

Eila SOTERAS GARRELL

***IMPACTO DE LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS
DOCENTES EN LA CALIDAD EDUCATIVA.
LA EVIDENCIA EMPÍRICA Y LAS POLÍTICAS
EDUCATIVAS***

**Tesis doctoral
dirigida por
Pablo NUEVO LÓPEZ**

**Universitat Abat Oliba CEU
Facultad de Ciencias Sociales
Doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales
Departamento de Derecho y Ciencia Política**

2017

Dime y lo olvido, enséñame y lo recuerdo, involúcrame y lo aprendo

BENJAMIN FRANKLIN

Resumen

Este trabajo se ha elaborado con el propósito de alcanzar un doble objetivo. Por una parte, para comprender los efectos de la concesión de mayores cuotas de autonomía a los centros docentes y su impacto en la calidad educativa. Y por otro lado, conseguir una radiografía del sistema educativo español, fundamentalmente, en materia de autonomía escolar en su concepto multidimensional, con el fin de analizar la disponibilidad de esta capacidad por parte de los centros, cómo es utilizada y cómo se desarrolla en las escuelas. Lo que ha permitido detectar las debilidades y las fortalezas del sistema educativo español y apreciar la necesidad real de llevar a cabo una transformación de la educación desde la autonomía de los centros educativos. En este sentido, la evidencia empírica y el conocimiento acumulado internacional de las prácticas e innovaciones educativas exitosas, actúan como referente y guía en este proceso de renovación. Y serán las leyes y las políticas educativas, precedidas por un pacto por la educación, fruto del debate público y del máximo consenso, las encargadas de garantizar y promover la autonomía escolar, para que este proceso del cambio educativo desde la escuela hacia una mejora en la calidad de la educación sea una realidad.

Resum

Aquest treball s'ha elaborat amb el propòsit d'assolir un doble objectiu. Per una part, per comprendre els efectes de la concessió de majors quotes d'autonomia als centres docents i el seu impacte en la qualitat educativa. I per una altra part, aconseguir una radiografia del sistema educatiu espanyol, fonamentalment, en matèria d'autonomia escolar en el seu concepte multidimensional, amb la finalitat d'analitzar la disponibilitat d'aquesta capacitat per part dels centres, com és utilitzada i com es desenvolupa a les escoles. La qual cosa ha permès detectar les debilitats i les fortaleces del sistema educatiu espanyol i apreciar la necessitat real de dur a terme una transformació de l'educació des de l'autonomia dels centres educatius. En aquest sentit, l'evidència empírica i el coneixement acumulat internacional de les pràctiques i de les innovacions educatives d'èxit, actuen com a referent i guia en aquest procés de renovació. I seran les lleis i les polítiques educatives, precedides per un pacte per l'educació, fruit del debat públic i del màxim consens, les encarregades de garantir i promoure l'autonomia escolar, perquè aquest procés del canvi educatiu des de l'escola cap a una millora en la qualitat de l'educació sigui una realitat.

Abstract

This work has been developed with two main targets. First of all, to understand the effects and impact on education quality of giving school centers more autonomy. On the other hand, to get a vision of the Spanish education system, mainly in school centers autonomy, in a multidimensional concept, in order to analyze their capacity to use and develop this autonomy. Through this vision we have been able to detect strengths and weakness of Spanish education system and appreciate the real need to carry out a transformation of education policies from the autonomy of school centers. In this way, the empiric evidence and the cumulate international know how of successful innovating education practices and policies act as a referent and guide in this renovation process. And the education laws and policies, preceded by an education pact, fruit of public debate and maximum consensus, will be responsible for ensuring and promoting the school autonomy. And so this process of educative change towards an improvement of education quality from schools becomes a reality.

Palabras claves / Keywords

Principio de autonomía escolar – Calidad y equidad educativa – Evaluación y rendición de cuentas – Liderazgo escolar - Evidencia empírica - Políticas educativas – Innovación pedagógica – Cambio educativo – Calidad del docente – Pacto educativo

School autonomy principle – Education quality and equity – Evaluation and reporting back – Scholl leadership – Empiric evidence – Education policies – Pedagogical innovation – Educational change – Teacher quality – Educational pact

Sumario

Introducción	9
I. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES. ÁMBITOS DE AUTONOMÍA. LA PARTICIPACIÓN. LA EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS. LA INSPECCIÓN	15
I.1. Concepto de autonomía escolar	15
I.2. Ámbitos de autonomía	32
I.2.1. Autonomía pedagógica y curricular	32
I.2.2. Autonomía de gestión del personal	37
I.2.3. Liderazgo escolar. Liderazgo pedagógico	38
I.2.4. Autonomía para la mejora profesional	43
I.2.5. Autonomía organizativa	46
I.2.6. Autonomía económica	48
I.2.7. Autonomía de otros sectores	50
I.3. La participación	51
I.4. La evaluación y la rendición de cuentas. La Inspección	57
I.4.1. La evaluación	57
I.4.2. La rendición de cuentas	63
I.4.3. La Inspección	65
II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA EDUCATIVA Y FACTORES QUE CONDICIONAN LA AUTONOMÍA ESCOLAR EN ESPAÑA	69
II.1. Antecedentes legislativos	69
II.2. Factores que condicionan la autonomía escolar en España	87
II.3. Autonomía escolar en el marco de las Comunidades Autónomas	97
III. MARCO HISTÓRICO INTERNACIONAL DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR. EVIDENCIA EMPÍRICA EN MATERIA EDUCATIVA	107
III.1. Marco histórico internacional de la autonomía escolar	107
III.2. Evidencia empírica en materia educativa	112
III.2.1. Autonomía de los centros docentes	121
III.2.2. Rendimiento de los alumnos	125
III.2.3. Equidad	143
III.2.4. Liderazgo escolar	167
III.2.5. Autonomía en la gestión del personal	176
III.2.6. Autonomía organizativa	180
III.2.7. Autonomía en la gestión económica. Financiación	181

III.2.8. Autonomía para la mejora profesional. Formación y desarrollo profesional del docente	184
III.2.9. Autonomía pedagógica	224
III.2.10. Autonomía curricular	238
III.2.11. Otros factores	246
III.2.12. La evaluación, rendición de cuentas y la Inspección educativa ..	255
IV. ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS A PARTIR DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA	267
V. LA EVIDENCIA EMPÍRICA COMO MOTOR DEL CAMBIO EDUCATIVO	283
V.1. Los diagnósticos nacionales en materia educativa	283
V.2. La necesidad de transformar el sistema educativo	302
V.3. La autonomía de los centros docentes como propuesta clave del cambio educativo	314
VI. EL CONTRATO DE AUTONOMÍA. EL PROYECTO EDUCATIVO	391
VII. LÍMITES Y CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA CONCESIÓN DE UNA MAYOR AUTONOMÍA A LOS CENTROS DOCENTES	401
Conclusiones	421
Bibliografía	433

Introducción

El presente documento pretende una aproximación del concepto de la autonomía escolar a partir del análisis de los diferentes ámbitos y plasmaciones de dicha autonomía -tanto a nivel internacional como su desarrollo en el sistema educativo español-, y pretende hacer visibles las fortalezas de la autonomía escolar como instrumento al servicio de la equidad y de la calidad educativa.

Se persigue a través de este documento un doble objetivo, cuál es, constatar en qué grado y cómo se plasma esta autonomía en sus diferentes ámbitos en los centros escolares, y apreciar los efectos de tal autonomía y su impacto en la calidad y en la mejora educativa. Dicho análisis se realiza a partir de la evidencia empírica, resultante de los estudios e investigaciones internacionales y nacionales en materia educativa, que debe servir como referente en el que apoyar el cambio educativo y que debe ser tenida en cuenta a la hora de confeccionar y diseñar las políticas y las prácticas educativas, con el fin de garantizar la capacidad de impacto de las mismas.

Asimismo, se presenta el contrato de autonomía (Contrato-Programa) -entendido como aquel compromiso singular basado en la corresponsabilidad de la Administración educativa y del centro escolar- como vía de salida frente al dirigismo administrativo, para que los centros escolares puedan elaborar proyectos propios y construir su propio espacio de autonomía. Para ello, es necesario dotar de mayores dosis de autonomía a los centros escolares, que les permita adaptarse a las características del alumnado y a su entorno y hacer frente a la diversidad y complejidad de la realidad educativa actual, lo que permite una mejora de los resultados del rendimiento del alumnado y, en última instancia, permite avanzar hacia mayores cuotas de calidad y equidad en la educación.

Por otra parte, el principio de autonomía escolar, en tanto que lleva necesariamente un aumento de la responsabilidad de los centros escolares, requiere de mecanismos de rendición de cuentas y de la aplicación de los principios de evaluación, para garantizar la condición de servicio público de la educación y la equidad educativa.

La realidad actual pone en evidencia la diversidad del alumnado y de sus necesidades personales y educativas, lo que obliga a un acercamiento personalizado a cada alumno y a adaptar el proceso de enseñanza-aprendizaje a esa diversidad, derivada de una sociedad plural que es su principal y más importante destinatario.

Asimismo, la complejidad de las economías y de las sociedades actuales exige diseñar nuevos modelos educativos que proporcionen a los alumnos las competencias, conocimientos y actitudes básicas para el desarrollo de una cultura del emprendimiento en Europa, esencial para conseguir que los jóvenes lleguen a ser ciudadanos activos, creativos y emprendedores, y para garantizar una enseñanza de alta calidad y hacer frente a los nuevos retos educativos.

En este contexto, el otorgamiento de unos mayores márgenes de autonomía a los centros educativos se alza como un instrumento de mejora de la educación impartida en las aulas, frente al descrédito de las políticas educativas fuertemente centralizadas, ordenancistas, exhaustivas y omnicomprensivas, cuyos planteamientos normativistas, con regulaciones homogéneas, sobre aspectos para los que la realidad aconseja mayores dosis de autonomía, entorpecen avanzar hacia una educación de calidad.

Resulta necesaria, pues, una profunda reforma estructural del sistema educativo, que permita al centro escolar alzarse como una organización que busca el éxito y que es capaz de dar una respuesta contextualizada a la diversidad de su entorno y que tiene capacidad para adaptarse a contextos sociales y económicos complejos. Para ello debe flexibilizarse el sistema educativo, para que los centros escolares puedan construir sus propios espacios de autonomía, es decir, su propia capacidad de desarrollo y mejora.

Asimismo, los centros educativos deben estar liderados por equipos directivos que realicen propuestas para la mejora de los centros escolares, y debe existir un compromiso de todos los agentes intervinientes en la mejora sistemática de la educación, con la consiguiente introducción de mayores cuotas de responsabilidad institucional para tratar de alcanzar mejores resultados. Hay que potenciar la capacidad de los centros escolares para mejorar, aportar los recursos necesarios para que dicha autonomía pueda ser efectivamente implantada e introducir un compromiso de mejora. Ello debe ir acompañado de un sistema de evaluación y rendición de cuentas de los programas desarrollados y de los éxitos obtenidos, y de la creación de redes de escuelas unidas por proyectos comunes. El sistema educativo debe asumir un papel de liderazgo activo para dar respuesta a las demandas de la sociedad actual.

En este nuevo espacio, la autonomía escolar se erige, no como un nuevo modo de gestión, sino como un instrumento necesario para dinamizar la educación al servicio de la calidad educativa y de la mejora del rendimiento de los centros escolares. A su

vez, en gran parte de los países europeos, se está produciendo un progresivo agotamiento de las políticas educativas fuertemente centralizadoras y del modo jerárquico y burocrático de regular la educación, sobretodo como propuestas de cambio y de mejora educativa. Puede observarse el hecho de que a los centros escolares les viene dado, por parte de las Administraciones educativas, un marco rígido que no encaja con los nuevos retos a los que deben hacer frente los centros educativos.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la autonomía de los centros escolares, reflejada en la normativa reguladora, se convertirá en una simple declaración formal si va acompañada de un exceso de regulación administrativa, al reducir ésta sensiblemente el campo de desarrollo de dicha autonomía, discurriendo en sentido contrario ambas líneas de actuación en el ámbito de las políticas públicas educativas.

En este sentido, se advierte que el concepto de autonomía escolar se encuentra estrechamente vinculado a la descentralización de las políticas educativas. La uniformidad en la regulación de la educación y la mera gestión burocrática de los centros escolares, como exigencia de igualdad, está en constante declive. Una misma regulación para todos los centros educativos no garantiza la igualdad, sino que acrecienta la desigualdad al tratar igual lo que es diferente y tiene un efecto discriminador, convirtiéndose en un mecanismo de exclusión. La autonomía tampoco puede ser igual para todos los centros escolares, sino que depende de la situación de partida y de los compromisos que se quieran alcanzar. Autonomía ni por decreto para todos los centros. La salida, pues, pasa por el desarrollo de proyectos específicos, diversos y adecuados a cada realidad a la que deben hacer frente y dar respuesta los centros escolares. La legitimación de los nuevos modelos educativos se sitúa en el logro de la eficacia y la calidad educativa.

