de decisiones exige un contexto de aprendizaje donde el sujeto deba organizar, sino total al menos parcialmente, las tareas. Así no extrañará, por ejemplo, que se destaque el fomento de la autonomía que consigue la enseñanza no

presencial o a distancia, que se vincula con el aprendizaje autónomo; pero igualmente existen amplios márgenes para su desarrollo en la enseñanza presencial y más cuando se utilizan las posibilidades de la tecnología informatizada. Sin ninguna duda, hay pedagogías que fomentan la autonomía y otras que fomentan la heteronomía. En este texto se tratará el concepto de autonomía vinculado a la actividad pedagógica profesional y a la organización institucional –autonomía de centros– y ambas relacionadas con el otro elemento que compone el título, la calidad de la educación. Pero previamente aún haremos una breve incursión en la autonomía del educando como meta educativa.

1.1. La autonomía personal como meta de la educación

La consecución de la autonomía en el educando se presenta como una de las dimensiones básicas de la educación en tanto tiene vinculación directa con la educación moral. En efecto, para recuperar este principio bastaría recordar cómo Piaget (1974) se refería a la moral autónoma como etapa superior del desarrollo moral. El desarrollo de la autonomía supone la capacidad de pensar por uno mismo con sentido crítico, teniendo en cuenta muchos puntos de vista, tanto en el ámbito moral como en el intelectual. Autonomía significa, por tanto, gobernarse a sí mismo. Es lo contrario de heteronomía, que significa ser gobernado por los demás.

Este concepto de autonomía no supone un exclusivo actuar individual, no se logra solamente mediante el desarrollo personal, sino que está vinculado a la reciprocidad, al respeto mutuo, donde el individuo tiene en cuenta a los demás y los trata como quisiera ser tratado por ellos. Con el logro de la autonomía se toman las propias decisiones considerando los puntos de vista de los otros; lo contrario supone la instalación del egoísmo como criterio de la acción. Como señala Kamii (s.f.) un niño que puede hacer todo lo que desee sin considerar el punto de vista de los demás, permanece atrapado dentro de su egocentricidad. Un niño no llegará a descentrarse lo suficiente como para desarrollar autonomía, si nunca tiene que considerar los sentimientos de las otras personas. Si todos los demás se doblegan a sus caprichos, el niño nunca tendrá que negociar soluciones justas.

El rol que juega la autoridad adulta, representada por el educador, resulta fundamental para el avance en el camino de la autonomía moral e intelectual del educando. Habrá que dejar progresivos márgenes de libertad, fomentar la capacidad de decisión, al tiempo que se asumen las responsabilidades de los propios actos. En el terreno más estrictamente intelectual habrá que centrar la libertad en encontrar caminos personales para llegar a la resolución de los problemas, el fomento de la capacidad crítica y la creatividad... Todos estos principios metodológicos han sido recogidos bajo el término genérico del constructivismo que, en todo caso, se deberá complementar con otras perspectivas o modelos del aprendizaje, que garanticen la consolidación de conocimientos y habilidades básicas, necesarias para seguir aprendiendo y para conocer lo substancial de la cultura vigente. En síntesis, como señala Guillot (2007), la autonomía es hija de la autoridad y no se construye rápidamente y de una sola vez, sino que constituye un proceso de conquista permanente, por ello la autonomía se nos presenta como una meta general de la educación a lograr en cada educando, como garantía para un desarrollo moral e intelectualmente elevado, a la vez que un requisito o condición necesaria para tales logros.

2. No menos diverso es el significado de «calidad» en educación

Aunque no será este el momento y lugar para extendernos en el concepto de calidad en educación –por demás sobradamente tratado–, unas breves consideraciones serán necesarias para justificar la vinculación que se hace con la autonomía en el título de esta exposición. Consciente de que cualquier propuesta sobre el significado de «calidad» aplicado a la educación puede ser rebatido y considerado parcial, no se intenta ahora presentar una de definitiva y universalmente aceptable, sería una pretensión inútil, dada la carga ideológica que inevitablemente entra en juego cuando nos referimos a la educación y que ya hemos comentado. Sin embargo, nadie renuncia a lograr una educación de calidad y cualquier propuesta pedagógica que se plantee la tiene como meta inmediata o mediata; lo contrario sería absurdo

Para ser personalmente coherente, me remitiré a lo ya expuesto en el IX Congreso Interuniversitario de Teoría de la educación, celebrado en San Sebastián el 2003. En aquella ocasión la calidad la vinculaba con una serie de indicadores que utilizan los organismos internacionales –Unión Europea y OCDE, especialmente– y que permiten establecer comparaciones entre países, a partir de las cuales se pueden tomar decisiones estructurales para mejorar los resultados relativos en los indicadores medidos (Sarramona, 2003). Y es que la educación no puede oponerse a una corriente general que demanda mejoras permanentes de los servicios sociales, igual que lo hace con los productos manufacturados; con todas las prevenciones necesarias, la actividad educativa deberá entrar –en realidad ya lo ha hecho– en el camino del análisis y la mejora que implican la noción de calidad.

