

Centros educativos y autonomía

¿Comenzamos la polémica?

Xosé Barral y Luisa Martín
Política Educativa F.E. CC.OO.

A partir de ahora sonará con más fuerza el debate sobre la autonomía de los centros educativos. Nos proponemos, a través del presente artículo, analizar el marco legislativo, repasar las aportaciones de CC.OO. y señalar los retos que se nos presentan y a los que habremos de dar respuesta entre todos.

La LOGSE dedica el Título IV –De la Calidad de la Enseñanza– a apuntar elementos que podrían redundar en una ampliación de la autonomía de los centros. Nadie pondrá en cuestión que la formación y cualificación del profesorado, la programación docente, los recursos educativos, la función directiva, la innovación y la investigación, la inspección y la evaluación del sistema educativo son factores fundamentales para la configuración de unos centros de enseñanza más autónomos. La Ley apuesta de forma explícita en el Art. 57.4: *“Las administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favorecerán y estimularán el trabajo en equipo de los profesores”*. El Art. 58.2 afirma que *“los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes”* y el Art. 58.5 se ocupa de la gestión administrativa, postulando que *“con el objeto de obtener la máxima rentabilidad de los recursos, la organización territorial de las administraciones educativas podrá configurarse en unidades de ámbito geográfico inferior a la provincia, para la coordinación de los distintos programas y servicios de apoyo a las actividades educativas”*.

En este punto nos asalta la tentación de observar si las actuaciones de las administraciones educativas –MEC y comunidades autónomas– que se han llevado a cabo desde el año 90, han contribuido o no a potenciar la formación del profesorado, los recursos educativos y todos los condicionantes antes señalados por la LOGSE. En la respuesta a este interrogante tendríamos material informativo suficiente para finiquitar este artículo y otros tres más, nos sentiríamos gozosamente identificados con nuestra artera crítica y, de paso, sepultaríamos durante una buena temporada nuestra discusión interna.

Nuestro bagaje hasta el momento

No tomaremos esta fácil salida y sí intentaremos sistematizar cuáles han sido nuestras aportaciones para afrontar los retos que, con inminencia, tendremos que abordar. Trataremos, en definitiva, de plantear una reactualización de nuestro discurso para seguir enriqueciendo nuestro compromiso con el cambio educativo y con una escuela de calidad.

La Federación de Enseñanza de CC.OO. ha realizado importantes contribuciones al hilo de los grandes debates educativos suscitados en la última década –carrera docente, LODE, LOGSE–. Nuestros argumentos sobre el desarrollo profesional del profesorado, sistema de gestión de centros escolares, organización administrativa del servicio educativo, han gozado de gran credibilidad en la polémica sectorial, social y política. Nuestras elaboraciones

siempre se han sustentado en la idea de la escuela como servicio público fundamental, con carácter democrático y participativo, orientada a garantizar una real igualdad de oportunidades y con capacidad para tomar decisiones que afectan a su propio funcionamiento.

Echando mano a materiales editados por CC.OO., en la revista T.E. de enero de 1989 publicábamos monográficamente *“La Reforma. Una propuesta alternativa de la Federación de Enseñanza de CC.OO.”* En este amplio y brillante vademécum abordábamos, en toda su dimensión, nuestra idea de Reforma Educativa, haciendo mención a capítulos relacionados con la autonomía de los centros. Así, dedicábamos varios apartados a la autonomía curricular, ya que ésta constituía uno de los aspectos más novedosos de la incipiente Ley de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE). Apuntábamos que *“nuestra posición como sindicato no puede ser la de definirnos por un modelo concreto y totalmente preciso de diseño curricular y de metodología”* (T.E. Enero/89. Pg.20), pero también matizábamos que *“proponemos que las administraciones central y autonómica restrinjan su intervención en el tema del currículum al establecimiento de unas líneas generales en las que se señalen cuáles son los conocimientos y actitudes que el sistema educativo debe tratar de garantizar en cada una de las etapas o niveles educativos en los que se estructura el sistema”* (idem). De forma un tanto cautelosa nos definíamos, pues, sobre la autonomía curricular.

En donde enfatizábamos con más intensidad era en la autonomía administrativa, con el concepto de distrito educativo como *“unidad orgánica y funcional en que se estructuraría el conjunto de recursos humanos, físicos y materiales que se aplican en el servicio de educación en una administración provincial o autonómica”* (Ibidem. Pg 59). El distrito escolar viene a constituir una apuesta seria y rigurosa en cuanto a descentralización administrativa.

En otros textos sobre formación del profesorado también defendemos la idea de una cualificación destinada a posibilitar una toma de decisiones en el ámbito del centro y del aula, así como una preparación adecuada para todo aquel que ejerza o pretenda acceder a cargos directivos.

