

AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN

Reflexiones desde la Comunidad Autónoma del País Vasco

A la hora de hablar de autonomía de los centros educativos, es necesario un consenso en torno a lo que entendemos por autonomía, para qué se quiere esa autonomía y qué grado de autonomía vamos a ejercer. Estas cuestiones deben quedar claras a la hora de afrontar la autonomía de los centros porque no todos partimos de un mismo punto de salida, ni todos nos vamos a marcar las mismas metas.

Lógicamente, este proyecto propio o camino/tendencia que se emprende debe ser consensuado y asumido por todos los estamentos que componen la comunidad escolar. Es el Órgano de Máxima Representación (Consejo Escolar) quien debe marcar las directrices de la actuación de todos los agentes implicados en el centro.

En el ámbito educativo, el *concepto de autonomía* puede entenderse como el conjunto de condiciones y actitudes para desarrollar, a través de una relación de interdependencia, de forma creativa y competitiva, un proyecto de centro que responda satisfactoriamente a las necesidades y demandas de un entorno social determinado.

La ley de Ordenación General del Sistema Educativo de octubre de 1990, reconoció la autonomía de los centros escolares. Era una demanda planteada, no sin ciertas dudas, varios años antes desde ámbitos muy diversos. La Ley de la Escuela Pública Vasca, de febrero de 1993 desarrolló la autonomía, dentro de los límites fijados por las leyes orgánicas vigentes, como principio fundamental para los centros públicos.

Hasta 1990, aunque desde el punto de vista legal no tenían autonomía, los centros gozaban de una permisividad real. Desde esa fecha hay una autonomía reconocida, que no siempre coincide con la percibida por los centros ni con la ejercida ni con la deseada. De la lectura de los artículos que regulan esta autonomía en las distintas leyes se puede deducir que la finalidad de ésta es impulsar la participación y la corresponsabilidad de toda la comunidad escolar en la vida y las decisiones de los centros, así como articular unos mecanismos que garanticen esa implicación: consejos escolares, OMRs, asamblea de delegados del alumnado, reglamentos de organización y funcionamiento, ...

En este sentido, la LEPV establece que el órgano de máxima representación es el responsable último, en el ámbito de la autonomía de los centros, de su funcionamiento. El artículo 31 fija sus atribuciones y determina su composición mínima con los siguientes miembros: el director del centro, el jefe de estudios, un concejal o representante del ayuntamiento, un número determinado de profesores elegidos por el claustro no inferior a un tercio del total, un número de padres y madres y de alumnos no inferior al 50% del total, un representante del PAS y el secretario del centro

La participación de los padres y madres en la asamblea está recogida en el artículo 38 que la define como el órgano de participación específica de los padres en la gestión del centro y define sus funciones. Sin embargo, la participación del alumnado es uno de los temas que se tiene en menor consideración al analizar los aspectos relacionados con

la organización de los centros. La LOPEG regula esta participación en el artículo 12, circunscribiéndola al ámbito de los consejos escolares y reconociéndoles el derecho a ser miembros natos de éste desde el primer ciclo de la ESO, aunque sin capacidad para participar en la elección o cese del director. El artículo 39 de la LEPV sólo recoge la necesidad de que los ROF regulen la participación del alumnado.

Por otra parte, el decreto sobre derechos y deberes del alumnado de la CAPV dedica la sección tercera al derecho a la participación, regula la posibilidad de establecer en el ROF de cada centro el órgano específico de participación de los alumnos y las alumnas, proponiendo algunas funciones.

Por último, habría que reseñar que el artículo 44 de la LEPV establece un compromiso de fomentar, mediante las acciones de apoyo que se establezcan, el desarrollo de todas aquellas fórmulas de participación de los estamentos que se integran en la comunidad escolar.

Esta normativa establece una delimitación específica de la autonomía de los centros educativos y establece una serie de condiciones para su ejercicio. Pero **la autonomía y la participación** se desarrollan ejercitándolas y de ese ejercicio responsable se debiera obtener un menor o mayor desarrollo, sin límites prefijados que encorseten a los más participativos y sean difíciles de alcanzar para los más conformistas.

La pertenencia a la red pública o privada condiciona de manera distinta la autonomía de cada centro e implica un modo de relación y de coordinación entre los centros. Se puede plantear en qué medida es autónomo cada centro dentro de la red y en qué medida tiene autonomía cada una de las redes dentro del sistema educativo.

El poder político, titular de la red pública, puede condicionar la autonomía de los centros educativos por un excesivo reglamentismo. En la red privada, la autonomía de la comunidad escolar está mediatizada por las competencias que se reserva el titular. La mayoría de ellos pertenecen a organizaciones que cumplen funciones empresariales supracentros. Estas organizaciones, formadas para potenciarse mutuamente, ejercen un papel similar al de la administración en los centros públicos, usurpándoles autonomía y capacidad de respuesta propia.

Por otra parte, no se pueden olvidar algunas **objeciones a la autonomía**, tanto por razones ideológicas como prácticas. Es importante tenerlas en cuenta y prevenir los efectos negativos que denuncian. La autonomía hace referencia a la posibilidad de mejora en la toma de decisiones para adecuarse a eficazmente a las necesidades del contexto sociocultural en que están inmersos los centros, así como al impulso que pueden encontrar con ella. Esta visión contrasta con la prioridad que se ha dado al principio de igualdad. La enseñanza es considerada como un servicio público que debe garantizar el derecho de todos a la educación, base de una sociedad justa, compensadora de desigualdades económicas, sociales, culturales, de sexo,...