Ciertamente, un criterio de calidad educativa centrado exclusivamente en los resultados puede llevar a desvirtuar la naturaleza de la educación como actividad valiosa por sí misma, de frutos siempre complejos y a largo plazo; pero también es cierta la necesidad de incorporar las dimensiones cuantificables a la definición de la calidad –aunque no de manera exclusiva, por supuesto–, dadas las posibilidades que éstas ofrecen para establecer comparaciones, sea con uno mismo o con los demás. Porque la calidad es siempre un factor relativo, que precisa de un parámetro de referencia; si no hay comparación resulta imposible otorgar el calificativo de calidad a un producto o proceso. La calidad no existe como término absoluto.

Ahora bien, resulta a todas luces adecuada la propuesta de reivindicar un concepto de calidad educativa que abarque diversas dimensiones fundamentales de la educación: logros instructivos al tiempo que resultados morales, que obtenga los máximos rendimientos de todos y cada uno de sus alumnos, así como de los recursos materiales y humanos de que disponga, donde la exigencia sea una constante para todos los miembros de la comunidad educativa,... ¿Son muchos factores a considerar? Nunca se ha dicho que la educación fuera una tarea simple o simplista; buscar la calidad en educación será tan difícil como compleja es la naturaleza del fenómeno educativo, pero no por ello resulta menos necesario (Sarramona, 2004).

En todo caso, para los amantes de definiciones, podríamos recordar la que formulaba Wilson a finales de los ochenta: «la calidad supone planificar, proporcionar y evaluar el curriculum óptimo para cada alumno, en el contexto de una diversidad de alumnos que aprenden» (1992, p. 34); si bien el propio autor reconoce la dificultad de clarificar qué significa «óptimo», su definición abarca tanto la anticipación de la acción educativa como su realización y evaluación, aspectos todos decisivos en la consecución de resultados deseables.

3. La autonomía en la actividad pedagógica profesional

Así nos expresábamos los autores de una de las ponencias del XVI Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación celebrado en Pamplona sobre la profesionalización docente: «puesto que al profesional se le supone experto en su ámbito de competencia, sólo aquellos que están en posesión de igual conocimiento, es decir, sus colegas, pueden tener criterio válido sobre la forma de ejercer la profesión. Por ello el profesional ha de ser autónomo en sus decisiones, al margen de las presiones de sus clientes o de quienes no son miembros de la profesión. El profesional y sus colegas se hacen responsables de las consecuencias de sus decisiones, porque se supone que tienen los conocimientos que les permiten tomar, en cada momento, la decisión adecuada dentro de los límites de sus competencias» (Sarramona, Noguera y Vera, 1998, p. 1209).

La autonomía de acción para los profesionales se vincula con la tradición de las profesiones liberales y significa la capacidad para organizar su actividad según los propios criterios. Esta autonomía, sin embargo, queda seriamente afectada cuando el profesional es un asalariado vinculado a una institución de forma contractual, y tal situación es la generalizada actualmente entre los profesionales de la educación; en compensación y como salvaguarda existe el amparo legal de la denominada *libertad de cátedra*.

El profesorado es consciente de la importancia que tiene la autonomía en su actividad profesional, como lo prueba que en un estudio realizado en el 2008 por Pérez Juste, Egado y Sarramona la muestra estatal de casi un millar de docentes encuestados indicaron la autonomía profesional como el aspecto más positivo de sus condiciones laborales, solamente por detrás de la estabilidad laboral, aunque esta condición resultó más valiosa para los docentes de secundaria que para los de infantil y primaria, y más para los docentes del sector público que los del sector privado. Como contrapunto, puede ser ilustrativo advertir que a los ojos de los estudiantes la autonomía resultó la faceta menos valorada de las condiciones laborales de los docentes.