El *Libro Blanco sobre Educación y Formación: Enseñar y aprender, hacia la sociedad del conocimiento*, publicado por la Comisión Europea en 1995, señala que “la experiencia muestra que los sistemas más descentralizados son también los más flexibles, los que se adaptan más rápido y permiten desarrollar nuevas formas de cooperación con el tejido social”.

Asimismo, la autonomía de los centros escolares tiene impacto en la calidad educativa y una de las claves para impulsar la calidad educativa desde la autonomía, entre otros factores igualmente importantes, es la figura del docente. Existe un correlativo demostrado entre la función docente y la calidad educativa.

Así, los estudios en materia educativa, además de concluir que la autonomía escolar es un factor de la calidad de la educación, aseveran que por sí misma no genera mejora sino se cumplen otras condiciones, entre ellas, en relación al docente y al modo de la rendición de cuentas.

Es decir, la autonomía de los centros es una realidad compleja y multifactorial en la que intervienen un gran número de aspectos, componentes y factores que influyen en su ejercicio. La autonomía por sí sola no parece tener efectos directos y positivos en el aprendizaje del alumnado si no va acompañada de otros factores, dado que la autonomía escolar comporta otras dimensiones, como la modificación de la cultura escolar, la organización o los procedimientos escolares, además de necesitar recursos humanos y materiales, y conlleva un nuevo enfoque de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de la innovación centrada en la escuela, un cambio en la formación de los docentes como profesionales que comparten conocimientos y exige ir rediseñando el centro como una Comunidad de aprendizaje para los alumnos, los profesores y la propia escuela como institución.

La autonomía escolar es una cuestión de actualidad en los procesos de reforma educativa, que requiere una nueva gobernanza, en la que todos los agentes responsables deben dar respuestas contextualizadas a problemas complejos. Se demandan organizaciones escolares capaces de adaptarse a contextos sociales y económicos complejos, y es la autonomía de los centros escolares la que permite poner en marcha proyectos propios, aprender de la experiencia, adaptarse a las exigencias de su entorno y ser capaz de dar una respuesta a los nuevos desafíos educativos.

Ello supone pasar de un modelo burocrático, en el que la autonomía escolar consiste en disminuir el control y delegar determinadas tareas, a un modelo postburocrático, en el que se goza de amplios niveles de autonomía, dado que otorga capacidad para tomar decisiones propias y lo que importa son los resultados y la rendición de cuentas, es decir, responder de los mismos mediante los mecanismos de evaluación de los centros, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema educativo.

La autonomía del centro escolar se alza, pues, como un instrumento para responder a los nuevos desafíos educativos, al permitir una mayor flexibilidad y adaptación del centro escolar a la diversidad y a la vez permitir un aumento de la eficiencia, a partir de la extensión de los espacios de decisión en los centros docentes. Desde esta perspectiva, el ejercicio de la autonomía por parte de los centros escolares debería

ser un ejercicio irrenunciable, como el de la participación y compromiso y la evaluación.

Finalmente, cabe tener en cuenta que los indicadores internacionales no sitúan a España entre la media de los países con mayores cuotas de autonomía. Conviene, pues, descender al día a día de la vida de las aulas para apreciar si tal autonomía tiene un espacio propio donde desenvolverse.

Con el propósito de tratar la autonomía de los centros docentes como un instrumento al servicio de la calidad educativa, el presente trabajo se compone básicamente de tres grandes bloques. En el primero de ellos, se define el concepto de la autonomía escolar en sus diversas dimensiones y se señalan los factores que condicionan la misma; en el segundo, se pone de manifiesto la evidencia empírica en materia educativa y cómo actúa de referente para la elaboración de las políticas educativas; y finalmente, en un tercer bloque, se justifica la autonomía de los centros docentes como propuesta del cambio educativo necesario para la mejora de la calidad en educación, se hace mención al contrato de autonomía y se señalan los límites, tensiones y consecuencias de la autonomía escolar.

I. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES. ÁMBITOS DE AUTONOMÍA. LA PARTICIPACIÓN. LA EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS. LA INSPECCIÓN

I.1. Concepto de autonomía escolar

Existe fundamento normativo abundante, literatura especializada y estudios nacionales e internacionales que reclaman el ejercicio de la autonomía por parte de los centros escolares, como ingrediente imprescindible para el incremento del éxito educativo. La autonomía, es sin duda, *un factor de calidad de la educación*.

A más autonomía, más calidad.

La autonomía de los centros educativos es la facultad para organizar y desarrollar la acción educativa de manera particular y coherente con los principios, acuerdos y directrices del proyecto educativo. La autonomía favorece la actividad de adaptarse a las particularidades de cada centro y contexto y permite dar una mejor respuesta a las necesidades; por eso es considerada uno de los instrumentos fundamentales para la mejora de la calidad del sistema educativo (...) El otro camino nos llevaría a revisar las estructuras, la organización y los patrones culturales de los centros educativos; este último sería el primer paso hacia la autonomía del centro.¹

El documento del XX Encuentro de los Consejos Autonómicos y del Estado² señala que

La autonomía escolar se ha convertido en la actualidad, en la mayoría de los países, en un instrumento para alcanzar fines educativos fundamentalmente, encaminados a conceder más libertad tanto a centros como a profesores, incrementar la responsabilidad por los resultados de esa mayor libertad y mejorar así la calidad de la educación.

La evidencia empírica constata que la autonomía institucional es un componente esencial en el proceso hacia la mejora para la calidad educativa, dado que la

¹ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 173-174.

² XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

autonomía supone la introducción de más responsabilidad institucional para tratar de mejorar los resultados.³

En el contexto internacional preocupa la eficacia y la calidad de la educación, la cual se puede potenciar otorgando mayor autonomía a los centros docentes, con el fin de dinamizarlos para generar la calidad deseada. El informe de la OCDE (1991) titulado *Escuelas y calidad de enseñanza*⁴ señala que “la preocupación por la calidad de la educación en las escuelas figura hoy entre las prioridades supremas de todos los países de la OCDE; sin duda lo seguirá siendo en un futuro previsible”. El informe recoge los diferentes enfoques de la calidad, se decide por las escuelas eficaces y señala como característica clave de la calidad, que la motivación y los logros de cada estudiante se hallan profundamente afectadas por la cultura o el clima peculiar de cada escuela.

El Proyecto PISA confirma la eficacia de la autonomía de los centros escolares en la mejora de la calidad educativa, y con dicho Proyecto PISA la OCDE pretende orientar la mejora de los sistemas educativos hacia la eficacia y la equidad. Se observa que en la mayoría de los países que obtienen mejores resultados, los centros docentes disfrutan de una amplia autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos. Así, el incremento de la autonomía de los centros para adaptar e implementar contenidos y para utilizar recursos se considera un factor de calidad, especialmente, cuando se da la retroalimentación a través de la evaluación.

Los estudios de PISA y otros estudios internacionales resaltan una correlación positiva entre el grado de autonomía que algunos sistemas educativos depositan en sus centros docentes y una mejora de los resultados y, en general, un efecto positivo sobre la calidad del sistema educativo.

El documento sobre *Centros educativos y calidad de la enseñanza*⁵ (1994) delimita cuatro ámbitos esenciales para la calidad educativa, cuales son: autonomía y organización de los centros, Dirección y gobierno de los centros, profesorado, y evaluación e inspección.

Sin una auténtica autonomía institucional es altamente improbable que se llegue a alcanzar en los centros educativos esta asunción de valores, metas y normas que constituye, quizá, la característica más destacable de todas las señaladas, puesto que sintetiza e integra las

³ BORBONÉS, C. “Sociedad y Educación”. *Revista de Ciències de l'Educació: Universitat de Barcelona*. (1992), p. 95.

⁴ OCDE. *Escuelas y calidad de enseñanza. Informe internacional*. Barcelona/Madrid: Paidós/MEC, 1991.

⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (MEC). *Centros educativos y calidad de enseñanza. Propuesta de actuación*. Madrid: MEC, 1994.

restantes. La decisión de reconocer a los centros un mayor grado de autonomía institucional aparece así como uno de los principales rectores que han de presidir las medidas encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza (apdo. 2.3).

Alcanzar la mejora escolar es una meta irrenunciable de cualquier sistema educativo. Y, la autonomía escolar, entendida como la capacidad de los centros escolares de organizar y desarrollar la acción educativa de forma coherente con el Proyecto Educativo de cada centro, puede representar un poderoso instrumento para la mejora del sistema educativo.⁶

Marsh y otros⁷ señalan varias razones de signo distinto que justifican la autonomía escolar, cuales son

incrementar la autonomía del Centro escolar en el desarrollo curricular, insatisfacción ante los modelos de control verticales, necesidad de ser sensibles los centros a sus contextos, para lo que requieren libertad, responsabilidad y recursos; los centros están más capacitados para planificar y diseñar el currículum y para construir la enseñanza y el aprendizaje de programas específicos, incrementar el profesionalismo, autoactualización y motivación de los profesores, el centro escolar es una institución más estable y permanente para el desarrollo curricular que las regionales o estatales.

Comporta devolver parte del poder a los centros docentes para hacerlos más responsables frente a las demandas políticas y sociales, mediante el compromiso, la autonomía y el trabajo conjunto.

Como formula Murphy⁸

La devolución de la autoridad a la comunidad escolar, en términos concretos, significa que algunas de las decisiones que tradicionalmente han sido decididas por el Estado o autoridad regional son ahora tomadas por el personal escolar y padres, y al mismo tiempo por alumnos y ciudadanos en general.

Ahora bien, al traspasar responsabilidades desde la Administración educativa a los centros docentes, debe llevar a formular varias preguntas como: ¿Cuánta autonomía hay que otorgar a los centros educativos?, ¿hay que traspasar poder al centro escolar en su conjunto o a la Dirección del centro?, ¿hay que otorgar la misma autonomía a todos los centros por igual?, o ¿sólo conceder mayor autonomía a aquellos que lo soliciten para llevar a cabo un determinado proyecto?, ¿cómo

⁶ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

⁷ MARSH, C. y otros. *Reconceptualizing school-based curriculum development*. Lewes: The Falmer Press, 1990, p. 42.

⁸ MURPHY, J. *Restructuring Schools. Capturing and Assesing the Phenomena*. Nueva York: Teachers College Press, 1991, p. 46.

evaluar el trabajo del centro escolar y sus resultados? y ¿cómo controlar y utilizar los resultados de la evaluación?

El incremento de la autonomía de los centros docentes debe ser entendido como una extensión de los espacios de decisión, donde los agentes protagonistas en el centro puedan desenvolver su actuación profesional y educativa⁹. La adaptación personalizada que requiere el proceso de enseñanza-aprendizaje y el proceso educativo en general exigen unos márgenes de autonomía que resultan difíciles de negar.

¹⁰*La noción de autonomía escolar se corresponde con la idea de delegación de responsabilidades de los poderes públicos sobre las estructuras que son propias de los centros docentes, en materia de prestación del servicio educativo. Puede entenderse la autonomía de los centros escolares como la transferencia, que realiza la Administración educativa a tales instituciones, de la responsabilidad en la prestación de una educación de calidad, y para llevar a cabo tal responsabilidad, los centros establecerán su propio modelo organizativo que mejor se adapte a su Proyecto Educativo y a su entorno.*

Parece pues, que la autonomía de un centro educativo, puede definirse como la posibilidad del centro de llevar a cabo con un amplio margen de libertad un proyecto o plan educativo específico, contextualizado, definido, ejecutado, controlado y valorado por los implicados en la misión del propio centro. Dicho planteamiento requiere, que el equipo de personas o el profesional que se responsabiliza de la ejecución de un determinado proyecto ha de tomar libremente las decisiones para su finalización, aunque respetando los términos y condiciones en las que se asume dicha responsabilidad.

Entendida así la autonomía, conlleva que esté muy vinculada a la voluntad política de quienes transfieren, a favor del centro educativo, la responsabilidad de llevar a cabo un proyecto específico determinado. Y en este sentido, la evidencia está demostrando que la intervención centralizada y autoritaria del poder no mejora la calidad de la educación. Es evidente que habrá planteamientos comunes que afectarán a un conjunto de instituciones educativas y a las que habrán de ajustar su actuación, pero a la vez, debe existir un amplio espacio de decisión en el que los agentes responsables de los centros escolares puedan decidir libremente.