Para unos, la autonomía induce a una visión de la oferta escolar en una sociedad de mercado en el que son reconocidos y apoyados quienes demuestran la calidad del servicio que realizan. No faltan quienes cada día ven con mejores ojos el establecimiento de un ranking entre los centros según los resultados de cada uno. Por su parte,

los centros que atienden a la población desfavorecida ven, en la autonomía, un peligro de depreciación de su labor a no ser que se disponga que éstos deben disfrutar de unas compensaciones que les discriminen positivamente y, en la evaluación de su tarea, no sólo se tengan en cuenta los resultados alcanzados sino también el punto de partida y las condiciones de contexto en que se han movido.

Muchos ven un movimiento ya superado en la demanda de mayor autonomía para los centros: países que la han tenido, están reduciendo el ámbito de autonomía de los centros; para conseguir mejores resultados y mayor rentabilidad a sus recursos, las empresas, incluidos los centros privados, avanzan hacia la concentración en vez de reclamar mayor autonomía. Autonomía no significa aislamiento ni autosuficiencia, sino capacidad de desarrollo en *coordinación con otros centros*, conjugando la complementariedad de su oferta escolar con la colaboración entre ellos para el desarrollo de planes y proyectos de mejora.

Se reconoce mayor autonomía a los centros cuando la institución escolar está en *crisis*, cuando no está claro el papel que debe jugar en la sociedad de la comunicación, de la globalización, del cambio de valores, cuando prima el mercado sobre las personas. Incluso se ha dicho que se da autonomía a los centros cuando escasean los recursos o, en otras palabras, cuando las necesidades superan a los recursos disponibles.

Un centro autónomo ha de tomar decisiones por sí mismo. Uno de los *requisitos* imprescindibles de esta autonomía afecta a la legitimidad de quien toma las decisiones y al modo de tomarlas. La comunidad escolar las legitima a través de la *participación* en los órganos de gobierno y de participación en los que está adecuadamente representada. En la medida en que las decisiones se acercan a la realidad, se han de tomar con la participación de los afectados.

En la práctica, la participación de los distintos colectivos es muy desigual. La del profesorado ha cuajado en buena medida con la salvedad de la constitución de los equipos directivos, para los que hay poca gente dispuesta y son muchos los centros cuyo director o directora ha sido nombrado directamente por la administración educativa. La participación de madres y padres varía considerablemente de unos centros a otros, siendo, en todo caso, mayor en los centros públicos que en los privados. El punto más débil es el de la participación del alumnado, que es escasa. Es necesario impulsar esta participación tanto dentro de su propio proceso educativo como en los órganos de participación de los centros por el propio valor educativo que encierra la participación.

La participación en la escuela es educativa por sí misma: hace posible, en el alumno, el sentido de la responsabilidad, inculca hábitos de cooperación, le proporciona un sentimiento dinámico de la vida e introduce el sentido del compromiso con unos fines educativos. No sólo esto, sino que también nutre a todos los elementos de la comunidad educativa de un sentido de proyecto, congregando a todos alrededor de un proyecto pedagógico: si, en una escuela, hay un proyecto pedagógico participativo de verdad podríamos conseguir que el sentido del proyecto anide en las vidas de los alumnos, permitiendo alentar más adelante un proyecto de pareja, un proyecto profesional, un proyecto social, un proyecto político,...

El requisito de una mayor y más profunda participación no excluye, antes al contrario hace más necesario que haya un *liderazgo* claro y fuerte en los centros, que dinamice los procesos e impulse a toda la colectividad hacia el proyecto que se han propuesto conjuntamente. Este liderazgo debiera ser ejercido desde las direcciones escolares, pero éstas adolecen de graves carencias tanto de competencias como de reconocimiento. Aún estamos bajo el síndrome de que el ejercicio de la autoridad, aún la democrática, tiene connotaciones poco confesables por lo que se refiere al ámbito de los centros públicos. La situación de liderazgo es mucho más difusa en los centros privados donde el director es nombrado por el titular en muchos casos.

La autonomía no puede entenderse sin su contrapartida: la *responsabilidad* de las decisiones tomadas. Sólo existe responsabilidad cuando se tiene que responder ante alguien de la validez y efectividad de las decisiones tomadas. Para exigirles esta responsabilidad, los centros deben contar con competencias en aspectos relevantes, sin condicionantes que restrinjan su capacidad de decisión, de modo que se pueda decir que los resultados conseguidos, buenos o malos, son fruto de las decisiones tomadas.

El *control* y la *evaluación*, interna y externa, son los medios para poder exigir responsabilidades; éstas no serán tales si no se derivan unos efectos, positivos o negativos, para quienes han tomado y llevado a la práctica las decisiones. Se precisan fórmulas que incentiven el trabajo bien hecho y sancionen a quienes lo hayan hecho incorrectamente. La cultura del igualitarismo y de la impunidad sólo conduce a la irresponsabilidad.

La autonomía no podrá ejercerse debidamente sin un marco legal conveniente. Para ser autónomos, los centros deben tener personalidad para ejercer las competencias que se les reconozcan con plena responsabilidad; si no es así, los centros serán entidades irresponsables y no alcanzarán la madurez que se necesita para ejercer la autonomía con todas las consecuencias.