Sin duda los profesionales de la educación y más concretamente los docentes precisan de autonomía de acción, entre otras razones por la naturaleza misma su actividad, puesto que los conocimientos y habilidades no son únicos y cabe optar en cada caso por la mejor estrategia de acción en función de las circunstancias y el contexto. Tampoco se puede olvidar que cualquier estrategia metodológica está condicionada por la personalidad de quien la aplica, de modo que su efectividad dependerá de las actitudes y habilidades del profesional. Por otra parte, la normativa legal señala directrices básicas y mínimos curriculares –aunque a veces no parezcan tan mínimos–, que es preciso adaptar a cada situación concreta de acuerdo con criterios profesionales apropiados; todo ello, en definitiva, requiere de libertad de acción para ser llevado a cabo de manera adecuada.

Dentro del correspondiente marco legal y del respeto a los derechos de los restantes integrantes de la comunidad educativa, la necesaria libertad de acción del profesorado tendrá como límite la propia deontología profesional y el estado del desarrollo científico y técnico de la profesión, a lo que habría que añadir la experiencia y reflexión personales. Esto significa que en nombre de la libertad de acción no se podrá desconocer el patrimonio científico de la profesión ni se justificarán acciones que sólo se amparan en la rutina. Cuando la administración o el propietario del centro no dejan margen para la autonomía docente, de hecho niegan al profesorado la consideración de profesionales de pleno derecho. A los profesionales se les debe juzgar básicamente por los resultados logrados y no por los procesos aplicados, en el bien entendido que en nuestro ámbito de actuación hay una vinculación

estricta entre procesos y productos que exige coherencia entre ambos. Un texto del Consell Escolar de Catalunya (1995) resulta ilustrativo al respecto: «La reflexión sobre la propia práctica es la que posibilita, en un marco de autonomía, la toma de decisiones en el conjunto de los ámbitos de la vida escolar. La actuación autónoma del colectivo profesional ha de estar siempre al servicio de los educandos, y no emplearse como protección corporativista» (p. 16).

La vinculación entre la autonomía de los profesionales de la educación y la calidad de la misma deriva directamente de la posibilidad de que entonces se puedan adaptar las acciones educativas a la diversidad de necesidades de los educandos y a la diversidad de contextos. La falta de autonomía profesional en los docentes equivaldría a la puesta en práctica de las mismas acciones en todo lugar y circunstancia, lo cual resulta contrario al principio básico de la personalización educativa. Esta autonomía personal no excluye, antes al contrario, la colaboración con los colegas, en un proceso de intercambio de información y de toma de decisiones colegiada que se realiza dentro del ámbito institucional. Además, la autonomía profesional resulta coherente con la perspectiva epistemológica de los tiempos postmodernos, donde, como señala Hargreaves (1996), «la *certeza científica*, la certeza basada en principios probados de aplicabilidad generalizada, está siendo substituída por la *certeza situada*, la certeza de que, en cuanto colectividad, los profesores y otras personas pueden extraer información importante de la puesta en común de su conocimiento práctico del contexto inmediato y de los problemas que plantea» (p. 87). Es así como la autonomía profesional del docente se inserta en el marco más amplio de la autonomía institucional, de la autonomía de centro, en la cual se posibilita a la vez que materializa.

La demanda de autonomía por parte del profesional se vincula también con la corriente práctica de la enseñanza (Habermas, Schön, Grundy, ...) que insiste en la necesidad de que los docentes decidan sus acciones de acuerdo con la interpretación personal que hacen de cada situación; esto les permite tener una comprensión hermenéutica de la misma. Pero llegado a este punto, y para ser coherentes con la citada vinculación entre autonomía y calidad de la educación, hay que recordar nuevamente que las acciones adecuadas que se desprenden de la reflexión sobre la práctica han de tener presentes las tradiciones vigentes en la profesión, el saber compartido en la misma, además de la correspondiente ética (Grundy, 1991). Será precisamente esta última, la ética, la que también permitirá que las tradiciones vigentes puedan ser revisadas en búsqueda de la innovación y el avance profesional, lo cual es otro elemento necesario para la mejora de la calidad general de la educación sobre la cual se vuelca el ejercicio profesional.

4. La autonomía de los centros escolares

Podemos afirmar que la demanda de autonomía institucional de los centros escolares es compartida tanto por defensores de la escuela pública como de la privada, tanto por los que podríamos considerar que tienen una concepción liberal e incluso economicista de la educación como por aquéllos que la defienden como un servicio público sin referentes

económicos, aunque luego el uso que unos y otros hagan de tal autonomía vaya por distintos derroteros. La demanda de autonomía para los centros escolares responde a las nuevas tendencias en organización institucional que, entre otras metas, persigue la optimización de los recursos disponibles. Será gracias a los márgenes de autonomía que los centros podrán avanzar en las innovaciones pedagógicas, en la responsabilidad respecto a los resultados conseguidos y en la participación de la comunidad educativa en todo el proceso. Con todo, hay que recordar que la descentralización de responsabilidades a los centros escolares se produce a costa de absorber, al menos parcialmente, la de otras entidades con soberanía institucional: la administración y el profesorado, especialmente, tal como señala Gómez Dacal (1995, p. 164), y que se puede producir en un contexto de democracia plena y también en un contexto de dictadura, como fue el caso de Chile. Las consecuencias ante una u otra situación serán muy distintas a nivel general, aunque algunos resultados a nivel institucional pudieran ser equivalentes.

