

Autonomía de centros, ¿hasta dónde?

Se ha avanzado poco en autonomía, sobre todo en aspectos como tutoría, agrupamiento de alumnado o flexibilidad de horarios, estructuras y plantillas docentes y sólo se han dado algunos pasos testimoniales en temas de currículo. El autor reclama una normativa lo más general posible, que permita a los centros buscar fórmulas prácticas y creativas propias.



JOAQUÍN GAIRÍN SALLÁN
Universitat Autònoma de Barcelona

La autonomía de los centros educativos, entendida como la facultad de tomar decisiones propias sobre la organización y desarrollo de la actividad educativa, ha sido una constante más o menos explícita pero presente en el debate pedagógico de las últimas décadas. Ha recogido esperanzas, canalizado ilusiones y vehiculado esfuerzos, pero también ha sido un marco en el que se han acumulado frustraciones, desencantos y decepciones.

¿Son autónomos nuestros centros?

La autonomía institucional siempre existe, sea concedida o no por decreto, ante la incapacidad de controlar realmente lo que ocurre en los centros educativos. Incluso en sistemas educativos altamente centralizados y con uniformidad de planteamientos se acaban configurando realidades educativas diferentes, resultado directo del filtro que la historia institucional y la cultura dominante dan a cualquier influencia externa.

La autonomía explicitada y permitida actualmente continúa siendo, en este contexto, más un discurso que una práctica potenciada y con apoyo. Ha habido avances en la autonomía curricular (aunque se haya visto muchas veces ahogada y anulada por comportamientos administrativistas y organizativos de tendencia uniformadora), pero han sido pocos y testimoniales en las perspectivas organizativa, económica y de representación.

Las esperanzas que hacían suponer que un nuevo marco de trabajo podría incidir en temas como el desarrollo profesional, la contextualización del currículo, la potenciación de la innovación o en una mayor y mejor respuesta a las necesidades educativas de los alumnos se sienten defraudadas, cuando se comprueba lo poco que se ha avanzado en temas relacionados con la tutoría y el agrupamiento de alumnos, la flexibilización de horarios y de estructuras organizativas, la presencia de metodologías activas o la generalización de equipos de profesores que trabajan de manera colegiada.

Algo hemos avanzado, pero, ¿es significativo para asumir y declarar un aumento de la autonomía institucional? La respuesta es claramente negativa, si

tenemos en cuenta, sobre todo en la escuela pública, las dificultades existentes para establecer y mantener proyectos pedagógicos propios, contextualizados e innovadores.

El desarrollo curricular era una buena apuesta para que los profesores ampliaran su capacidad profesional, adaptando las enseñanzas mínimas a contextos concretos y a personas definidas. Sin embargo, la realidad ha sido otra. De hecho, algunas directrices muy específicas, las ejemplificaciones que se dieron y la falta de costumbre de los centros para definir sus propósitos, identificaron la tarea de planificar el currículo con la de cumplir determinadas prescripciones administrativas.

Se circunscribe así la autonomía al diseño curricular, cuando lo importante es el desarrollo, y se entiende que la gestión curricular es decretable, cuando depende de propósitos intrínsecos a la actividad profesional y, por tanto, es dependiente de las voluntades de las personas y no tanto de los intereses de las administraciones.

La imposibilidad de incidir en la selección o cambio del profesorado, la consideración de los proyectos pedagógicos sólo como una exigencia administrativa, la tendencia uniformadora de la Administración en el reparto de recursos, su excesiva preocupación normativa u otras actuaciones también son la prueba de lo mucho que falta para avanzar.

¿Tiene sentido aumentar la autonomía?

La autonomía institucional se fundamenta en presupuestos variados. La perspectiva filosófica aporta su reflexión sobre la dicotomía entre lo social y lo individual, ratificando la prioridad que una opción de autonomía otorga a las dimensiones personales. La evolución del sistema social, la atención a la diversidad, la adecuación al contexto inmediato o la democratización de los procesos educativos son razones que justifican la autonomía desde la perspectiva social.

También justifican la potenciación de la autonomía ciertos planteamientos económicos. Adecuar la oferta educativa a las dinámicas exigencias socioeconómicas y la búsqueda de una mayor rentabilidad de los recursos impone un nuevo

marco de gestión autónoma, que haga posible la delimitación clara de responsabilidades y dé sentido a un rendimiento de cuentas a todos los niveles.

La autonomía, desde la perspectiva política, puede ser tanto el reflejo de una determinada organización administrativa, como una estrategia para transferir procesos de gestión sin liberar recursos o el resultado de una tendencia socio-política que conviene satisfacer.

También encuentra justificación la autonomía en lo psicológico y pedagógico. Por una parte, la motivación e implicación de las personas en las organizaciones exigen su participación en la construcción de la realidad que les afecta. Por otra, se hace difícil considerar una intervención educativa de calidad sin que vaya acompañada de la capacidad de decisión sobre aspectos curriculares y organizativos. De hecho, las referencias al centro educativo como unidad de análisis, de innovación y de cambio son constantes en la teoría pedagógica.