La necesidad de actualizarse

En el momento presente es preciso que nos formulemos seriamente otros aspectos no abordados de la autonomía escolar. El Anteproyecto de Ley de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes abre territorios insospechados hasta el momento. Apuntamos algunas conjeturas: ¿la gestión de los recursos por parte de los directores se quedará solamente en los económicos?, ¿abarcará también la gestión de los recursos humanos: contratación, condiciones de trabajo, retribuciones?, ¿la obtención de ingresos para los centros, derivados de la utilización de instalaciones, no generará diferencias profundas entre los propios centros?, ¿algún centro saldrá perjudicado por tales circunstancias?.

Sin pretender asustar a nadie con las preguntas formuladas, ya que no tenemos nada claro el futuro del Anteproyecto, éstas nos permiten fijar en su justa medida las posibilidades que se pueden abrir. El hecho de que los recursos humanos puedan ser gestionados directamente por los equipos directivos podría colisionar, en la enseñanza pública, con los procedimientos actuales de provisión de puestos de trabajo, con el sistema retributivo vigente y podría abrir paso a una jerarquización –no fantasmagórica– entre el profesorado. Y, de paso, supondría un debilitamiento del poder sindical conquistado a lo largo de los años, ya que el abanico de condiciones laborales sería tan difuso que no se podría homogeneizar. Sucedería algo semejante a la situación laboral de la enseñanza privada, caracterizada últimamente por una nefasta proliferación de convenios específicos.

Los riesgos posibles

El otro riesgo apuntado en cuanto a la diferenciación de centros, cada uno captando recursos de donde pueda, con la publicación de los proyectos de centro y de la evaluación de los mismos, podría acarrear una atroz competencia entre ellos. Se podrían generar disputas por un alumnado cada vez más escaso, y entraríamos en la lógica de las llamadas “escuelas eficaces”. Éstas se inspiran en una concepción neoliberal, según la cual la escuela ha de satisfacer prioritariamente las necesidades de la sociedad a través de la competencia, la liberalización de la elección de centro –y de personal–, la calidad y la eficacia.

Un último apunte sobre los riesgos de la autonomía se refiere al control sobre los proyectos educativos de los centros, al control del cumplimiento de objetivos y al propio funcionamiento de las escuelas e institutos. Hay lecturas corporativas que, implícitamente, mantienen una escuela libre de control, sin cortapisas de la sociedad ni agentes externos, y que nos alejan de nuestra idea de servicio público.

El sentido de la autonomía

Ante tal cúmulo de inquietudes a que nos puede conducir la autonomía educativa, ¿tiene sentido que la sigamos reivindicando?, ¿no sería mejor situarse al margen de este espinoso asunto?. O de una forma más directa: ¿nos interesa, como CC.OO., la autonomía de los centros?.

Los que suscribimos el presente artículo no tenemos duda sobre su conveniencia. En primer lugar, por coherencia con nuestras reivindicaciones sobre organización administrativa del servicio educativo. La apuesta por el distrito escolar no podemos dejarla relegada al arcano de nuestras hemerotecas. Con ocasión de la confección y la negociación de los mapas escolares, de la red de centros educativos que se desprende de la LOGSE, es preciso fundamentar nuestras alternativas en cada ayuntamiento, en cada comarca, en cada comunidad autónoma, en función del distrito escolar. La descentralización tendría así pleno sentido como requisito de una mayor operatividad administrativa, de una capacidad de tomar decisiones “diferentes”, de acercar el marco de resolución de los conflictos a los agentes educativos, y de poder controlar, de una forma más próxima y directa, las directrices de actuación política.

En cuanto a la gestión de escuelas e institutos, la formulación progresista de la LODE adquiere significación plena en el contexto de la autonomía, pues supone delegar responsabilidades en la propia sociedad a la cual presta sus servicios la institución educativa. Esta delegación de poder recae en la representación democrática de los agentes implicados, y así cabría reivindicar como sindicato, en contra de las corrientes que sugieren una limitación de la participación social en los servicios públicos para pasarlos a manos de gestores privados más eficaces, unos consejos gestores democráticos de centros de salud, hospitales, servicios de correos, limpieza pública... La autonomía viene a suponer una potenciación del sentido democrático en la sociedad.

Haciendo una consideración desde el campo pedagógico, parece razonable suscribir que los centros educativos elaboren, expliciten y puedan llevar a cabo sus propios proyectos. Es el corolario de los procesos anteriores y, para ello, se necesita un margen real de maniobra que rompa con la rígida asignación de partidas económicas. La capacidad de maniobra habría de extenderse a un tratamiento más flexible de los catálogos de puestos de trabajo docentes y, por supuesto, a aspectos de organización escolar. Aquí sacamos a colación el tiempo y los espacios escolares, el tipo de jornada escolar, el abanico de actividades

curriculares y complementarias; aspectos éstos intocables para una gran parte de las administraciones educativas.

¿La escuela avanza hacia la autonomía?