De manera general, se entiende por autonomía escolar la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución. Los recursos pueden ser en dinero, equipamiento, material didáctico y/o en las condiciones legales que permitan a la escuela cumplir con las nuevas funciones que se le transfieren (Espínola, 2000, p. 3). Se suele distinguir entre autonomía administrativa, que supone el traspaso de la responsabilidad sobre las tareas administrativas y que incluye la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales; y la autonomía pedagógica, que supone el traspaso de responsabilidades en relación al currículum y su implementación, incluyendo en general funciones relacionadas con la evaluación interna de resultados. También se suele hablar de plena autonomía de los centros escolares cuando son totalmente responsables de sus decisiones, dentro de los límites que marca la legalidad vigente, mientras que sólo gozan de autonomía parcial cuando toman sus decisiones de entre una lista de opciones previamente establecidas o si requieren de aprobación de las autoridades educativas para tomarlas.

Actualmente la autonomía escolar está ampliamente generalizada en los países europeos, a la cual se ha llegado por un proceso gradual iniciado en los años ochenta del siglo pasado. Hay países con gran tradición al respecto, como es el caso de Bélgica y los Países Bajos, mientras que en otros de tradición más centralista, como España y Francia, la autonomía escolar ha llegado más tardíamente. En los años ochenta la autonomía escolar se vinculaba especialmente con el contexto de la democracia participativa –tal es el caso de España con la LODE de 1985–, mientras que llegada la década de los noventa «la eficacia de la gestión por parte de las administraciones en un contexto de control del gasto público se une a la preocupación por conferir nuevas libertades a los actores locales» (Eurydice, 2008, p. 12). El informe de Eurydice sobre la autonomía escolar en Europa señala cinco principios que la rigen (idem):

- a) Situar el «cliente» (sic) en el centro de la acción del Estado, rompiendo mentalidades tradicionales del sector público.
- b) Descentralizar las competencias hasta el nivel más cercano posible al campo de acción.
- c) Responsabilizar a los actores del Estado para que rindan cuentas ante la comunidad (*accountability*).
- d) Acentuar la calidad de los servicios y la eficacia de los organismos públicos.
- e) Sustituir los controles de procedimientos tradicionales por la evaluación de los resultados.

La autonomía escolar se vincula directamente con la mejora de la calidad de la educación, en especial por lo que se refiere a la autonomía pedagógica. Sin embargo, resulta curioso constatar que son las leyes las que ofrecen, cuando no imponen, la autonomía a los centros y no son éstos quienes la demandan; de modo que la autonomía ha llegado más por vía descendente que como resultado de movimientos organizados de los sindicatos o asociaciones de docentes (Eurydice, 2008, p. 16).

Algunos datos avalan esta vinculación entre autonomía y calidad de la educación. En el informe PISA correspondiente a la evaluación del 2009, igual que en los anteriores, se presenta un apartado donde se analiza el nivel de autonomía de los centros escolares de los países participantes. A tal efecto, se preguntó a las direcciones de las escuelas muestradas cuál era su nivel de responsabilidad en la asignación de recursos a sus centros (nombramiento y destitución de los maestros, el establecimiento de los salarios y aumentos salariales, la formulación de los presupuestos escolares y su asignación dentro de la escuela), así como el nivel de responsabilidad respecto al currículum y la evaluación dentro de la escuela. Esta información se combinó para crear dos índices compuestos: un índice de responsabilidad de la escuela para la asignación de recursos, lo que sería la autonomía administrativa, y un índice de responsabilidad respecto al currículum y la evaluación, lo que sería la autonomía pedagógica; ambos índices se ajustan para los países de la OCDE a un promedio de cero y una desviación estándar de uno. Los valores más altos indican, por tanto, una mayor autonomía para los directores y maestros de las escuelas.