La *coordinación* entre centros autónomos constituye un medio de enriquecimiento de la acción de cada uno. Esta coordinación puede plantearse desde criterios territoriales entre centros de una misma zona o desde la concordancia de proyectos. En la sociedad de la información y de la comunicación se establecen redes entre centros para el intercambio de experiencias, recursos, instrumentos, materiales curriculares, proyectos de formación o de innovación,... desde la autonomía de cada centro, por encima de su pertenencia a una red escolar o a un determinado territorio o grupo empresarial.

La naturaleza específica de algunos centros, como es el caso de los conservatorios y escuelas de música, requiere un tratamiento diferenciado de la participación de los estamentos implicados.

AUTONOMÍA ORGANIZATIVA

Reflexiones desde la Comunidad Autónoma del País Vasco

El término *autonomía* nos remite a la capacidad de gobierno de una institución: planificar su futuro y orientar sus acciones a la consecución de unas metas. Pero los centros se encuadran dentro de un sistema educativo y de una red escolar. Por tanto, la definición del proyecto de cada centro tendrá que realizarse dentro del marco general en el que se encuentra, en nuestro caso la Ley de Escuela Pública Vasca (LEPV), sin perjuicio de la facultad de sugerir e impulsar los cambios normativos que se consideren adecuados.

En el capítulo II de la LEPV, artículos 29 al 44 ambos inclusive, se regula la autonomía organizativa precisando la organización de la escuela, el órgano máximo de representación (OMR), los órganos colegiados y unipersonales, ... Inicialmente, en el artículo 29, se concede una amplia autonomía en la confección del ROF, que regulará las opciones en cuanto a composición, competencias y forma de elección de los órganos del mismo, así como las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del centro. El punto 3 del mismo artículo reserva a la administración educativa la conformidad con las disposiciones normativas que regulan las materias en las que puede incidir. Por otra parte, la normativa específica de comienzo de cada curso limita e incluso cierra muchas posibilidades de autonomía.

Los artículos 57 y 58 de la LOGSE, en el título cuarto que trata “*De la calidad de la enseñanza*”, abordan este tema que desarrollan los reales decretos que regulan los reglamentos orgánicos de los centros de educación infantil, primaria y secundaria.

La LOPEG, en los artículos 5 y 6, reconoce la autonomía organizativa y pedagógica de los centros junto con el compromiso de la administración educativa a colaborar con los centros docentes para que éstos hagan público su proyecto educativo y otros aspectos que puedan facilitar la información sobre los mismos. La ley también obliga a los centros de titularidad privada a hacer públicos sus proyectos educativos.

La autonomía organizativa que regulan estas leyes pretende impulsar la participación y la corresponsabilidad de toda la comunidad escolar en la vida y las decisiones de los centros, así como articular una serie de mecanismos para garantizar esta implicación.

Los centros escolares demandan la autonomía porque se considera un *factor de calidad* de la enseñanza. Con autonomía los centros pueden *adaptar* su actividad a las condiciones de cada contexto escolar, atender a las necesidades concretas de su alumnado, dar respuesta a las demandas y aspiraciones de cada comunidad escolar, jugar el papel que cada grupo social espera de la institución escolar. Al acercar la toma de decisiones al núcleo real de los problemas se gana en efectividad y al poner las decisiones en manos de quienes deben ponerlas en práctica se gana en el grado de *implicación* de los agentes de la acción educativa.

Decisiones reservadas hasta ahora a la administración quedan en manos de los centros en virtud de la autonomía que se les reconoce. Esto implica que cambia el papel de la administración y de los centros escolares y las relaciones entre ambos.

El *papel de la administración educativa* consiste en regular marcos legales, pero no reglamentar la actividad escolar; asignar recursos con criterios transparentes y justos, no simplemente homogeneizadores, adecuándose a las necesidades de gestión de los centros; facilitar esos recursos, pero no gestionarlos; controlar el respeto a los requisitos establecidos y la utilización correcta de los recursos; evaluar la validez de los objetivos propuestos, la calidad de las decisiones tomadas y las prácticas de los centros; reconocer las responsabilidades que se deriven del control o de la evaluación. A la administración se le exige superar su desconfianza en la capacidad o en la honradez de los centros a la hora de tomar sus decisiones, así como potenciar, en primera instancia, para inmediatamente exigir que los centros utilicen instrumentos como el plan anual y la memoria, que planifiquen y evalúen el trabajo para ir elaborando y desarrollando sus proyectos.

A los *centros* corresponde definir un proyecto propio que oriente la actividad escolar de acuerdo con la función que quiera desempeñar en relación con las necesidades del alumnado y las aspiraciones de la comunidad escolar; desarrollar una línea pedagógica y un modelo de organización y de funcionamiento coherentes con dichos planteamientos; establecer sus procesos de actuación que conduzcan a una puesta en práctica de los proyectos acordados y de gestión de los recursos de que dispone; plantear sus proyectos de formación o de innovación atendiendo a los problemas que tiene y los objetivos que se marca; establecer y poner en marcha sus propios mecanismos de control y evaluación y a partir de sus conclusiones replantear su actividad.

La autonomía precisa de *flexibilidad* para adaptarse a cada circunstancia y optimizar sus recursos en el desarrollo de su proyecto. Será inútil si no supera la rigidez de unos modos de funcionamiento. Esta exigencia afecta a todos, pero de modo especial al profesorado, con un modo de entender su trabajo y unos marcos laborales que se han ido decantando en años pasados y, con frecuencia, impiden llevar a cabo la actividad escolar que se precisa ahora.