⁹ FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 42-61.

¹⁰ GENTO PALACIOS, S. "Autonomía del Centro educativo, impulsor de la Calidad Institucional". *Acción pedagógica. Dossier Calidad de la Educación*. Vol. 8 (1999), núm. 2, pp. 30-45.

Lo que caracterizará, en definitiva, a un centro educativo que disfrute de autonomía será la peculiaridad e identidad de su propio plan o Proyecto Educativo, y para su ejecución habrá de contar con la intervención de quienes son responsables de llevarlo a cabo, es decir, de los directivos y profesores del centro, con la participación de los alumnos, contar con la aportación de los padres de los alumnos, tener en cuenta la aportación de otros representantes en los órganos de Dirección del centro como las instituciones municipales y, cada vez en mayor medida, con la intervención de instancias ajenas pero interesadas en los resultados educativos como pueden ser los sectores laborales, empresariales y productivos. Es necesaria la intervención de todos ellos, como implicados e interesados y, en lo posible, a través del consenso, tanto en lo que se refiere a la ejecución del Proyecto Educativo, como en el control y valoración del mismo.

Esta participación hará posible la contextualización del plan o proyecto a llevar a cabo, y en tal sentido, habrán de tenerse en cuenta las peculiaridades de carácter educativo, las de orden físico-social y también las de tipo familiar. Mientras que la intervención de elementos externos, que actúan con autoridad o en nombre del poder público, debería servir, fundamentalmente, para garantizar la calidad de las decisiones en torno a la homogeneización supra-centro.

Las experiencias de numerosos países han puesto de manifiesto la necesidad de acentuar el principio de autonomía de los centros escolares, con el consiguiente impacto tanto en su extensión como principio como en las cuotas de disfrute del mismo. Es previsible, por tanto, que la extensión de la autonomía como principio y hasta las cuotas de disfrute de la misma aumenten considerablemente¹¹. Ello supone un compromiso por parte de los profesionales que actúan en un centro educativo y de cuantos lo constituyen para producir y llevar a cabo iniciativas que lo mejoren.

Cada vez se pone más de manifiesto que la promoción de la calidad de la educación donde se produce realmente es en los centros educativos. Por tanto, si los centros educativos son el motor fundamental de la calidad de la educación, la autonomía que se les otorgue debe servir como motor que los impulse a diseñar, dinamizar y gestionar una mejor calidad educativa.¹²

¹¹ MAÑU, J. M. *Equipos directivos para centros educativos de calidad*. Madrid: Rialp, 1999, p. 56.

¹² CONSEJO ESCOLAR DE ANDALUCÍA. *Décimos Encuentros de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado*. Granada: Junta de Andalucía, 1999, p. 3.

A pesar de que en las sociedades actuales la educación se ha convertido en un servicio público fundamental, no puede eliminarse el papel garante de este servicio que corresponde a las Administraciones educativas. A éstas les corresponde ejercer un “papel de guía, que ha de ser entendido como el caparazón dentro del cual ha de ejercitarse confortablemente el enfoque y toma de decisiones de carácter profesional”.¹³

Por lo tanto, deben ser los propios educadores los que, en sus centros, deben asumir el protagonismo del impulso a la educación de calidad, aunque apoyados en su actuación por los respectivos poderes públicos, de forma que la tensión entre el control y la rigidez impuesta por la Administración educativa y la autonomía en el campo de la educación se vaya resolviendo cada vez más a favor de esta segunda, dado que la transferencia de responsabilidades a los centros educativos se considera requisito indispensable para el logro de mayor calidad en la educación.

La autonomía institucional se debe materializar en manifestaciones tales como la definición de la misión propia del centro docente, la delimitación específica de las metas del centro que configurarán su proyecto estratégico, la configuración de la organización de su planificación, la consolidación de su perfil cultural, la especificidad metodológica, la promoción de la creatividad, la gestión de sus recursos, la promoción de la investigación e innovación y la constante autovaloración.

Dicha autonomía institucional ha de verse reflejada en la correspondiente descentralización de responsabilidades, basada en la confianza en los distintos miembros y en su capacitación. Sin autonomía no puede darse la participación, entendida como asunción de cuota o parte de poder real por parte de todos los agentes responsables del centro escolar, que requieren de capacidad de decisión propia. En definitiva, la autonomía institucional exige autonomía en el ejercicio de la responsabilidad.

La autonomía de los centros escolares se entiende, pues, como un contrato de corresponsabilidad entre centros escolares y Administración educativa, donde el ejercicio de autonomía se vincula con la evaluación y la rendición de cuentas¹⁴. Asimismo, Bolívar Botía defiende que la autonomía de los centros, debidamente situada, a partir de las lecciones aprendidas a nivel nacional e internacional, es un dispositivo para dinamizar las instituciones públicas educativas.

¹³ DARLING-HAMMUD, L. *The right to learn*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997, p. 214.

¹⁴ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

La autonomía escolar, así considerada, se debe ejercer en el marco de la norma y debe ser entendida como la capacidad de autogobierno de los centros docentes, lo que exige un equipo directivo con amplia capacidad de decisión y de acción, y un claro respaldo y apoyo de la Administración y de la Comunidad educativa, pues, sin responsabilidad y rendición de cuentas -evaluación y control- no hay autonomía.¹⁵

Pero no es menos cierto que, dar autonomía sin que esta vaya acompañada de un protocolo de evaluación, ni de mecanismos de control con medidas de corrección de las hipotéticas disfunciones o errores cometidos, no deja de ser un salto al vacío. (...) No sobra señalar que cuando se habla de autonomía, no nos referimos a una autonomía total y absoluta, e igualmente se puede coincidir en que cualquier grado de decisión debe ajustarse y respetar el marco normativo, de una parte, y no poner en riesgo los intereses generales.¹⁶

En las sociedades complejas actuales, una vía prometedora para que todos los alumnos puedan conseguir un éxito educativo es la autonomía escolar, siempre y cuando se sitúe y forme parte de un cuadro más amplio de medidas alineadas de modo coherente.

Cierto que la autonomía puede suponer un elemento positivo para adoptar decisiones más ajustadas a las necesidades y circunstancias de cada centro escolar, mejorar su funcionamiento y obtener una mejora en la calidad del sistema, pero se trata de un elemento más en juego derivado de su carácter multifactorial.

Efectivamente, el incremento de la autonomía escolar y la disminución del control burocrático son aspectos positivos, siempre y cuando vayan acompañados de las medidas oportunas. En este sentido, debe insistirse en que la autonomía escolar requiere también los mejores docentes, directores escolares preparados adecuadamente, recursos suficientes y apoyo a los centros educativos.

Es decir, autonomía sola no. El principio de autonomía no es algo aislado, sino que está interrelacionado con un conjunto de conceptos y de políticas, básicamente, relativos a la calidad y a la equidad educativa, Dirección escolar, participación y compromiso de la Comunidad educativa, formación del docente, innovación pedagógica y a la rendición de cuentas. Así pues, la autonomía escolar no es suficiente para mejorar los resultados educativos, y sólo producirá efectos positivos si está integrada en un proyecto de reforma global del sistema educativo.

¹⁵ *La autonomía de los centros docentes. Documento para el debate.* Castilla-La Mancha: Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de Castilla-La Mancha, 2011, p.1.

¹⁶ TORRES RUBIO, F. "Autonomía de los centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa.* (marzo 2010), núm. 13, p. 111.

Los resultados indican que la autonomía de los centros no conduce por sí sola a una "liberación" que produzca mejoras considerables en la eficacia. Los cambios de estructura no producen efectos por sí solos. Para alcanzar la eficacia, la autonomía de los centros ha de ser el apoyo para los cambios pedagógicos, y el margen de maniobra ha de utilizarse al servicio del aprendizaje de los alumnos.¹⁷

En la misma línea, Cabada sostiene que la autonomía escolar constituye una medida importante, pero siempre dentro de un marco más amplio de mejora¹⁸

integradora de un nuevo escenario de centros vivos, democráticos, con altos retos en la búsqueda de mejores resultados, con más oportunidades para la convivencia y la formación de los alumnos, con más oportunidades de satisfacción y de mejora profesional para los profesores, y con indicadores claros de un mayor reconocimiento social.

Y, en el mismo sentido, Hanson indica que "La transferencia de poder representa una oportunidad, no la garantía, de mejora de la calidad y la equidad de la escuela".¹⁹

Así es, a nivel mundial, los países nórdicos y anglosajones han sido pioneros en ampliar el ámbito de autonomía de los centros docentes y la mayor parte de los países de la OCDE han seguido esta tendencia, en el marco de políticas de descentralización a instancias locales, enmarcándose la autonomía en un proceso más amplio de reconfiguración de los modos de regulación de las políticas educativas. Bolívar Botía²⁰ dice que se pasa de una reglamentación de la educación con un control a priori y nula preocupación por los resultados, a una reglamentación institucional de la educación con concesión de mayores cuotas de autonomía en el desarrollo de los procesos, a cambio de un creciente control de los resultados entendidos en sentido amplio.

Por otro lado, López Rupérez²¹ efectúa una clasificación de los modelos de autonomía, en función del tipo de control que ejerce la Administración sobre los procedimientos llevados a cabo en el seno de los centros escolares y sobre sus resultados.

¹⁷ MEURET, D. "La autonomía de los centros escolares y su regulación". *Revista de Educación*. (2004), núm. 333.

¹⁸ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, p. 179.

¹⁹ HANSON, M. *La descentralización educativa: Problemas y desafíos*. Santiago de Chile: PREAL, 1997. (núm. 9)

²⁰ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, p. 81.

²¹ LÓPEZ RUPÉREZ, F. "La autonomía escolar: Pieza clave, en un contexto de complejidad". *Cuadernos de Pedagogía*. (noviembre 2006), núm. 362, pp. 98-103.

Según el *Modelo A*, la Administración ejerce su función normativa y de control tanto sobre los procedimientos como sobre los resultados. Control central de los procedimientos y de los resultados. Es propia de países con fuerte tradición centralista y basada en la responsabilidad del Estado. Francia ha sido el mejor ejemplo de este modelo, bien estructurado desde arriba, con una Dirección profesional de los centros, una Inspección rigurosa y un sistema nacional de evaluación externa efectivo.

El *Modelo B*, combina una considerable rigidez procedimental, un control sobre los modos de financiación y, en general, sobre la gestión de los centros y la organización escolar, con un escaso interés por los resultados. Control central de los procedimientos y control autónomo de los resultados. España ha sido un ejemplo de pervivencia de esta modalidad singular de autonomía que se acomoda a una tradición burocrática.

El *Modelo C*, es una combinación equilibrada entre centralización y autonomía. Este modelo constituye la referencia de un buen número de sistemas educativos en países desarrollados. Control autónomo de los procedimientos y control central de los resultados. Holanda abandonó en los años 90 su anterior modelo de gestión de los centros para beneficiarse de las ventajas de este modelo, y según una declaración institucional del Gobierno pretende

menos control de los procedimientos, sobre todo burocráticos, y más libertad de acción en materia presupuestaria y de personal a nivel de centro; más capacidad de gestión y de acción a nivel de centro para más innovación y eficacia y más control de la evaluación de la eficiencia de los centros, en función de los objetivos, para asegurar que la sociedad se beneficie de esa mayor libertad.²²

En esta misma línea, el Reino Unido ha desarrollado un modelo de autonomía que asume los principios que subyacen al reparto de papeles entre centro escolar y Administración y se orienta hacia el logro de escuelas muy autónomas y, a la vez, muy eficaces. La intervención de la Administración en los centros docentes es inversamente proporcional a su grado de éxito, delegando nuevas responsabilidades en los centros educativos conforme avance el sistema escolar en su conjunto.

El *Modelo D*, representa el grado más elevado de la autonomía, que puede degenerar en autarquía si no va acompañada de algún mecanismo efectivo de control social. Dicho modelo es perfectamente compatible con una versión extrema de la libre elección en educación, pero también con fórmulas en las que el control

²² OCDE. *Examens des politiques nationales d'éducation. Pays Bas*. París: OCDE, 1991.

social se ejerce de un modo directo, aunque restringido a los usuarios del servicio educativo, mediante la implicación de los padres. Control autónomo de los procedimientos y de los resultados.