En el estudio citado se señala que la autonomía escolar, medida por el índice de responsabilidad de la escuela para la asignación de recursos, es alta en los Países Bajos, la República Checa, Macao y Bulgaria, según han informado los directores de las escuelas en estos países. En todos estos países, la mayoría de las escuelas son responsables de la contratación y de despedir a los maestros, así como de la formulación y asignación de presupuestos. En algunos países las escuelas secundarias superiores tienden a tener más autonomía en la asignación de recursos que la escuela secundaria inferior, mientras que en otros ocurre lo contrario. Las escuelas privadas tienden a tener mayores grados de autonomía en casi todos los países. En cuanto a la autonomía para establecer los propios planes de estudios y prácticas de evaluación, destacan Japón, los Países Bajos, la República Checa, el Reino Unido, Nueva Zelanda y los territorios de Hong Kong y Macao (OCDE, 2010a, pp. 68-69).

Aunque no se ha establecido una vinculación matemática entre el grado de autonomía y los resultados obtenidos en el PISA, en el correspondiente informe español del 2009 se dice textualmente: «PISA señala la conveniencia de que los centros educativos puedan disponer de autonomía y corresponsabilidad para adoptar las acciones necesarias, requieren recursos suficientes, deben elaborar planes de trabajo encaminados a la consecución de los objetivos (proyectos educativos ajustados) y deben evaluar sus procesos, sus contextos y sus resultados. Desde esta perspectiva, la autonomía de los centros y la corresponsabilidad de la comunidad educativa en su trabajo y en sus resultados aparece como un factor que favorece la mejora de los resultados educativos». Y se añade: «En general, la autonomía de los centros españoles es inferior a los promedios de la OCDE, particularmente en relación con el profesorado. Los directores españoles tienen menos autonomía que sus colegas de OCDE para proponer el nombramiento o el despido de profesores o proponer mejoras salariales» (Instituto de Evaluación, 2010, p. 119). En la escala elaborada por el Informe Pisa, España queda a -0,6 puntos respecto a la media de los países de la OCDE en este ámbito.

En este mismo contexto del informe PISA está el análisis que de los resultados de los mejores países hizo el denominado Informe MacKinsey (Barber y Mourshed, 2007), aunque

en este caso a partir de los resultados del 2006. En él se concluye que aquellos países que pasaron del nivel de «buenos» a «muy buenos» descentralizaron las responsabilidades de gestión de las prácticas pedagógicas, aunque se añade que en paralelo el nivel central del sistema educativo han establecido mecanismos de control, tales como el hacer responsables a los docentes frente a sus compañeros de sus desempeños docentes, así como la introducción de planes de carrera donde los profesores más capacitados toman más responsabilidad para apoyar a los más jóvenes.

También puede resultar ilustrativo un estudio realizado por Viola Espínola en el año 2000 sobre el efecto de la autonomía de los centros escolares en varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, El Salvador, Nicaragua y Uruguay). Las conclusiones generales se pueden resumir en los aspectos siguientes:

En cuanto a la autonomía administrativa se observó que:

- Las medidas administrativas que más afectan los resultados educativos son la facultad de contratar y despedir profesores y de evaluar su desempeño.
- La elección de directores por la comunidad, los padres o los consejos escolares por sí sola no tiene efectos sobre los resultados educativos.
- El seguimiento directo del desempeño de los profesores de parte de los padres, los directores o los consejos escolares disminuye el ausentismo docente.
- El seguimiento de los alumnos fuera del aula, a través de las visitas de los profesores a los hogares y del apoyo de los padres a la realización de tareas incide positivamente en su rendimiento.
- La autonomía administrativa induce a un mejor uso de los recursos, que son usados más creativamente, con importantes ahorros y escaso desperdicio.

Los efectos de la autonomía pedagógica fueron:

— El impacto de los proyectos escolares sobre los resultados educativos es modesto, y se debe en gran medida al efecto sobre el rendimiento académico, puesto que los indicadores de repetición y deserción tienden a ser más refractarios (y en el caso de Uruguay totalmente inelásticos), a la autonomía pedagógica.

— Se producen nuevas formas de administrar los procesos y espacios educativos, como la elaboración de indicadores de evaluación, priorización de problemas y necesidades pedagógicas, previsión de resultados e integración horizontal de asignaturas.

— Los profesores informan sobre su mayor interés en introducir innovaciones en la sala de clases, pero no se entregan evidencias de que éstas se implementen. Según ellos, los cambios en la forma de enseñar están relacionados con el uso del material didáctico que se adquiere con los proyectos.

— Aumenta la motivación de los actores, ya que profesores y alumnos informan que obtienen más satisfacción en el trabajo y mejora su autoestima. Los actores tienden a estar muy complacidos cuando trabajan en un proyecto escolar, y tienden a evaluar la experiencia más positivamente que lo que muestra la contrastación de sus opiniones con la realidad.