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

Algunas propuestas por considerar

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

Muchas de las propuestas presentadas han sido conocidas y debatidas en foros diversos (Bonafant y otros, 2004; Bo-

El desarrollo de la autonomía institucional

Nuevas actuaciones

Actuaciones diferenciales de la Administración.

Promover acuerdos Administración-centros vinculados a proyectos de centro.

Dar la posibilidad a los centros de ordenar su propia estructura de funcionamiento.

Potenciar la participación y corresponsabilidad de toda la comunidad educativa.

Definir la plantilla de profesorado desde los centros y de acuerdo a su proyecto educativo.

Mayor implicación de la Dirección en la gestión del personal.

Establecer programas propios de autoevaluación, innovación y desarrollo profesional.

Dar la posibilidad de contratar a profesionales específicos para labores concretas y temporales relacionadas con módulos profesionales, actividades extraescolares, servicios o sustituciones.

Institucionalizar el Consejo Escolar de Centro, dotándolo de entidad jurídica con capacidad de contratación.

Abrir los centros al entorno, en actividades escolares y comunitarias relacionadas con temas de cultura, deporte y educación.

Aumentar la autonomía en la gestión de recursos relacionados con inversiones, compra de servicios, gastos corrientes, y obtención de recursos adicionales.

Reforzar y ampliar los servicios y órganos especializados en orientación educativa y profesional, así como sus funciones de asesoramiento y apoyo a los equipos docentes.

Principios de actuación

- Delimitar los grados de autonomía posibles.
- Progresividad en el desarrollo de la autonomía concedida.
- Corresponsabilidad la Administración y los centros.
- Aceptación del control y rendición de cuentas por parte de los centros.
- Establecimiento de mecanismos compensatorios.

lívar, 2004; Gairín, 2005; Departamento de Educación, 2005); sin embargo, habrá que estar pendiente de lo que las normativas prescriban y posibiliten. El conocido Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación abre, al respecto, alguna esperanza al reconocer la autonomía pedagógica, de organización y gestión (art. 116.1), la adecuación de recursos a planes de trabajo (art. 116.4), la promoción de modelos abiertos de programación docente (art. 117.3), la existencia de dotaciones diferenciadas para determinados centros (art. 118), la delegación a los centros de la gestión de recursos materiales y su intervención en la delimitación de los recursos humanos (art. 119), entre otros.

El desarrollo de la autonomía debe entenderse, de todas maneras, como un medio puesto a disposición de los centros para su propio desarrollo y en la línea de mejorar el servicio de calidad que desean la sociedad y sus ciudadanos. A través de ella, se trata de movilizar a los actores educativos y sociales, y contribuir a dinamizar las instituciones

gracias a los procesos de participación que posibilitan y a crear proyectos colectivos que permitan dar identidad y cohesión a las comunidades educativas.

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

Dudas y esperanzas

Hablar de autonomía más como realidad que como discurso es participar del grado de utopía que tiene y ha de tener

la educación. Los cambios y reformas siempre son algo más de lo que expresan (su concreción es el resultado de intereses no ajenos a planteamientos corporativos de docentes, a intereses empresariales, a compromisos políticos o a imposiciones económicas) y más fáciles de concebir que de realizar, de pensar que de ejecutar, pero no por ello se pueden calificar de innecesarios.

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

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

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

Abogar en este contexto por una ges-



SARA GONZÁLEZ

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

No negamos los esfuerzos realizados por las Administraciones en los últimos años. Han mejorado la extensión de la escolarización, las edificaciones escola-

res, la formación del profesorado, los ratios, las inversiones informáticas, etc., gracias al incremento de las partidas presupuestarias en educación. Pero todas estas mejoras no responden, todavía, a las exigencias que la potenciación de la autonomía institucional exige. El gran tema, la materia troncal y fundamental de las reformas, sigue teniendo un nombre: compromisos, financiación y profesorado.

Por último, considerar limitaciones, condiciones y posibilidades de la autonomía no ha de servir como argumento

para limitar su presencia. De hecho, no podemos presuponer que siempre se dan problemáticas; debemos pensar que la potenciación de centros educativos autónomos es cada vez más insoslayable, si se aspira a una escuela de calidad que tenga sentido y utilidad social.

La concreción efectiva de los planteamientos institucionales exige avanzar en esta dirección, superando las disfunciones entre el modelo de escuela, la autonomía concedida y la autonomía asumida y realizada. Su realización es una apuesta por la coherencia y la defensa de un modelo de escuela, asumiendo los peligros que supone su instrumentalización política, cuando es utilizada como mecanismo para derivar compromisos educativos, y su utilización desde ideologías liberales, más preocupadas por la eficiencia que por la cohesión y solidaridad social.

para saber más

- Bolívar, Antonio (2004): "La autonomía de los centros escolares". *Revista de Educación*, 333, pp. 91-116.
- Bonal, Xavier y otros (2004): *Política educativa i igualtat d'oportunitats. Prioritats i propostes*. Barcelona: Mediterrània.
- Departament d'Educació (2005): *Pacte Nacional per a l'Educació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Gairín, Joaquín (coord.) (2005): *La descentralización educativa: ¿una solución o un problema?* Barcelona: Praxis.