Carbonell define la autonomía como "un concepto paraguas en el que caben muchas acepciones e interpretaciones, que dependen de quién la reclama, desde dónde y para qué propósito".²³

En este sentido, Cabada²⁴ sostiene, que tanto los cambios hacia una mayor autonomía como los procesos de mantenimiento de la situación existente, responden a planteamientos más generales que se ciñen a distintas corrientes.

En la corriente *Neoliberal*, "bajo el paraguas de la autonomía se pueden acoger planteamientos que, con el disfraz de eficiencia, libertad y excelencia, quieren mantener el privilegio de unos (de ellos) y la segregación para otros". Se sostiene desde esta corriente que hay que rendir cuentas ante los representantes públicos, dado que los centros públicos están sostenidos con fondos públicos. Y mantienen que rendir cuentas es ya una medida de mejora y que para medir la calidad hay que medir los instrumentos de desarrollo económico, los de cohesión social y también el desarrollo personal. Asimismo, proponen una *autonomía inteligente* de los centros docentes para adecuarse a las exigencias del entorno. La autonomía neoliberal está asociada a los conceptos de competencia, desregulación y privatización, y ha servido para introducir mecanismos de competencia entre los centros escolares.

En el marco de esta corriente, la autonomía se percibe no sólo como una medida técnica de racionalización o modernización de la gestión escolar, sino más prioritariamente, como una medida política, que se inscribe en un campo más amplio de una nueva gestión pública de la educación. Y en este sentido, Whitty, Power y Halpin²⁵ señalan que la orientación neoliberal

hace especial hincapié en los mecanismos del mercado. Esta descentralización a través del mercado se articula con las justificaciones de la calidad y la eficiencia, basadas en el discurso de la nueva gestión pública, con su insistencia en una dirección escolar fuerte y la supervisión externa, que hace posible el desarrollo de indicadores de rendimiento, reforzados en muchos casos, por la inspección externa.

²³ CARBONELL, J. *La aventura de Innovar. El cambio en la escuela*. Madrid: Morata, 2001, pp. 83-84.

²⁴ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 174-176.

²⁵ WHITTY, G., POWER, S. y HALPIN, D. *La escuela, el Estado y el mercado: delegación de poderes y elección en educación*. Madrid-Coruña: Morata/Paideia, 1999, p. 54.

La corriente *Mercantilista* defiende que la autonomía de los centros educativos es como la de una empresa, y bajo el pretexto de favorecer y de ayudar a los padres a elegir presentan el centro como un activo de la economía del mercado. Seleccionan a los alumnos, de forma que si seleccionan a los de familias con mayores recursos económicos tendrán mejores clientes y atraerán a más, en un marco de libre competencia. Se trata de centros escolares que están muy integrados en su propio entorno.

En la corriente *Inducida*, los padres eligen esos otros centros escolares que, bajo el reclamo de libertad y eficiencia, siguen consagrando las desigualdades sociales en consonancia con atisbos mercantilistas y neoliberales.

Si ciertos poderes abandonan a los centros públicos a su deterioro físico, si se llenan con alumnos inmigrantes y con alumnos y alumnas en riesgo de exclusión social o de compensación educativa, si se magnifican y publican los conflictos en el centro o en sus alrededores, si desde la propaganda se dice que hay otros centros más baratos para el erario público, pero también mejores...(p. 175).

La corriente *Profesional* se corresponde con la elección de modelos de centros que se ocupan del alumno desde que nacen o desde los 1-3 años hasta la Universidad y ofrecen horarios y actividades que ocupan al alumno en una larga jornada.

La *Privatizadora encubierta* hace referencia a aquellos centros educativos que someten sus recursos y productos a las leyes del mercado, promueven la competitividad entre los centros escolares, aplican estrategias comerciales y justifican su gestión gerencial para la obtención de resultados no sólo educativos.

La corriente *Corporativista o de profesionalismo excluyente* se caracteriza por el hecho de que el profesionalismo, los cuerpos docentes y los funcionarios imponen su carácter e independencia frente a la participación social y el consiguiente control social. Los profesores son autónomos, es decir, se deben a su profesión, al control de la Administración educativa y a su responsabilidad como profesionales, pero no al control social sobre algo tan importante para la sociedad como es la educación. En estos casos, la supervisión de la Administración educativa es ligera y la evaluación, tanto interna como externa, es ambigua e imprecisa.

En la *Curricular*, los profesores se refugian en su buen hacer individual, en su libertad de cátedra y en su profesionalidad. Se basa en propuestas educativas originales, propias y singulares de cada centro docente. En este sentido, Gairín²⁶

²⁶ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 86.

habla de la autonomía liberal o conservadora asociada a la libertad de conciencia, docente o de cátedra, que contrapone la libertad de expresión o de cátedra en el ejercicio de la docencia con la participación en proyectos colectivos.

Y finalmente, la corriente *de atención a la diversidad* por parte de los centros educativos, frente a la situación actual de cada centro educativo en que la diversidad es la norma. Gairín habla de la autonomía innovadora asociada a la diversidad y creatividad pedagógica y organizativa, que se basa en reivindicar una autonomía únicamente en el terreno pedagógico y organizativo que evite los mecanismos de competencia, insolidaridad y desigualdad económica y social.

Estruch Tobella²⁷ propone otros tres modelos de autonomía escolar en función de su inspiración ideológica o simplemente pragmática: *autonomía neoliberal, corporativista* e integradora. La *autonomía integradora* funciona en los países escandinavos y en Holanda. Según esta corriente, los centros no están en competencia, de manera que las evaluaciones periódicas a las que se someten los centros escolares no sirven para publicar clasificaciones, sino para establecer planes de mejora pactados entre el centro escolar y la Administración municipal de la que dependen, asimismo los centros forman parte de la política municipal y de la red de servicios sociales.

El estudio de la Red Eurydice, sobre la autonomía escolar²⁸, señala otros modelos de autonomía de los centros educativos en función de cómo los diferentes Estados miembros de la Red Europea recogen la autonomía escolar en sus disposiciones legislativas.

En un primer grupo de países, las nuevas competencias de los centros escolares se establecen en una *legislación de carácter general*, en la que se definen un amplio número de aspectos del sistema educativo, sin que tengan como objetivo principal la autonomía escolar. En España, las diferentes leyes generales de educación y sus disposiciones, aprobadas en un contexto de descentralización progresiva, otorgan a las distintas Comunidades Autónomas el derecho a regular la autonomía de sus centros escolares. En Francia, las primeras leyes de descentralización confirieron a los centros de nivel CINE 2 (Educación Secundaria inferior) el estatus de Centro Educativo Público Local, lo que les dota de la condición de órgano corporativo,

²⁷ ESTRUCH TOBELLA, J. "Autonomía escolar, ¿para qué?". *Cuadernos de Pedagogía*. (noviembre 2006), núm. 362, pp. 104-109.

²⁸ MARTÍN RAMOS, A. I. y PERAZA SAN SEGUNDO, E. *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas* [en línea]. EURYDICE (2007). Unidad Española de Eurydice. Madrid: Ministerio de Educación, CEE Participación educativa, núm. 13, marzo 2007, pp. 73-87. <<http://www.mec.es/cesces/revista/revista13.pdf>> [consulta: 26 enero 2016]

necesaria para adquirir autonomía de gestión. En este mismo grupo se encuentran otros países como Polonia, Reino Unido e Irlanda del Norte.

Un segundo escenario, menos común, está configurado por aquellos países que han establecido normas sobre autonomía escolar mediante *legislación específica*. Este es el caso, por ejemplo, de Luxemburgo y de Portugal, en el que un Decreto de 1998 define el marco de la autonomía escolar.

Un tercer grupo, más peculiar, viene formado por aquellos países que definen la autonomía escolar basándose solamente en *disposiciones administrativas* de órganos ejecutivos, con carácter más flexible. Es el caso de algunos *Länder* alemanes como el de *Baden-Württemberg*, que puso en marcha un proyecto titulado *Autonomía de los centros y organización de la enseñanza para el curso 2006/07*.

Asimismo, el informe sobre *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad*²⁹, distingue cuatro categorías en relación al grado de autonomía que presentan los centros escolares. La primera categoría, es la de *plena autonomía*, que se produce cuando el centro escolar toma decisiones sin intervención externa, dentro de los límites legales o del correspondiente marco legislativo en materia educativa. La segunda categoría, es la *autonomía limitada*, cuando los centros tienen que tomar sus decisiones entre una lista limitada de posibilidades, previamente establecidas por la Autoridad educativa, o comunicar a ésta sus decisiones para su aprobación.

En la tercera categoría, *sin autonomía*, se incluyen los centros que no toman ningún tipo de decisión en un área determinada. La cuarta categoría incluye aquellos países en los que las Autoridades responsables de la organización de los centros y/o las Autoridades locales pueden *delegar en los centros escolares su poder de decisión en algunos ámbitos*, pero no en todos, lo que puede generar diferencias entre centros docentes de un mismo país en cuanto al nivel de autonomía y las áreas de responsabilidad transferida. En los Países Bajos, la Autoridad competente responsable de los centros escolares determina las áreas en las que delega su poder a éstos.

A pesar de las limitaciones que presentan las anteriores clasificaciones, sirven para proporcionar una visión que facilita el análisis y posibilita un debate sobre la autonomía escolar.

²⁹ XX ENCUESTO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUESTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

Gairín³⁰ define las características de la escuela dependiente y de la escuela autónoma, y relaciona la poca autonomía con presión normativa alta (leyes, decretos y reglamentos), uniformidad escolar abundante y fracaso del sistema escolar; mientras que una autonomía más amplia la asocia a normativa escasa y responsabilidad de los centros escolares de sus resultados.

Gairín sostiene que la *escuela dependiente* es aquella que no tiene entidad propia, se organiza en función de planteamientos generales ajenos muchas veces a los intereses específicos de la Comunidad educativa, organizada bajo estructuras fuertemente verticalistas, los niveles superiores deciden cómo han de funcionar las escuelas y también a nivel de currículo, las diferencias entre las escuelas dependen del margen de interpretación que permite la normativa, el papel de la Administración educativa consiste en elaborar normas y verificar su cumplimiento al considerar que con ello se garantiza un funcionamiento eficaz, el modelo de profesor se caracteriza por un alto individualismo y ejerce como mero transmisor de conocimientos, no tiene sentido la participación de los padres en el centro escolar salvo que se trate de procesos de formación, Dirección autocrática basada en el ejercicio técnico, formación administrativa del director de la escuela centrada en el conocimiento de las normas, regulaciones y leyes, y formación cultural del profesorado. Se trata de un modelo orientado a la búsqueda de la uniformidad cultural e igualdad de oportunidades, entendida como trato sin diferencias.

Y define la *escuela autónoma* como aquella que establece sus propios planteamientos en función de su propio contexto, de su historia institucional y de su cultura organizativa; su identidad tiene que ver con su capacidad para analizar la realidad y dar respuesta a las inquietudes y demandas existentes; modelo de Dirección abierto al debate, flexible al cambio y dinamizador del proceso de participación; se dan nuevos planteamientos sobre la propia función y sobre la forma de ejercerla; formación del profesorado centrada en conocimientos culturales y psicopedagógicos relativos al diseño del currículo; formación del director de la escuela orientada a aspectos de dinámica de grupos, procesos de participación, resolución de conflictos o innovación curricular; necesidad de una evaluación interna junto con la externa; escuela abierta que trabaja la diversidad como valor social y educativo; trata de compensar desigualdades de origen; profundiza en las oportunidades educativas que proporciona; se inserta y se compromete con la

³⁰ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 82-85.

realidad social; y establece mecanismos de mejora permanente. Se trata de un modelo orientado a la búsqueda de una mayor calidad educativa.

P. Sahlberg³¹ indica que

La experiencia en Finlandia sugiere que mejorar la calidad de la educación requiere políticas sostenibles y liderazgo, cultivando profesionalidad y confianza en todo el sistema educativo, y acercamientos inteligentes al currículum y a la responsabilidad. [...] A diferencia de otros países que han seguido los movimientos en el desarrollo de la educación de estandarización y rendimiento de cuentas orientados hacia el mercado, los profesores en Finlandia están enseñando en un ambiente que tiene normas poco definidas, con un alto nivel de confianza en la capacidad del centro y en los profesores para identificar la mejor manera de alcanzar las metas educativas nacionales.