— Las escuelas que cuentan con autonomía pedagógica no muestran una participación de los padres distinta de la que se da en escuelas sin autonomía. Sin embargo, los datos señalan que ellos se perciben a sí mismos como más integrados a la escuela. (p. 34-35).

La Ley de Educación de Catalunya (LEC) aprobada el 2009 tiene un capítulo específico dedicado a la autonomía de los centros. Con respecto a la autonomía administrativa se indica en su artículo 98 que:

1. «Los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña ejercen la autonomía organizativa a través de una estructura organizativa propia y de las normas de organización y funcionamiento.

Las decisiones sobre la organización y el funcionamiento de los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña deben ajustarse a los principios de eficacia y eficiencia y se orientará a garantizar el derecho a una educación de calidad a todos los alumnos».

Por lo que respecta a la autonomía pedagógica, en su artículo 97 la LEC señala que «los centros ... ejercen su autonomía pedagógica, a partir del marco curricular establecido, pueden concretar los objetivos, las competencias básicas, los contenidos, los métodos pedagógicos y los criterios de evaluación». También se indica que «en los centros públicos corresponde a la dirección de cada centro impulsar y liderar el ejercicio de la autonomía pedagógica» (art. 90- 5).

Este último artículo muestra, por tanto, la vinculación que hay entre autonomía institucional y liderazgo. Y es que la autonomía necesita ser impulsada y liderada, sin que por ello se pueda considerar que ambos conceptos sean antitéticos, como algunos se empeñan en señalar. Buena prueba de ello es que en la relación de características que definen las escuelas eficaces siempre figura el liderazgo entre ellas (Edmonds, 1982), liderazgo que se traduce, entre otras cosas, en la posibilidad de contratación del profesorado. Tal liderazgo podrá ser analizado desde diversas perspectivas, en efecto, pero una de ellas, que incluye ineludiblemente la consideración del conjunto de la comunidad educativa y de su entorno, es la perspectiva sistémica (Hopkins, 2008).

Pero la autonomía institucional, además de demandar un liderazgo personalizado en la figura del director/a, exige una actividad compartida, un trabajo en equipo de los docentes. Y aquí se choca con una cultura individualista muy arraigada en todos los niveles del sistema educativo. Tal como señalan Tedesco y Tenti (2002), «es importante reconocer que si bien la reforma institucional basada en la mayor autonomía y la existencia de proyectos por establecimiento es un paso muy importante, ello no agota el proceso. La autonomía institucional es una condición necesaria, pero no suficiente para el trabajo en equipo» (p. 16). Será preciso cambiar la cultura institucional más arraigada y buscar soluciones a preguntas como las que formulan los autores anteriormente citados: ¿Cómo permitir la movilidad de los docentes si se pone el acento sobre la autonomía institucional y si el desempeño está asociado al perfil de cada institución?, ¿cómo definir una política salarial por equipos y no por individuos aislados?, ¿cómo garantizar niveles adecuados de objetividad en la evaluación del desempeño docente cuando el rendimiento es por equipo y no por individuo?, etc.

4.1. Peligros que plantea la autonomía de los centros

Los interrogantes anteriores ya abrían el camino para considerar que la autonomía de los centros escolares no es un talismán que resuelva por sí misma todos los problemas, por lo cual habrá que estar atento a las posibles derivaciones no deseadas que se produzcan. Porque la autonomía o descentralización de decisiones respecto a la administración educativa no es un fin en sí misma sino un marco que ha de posibilitar una atención más adecuada a las exigencias de los contextos locales y, entre otras cosas, ha de favorecer la innovación educativa. Véase la diferencia, por tanto, entre la autonomía como meta a lograr en los sujetos y la autonomía como condición instrumental en las instituciones para el logro de sus metas.

En previsión de tales derivaciones, el conocido Informe Delors (1996), al tiempo que defendía la necesidad de favorecer la autonomía de los centros escolares, ya advertía que «conviene aplicar en cada establecimiento procedimientos que determinen claramente

el papel de los distintos agentes, favoreciendo la cooperación entre docentes, los jefes de establecimiento y los padres y el diálogo con la comunidad local en su conjunto» (p. 184). Y es que existe el peligro de que la autonomía sólo se centre en el colectivo docente, por ejemplo, sin que involucre al conjunto de la comunidad educativa. Por ello el citado informe defiende la necesidad de «una regulación global y de definir claramente la función que los poderes públicos deben desempeñar en esa regulación» (p. 185). Cabría añadir que esto es especialmente necesario cuando aún no se ha consolidado en el sistema una cultura de la autonomía institucional. Por ello, la propia OCDE, en uno de los informes realizados a raíz del programa PISA del 2009, advierte la necesidad de vincular la autonomía de los centros con la rendición de cuentas, que ha de ir previamente acompañada de unas expectativas claras respecto a lo que cabe esperar de los estudiantes, poniendo como ejemplo lo realizado en Canadá, más concretamente en el Estado de Ontario (OCDE, 2010b).