El problema de la *dirección* de los centros sigue sin resolverse. La LOPEG da pasos hacia su profesionalización y exige que, para ser elegibles, los profesores o profesoras tengan acreditado un buen ejercicio docente y una formación previa. La LEPV, previa a la aprobación de la LOPEG, recoge la elegibilidad de todo el profesorado y exige que los elegidos deben acreditar una formación antes de su designación. Esta medida podría ser aún válida y debiera ser aplicada. Esta profesionalización no debe venir dada por un *status* profesional especial y, mucho menos, vitalicio, sino por unas condiciones que lo permitan y aseguren, disponiendo de la máxima participación y colaboración.

Los centros públicos no tienen en sus manos una de las competencias fundamentales de un centro autónomo: la *gestión del personal*. La LEPV establece la participación de los centros en la determinación de su plantilla y en el proceso de asignación del profesorado. Se apuntan posibilidades para esta participación de los centros en la gestión de su personal. Se trata de clarificar su papel en la determinación de sus respectivos puestos de trabajo y en las características de los mismos, así como experimentar nuevas

fórmulas de adjudicación de plazas que permitan a los centros intervenir en la fijación de perfiles y la selección del profesorado. Sistemas similares podrían aplicarse a la selección de los sustitutos. Un centro sin competencias reales en la gestión de su personal no es verdaderamente autónomo y las decisiones que adopten en los demás ámbitos quedan condicionadas por esta carencia.

Las nuevas demandas sociales y la necesidad de integrarse en el entorno, conducen a los centros a ofertar una serie de *actividades extraescolares y servicios complementarios* (comedor, transporte escolar, tiempo libre...) que deben traducirse en servicios prestados a la comunidad bien delimitados en cuanto a su financiación y responsabilidad y que respondan a criterios de calidad.

La autonomía de los centros se condiciona indirectamente por las condiciones de trabajo del personal docente que establecen un marco que dificulta un funcionamiento autónomo de los centros. En los centros públicos, la división entre cuerpos del profesorado y los derechos de algunos colectivos impiden la libre asignación de tareas y provoca una separación entre docentes que a nadie beneficia; los incentivos y/o los créditos horarios a determinadas funciones inducen a una organización determinada del profesorado incluso cuando se demuestra que no es funcional o puede ser mejorada con otras formas de coordinación.

El objetivo de clarificar las condiciones de trabajo de los recursos humanos en los centros educativos responde a la necesidad de idear fórmulas que propicien una mayor participación e implicación en los objetivos educativos. Esto pasa principalmente por el establecimiento de un sistema retributivo y de incentivación más sensible que el actual a las actitudes participativas y al trabajo desarrollado efectivamente. No obstante, la clarificación de condiciones (que afecta también a la jornada docente, tareas a desarrollar, etc.) requeriría una reconsideración del marco de relaciones laborales en el que se asienta la dinámica administración educativa/sindicatos, que permitiera una delimitación de los campos de actuación respectivos y salvaguardara la autonomía y competencia de los centros en el nuevo escenario.

Los *centros de la red privada* gozan, aparentemente, de una autonomía más amplia en el ámbito organizativo y de gestión de personal. La LODE establece unos mecanismos de participación de la comunidad escolar en la elección de la dirección, en la contratación del profesorado o en la organización de la actividad escolar. Sin embargo, deja resquicios legales para que los titulares digan la última palabra por encima de lo que dispongan los órganos de representación.

AUTONOMÍA CURRICULAR

Reflexiones desde la Comunidad Autónoma del País Vasco

La autonomía pedagógica de los centros educativos viene regulada en los artículos 57 y 58 del Título Cuarto de la LOGSE, al abordar la “Calidad de la Enseñanza” así como en el capítulo III la Ley de Escuela Pública Vasca, artículos 45 al 53 ambos inclusive, y en el artículo 6 de la LOPEG.

La LEPV se extiende con mayor detalle en todos los aspectos relacionados con la autonomía pedagógica. Los proyectos educativos, curriculares y anual de centro representan los instrumentos básicos que reconoce a la escuela para gestionar su autonomía pedagógica. La administración se compromete a dotar a los centros de los recursos necesarios para poder desarrollar el ejercicio de dicha autonomía y se reserva para sí la capacidad de aprobar las propuestas que en el ejercicio de dicha autonomía le hagan los centros escolares.

Las disposiciones legales, los programas mínimos y los recursos disponibles son los límites establecidos para el desarrollo de la autonomía pedagógica. Pero subraya una característica importante del ejercicio de esta autonomía pedagógica: no podrá suponer discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa.

Salvados estos límites, la ley se inclina por posibilitar que cada centro pueda adquirir una personalidad propia, cuya expresión será su propio proyecto educativo. Este proyecto educativo pretende ser fruto del consenso entre todos los sectores de la comunidad escolar y reflejo de la opción educativa que recoja los objetivos y valores que persigue el conjunto de actividades del centro.

El proyecto educativo se convierte así, en un referente obligado para el conjunto de las actividades docentes, complementarias y extraescolares. “Los equipos docentes en sus distintos niveles y los profesores estarán vinculados a los proyectos educativo y curricular del centro” (LEPV, art. 48)

El paso de la situación de heteronomía y permisividad real a una autonomía legal es un proceso que depende tanto del punto de partida como del objetivo deseado y su ritmo de asunción práctica está condicionado a la necesidad sentida en cada centro y exigida a quien debe reconocerla así como a la disposición de la administración y de los centros de asumir tanto sus posibilidades como sus riesgos.