Cabada³² señala cuales son los *beneficios de la autonomía de los centros docentes*, y en este sentido pone de manifiesto que: la causa de la mejora de la calidad de la educación no debe situarse en la competitividad entre los centros educativos, sino en el desarrollo de la autonomía de cada centro docente a través del intercambio de experiencias, el trabajo en común, el trabajo en redes y el ajuste de los recursos necesarios, para que cada centro cumpla con sus objetivos y responda a sus necesidades; la autonomía debe definirse como un derecho y un deber, es un ejercicio de responsabilidad y un control democrático; la autonomía de los centros desarrolla la autonomía de los alumnos y la educación en el centro ha de basarse en el trabajo en equipo, en el espíritu cooperativo y en la solidaridad; la autonomía de los centros equivale a la devolución a los centros escolares y al profesorado de las competencias educativas, porque las mejores soluciones se encuentran cerca de donde se originan los problemas y las soluciones que proceden de fuera casi nunca son útiles y sólo lo son si se integran en el centro; la autonomía otorga a los centros educativos aire, libertad, imaginación y soluciones creativas, inexistentes en unos centros que les sobra rigidez, reglamentarismo, burocracia e inmovilismo; los centros educativos deben tener autonomía suficiente para que los alumnos aprendan y para ello han de dotarse de flexibilidad y adaptabilidad, para conseguir el aprendizaje y el desarrollo personal y social de unos alumnos instalados en la diversidad, con la libertad y corresponsabilidad necesarias; y finalmente, establece Cabada que la autonomía de los centros escolares conlleva, necesariamente, en cualquiera de los ámbitos, un aumento de la responsabilidad y la necesaria puesta en marcha de una

³¹ SAHLBERG, P. "Subiendo el listón: ¿Cómo responde Finlandia al doble reto de la Educación Secundaria? Profesorado". *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Vol. 10 (2006), núm. 1. <<http://www.ugr.es/~recfpro/rev101ART4.pdf>>

³² CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 179-180 y 184-185.

evaluación de resultados y de un control por parte del propio centro, por parte de agencias externas *ad hoc*, por parte de la Administración educativa y por parte de la sociedad civil implicada.

También hace referencia Cabada a los *rasgos característicos de la autonomía de los centros docentes*, sosteniendo que debe tratarse de una autonomía querida y buscada por el centro escolar y basada en el compromiso educativo y social, que le proporcione estabilidad y recursos para alcanzar sus propios objetivos; una autonomía planificada, en proceso y a medio y largo plazo, con visión estratégica y con mecanismos permanentes de evaluación, revisión y reajuste; una autonomía con resultados y transparencia públicos; una autonomía para centros integrados en red, integrados en proyectos educativos de ámbito territorial, en movimientos de escuelas eficaces o en cooperación autonómica, estatal e internacional con otros centros; una autonomía progresiva en todos sus ámbitos; una autonomía del centro progresivamente interdependiente de los ámbitos curricular, organizativo, del personal, económico, etc.; una autonomía de los centros escolares que garantice la equidad y la igualdad entre todos ellos, pero adaptada a las necesidades y exigencias de la misión de cada uno; una autonomía del centro educativo que, mediante su implantación progresiva, vaya incorporando medidas destinadas a renovar, a mejorar, a dar satisfacción a los alumnos, profesores, padres y a la sociedad; una autonomía de centro que consolide el sentido de pertenencia de todos los que trabajan en el mismo; una autonomía del centro docente para que el centro sea mejor; una autonomía querida por el profesorado y que supere las confrontaciones iniciales o visiones no compartidas; una autonomía basada en el compromiso, que supere la visión del consenso o la nada; nunca una autonomía por decreto, impuesta al mismo tiempo y para todos los centros por las Administraciones educativas; nunca una autonomía basada en el fomento de la competitividad entre centros escolares o en el aislamiento social del centro; y nunca una autonomía que sirva para incrementar las desigualdades del sistema educativo.

Configurado el centro escolar como una organización autónoma pasa a ser una Comunidad de aprendizaje, siendo el conocimiento algo personal y contextualizado basado en el Proyecto Educativo y dependiente del contexto en el que actúa. Se trata de organizaciones de aprendizaje caracterizadas por redes de comunicación y por la sistemática incorporación de prácticas innovadoras. Su elemento nuclear es "lograr comunidades y grupos de profesores comprometidos en la construcción conjunta del conocimiento, en compartirlos y en decidir cómo deben ser

interpretados y usados"³³. De esta forma, los grupos de profesores crean conocimiento en y para sus respectivas Comunidades educativas. La autonomía escolar exige ir rediseñando el centro como Comunidad de aprendizaje.

Lytle³⁴ subraya que "Cuando los profesores construyen conocimiento en este y otros ámbitos de investigación sobre la enseñanza y el aprendizaje, comienzan a desarrollar criterios locales para evaluar las cuestiones, evidencias y marcos interpretativos". En este contexto, el conocimiento y las experiencias deben ser comunicadas, intercambiadas y compartidas con las de sus colegas, dando lugar al conocimiento compartido por la Comunidad de aprendizaje. Hay que dar primacía al conocimiento generado en el propio centro escolar, pero a la vez, hay que acoger nuevas ideas y prácticas procedentes de la investigación y teorías pedagógicas. Lo que lleva a resaltar la dimensión horizontal en la diseminación del conocimiento, en detrimento de la dimensión vertical.

En este sentido, Escudero³⁵ señala que "la viabilidad y utilización de un determinado conocimiento pedagógico no está sólo en función de su validez en sí, sino en razón de sus virtualidades, utilidad, sentido y significado para los sujetos". Es decir, se pasa de un conocimiento producido externamente para ser aplicado y utilizado en las escuelas, a unos profesores que son los iniciadores en lugar de implementadores, y creadores más que receptores.

En Finlandia, los centros educativos gozan de un alto grado de autonomía respecto a las prácticas pedagógicas y curriculares, y son el corazón de una Comunidad que se ajusta perfectamente al ideal de una Sociedad del conocimiento, en la que el centro educativo tiene una elevada responsabilidad en la prevención de la exclusión social.

Finalmente, debe advertirse que la autonomía de los centros docentes no sólo depende de la Administración educativa, sino que también depende de la voluntad de los propios centros escolares para ejercerla y del grado de compromiso que

³³ BOLIVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 381.

³⁴ LITTLE, J. W. y McLAUGHLIN, M. W. *Teachers' Work. Individuals, Colleagues, and Contexts*. Nueva York: Teachers College Press, 1993, p. 57.

³⁵ ESCUDERO, J. M. *Una estrategia de formación centrada en proyectos de cambio: Nuevos mensajes desde la diseminación y utilización del conocimiento pedagógico para la mejora de la práctica educativa*. En *Los desafíos de las reformas escolares. Cambio educativo y formación para el cambio*. Sevilla: Arquetipo, 1992b, p. 145.

quieran adquirir. "La autonomía es, por tanto, un reto, tanto de la Administración como de los centros."³⁶

I.2. Ámbitos de autonomía

La aplicación del principio de autonomía no puede quedar limitada ni se agota en la institución en su conjunto, sino que cabe referirse a la autonomía del centro como unidad organizativa y de gestión, y a la autonomía de los diversos sectores que constituyen el centro escolar, que poseen intereses en su funcionamiento y resultados.

Así entendida la autonomía escolar afecta a diferentes campos, fundamentalmente, el presupuesto y la gestión económica, en materia de gestión del personal, el ámbito curricular y pedagógico, la estructura organizativa, la Dirección del centro y la mejora profesional; y en diversos grados -el grado de autonomía no puede ni tiene que ser el mismo en todos los ámbitos-.

I.2.1. Autonomía pedagógica y curricular

La autonomía pedagógica permite al centro escolar tomar sus propias decisiones sobre qué enseñar y cómo hacerlo dentro del marco legal correspondiente. La autonomía curricular permite al centro escolar desarrollar el currículum en función del contexto social y económico al que sirve y adaptar el contenido curricular a las características del alumnado y a los nuevos desafíos educativos, con el consiguiente impacto en la mejora del rendimiento del alumnado y, en última instancia, en la mejora y calidad educativa. Los documentos fundamentales, mediante los cuales los centros escolares articulan su autonomía pedagógica y curricular, son el Proyecto Educativo y el Proyecto Curricular.

Los centros escolares deben adquirir mayor protagonismo en la esfera de la toma de decisiones y, especialmente, en el desarrollo del currículum, y romper así con la dependencia administrativa a la que se han encontrado sometidos los centros escolares en la mayoría de los países.

Asimismo, no basta con que el currículum sea abierto y flexible sino que lo importante es el modo de gestionar el desarrollo curricular, capacitando a escuelas y profesorado para tomar por sí mismos las decisiones oportunas, siendo insuficiente la delegación de competencias, dado que la autonomía en el currículum no se agota

³⁶ ESTEFANÍA LERA, J. L. *Modelos de supervisión en un sistema de autonomía de los centros*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 132.

con la elaboración de un documento, sino que significa hacer del centro escolar un proyecto de acción educativa, es decir, un proyecto compartido de educación, que requiere un proceso de acción continua³⁷. Ello supone, por tanto, que a partir del marco curricular establecido por la Administración educativa, los centros escolares tengan la posibilidad de intervenir activamente en el currículum y en la organización escolar, de modo que permita modos de funcionamiento propios.

³⁸Se erige así el principio de autonomía pedagógica y curricular como la forma en que el centro escolar actúa para desarrollar su enfoque educativo básico y la forma en que desea establecer procesos formativos y de promoción del aprendizaje y la maduración de sus alumnos. Genera la potencialidad creadora de los miembros del centro en el ámbito pedagógico y didáctico y determina el afloramiento de acciones de investigación e innovación, que servirán para fundamentar su propia trayectoria institucional.

Con ello se dinamiza la confección de documentos en los que se establece la peculiar trayectoria institucional de cada centro docente. Siendo el *Proyecto Educativo del Centro*, el que, una vez establecida la propia trayectoria o misión institucional, se convierte en un instrumento vertebrador de la concepción y fundamentación ideológica del centro escolar en el ámbito educativo y didáctico, un documento de planificación pedagógica y didáctica, que establece la orientación básica que debe seguir la institución y que se enmarca en su realidad contextual y según sus propias posibilidades, y que se convierte en el instrumento nuclear de la autonomía pedagógica y didáctica del centro escolar, así como el dinamizador de su orientación hacia la total calidad educativa.

Cada centro docente debe ajustar sus programaciones y metodologías a las características del alumnado y del entorno, rentabilizando los recursos puestos a su disposición. De tal forma que, la elaboración del contenido del Proyecto Educativo incluye aspectos como la adaptación y concreción de los contenidos curriculares, la planificación, la programación de las actividades docentes, el plan de actividades complementarias y de formación, la contextualización, la misión institucional, la estructura organizativa, los principios metodológicos y la formación de personal, los valores, los objetivos y las prioridades de actuación, la forma de atención a la diversidad del alumnado, la acción tutorial y el plan de convivencia, además de tener

³⁷ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

³⁸ GENTO PALACIOS, S. "Autonomía del Centro educativo, impulsor de la Calidad Institucional". *Acción pedagógica. Dossier Calidad de la Educación*. Vol. 8 (1999), núm. 2, pp. 30-45.

en cuenta las características del entorno social y cultural del centro escolar. Dicho Proyecto Educativo debe ser adecuado y adaptado a la Comunidad a la que sirve, para que ésta perciba el centro escolar como propio y no como elemento ajeno a sus expectativas razonables.³⁹

Por su parte, la concreción didáctico curricular se llevará a cabo en el *Proyecto Curricular del Centro*, que concreta y completa, en el segundo nivel de concreción, el currículo para cada etapa educativa y, constituye un instrumento de planificación de la acción educativa a desarrollar por la institución escolar, conectado con el Proyecto Educativo del Centro y para atender mejor a los alumnos que a ella acuden. Ahora bien, tal Proyecto Curricular ha de respetar, además, la oferta básica que se propone desde el poder público y la Autoridad administrativa en el correspondiente territorio.

Pero, ¿Por qué dar a todos los niños el mismo currículo si son diferentes? ¿Por qué ofrecer distinto currículo a distintos niños? ¿Quién y como establece la diferencia entre el alumnado?

El diseño curricular del centro docente ha de constituir una propuesta fundamentada, acomodada a la situación y circunstancias en las que ha de desarrollarse, cuyo contenido incluye los siguientes elementos: la distribución de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación por áreas, la secuenciación de los contenidos, las pautas de evaluación y los criterios generales sobre metodología, el agrupamiento de alumnos, la organización espacial y temporal de las actividades y la relación de libros de texto utilizados en el desarrollo de las enseñanzas. Es decir, incluye la fundamentación del diseño (las bases ideológicas, la acomodación al contexto y la fundamentación psicopedagógica), la descripción de la propuesta educativa (donde se incluye la referencia a la misión institucional, las finalidades educativas, los objetivos académico-culturales y de formación y los contenidos a abordar), las estrategias de desarrollo (entre las que figuran las de carácter metodológico, el empleo de recursos y el sistema de evaluación), y la previsión de evaluación del propio currículo.