Un peligro en que suelen coincidir los autores es la posibilidad de que la autonomía sea utilizada para seleccionar la entrada de los alumnos en función de intereses estrictamente institucionales, sea para mejorar los resultados logrados en las pruebas de evaluación externa, sea para favorecer la «homogeneidad» de los grupos organizados en las aulas, o por otras razones más o menos confesables. Para evitar esa posibilidad, la ley catalana de educación señala en su artículo 97.2 que «la autonomía pedagógica no puede comportar en ningún caso discriminación en la admisión de los alumnos». Por tanto, este será un aspecto que deberá ser vigilado con esmero.

También se insiste de manera generalizada que la autonomía ha de ir pareja con el establecimiento de un sistema amplio y riguroso de evaluación, que obligue a la institución a rendir cuentas del uso que se hace de la misma (Martín, 2010). Esto implica llevar a cabo procesos internos de evaluación, dado que las evaluaciones externas no abarcan todas las dimensiones de la gestión escolar ni tampoco la amplitud de resultados curriculares que cabe esperar en el alumnado. Tal evaluación ha de abarcar al conjunto de la institución educativa, empezando por el propio profesorado, pero aquí nuevamente surge la resistencia de una tradición carente de evaluación, tal como se muestra en una encuesta relativamente reciente realizada por FUHEM e IDEA, donde sólo uno de cada tres docentes de primaria y secundaria está de acuerdo en que se lleve a cabo una evaluación de la función docente cuyos resultados repercutan en sus condiciones laborales (Martín, Manso, Pérez, Alvarez, 2009).

En la mayoría de los países europeos la inspección es el organismo responsable de la evaluación de los centros, aunque a veces tal evaluación se acompaña de la realizada por las autoridades locales, como en el Reino Unido. En otros países intervienen organismos específicos de evaluación, como ocurre en Dinamarca. En el caso de Cataluña se pretende un sistema mixto de evaluación a cargo de la inspección y también de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la educación, aún no constituida legalmente (art. 190 de la LEC). En todo caso, es creciente la tendencia de que los centros rindan cuentas de su autonomía, lo cual suele tomar la forma de publicación de sus resultados, como ocurre en el Reino Unido, Francia, ..., a veces tras la formalización de «contratos por objetivos», que en España podían considerarse incluidos en el proyecto educativo del centro, si bien hasta el presente no se hacen públicos los resultados. Se puede advertir, por tanto, un doble movimiento de autonomía creciente para los centros escolares a la vez que un mayor control sobre sus resultados, cada vez más a través de marcos referenciales estandarizados (Eurydice, 2008, p. 43).

Complejidad, diversidad interpretativa, nuevas posibilidades, toda una amalgama de implicaciones que nos demuestra que estamos ante un proceso creciente, cuyo horizonte no se perfila diáfano pero todo parece indicar que seguiremos avanzando en el camino de la

autonomía institucional al mismo tiempo que se ampliarán el número de elementos sobre controles mediatos, a menos que la historia de un giro copernicano repentino, que tampoco es absolutamente descartable.