Ha pasado un tiempo suficiente como para analizar si es real la autonomía de los centros escolares proclamada en las leyes, si sus bondades teóricas se confirman en la práctica, si se ha aprovechado en beneficio de una enseñanza de mayor calidad, si se han producido interpretaciones ambiguas o incluso malignas, si se han producido disfunciones no deseadas.

En el *ámbito pedagógico*, la administración educativa se ha reservado la determinación de la estructura, características y finalidades de cada etapa educativa, así como

del currículo, aunque con carácter abierto y flexible. A los centros les corresponde concretar y desarrollar el currículo de cada etapa, tomando como referencia el Proyecto Educativo que haya definido el propio centro.

Cabe preguntarse si los centros han tenido un campo suficientemente amplio en el ámbito curricular para establecer un *currículo propio*. El currículo obligatorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco debe respetar las enseñanzas mínimas establecidas con carácter general para todo el Estado. Estas enseñanzas mínimas son tan amplias que apenas queda espacio para que la Comunidad Autónoma pueda plantearse cuestiones propias. Las posibilidades de los centros son aún más reducidas, por no decir que prácticamente inexistentes, si tenemos en cuenta el desarrollo curricular establecido en la normativa de nuestra comunidad. Donde los centros tienen un campo de mayor libertad es en la determinación de los criterios de evaluación que aplica, así como en los procesos didácticos que impulsa.

El desarrollo del currículo tiene múltiples vertientes donde se puede manifestar la autonomía de los centros, como, por ejemplo, en la determinación de *la oferta escolar, del tiempo escolar, el proyecto curricular de centro (la programación, la evaluación, la opcionalidad, la atención al alumnado con dificultades, ...), la formación del profesorado, la innovación educativa,...* La tendencia de las administraciones es la de regularlas exhaustivamente con carácter general impidiendo actuar a los centros con autonomía.

Respecto a estos aspectos, la respuesta de nuestra administración educativa ha sido la de reservarse la *planificación de los centros públicos*, a los que se les reconoce únicamente capacidad de propuesta. Se ha configurado un nuevo *mapa escolar* con poca intervención de los centros, a pesar de que se planteaba una cuestión tan importante como es su oferta educativa: etapas que imparte, modelo lingüístico, modalidades de Bachillerato, Ciclos Formativos,...

En el establecimiento del *calendario y de la jornada escolar*, la actuación de la administración vasca ha sido bastante reglamentista a pesar de que no se han producido graves tensiones sociales sobre estos temas.

En lo referente a la programación, las enseñanzas mínimas son tan amplias que no queda espacio para su desarrollo ni es posible su adaptación adecuada a las características del alumnado y a las demandas de la comunidad educativa. El ejemplo de mayor intervención es el reciente decreto sobre materiales curriculares, cuya autorización previa se exige para su utilización en los centros. La formulación de los criterios de evaluación es más abierta, lo que permite un mayor grado de autonomía. Asimismo, se ha respetado la autonomía de los centros para desarrollar la opcionalidad que se va incrementando a lo largo de la enseñanza secundaria. Por otro lado, aunque la normativa regula la diversificación curricular dejando un amplio margen de acción, las iniciativas concretas de los centros en este sentido han tenido escasa respuesta por parte de la administración.

Por lo que se refiere a la formación, los proyectos de formación diseñados por los centros tienen prioridad sobre las demandas individuales. La administración vasca puso en marcha en los centros de Educación Infantil y Educación Primaria un Plan Institucional de Formación (PIF) con el objetivo de capacitar al profesorado para esta tarea. Para los centros de Educación Secundaria

la administración no ha impulsado ninguna ayuda específica, al margen de los cauces ordinarios para la formación que cada centro plantee. En términos generales, parece que la autonomía no es una meta conseguida y que para que ésta sea ejercida se requiere una acción positiva que la vayan haciendo posible.

En este ámbito se detecta una *cultura burocrática* más aún que en otros, tanto en la administración como en los centros. La administración solicita abundantes papeles que no puede valorar (porque no tiene información suficiente para ello) para dar permisos, pero nadie se encarga de hacer un seguimiento y evaluación de lo realizado. Los centros se limitan a poner en práctica lo que la administración dispone o a exigirle más recursos, cuando detectan necesidades; consideran que los planteamientos institucionales o los planes de acción o de evaluación deben hacerse porque así los demanda la administración y no los ven como instrumentos para un buen funcionamiento autónomo.

La autonomía de los centros se ha de conjugar con la autonomía del profesorado en el ejercicio de su función docente. Las decisiones de centro deben dejar margen a la libertad del profesor tanto ideológica como de desarrollo de su trabajo profesional. Al mismo tiempo, la autonomía del docente tiene el contrapunto de la vinculación que se le exige a un proyecto común de centro. El punto de encuentro entre ambos polos está en la libre decisión del profesorado en asumir un proyecto en cuya definición participa.

La tarea más importante en el momento actual para lograr mejoras reales en la enseñanza es favorecer el desarrollo institucional de los centros escolares, de modo que vayan progresando en el desempeño de la función que se les asigna y organizar y desarrollar sus tareas de acuerdo al Proyecto que cada centro se proponga. Por ello, tanto la administración como los centros deben plantearse esta meta con carácter prioritario.