Asimismo, para adaptar el currículo a las características del alumnado y para que el mismo ofrezca igualdad de oportunidades a un alumnado que se caracteriza por su diversidad, y permita a todos los alumnos la continuidad de estudios posteriores, es necesario favorecer la concurrencia de varios factores, entre los que cabe destacar

³⁹ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

la formación inicial y permanente del profesorado, la disposición de materiales didácticos innovadores y, sobre todo, la implicación del profesorado y su trabajo como equipo docente comprometido con la Comunidad educativa y social.

Skilbeck⁴⁰ define el desarrollo curricular como "la planificación, diseño, implementación y evaluación de un programa de aprendizaje para los alumnos por la institución educativa de la que estos alumnos forman parte". Y Bolívar Botía⁴¹ lo define como una

propuesta de ideas interrelacionadas sobre cómo diseñar, planificar y organizar la enseñanza y el aprendizaje por parte del centro; por lo que el desarrollo curricular es interno y orgánico a la institución, no una imposición externa; lo que no impide que la escuela pueda formar parte de una red más amplia con otros centros escolares, como parte de una administración educativa local o nacional, porque el "currículum no debe ser concebido parroquialmente". Estas decisiones curriculares deben ser compartidas/consensuadas entre los profesores, e implicar a los alumnos en el conjunto de experiencias que se van a llevar a cabo.

La autonomía no se juega sólo en el diseño, sino en el modo de gestionar el desarrollo curricular, lo que exige hacer cambios estructurales (organizativos y laborales) que permitan un nuevo ejercicio de la profesionalidad docente. De forma que, si no se producen dichos cambios, se va exigiendo la misma estructura curricular y se va cerrando en su diseño. Bolívar Botía considera que si un currículo abierto implica que los profesores pueden -autónoma e individualmente- adaptar el currículum oficial a su contexto y aula, esa libertad no es decretable sino intrínseca a la profesión docente; y si se interpreta como un nuevo modo de trabajar por parte de los equipos docentes y ámbitos sobre los que decidir, entonces es necesario articular nuevos espacios temporales y laborales, campos de decisión y dinámicas de apoyo coherentes⁴². Y sostiene, dicho autor, que los currículos que se implanten desde la política educativa no llegarán a formar parte viva de los centros docentes ni a promover una mejora, sino que es el profesorado quien debe asumir el papel de agente de desarrollo curricular y producirse un desarrollo organizativo interno de los centros escolares.

⁴⁰ SKILBECK, M. *The school and curriculum decisions*. En *Understanding School Management*. Milton Keynes: Open University Press, 1987, p. 180.

⁴¹ BOLIVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 368.

⁴² BOLIVAR BOTÍA, A. "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, pp. 99-102.

Es decir, en el marco de la autonomía escolar se debe pasar del currículo estandarizado prescrito externamente, a destacar el papel de los agentes educativos en la creación del conocimiento curricular y construcción del cambio.

Y para el desarrollo del currículo debe partirse de los logros y las necesidades del centro fruto del autodiagnóstico de la situación de la escuela y decidir colegiadamente qué conviene enseñar y cómo y qué hay que corregir, por lo tanto, el cambio curricular no es fruto de reformas estructurales ni un asunto individual ni un supuesto puntual, sino que es "el resultado de un largo proceso en que el conjunto de sus miembros se van implicando en dinámicas de trabajo que capacitan al centro para autorenovarse y, cuando logran institucionalizarse, llegan a formar parte de la cultura organizativa del centro"⁴³. El centro escolar tiene la información necesaria para decidir las acciones educativas adecuadas, información no disponible a nivel regional o estatal.

Es decir, la reconstrucción del currículo por los equipos docentes implica rediseñar la estructura organizativa y la capacitación del profesorado, a partir de una revisión crítica de la realidad educativa y apostando por nuevos valores de colaboración, colegialidad, coordinación, consenso y compromiso, basados en nuevos patrones de relaciones entre profesores, toma de decisiones compartidas e incremento de la participación de los padres y la Comunidad social, propicios para un desarrollo curricular alternativo. En suma, el desarrollo curricular exige compromiso, colaboración e implicación de los docentes, frente a una organización burocrática. La autonomía curricular implica situar al profesor como agente de desarrollo curricular.

El desarrollo curricular se convierte, así, en un contexto adecuado para el desarrollo institucional del centro y profesional de los docentes, que significa, en última instancia, mejorar la escuela mediante la creación de espacios temporales y laborales y dinámicas de apoyo que posibilitan la autonomía curricular y organizativa del centro escolar.

Como señala un estudio apoyado por la OCDE⁴⁴

Una mayor autonomía para los profesionales a nivel escolar se relaciona con un mejor desempeño de los estudiantes. [...] Las escuelas que participan más en la toma de decisiones curricular demuestran un desempeño más alto de los estudiantes. En los

⁴³ BOLIVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 370.

⁴⁴ STOLL, L. y TEMPERLEY, J. *Mejorar el liderazgo escolar: Herramientas de trabajo*. Paris-México: OCDE, 2009, p. 14. <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/9/43913363.pdf>>

ambientes donde los líderes escolares apenas pueden influir en la oferta y el contenido de los cursos, deben seguirse pasos para fortalecer las responsabilidades de los líderes escolares de modo que puedan gestionar y adaptar el currículum a las necesidades locales, asegurar la congruencia y ajustar su oferta a las metas de aprendizaje de la escuela.

1.2.2. Autonomía de gestión del personal

Esta autonomía, también denominada de tipo administrativo, puede considerarse como la capacidad legal u operativa de los centros escolares para contratar servicios y personas, para establecer conciertos y convenios, y para intervenir en los procesos de adscripción de personas al equipo de profesionales del centro escolar. Así entendida la autonomía en la gestión se asocia a la mejora de la organización y del funcionamiento general del centro docente, a la optimización de los recursos y al logro de una mejora en los resultados.⁴⁵

La autonomía en la gestión de recursos humanos, tanto del personal docente como del personal no docente -personal de administración y servicios-, hace referencia a la facultad que se otorga a la Dirección de los centros escolares de contratar, sancionar, distribuir cargos y sobre retribuciones parciales; lo que permite a los equipos docentes liderar proyectos adaptados al contexto educativo y social del alumnado.

⁴⁶Es necesario que los equipos directivos y los Consejos escolares de los centros docentes puedan intervenir en la gestión, coordinación, organización y distribución del personal docente para poder desarrollar sus propios proyectos. Por el contrario, cuando los directores no pueden intervenir en la gestión del personal se ve impedida gravemente la capacidad de desarrollar dichos proyectos, pues los centros escolares deben disponer de mayor capacidad y autonomía en este ámbito, para que los equipos directivos puedan intervenir en la elección del profesorado que accede al centro docente, decidir acerca del perfil de una parte de los recursos personales así como intervenir en la identificación y definición de las necesidades de contratación del centro escolar que exige el Proyecto Educativo. Hace referencia a la posibilidad de contratación directa por parte de los directores de ciertos perfiles profesionales docentes y no docentes.

⁴⁵ XX ENCUESTO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUESTO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

⁴⁶ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

Igualmente, dentro de la gestión del personal, el equipo directivo ha de asumir un papel en relación a la formación del profesorado que se precise para llevar a cabo determinados proyectos de innovación pedagógica o curricular, sin que se trate de un asunto individual, sino como tarea colectiva del centro, pues, tener un profesorado competente, que es la base de una enseñanza de calidad, depende más de cómo estén organizadas las propias escuelas que de los Ministerios o Consejerías de educación.

En definitiva, un director con capacidad de liderazgo tiene que tener competencia en la gestión del personal. Los factores de primer orden en la mejora de la educación son una mayor autonomía de las escuelas, como factor relevante de mejora de la calidad educativa, y un liderazgo pedagógico fuerte. Ahora bien, cierto es, que este ámbito de autonomía puede dar origen a conflictos no solo educativos sino también laborales.

1.2.3. Liderazgo escolar. Liderazgo pedagógico

La evidencia empírica y los resultados de los estudios realizados en los países de la OCDE demuestran que el liderazgo escolar es una variable clave para el éxito escolar, y que también puede contribuir a una mayor equidad y a una mejor distribución de los recursos.

Según el Informe de la OCDE, *Mejorar el liderazgo escolar*⁴⁷, la función directiva desempeña un papel decisivo en la mejora de los resultados escolares, de manera que un liderazgo escolar eficaz es indispensable para aumentar la eficiencia y la equidad de la educación. El liderazgo en la función directiva es un elemento clave en el planteamiento y en el desarrollo de cualquier propuesta de autonomía en los centros educativos. El liderazgo resulta fundamental para favorecer la eficacia del trabajo de los profesores, para promover la innovación y hacer avanzar los proyectos del centro escolar, así como para integrar la actividad de la Comunidad educativa en su conjunto y orientarla, de un modo coherente, hacia los objetivos de mejora.

No cabe propugnar una autonomía en los centros educativos sin atender debidamente al liderazgo de la Dirección escolar, como equipos directivos competentes, capaces de gestionar con garantías dicha autonomía y de comprometer a sus centros de un modo efectivo hacia la mejora escolar. Debe tratarse de un liderazgo pedagógico fuerte, que impulse y anime a la Comunidad escolar a lograr los objetivos compartidos.

⁴⁷ PONT, B.; NUSCHE, D. y MOORMAN, H. *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica*. París: OCDE, 2009.

El liderazgo, ejercido por el equipo que dirige el proyecto del centro escolar, sin que sea exclusivo de la figura del director, se considera fundamental para una autonomía eficaz. Su principal función se sitúa en la gestión y promoción de una buena educación para todos en relación con los procesos educativos, las estructuras del centro, la capacidad de negociación en la Comunidad educativa y social y el desarrollo personal y profesional de la Comunidad. La posición más generalizada sostiene que la Dirección sea considerada una especialización sin crear por ello un cuerpo docente específico.⁴⁸

Un mayor grado de autonomía escolar supone una mayor responsabilidad y capacidad de liderazgo para los directores. "La tendencia a conceder una mayor autonomía a las escuelas supone que se pueda exigir a sus administradores la ejecución de tareas de gestión más complejas"⁴⁹. No es casual que los países con mayor grado de autonomía escolar sean los que tienen directores con mayor capacidad de liderazgo.

⁵⁰Si los profesores son un factor clave para la mejora, los directores han de crear el clima adecuado para que los docentes sean mejores. Sin un liderazgo pedagógico fuerte no cabe autonomía operativa y real del centro educativo, como entiende la propia OCDE. Los equipos directivos deben ejercer un papel de liderazgo centrado en la mejora del aprendizaje de todos los estudiantes, que de acuerdo con todas las tendencias internacionales, es el liderazgo para el aprendizaje, es decir, vincular el liderazgo con el aprendizaje del alumnado.

Si los centros educativos deben garantizar a todos los alumnos las competencias básicas que les posibiliten el ejercicio de la ciudadanía activa e integración en el mundo social y laboral sin riesgo de exclusión, la Dirección de la escuela está para hacerlo posible, centrando sus esfuerzos en dicha meta y tomando como núcleo de su acción la calidad de la enseñanza ofrecida y los resultados de aprendizaje alcanzados por los alumnos.

La efectividad de un profesor en la clase está en función de sus capacidades y compromiso, así como de las características del contexto en que trabaja y del entorno externo (social y político), pero la creación de un ambiente, motivaciones y unas condiciones que favorezcan, a su vez, un buen trabajo en cada clase es algo

⁴⁸ COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA. *Autonomía y evaluación de los centros docentes*. Madrid: Colectivo Lorenzo Luzuriaga, febrero 2012.

⁴⁹ UNESCO. *Educación para todos*. París: Ediciones UNESCO, 2004.

⁵⁰ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

que depende del liderazgo del director, aunque no sea el protagonista directo. Le corresponde al director llevar a cabo la integración de las iniciativas y la coordinación del trabajo de los componentes del sector docente y de la Comunidad educativa del centro, según sostiene el citado estudio de la OCDE del 2008 sobre el liderazgo pedagógico en los centros educativos, ligado a la autonomía del centro y a su Proyecto Educativo.