Referencias bibliográficas

- BARBER, M. y MOURSHED, M. (2007): «How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top», McKinsey & Company, Social Sector Office. http://www.mckinsey.com/client-service/social-sector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf.
- BAUMAN, Z. (2007): *Els reptes de l'educació en la modernitat líquida*. Barcelona: Arcadia.
- Consell Escolar de Catalunya (1995): *La professionalitat en l'àmbit de l'educació*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DAMASIO, A. (2010): *I el cervell va crear l'home*. Barcelona: Destino.
- DELORS, J. y otros (1996): *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana/Unesco.
- Edmonds, R. E. (1982): «Programs of school improvement: An overview». *Educational Leadership*, 40, pp. 4-11.
- ESPÍNOLA, V. (2000): *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- EURYDICE (2008): *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid: Ministerio de Educación, Política social y Deporte.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1993): *La profesión docente y la comunidad escolar: crónica de un desencanto*, Madrid: Morata.
- GÓMEZ DACAL, G. (1995): «Autonomia pedagògica i curricular dels centres docents». Forum Europeu d'administradors de l'Educació. *Reflexions sobre l'autonomia i la direcció escolar*. Barcelona: Raima, pp. 163-176.
- GRUNDY, S. (1991): *Producto o praxis del curriculum*. Madrid: Morata.
- GUILLOT, G. (2007): *La autoridad en la educación*. Madrid: Editorial Popular.
- HARGREAVES, A. (1996): *Profesorado, cultura y postmodernidad*. Madrid: Morata.
- HOPKINS, D. (2008): *Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones*. Santiago de Chile: Fundación Chile.
- Instituto de Evaluación (2010): *PISA 2009. Programa para la evaluación internacional de los alumnos. OCDE, Informe español*. Ministerio de Educación.
- KAMII, C. (s. f.) «La Autonomía como Finalidad de la Educación. Implicaciones de la Teoría de Piaget». www.fundacies.org/articulo000.php
- Llei d'Educació de Catalunya (LEC), *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* Núm. 5422 – 16.7.2009.
- MARTÍN, E. (2010): «Autonomía y evaluación: un equilibrio necesario para la calidad de la educación». *CEE Participación Educativa*, 13, pp. 127-133.
- MARTÍN, M., MANSO, J., PÉREZ, E. M. y ÁLVAREZ, N. (2010): *La formación y el desarrollo profesional de los docentes. Encuesta de FUHEM e IDEA*, disponible en <http://www.fuhem.es/educación>.
- MATURANA, H. y VARELA, F. (1984): *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

- OCDE (2010a): *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? – Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en>
- PÉREZ JUSTE, R., EGIDO, I. y SARRAMONA, J. (2008): *Respaldo social a la profesión docente*. Madrid: COFAPA.
- PIAGET, J. (1974): *El criterio moral en el niño*, Barcelona: Fontanella.
- RETAMAL, G. (2010): *Discurso pedagógico por competencias*. Santiago de Chile: UCSH.
- SARRAMONA, J. (2003): «Los indicadores de la calidad de la educación». Etxeberría, F. (coord.) y otros. *Calidad, equidad y educación*. Donostia: Erién, pp. 33-64.
- SARRAMONA, J. (2004): *Factores e indicadores de calidad en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- SARRAMONA, J., NOGUERA, J. y VERA, J. (1998): «¿Qué es ser profesional docente?». *Teoría de la educación. Revista Interuniversitaria*, 10, pp. 95-144.
- TEDESCO, J. C. y TENTI, E. (2002): «Nuevos docentes y nuevos alumnos». (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=774197>).
- WILSON, J. D. (1992): *Cómo valorar la calidad de la enseñanza*. Barcelona: Paidós/MEC.

L'autor

Jaume Sarramona, ha ensenyat a tots els nivells del sistema educatiu; ha estat president del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu de Catalunya i del Consell Escolar de Catalunya. Ha estat director i assessor de programes de formació de professors i de supervisors en diversos països d'Amèrica Llatina, així com avaluador extern de programes. És autor de prop de 200 articles tècnics en revistes especialitzades i autor o col·laborador en 90 llibres publicats, entre els quals es poden citar: *Tecnología didáctica, Fundamentos de la Educación, Tecnología educativa, Como entender y aplicar la democracia en la escuela, Ideas i propostes d'acció per a una pedagogía actual, Estrategias de formación en la empresa, Teorías e instituciones contemporáneas de la educación* (1997), *La educación en la familia y en la escuela* (1999), *Los desafíos a la escuela del siglo XXI* (2002), *La formación continua laboral* (2002), *Factores e indicadores de calidad en educación* (2004), *Las competencias básicas en la educación obligatoria* (2004), *Debate sobre la educación* (2006), *Qui té raó?* (2008), *Teoría de la educación* (2008), *Formación básica para los profesionales de la educación* (en premsa).

Actualment és catedràtic emèrit de la Universitat Autònoma de Barcelona, director del doctorat del Departament de Pedagogia Sistemàtica i Social de la Universitat Autònoma de Barcelona que s'imparteix a Xile i a Guadalajara (Mèxic), membre del Comitè Científic de la FREREF (Fundació Regional Europea d'Investigació Educativa), membre del Comitè d'Accreditació en Investigació de l'Agència de la Qualitat Universitària de Catalunya, membre del Grup de Treball Acadèmic Internacional de la Subsecretaria d'Educació Bàsica de Mèxic i membre del consell editorial o científic de diverses revistes especialitzades nacionals i internacionals.

Les línies d'investigació treballades han estat: tecnologia educativa, ensenyament a distància, formació laboral, participació en el sistema educatiu, metodologia de la investigació educativa i avaluació.