En el aspecto curricular, sería necesario flexibilizar el funcionamiento de los centros, así como reelaborar y reducir los contenidos mínimos establecidos para posibilitar su adecuación efectiva al entorno. La autonomía de los centros es una condición necesaria para que puedan desarrollarse y responder a las necesidades de su alumnado y a las aspiraciones de la comunidad escolar. Pero, al mismo tiempo, se precisa que los centros dispongan de unas competencias reales, no meramente nominales, de modo que puedan abordar sus problemas y poner en práctica su proyecto. Siempre que sea posible, los centros deben tener una dimensión que les permita desarrollar una línea de actuación suficientemente rica y adaptada a las distintas necesidades.

AUTONOMÍA ECONÓMICA

Reflexiones desde la Comunidad Autónoma del País Vasco

El desarrollo de **la autonomía de gestión** está regulado en el Título Cuarto de la LOGSE, que trata sobre “Calidad de la Enseñanza”, en los artículos 57 y 58, así como en los capítulos IV, V y VI de la Ley de la Escuela Pública Vasca (art. 54 al 68, ambos inclusive) y en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG).

Como en el caso de la autonomía organizativa y pedagógica, es la LEPV la que desarrolla de forma más detallada y compleja la organización y el ejercicio de la autonomía económica/financiera. Para ello desarrolla tres capítulos, el IV, V y VI, cuyo contenido más significativo es el siguiente:

Respecto al capítulo IV de la LEPV:

- Se reconoce la autonomía de los centros públicos en la gestión de recursos educativos, humanos y materiales, por lo que se elaborará un proyecto de gestión de los recursos para la realización del proyecto educativo, que se concreta en un programa anual de gestión, que a su vez contiene el presupuesto propio del centro.
- El programa anual de gestión debe incluir todo lo referente a la formación profesional no reglada, caso de que se imparta en ese centro.
- El presupuesto del centro no podrá contener gastos de personal. Lo que el centro puede contratar son servicios.
- Establece como posibles fuentes de recursos para los centros las siguientes:
 1. Recursos educativos, humanos y materiales ordinarios, necesarios para garantizar una enseñanza de calidad. Se trata de recursos con cargo a los presupuestos generales de la CAPV.
 2. La administración educativa podrá otorgar a los centros dotaciones complementarias con cargo a los presupuestos generales por otros dos conceptos
 - a) Con cargo al fondo de compensación (art.10).
 - b) En razón de los proyectos educativos y planes anuales de los centros que así lo requieran.
 3. Las asignaciones que reciba el centro, en su caso, de otras administraciones públicas (ayuntamientos, etc.) para atender a gastos derivados de su actividad.

4. Las cantidades derivadas de la prestación de servicios distintos de los gravados por tasas o exentos de las mismas en virtud de lo dispuesto en el art. 9 de esta Ley (escolarización del alumnado del ciclo 0-3 años, etc.).
5. Las cantidades y las rentas procedentes de donaciones y legados efectuados al centro para finalidades docentes. Las donaciones y legados no podrán estar gravados con ningún tipo de carga, modo o condición, ni podrán ser bienes inmuebles.
6. Los ingresos producidos por la venta de productos generados por la actividad normal del centro y por la venta de material y de mobiliario obsoleto o deteriorado cuando se produzca su sustitución.
7. Cualquier otro que pueda provenir de la utilización de los bienes o instalaciones del centro de acuerdo con la normativa vigente.

Merece la pena señalar la preocupación que la Ley demuestra porque, en ningún caso, los centros se encuentren en situación de tener que recurrir a fuentes de financiación extraordinarias para abordar gastos derivados de la realización de sus funciones ordinarias y que son obligación de la administración educativa (art. 60.2).

Por otra parte, compete al director o directora la responsabilidad de contratar obras, servicios y suministros, según lo que se acuerde reglamentariamente, así como las responsabilidades sobre la ejecución de los presupuestos de cada centro: autorizar los gastos, ordenar los pagos y ejecutar los acuerdos del OMR en materias económico/financieras, aunque también podrá delegar algunas de estas competencias en el secretario o administrador.

Es importante citar la figura del administrador por el potencial que representa para el desarrollo de la autonomía de gestión económico/financiera. Entre sus competencias se encuentran las siguientes: lleva la contabilidad, elabora la relación de necesidades, el documento en el que se contenga el presupuesto, la cuenta de liquidación del mismo, realiza los actos preparatorios de las contrataciones, propuestas de adquisición de material e inversiones, elabora el inventario de dotaciones y supervisa el mantenimiento de las instalaciones (art. 64).

La importancia del control de los poderes públicos sobre la gestión económica de los centros queda recogida en el artículo 65.4, que obliga a los centros a justificar de manera pormenorizada la totalidad de los ingresos y gastos realizados cada año ante los órganos de control interventor o, en su caso, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Por último, el Capítulo VI de esta Ley regula las relaciones que podrán establecer los centros públicos con otros centros o instituciones de la siguiente manera:

- La administración educativa promoverá y regulará reglamentariamente el establecimiento de relaciones de colaboración entre los centros públicos, especialmente entre los de la misma circunscripción.

- Asimismo, los centros públicos podrán proponer a la administración educativa la suscripción de convenios con centros docentes no públicos o con otras instituciones.

Por su parte, el Decreto 196/1998 de 28 de julio regula el régimen de gestión económico/financiera de todos los centros docentes que conforman la Escuela Pública Vasca. Este decreto supone la generalización de la autonomía económica, que comenzó a funcionar de forma experimental en 1993 en 21 centros. En la actualidad, todos los centros están dotados de programas informáticos y se ha formado al personal para desarrollar esta labor.