Si bien los factores externos son condicionantes, no son determinantes de lo que la escuela puede hacer. Investigaciones⁵¹ realizadas en esta materia han concluido, en primer lugar, que de todos los factores internos de la escuela, después de la labor del profesorado en el aula, el liderazgo es el segundo factor que contribuye a lo que aprenden los alumnos en la escuela, explicando alrededor de un 25% de todos los efectos escolares. En segundo lugar, que los líderes generalmente contribuyen al aprendizaje de los alumnos indirectamente, a través de su influencia sobre otras personas o características de su organización y que su éxito depende mucho de sus decisiones sobre a qué partes de la escuela dedicar tiempo y atención. En tercer lugar, que existen cuatro conjuntos de acciones que pueden ser considerados como las bases de un liderazgo con éxito, que es aquel que gestiona y promueve una buena educación para todos: formar a la gente, marcar directrices, gestionar el programa de instrucción y rediseñar la organización. Y en último lugar, concluyen que todo liderazgo con éxito depende de los contextos específicos en que se encuentran, pero los efectos del liderazgo normalmente son mayores donde más se necesitan, como en las escuelas con circunstancias más difíciles.

Debe determinarse cuáles son las prácticas de la Dirección escolar que crean un contexto para un mejor trabajo del profesorado y, conjuntamente, de todo el centro escolar, influyendo positivamente en la mejora del aprendizaje del alumnado. El efecto-director es, normalmente, un efecto indirecto, no trabaja en las aulas, pero puede contribuir a construir las condiciones y el contexto para que se trabaje bien en ellas. La investigación demuestra que hay una relación sustancial entre el liderazgo y los logros académicos de los alumnos.⁵²

⁵¹ LEITHWOOD, K.; DAY, C.; SAMMONS, O.; HARRIS, A. y HOPKINS, D. *Successful School Leadership: What It Is and How It Influences Pupil Learning*. London: DfES, Research Report 800, 2006. <<http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR800.pdf>>

⁵² ROBINSON, V.; HOHEPA, M. y LLOYD, C. *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why: Best evidence synthesis iteration (BES)*. New Zealand: Minis, 2009.

Según la OCDE⁵³, existen cuatro tipos de actuaciones que pueden mejorar la práctica del liderazgo escolar, cuáles son, la de redefinir las responsabilidades del liderazgo escolar para orientarlas en la mejora de los resultados del aprendizaje; la de distribuir las responsabilidades del liderazgo entre distintas personas y estructuras organizativas; la de desarrollar habilidades para un liderazgo escolar eficaz, fomentando la formación inicial y continua; y la de hacer de la Dirección escolar una profesión atractiva, con una remuneración y un apoyo institucional adecuados.

Es posible considerar tres tipos de liderazgo: el liderazgo administrativo, el liderazgo pedagógico y el liderazgo integrador⁵⁴. El *liderazgo administrativo* hace referencia a la eficacia en la resolución de los diferentes procedimientos administrativos. Se basa en los siguientes principios: impulsar la aplicación y cumplimiento de las normas por parte de todo el profesorado, buscar y adoptar las medidas más adecuadas en cuanto a la elaboración de horarios y la planificación de las clases; y propiciar un clima de entendimiento con la Comunidad educativa, consiguiendo un buen clima de disciplina y trabajo en el centro escolar.

El *liderazgo pedagógico* se refiere a la capacidad para transmitir las instrucciones y los enfoques de la enseñanza. Se basa en los siguientes principios: potenciar la elaboración de objetivos educativos y el desarrollo del currículo en el centro; favorecer que la formación del profesorado y su actividad educativa estén orientadas en base a dichos objetivos; colaborar con el profesorado en el proceso de enseñanza, para mejorar su práctica docente; apoyar a los profesores cuando se enfrentan a dificultades en el aula; favorecer y potenciar las experiencias y prácticas de innovación pedagógica que favorezcan la consecución de los objetivos pedagógicos del centro; articular una visión educativa, esto es, un Proyecto Educativo que comprometa a profesores, padres y al alumnado en el desarrollo de la misión educativa; y propiciar el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en todos los procesos de gestión. Los países con mayores niveles de autonomía y mejores resultados educativos se inclinan por impulsar un modelo directivo basado en el liderazgo educativo.

⁵³ PONT, B.; NUSCHE, D. y MOORMAN, H. *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica*. París: OCDE, 2009.

⁵⁴ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

El *liderazgo integrador* consiste en la habilidad para aunar los dos tipos de liderazgo anteriores. Se basa en los siguientes principios: lograr el reconocimiento, por parte de los profesores, de su papel como responsable del buen funcionamiento del centro, en favor de la consecución de una calidad y eficacia en la labor docente; trasladar a las familias y al resto de la Comunidad educativa iniciativas y nuevas ideas para favorecer su participación y fomentar su implicación; impulsar un propósito común, liderar los procesos de cambio, fomentar el trabajo cooperativo, adaptar las estructuras a las necesidades de la escuela y colaborar con otras organizaciones, desarrollando estrategias cooperativas para la toma de decisiones; movilizar los recursos emocionales del propio equipo directivo y de la Comunidad educativa del centro, generando ilusión y potenciando la autoestima y la motivación personales y colectivas, todos ellos, aspectos clave para el buen clima escolar y el desarrollo eficaz de la labor educativa.

Sobre el impacto del liderazgo en los resultados de los alumnos, una amplia investigación, en la que han participado algunos de los mejores investigadores en educación⁵⁵, concluye, en primer lugar, que los directores escolares son percibidos como la principal fuente de liderazgo por parte del personal, la Administración y las familias. Sus valores educativos, de inteligencia estratégica y las prácticas de liderazgo conforman los procesos en el centro y en el aula, dando lugar a mejores resultados de los alumnos. En segundo lugar, hay una relación positiva entre el aumento de la distribución de roles y responsabilidades de liderazgo y la continua mejora de los resultados de los alumnos. Una transformación sostenible del centro escolar es el resultado de un liderazgo eficaz. Los líderes con éxito suelen compartir el mismo repertorio de los valores básicos de liderazgo, cualidades y prácticas.

El liderazgo, que se encuentra ligado a la autonomía del centro escolar y a su Proyecto Educativo, no ha de ser exclusivo de la figura del director sino de un equipo directivo que lidere el proyecto del centro escolar. La Dirección así entendida debe ser considerada una especialización, no un cuerpo docente específico y deberá conllevar necesariamente una revisión del sistema de selección y formación de los directores.

La progresiva descentralización ha ido otorgando mayor autonomía a los directores y a los equipos directivos, exigiendo a éstos unas capacidades distintas de las requeridas hasta el momento en un marco muy diferente, y se les pide resultados,

⁵⁵ DAY, C.; SAMMONS, P.; HOPKINS, D. et al. *Impact of School Leadership on Pupil Outcomes Final Report*. University of Nottingham y The National College for School Leadership, 2009. <<http://publications.dcsf.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-RR108.pdf>>

favoreciendo, a la vez, la aparición de una nueva cultura de evaluación. Paralelamente, las nuevas tecnologías y la diversidad del alumnado, fruto de una profunda transformación social, obligan a los directores y a los profesores a adoptar otros métodos de aprendizaje y enseñanza y a practicar una atención al alumno basada en nuevos métodos de trabajo.^{56 57}

Desde esta perspectiva, la Dirección escolar está experimentando una transformación hacia un nuevo concepto de liderazgo escolar centrado en los resultados escolares. Por lo tanto, para ejercer responsablemente la autonomía y obtener los resultados positivos pretendidos, ésta debe ir indisolublemente ligada a un nuevo modelo de Dirección de centros acorde con su complejidad actual, ligada a una fuerte formación de cuadros directivos y, sobre todo, ligada también a mecanismos de evaluación y control.

Un desarrollo del informe de la OCDE⁵⁸ señala que

Los líderes escolares sólo pueden influir en los resultados de los estudiantes si cuentan con autonomía suficiente para tomar decisiones importantes acerca del currículum y la selección y formación de maestros; además, sus principales áreas de responsabilidad deberán concentrarse en mejorar el aprendizaje de los alumnos. Los países optan cada vez más por la toma de decisiones descentralizada y por equilibrar ésta con una mayor centralización de los regímenes de rendición de cuentas, como las pruebas estandarizadas.

1.2.4. Autonomía para la mejora profesional

Desde un punto de vista pedagógico, el proceso educativo requiere de una aproximación, acercamiento y adaptación personalizada en cada alumno, pero, para alcanzar su éxito y operatividad, el docente debe contar con una mayor capacidad de desarrollar de manera autónoma iniciativas, programas y adaptaciones que ajusten el proceso de enseñanza-aprendizaje a sus destinatarios. En este contexto, las regulaciones genéricas aplicables a todos los alumnos difícilmente encontrarán acomodo en algunos casos. En este sentido, el docente requiere de unos mayores márgenes de autonomía, que irán acompañados de un incremento de su responsabilidad.

⁵⁶ PONT, B.; NUSCHE, D. y MOORMAN, H. *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica*. París: OCDE, 2009.

⁵⁷ PONT, B.; NUSCHE, D. y HOPKINS, D. *Mejorar el liderazgo escolar. Casos prácticos sobre el liderazgo del sistema*. OCDE, 2008. Vol. 2. <<http://www.oecd.org/edu/schoolleadership>>

⁵⁸ STOLL, L. y TEMPERLEY, J. *Mejorar el liderazgo escolar: Herramientas de trabajo*. Paris-México: OCDE, 2009, p. 13. <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/9/43913363.pdf>>

⁵⁹El profesor que actúa en un centro escolar ha de considerarse miembro de un equipo, con el que se responsabiliza llevar a cabo un Proyecto Educativo y Didáctico compartido, de forma que, cada uno de los profesores ha de contribuir en la definición del enfoque y del Proyecto Educativo del centro y debe, además, actuar de modo solidario con otros profesores en la aplicación de los principios que hayan sido colaborativamente definidos, para hacer efectivo dicho enfoque y el Proyecto Educativo.

A la vez, el profesor debe gozar de un margen de libertad que le permita promover la formación de sus propios alumnos, pues la obtención de excelentes resultados por parte de estos últimos se traducirá en un elemento determinante de su satisfacción⁶⁰. Así, el profesor, a título individual, debe tener un margen de libertad o autonomía en la determinación de los contenidos culturales o científicos que ofrezca a sus propios alumnos o en su propia materia, en la utilización de su propia metodología didáctico-educativa (que es el ámbito más genuino de la actuación profesional individual), el profesor también puede necesitar de un margen de libertad en la provisión de recursos que precise y se le debe otorgar asimismo la posibilidad para decidir o, al menos, intervenir en la decisión de los libros de texto o materiales didácticos que va a utilizar con sus alumnos, todo ello para el logro del principio de autonomía.

Asimismo, cabe plantear, dentro de la autonomía de este sector profesional, la participación en actividades formativas en ejercicio y el acceso a recursos o materiales que pueda utilizar para su propia actualización científico-pedagógica y para su formación permanente, lo que requerirá, además de una buena formación inicial del profesorado, acciones de formación en ejercicio de este sector intensas y correctamente orientadas. No se pueden tener buenas escuelas si no se capacitan a los profesores para que jueguen el papel central que les corresponde en el desarrollo de los centros y para que puedan arbitrar soluciones a los variados problemas que tienen las escuelas.⁶¹

Así pues, el profesor se erige como el punto de apoyo fundamental en el que debe basarse la autonomía del centro escolar. Y para que éste sea realmente operativo es preciso preparar cultural y profesionalmente al docente, para que enfoque su trabajo dentro de una acción colaborativa con los otros profesores y con los otros sectores y

⁵⁹ GENTO PALACIOS, S. "Autonomía del Centro educativo, impulsor de la Calidad Institucional". *Acción pedagógica. Dossier Calidad de la Educación*. Vol. 8 (1999), núm. 2, pp. 30-45.

⁶⁰ DARLING-HAMMNOOD, L. *The right to learn*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997, p. 151.

⁶¹ ZEICHNER, K. "Contradictions and tensions in the professionalization of teaching and the democratization of schools". *Teacher College Record*. Vol. 4 (1991), núm. 43, pp. 296-306.

agentes implicados, y para que asuma inteligentemente el papel de dinamizador principal de la autonomía de los centros docentes, que los nuevos tiempos le atribuyen.

La autonomía institucional debe reflejarse en la conveniente descentralización de responsabilidades, basada en la confianza en los distintos miembros y en su capacitación y en la constitución de equipos docentes identificados con un determinado Proyecto Educativo compartido, en el que cada uno de los profesores participa en su definición y se responsabiliza de su efectiva operatividad. Pero, para que dicha participación pueda ser real y factible, los agentes educativos responsables deben disponer de la capacidad de decisión propia necesaria, lo que exige, también, autonomía en el ejercicio de la responsabilidad.