Ahora sí procede descender a un análisis del pasado reciente y observar si la cesión de competencias educativas de la Administración central a las consejerías autonómicas, por un lado, y la aplicación de la LOGSE, por otro, han incrementado ciertamente la autonomía pedagógica y de gestión de los centros.

Podemos adelantar que la descentralización del MEC, en favor de las comunidades autonómicas, ha supuesto un trasvase indudable de responsabilidades, de efectivos y de presupuestos, que afianzan el diseño político contenido en la Constitución. Sin embargo, desde la perspectiva de la interlocución entre la escuela concreta y las delegaciones o direcciones provinciales, no se percibe un cambio significativo. En bastantes consejerías de educación se ha operado un proceso de concentración de la gestión administrativa en detrimento de los entes provinciales y, por supuesto, a ninguna se le ha ocurrido aventurarse en procelosas configuraciones de comarcalización en distritos educativos.

En cuanto a los cuatro años de vigencia de la LOGSE, no se puede negar que ésta posibilita un margen mayor a los centros a la hora de confeccionar proyectos que se salgan de la uniformidad grisácea de antaño. Mas señalaremos que la rigidez y, en muchos casos, el raquitismo presupuestario para funcionamiento de centros, la insuficiencia de la oferta de formación del profesorado -variable según territorios- y el poco interés de las administraciones educativas para entusiasmar a los docentes, no marcan una pauta acertada. Es más, pueden generar efectos perversos que, supuestamente, no se esperaban. La pretensión de que el voluntarismo docente consiga llevar a buen puerto proyectos autónomos de centro en un período de restricciones presupuestarias y de abundante desarrollo normativo, constituye una perversión del concepto de autonomía. Y sus repercusiones son perjudiciales, porque se traducen en angustia en el profesor comprometido, en el bloqueo de la ilusión transformadora, en el castigo a los agentes más activos y capacitados. Y de este caldo sacan tajada tanto los agoreros inmovilistas como la propia administración, que achacaría al profesorado su falta de competencia y descargaría en él la responsabilidad institucional ante la sociedad.

La financiación, la asignación flexible de recursos y una auténtica descentralización administrativa serían, en este sentido, requisitos imprescindibles.

Con estos factores de cara, ¿tendríamos despejada definitivamente la cuestión?, ¿podríamos caminar decididamente hacia la autonomía de los centros?

Últimas consideraciones

La respuesta a los interrogantes anteriores es difícil de encontrar, ya que tendríamos previamente que acordar el grado de profundización de la autonomía, los objetivos que pretendemos y la conveniencia de asumir y neutralizar los riesgos ya señalados. No obstante, explicitaremos una serie de consideraciones que entendemos fundamentales para desenvolvemos en la polémica.

- **Autonomía y eficacia.** Ambos conceptos mantienen relación, pero no han de ser interpretados de forma causal. Hay sistemas educativos que apenas permiten un estrecho margen de autonomía a la escuela –véase el caso de Francia– y que mantienen una alta

calidad. Por la vía de las “*escuelas eficaces*” se corre el riesgo de llegar a tener una guía de escuelas semejantes a las tablas clasificatorias de los equipos de fútbol.

- **Autonomía y discriminación.** Un enfoque de la función de la institución escolar orientado exclusivamente a la obtención de buenos resultados académicos va en detrimento de su vertiente social e integradora. El contexto que rodea a la escuela es un elemento importante en una visión autónoma y de la relación que establezcan escuela y entorno habrán de surgir las posibilidades de acción. En zonas deficitarias sería preciso estudiar mecanismos compensatorios que eviten las discriminaciones entre escuelas.

- **Autonomía y proyecto de centro.** Los proyectos vendrían a ser el corolario de una visión autónoma de la escuela. En ellas se habrán de ver reflejados los ejes de intervención de la misma: objetivos del centro, organización interna, distribución de recursos, formación del profesorado...

- **Autonomía y control social.** El hecho de que se posea capacidad de gestión propia no ha de suponer inexistencia de un control externo de la escuela. Éste ha de garantizar el cumplimiento de las funciones que las leyes asignan al servicio educativo.

Epílogo

Para terminar, quisiéramos hacer unas últimas reflexiones. Estamos convencidos de que habrá que seguir aportando ideas, de que los debates sobre la autonomía se encuentran en su comienzo. Estamos, por lo tanto, lejos de poseer lo que orgullosamente solemos denominar “*un modelo propio*”.

La decisión de dedicar este número de la revista T.E. a este tema fue tomada hace varios meses, ignorando cuáles iban a ser los designios que nos marcaría el Ministerio de Educación. La presentación del Anteproyecto de Ley de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes ha dado un realce especial al presente número de Trabajadores de la Enseñanza. El desacierto en la orientación de las iniciativas del MEC nos obliga a realizar una descalificación global del documento.

Lamentaríamos profundamente que la contestación al Anteproyecto postergue el avance en la discusión sobre la autonomía educativa y genere otro efecto no deseado de aversión del profesorado hacia la misma. Precedentes tenemos.