En la práctica, el desarrollo de la autonomía económica ha supuesto los siguientes aspectos para los centros:

- La presupuestación de fondos por parte del Departamento de Educación, Universidades e Investigación no es vinculante: es el OMR el que decidirá en su momento qué destino tendrán los fondos de los que le ha dotado la administración educativa tanto para gastos de funcionamiento como para inversiones.
- En cualquier momento, siempre y cuando lo apruebe el OMR, el presupuesto podrá variar bien cualitativa o cuantitativamente, bien porque se decida cambiar el destino de los fondos o bien porque la recaudación es superior a lo esperado y se incrementa la capacidad de gasto.
- Los remanentes de fondos al cierre del ejercicio económico se quedarán en poder del centro formando parte del presupuesto operativo del ejercicio siguiente como “remanente del ejercicio anterior”. Esto ha llevado a los centros a planificar sus inversiones al desaparecer la obligación de ejecutar el presupuesto en el ejercicio.
- Se ha dotado a los directores y directoras de una capacidad de contratación que no tenía antes, aunque con un límite de dos millones de pesetas.
- A pesar de la trascendencia de las funciones que le otorga la Ley, aún no está definido el perfil y la forma de provisión de la figura del administrador en los centros.
- Los centros de EEMM, excepto los centros independientes de ESO, tienen dotación de personal administrativo y subalterno en función del volumen de alumnos, profesores y alumnado adscrito. Sin embargo, en los centros de Educación Infantil y Educación Primaria no existe esta figura a pesar de que el tamaño de algunos es equiparable o incluso superior.
- El presupuesto asignado al fondo de compensación se ha reducido a la mitad desde el año 93 hasta la fecha, pasando de 414 millones a los 200 presupuestados para el presente ejercicio.
- Se han creado asociaciones de equipos directivos de centros públicos y de directores/as en el caso de los centros de FP, con el objetivo de conseguir una mejora en el servicio que ofrecen, intentando salvar las lagunas existentes en el marco de la gestión económico/financiera en aspectos como la capacidad de contratación no sólo de

servicios sino también de personal que implica la consecución de importantes partidas económicas de carácter extraordinario o complementario para los centros.

- Además de la justificación anual de gastos que envían los centros al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, la Inspección de servicios realiza auditorías cada año a una serie de centros, que reciben la información correspondiente al resultado de dicha auditoría.

Se han dado pasos importantes en la *gestión autónoma de los recursos económicos* que reciben los centros públicos en concepto de gastos de funcionamiento. Esta competencia es una de las consecuencias más apreciadas por los centros. Sin embargo, los recursos económicos y humanos se siguen asignando con criterios excesivamente uniformes, considerando fundamentalmente el tamaño del centro u otro tipo de parámetros materiales.

Tanto la administración vasca como los centros están en pleno proceso de aprendizaje de lo que implica que los centros sean autónomos. A veces se dan pasos de avance en este proceso y a veces se dan pasos hacia atrás; pero existe un consenso generalizado, a favor de que la autonomía de los centros escolares sea real y efectiva.

La poca continuidad de los equipos directivos provoca que muchos carezcan de una perspectiva de previsión de futuro en la confección de sus presupuestos, al menos en cuanto a equipamientos se refiere.

Se trataría de redefinir la función directiva, dotando a los equipos directivos de instrumentos de gestión que propicien la profesionalidad necesaria, estabilidad y colegialidad en la gestión. Por otra parte, las dinámicas de relación establecidas entre las distintas administraciones con las direcciones de los centros no son las deseables.

La asignación de recursos humanos y económicos, una vez fijados unos mínimos básicos para todos y unos sistemas de compensación para los centros que atiendan a los más desfavorecidos, deberá realizarse teniendo en cuenta los proyectos que definan los propios centros.

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES

Propuestas desde la Comunidad Autónoma del País Vasco

Desde el Consejo Escolar de Euskadi se propugna impulsar, al menos, los siguientes objetivos, estrategias y recomendaciones, arbitrando los mismos sistemas de composición de órganos de gobierno, participación democrática, seguimiento y control para los centros de titularidad pública y los financiados con fondos públicos:

1) Modificar la cultura escolar y organizar los centros educativos en torno a un proyecto.

1.1.- *potenciar procesos colectivos de elaboración de proyectos educativos y de gestión de los centros.*

- ***implicar a toda la comunidad en la elaboración del proyecto educativo;***
- ***implicar a todo el profesorado en la elaboración del proyecto curricular;***
- ***reconocer la capacidad de los centros para organizar y actuar a partir de su proyecto;***
- ***modificar sustancialmente las resoluciones de inicio de curso, que debieran dar a los centros capacidad de autorregulación dentro de un marco general.***

1.2.- *favorecer la autonomía de los centros y los procesos de innovación y experimentación.*

- ***desarrollar las potencialidades del marco legal y del contexto social;***
- ***respetar las experiencias de autonomía de los centros;***
- ***favorecer los procesos de innovación y experimentación;***
- ***permitir la intervención de los centros en la definición del tratamiento lingüístico y de itinerarios del alumnado.***

1.3.- *establecer sistemas de seguimiento y evaluación de todos los procesos que se desarrollan en los centros.*

- ***evaluar en función de objetivos prefijados por el OMR;***
- ***ofrecer a los centros modelos de evaluación de su funcionamiento;***
- ***potenciar la cultura participativa y el autocontrol de la calidad.***

2) Potenciar la función directiva y desarrollar estructuras organizativas y de participación en los centros escolares.

2.1.- *redefinir, fortalecer y profesionalizar la función directiva.*

- ***potenciar el sistema de capacitación, que debe abarcar a todo el equipo;***
- ***valorar, reconocer e incentivar la función directiva;***
- ***establecer mecanismos de coordinación entre equipos directivos;***

- *establecer un sistema para determinar unas retribuciones motivadoras inherentes a la función directiva.*

2.2.- *desarrollar las potencialidades del OMR, diferenciando y coordinando las funciones de los órganos de representación de las de los órganos de dirección.*

- *impulsar la participación del OMR en la elaboración y el desarrollo de los proyectos de centro;*
- *facilitar al OMR los cauces necesarios para poder llevar a cabo las tareas de evaluación de los proyectos de centro;*
- *atribuir competencias al OMR para formular propuestas en función de los resultados de la evaluación;*
- *fortalecer el OMR como órgano de representación de la comunidad escolar;*
- *asignar todas las tareas de gestión al equipo directivo;*
- *impulsar de manera eficaz la participación efectiva del alumnado en la vida de los centros escolares;*
- *impulsar la creación de comisiones de trabajo integradas por representantes de todos los sectores.*

2.3.- *dotar a los centros de los recursos humanos necesarios.*

- *dotar a todos los centros, especialmente a los de Educación Infantil, Educación Primaria y ESO independientes, del personal necesario para realizar las tareas administrativas;*
- *implantar la figura del administrador y desarrollar sus competencias;*
- *proponer modelos organizativos del servicio de administración;*
- *hacer depender todo el personal no docente de la dirección del centro.*

2.4.- *potenciar la estructura de asesoría, evaluación y control del funcionamiento de los centros docentes.*

- *analizar las estructuras actuales de apoyo e inspección educativa: COP, Inspección Educativa, ...*
- *reconsiderar el carácter definitivo que concede a estos puestos la ley de cuerpos docentes;*
- *redefinir las funciones de estas estructuras.*

3) *Abrir los centros escolares al entorno, potenciando las relaciones con entidades y el intercambio con otros centros de formación.*

3.1.- *potenciar la inserción social de los centros en su entorno e incrementar las relaciones con otros centros formativos y otras instituciones.*

- *potenciar la utilización de los centros en horario no escolar por entidades sin ánimo de lucro;*

- *establecer convenios con las instituciones y entidades del entorno para el uso social de los centros;*
- *establecer cauces de intercambio entre centros.*

3.2.- *cuidar la imagen de los centros escolares y la atención a padres y alumnos.*

- *promover programas de identificación y valoración del propio centro por parte de la comunidad escolar;*
- *establecer lugares adecuados y procedimientos ágiles para la atención a los padres y la información al alumnado;*
- *informar periódicamente de las mejoras que se produzcan en la escuela en general y en cada centro en particular.*

3.3.- *estructurar el marco de las actividades complementarias y extraescolares ofertadas por los centros.*

- *definir y mantener actualizado un catálogo de servicios de carácter educativo que puedan ser ofertados por los centros;*
- *regular las fuentes de financiación, pública o privada, de estos servicios;*
- *asignar recursos y posibilitar la contratación de servicios para la atención de las actividades extraescolares.*

4) *Adecuar los sistemas de selección y provisión de plazas, así como los planes de formación y euskaldunización del profesorado.*

4.1.- *adecuar los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo en los centros de trabajo.*

- *revisar los sistemas de adjudicación de puestos al comienzo del curso escolar;*
- *posibilitar que el profesorado de especialidades en retroceso pueda obtener destinos definitivos en otras especialidades bajo ciertas condiciones.*
- *explorar posibilidades, dentro o fuera del marco legal actual, para definir los puestos de trabajo del profesorado de Enseñanza Secundaria de forma distinta a la actual, absolutamente supeditada a unas especialidades universitarias que no tienen presente en absoluto el perfil docente.*

4.2.- *posibilitar la participación de los centros en la planificación, selección y provisión de sus puestos de trabajo.*

- *reconocer las competencias de los centros en la concreción de su relación de puestos de trabajo y de las preceptividades de los perfiles lingüísticos;*
- *arbitrar un procedimiento de provisión de puestos de trabajo que garantice el cumplimiento de los perfiles específicos asignados;*
- *posibilitar una mayor estabilidad del equipo docente.*

4.3.- *reformular los sistemas de formación y reciclaje del profesorado y los planes de euskaldunización.*

- *elaborar planes de reciclaje y euskaldunización a nivel de cada centro;*
- *fixar criterios objetivos de selección del profesorado que imparte los cursos de reciclaje;*
- *desarrollar iniciativas, a nivel universitario y no universitario, para redefinir la formación inicial del profesorado.*

5) Desarrollar y potenciar la autonomía económico/financiera de los centros.

5.1.- *redefinir la función directiva y dotar a los equipos directivos de instrumentos de gestión.*

- *ampliar las liberaciones horarias para permitir un dedicación mayor a labores de gestión;*
- *revisar la retribución inherente a la función directiva;*
- *definir el perfil de la figura del administrador y los mecanismos de fijación de esas personas en los centros;*
- *establecer unos criterios de dotación de esta figura en función del volumen y características del centro.*

5.2.- *flexibilizar los límites del marco legislativo actual en torno a la capacidad de contratación de los directores..*

- *reconsiderar el límite actual de dos millones;*
- *transferir de los ayuntamientos a los centros la gestión de los recursos de mantenimiento.*

Bilbao, marzo de 1999