En este contexto, el profesorado debe ir introduciendo, por tanto, un cambio progresivo en el modo de entender y de realizar su actividad, en lo que constituye el ejercicio de su profesión. Debe asumir progresivamente que le incumbe un reto explícitamente más amplio y complejo del que hasta ahora venía siendo entendido como el correspondiente a su profesión. Y que esto afecta, no sólo a su actividad, formación y preparación continua en su especialidad individual, sino también al modo de ejercerla. Es decir, afecta a su funcionamiento como grupo y equipo educativo-docente de profesionales y a los problemas que como tales deben responder (dentro de un proceso continuado de "fed-back", de retroalimentación, entre las propuestas docentes que como tales profesionales elaboren, planifiquen, programen y ofrezcan e impartan al entorno social al que presten sus servicios y los resultados evaluados). "Supone que el profesorado debe abordar explícitamente más dimensiones de su acción e intervención educativas (...) a través de su implicación y participación en la elaboración y diseño del "P. E. de C."⁶²

Propugnar una autonomía de los centros y trabajo conjunto de los equipos docentes, materializado en los Proyectos Educativos, exige -de acuerdo con el conocimiento y las experiencias disponibles- rediseñar los contextos laborales de trabajo para posibilitarlo, articular nuevos espacios sociales, organizativos, laborales y campos de decisión; así como dinámicas de apoyo coherentes, que posibiliten un nuevo ejercicio de la profesionalidad docente. Sin estos supuestos, la llamada a que cada

⁶² OROZ TORRES, A. M. "La autonomía desde un centro público: problemática, posibilidades y límites". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, pp. 182-183.

centro tenga su propia identidad educativa puede quedar en una retórica y burocracia.⁶³

1.2.5. Autonomía organizativa

Se refiere a la autonomía del centro escolar para adecuar su estructura a las necesidades y características del alumnado al que sirve y de su entorno, en relación a la distribución de materias y tiempos (organización del tiempo y del espacio escolar), a la agrupación flexible del alumnado y a la distribución de tareas del profesorado, en torno a los proyectos y al modelo del centro escolar. Para alcanzar una mejora de la calidad de la educación debe tratarse de una organización flexible que respete el marco legal y sometida al control de la Inspección educativa.

"Organizar es dirigir los esfuerzos de todas las personas que constituyen un equipo de trabajo hacia la consecución de los objetivos y metas definidos en la misión y visión y concretados en la planificación del centro", define Cabada⁶⁴, el cual añade que

Supone, por consiguiente, proponer formas y métodos de trabajo; facilitar todo tipo de recursos -sobre todo funcionales-; crear y animar estructuras de funcionamiento que -como una trama- proporcionan al equipo cohesión, estabilidad y satisfacción personal, y, finalmente, supervisar todo el funcionamiento. Organización significa también ordenar el funcionamiento de las estructuras y sus responsables facilitando recursos con los que obtener los resultados esperados.

Distingue Cabada dos tipos de organización en los centros educativos. La *organización formal*, emanada de la Administración pública y educativa, la cual es un elemento fundamental en la organización de los centros y consiste en disposiciones legales que configuran los principios y los planteamientos organizativos, proporcionando uniformidad a la administración y al funcionamiento de los centros escolares. Y la *organización no formal o informal*, relativa a aquellos otros elementos y situaciones que matizan, condicionan e influyen positiva o negativamente en el funcionamiento de los centros escolares, los cuales vienen dados por el contexto de cada centro escolar, por su cultura e historia y por sus relaciones. La organización no formal puede aportar dinamismo a la organización y, por tanto, ser positiva.

⁶³ BOLIVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 366.

⁶⁴ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 197-198.

⁶⁵Dicha autonomía determina, pues, el modo propio en que el centro docente define su organización de la planificación, en atención a la misión del centro definida en su Proyecto Educativo. La misión básica de las instituciones educativas gira en torno a la consecución de niveles supremos de calidad, tanto en el producto educativo como en los restantes indicadores de calidad; y esta misión para la calidad requiere un planteamiento claro para su efectividad, ha de ser asumido por todos los sectores que concurren en la Comunidad educativa y se debe contar con la participación de todos los sectores implicados.

En este sentido, la misión debe consistir en una aspiración con posibilidades de ser lograda o, al menos, de representar una tendencia hacia la que es posible avanzar y sobre la cual es posible ir logrando progresivamente, y para ello, hay que contar con una estructura propiciadora, con un funcionamiento institucional que potencie un clima para la calidad y los aspectos de planificación deben ser acordes con la propia misión del centro.

La autonomía organizativa de los centros escolares se concreta en *Proyectos de organización y funcionamiento*, los cuales constituyen documentos que contemplan la puesta en práctica de las líneas generales y específicas de actuación a corto plazo durante el curso escolar, la información sobre el funcionamiento interno del centro y los aspectos organizativos concretos, la normativa vigente relacionada con la organización y el gobierno del centro y regula el desarrollo del conjunto de las actividades educativas, con el fin de garantizar tanto la aplicación como el desarrollo del Proyecto Educativo. También recoge ámbitos relevantes para el funcionamiento del centro docente como la justificación y definición de las propias normas, participación, gobierno y gestión democrática del centro, normas de convivencia, información y comunicación, organización y gestión de los recursos materiales y didácticos y relaciones con el entorno, de acuerdo con las peculiaridades del centro educativo y sus necesidades.

Desde esta perspectiva, la autonomía escolar lleva aparejada una concepción organizativa asentada en modelos flexibles y dinámicos, dado que una escuela autónoma, por su propia definición, está en constante adaptación y readaptación a las exigencias de una gestión participativa y de una atención detenida a la diversidad, lo que hace que sea imprescindible el contar con modelos organizativos

⁶⁵ GENTO PALACIOS, S. "Autonomía del Centro educativo, impulsor de la Calidad Institucional". *Acción pedagógica. Dossier Calidad de la Educación*. Vol. 8 (1999), núm. 2, pp. 30-45.

flexibles que permitan dar una respuesta eficaz a los cambios adaptativos en cualquier momento.

Dicha autonomía debe entenderse, pues, como la transferencia de las Administraciones educativas a favor de los centros escolares de la responsabilidad en la prestación de una educación de calidad, de tal forma que, los centros escolares, para poder llevar a cabo tal responsabilidad, establecerán su propio modelo organizativo que mejor se adapte a su Proyecto Educativo y a su entorno.⁶⁶

1.2.6. Autonomía económica

La autonomía económica permite a los centros escolares gestionar los recursos financieros aportados por la Administración educativa para los gastos ordinarios, y asimismo permite que cada centro pueda obtener otros recursos complementarios.

La OCDE se muestra muy a favor de los argumentos de la eficiencia de la autonomía económica. Hace referencia a la capacidad de los centros educativos de administrar libremente, dentro del marco legal, los recursos económicos en relación con los objetivos previstos, y la elaboración, ejecución y evaluación de un presupuesto propio.

Por un lado está la dotación económica asignada y suministrada al centro escolar para su funcionamiento, adquisición de material, recursos y documentación didáctica y actividades educativas (extraescolares, etc.), donde el ejercicio de la autonomía tiene un papel fundamental. Pues, si no hay dotación económica correspondiente y proporcionada o se reduce la asignación de recursos y la dotación presupuestaria, las proclamaciones y pronunciamientos legales de la autonomía institucional quedarán en una "muy moderna y progresista teorización en el planteamiento de la educación y de los principios que la inspiran (que quizás tranquilice alguna conciencia...), pero seguirá dejando las cosas como están"⁶⁷. Está claro que, en última instancia, todas las materializaciones de la autonomía de los centros educativos se traducen en dotación y disposición sobre un presupuesto.

Y por otro lado está la autonomía con respecto a la forma de administrar y aplicar los recursos, a qué dedicarlo y destinarlo, en base a qué criterios, en función y al servicio de qué prioridades educativas y cómo hacerlo. Hace referencia a la

⁶⁶ CONSEJO ESCOLAR DE ANDALUCÍA. *Décimos Encuentros de Consejos Escolares Autónomos y del Estado*. Granada: Junta de Andalucía, 1999, p. 3.

⁶⁷ OROZ TORRES, A. M. "La autonomía desde un centro público: problemática, posibilidades y límites". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 189.

autonomía de los centros docentes para gestionar los recursos económicos, a partir de unas asignaciones y unos criterios establecidos por la Administración y con un control socio-administrativo interno y un control externo.

Desde esta perspectiva, los márgenes y los límites del centro escolar a la hora de disponer y gestionar la asignación de los recursos económicos en función de sus necesidades de funcionamiento y uso de instalaciones y de sus prioridades, intereses y necesidades educativas, son indicadores fundamentales de su autonomía en el ámbito de la gestión económica.

⁶⁸ Asimismo, la autonomía económica de los centros escolares debe subordinarse, en primer lugar, al principio de la defensa de la igualdad de oportunidades, facilitando los fondos económicos necesarios a los alumnos y a las poblaciones escolares de niveles socio económicos más modestos, para que puedan acceder en igualdad de condiciones, que otros grupos que cuentan con situaciones más favorables, a los bienes de la educación, y para que puedan obtener los máximos resultados educativos posibles acordes con su propia capacidad intelectual y su esfuerzo. Para el mantenimiento de este principio puede ser necesario establecer mecanismos compensatorios, que potencien el acceso a esa igualdad de quienes están más alejados de los estándares de bienestar social.

De todos modos, parece obvio que el dinero disponible en un centro escolar y la gestión que se realice de tal dinero afecta en alguna medida a la igualdad de oportunidades de sus alumnos.⁶⁹

En segundo lugar, la autonomía económica debe subordinarse al principio del respeto a la libertad, así como, debe respetar los principios democráticos de convivencia, que han de promoverse también desde las instituciones escolares y sin que se puedan esgrimir razones de carácter económico para atentar contra dichos principios.

Finalmente, el derecho a la educación de todos los seres humanos debe salvaguardarse por encima de consideraciones de carácter económico y para garantizar este derecho fundamental se ha establecido la obligatoriedad y gratuidad para todas las personas de recibir, al menos, la educación básica necesaria para un

⁶⁸ GENTO PALACIOS, S. "Autonomía del Centro educativo, impulsor de la Calidad Institucional". *Acción pedagógica. Dossier Calidad de la Educación*. Vol. 8 (1999), núm. 2, pp. 30-45.

⁶⁹ BURRU, P.; BRIMLEY, V.; GARFIELD, R. *Financing education in a climate of change*. Boston: Simon and Schuster, 1996, p. 121.

desarrollo suficiente en una sociedad desarrollada. La autonomía económica de los centros educativos ha de salvaguardar, en todo caso, tal principio fundamental.

1.2.7. Autonomía de otros sectores

Para la plena operatividad del principio de autonomía procede su extensión a otros sectores que forman parte activa del centro educativo.

⁷⁰Cabe hacer mención, de forma expresa, a la autonomía de los *alumnos*. Pues, el reto del nuevo sistema educativo consiste en lograr que cada uno de los alumnos se sienta libre para realizar aquellas tareas o trabajos que responden a sus propios deseos, y en cuya realización actúa con la alegría de quien hace lo que le gusta y quiere. Según Gento Palacios⁷¹, de algún modo, esto implica el sentimiento de que las actuaciones que se lleven a cabo son aquellas que los propios autores han decidido realizar (sin perjuicio, en su caso, de la orientación o asesoramiento prestado, especialmente por el profesor).

En coherencia con esta aspiración a la autorrealización libre y acorde con sus propios deseos, los alumnos han de disponer de un grado de libertad para poder optar libremente (elección que es ejercida por los padres en nombre de estos últimos en las primeras etapas educativas), y el punto de partida para la materialización de esta autonomía de los alumnos habría que situarlo en la libertad de elección de centro escolar. En tal sentido, aunque puede observarse un crecimiento progresivo de esta posibilidad de elección de centro escolar, todavía no se ha conseguido una generalización de este ejercicio de libertad.

La transformación de sociedades en espacios más abiertos y libres reclama mayores dosis de libertad en los alumnos, como promotores de su propio desarrollo⁷². Hoy parece obvio que la excesiva uniformidad prepara poco para la vida social.⁷³

También debe hacerse referencia a la autonomía que corresponde al *personal no docente* del centro escolar, que puede ser altamente especializado y diversificado como ocurre en centros específicos de educación especial, en los que puede haber personal sanitario, cuidadores, trabajadores sociales, además de personal de servicio y otros. Pues bien, los colectivos e individuos que forman parte del personal

⁷⁰ GENTO PALACIOS, S. "Autonomía del Centro educativo, impulsor de la Calidad Institucional". *Acción pedagógica. Dossier Calidad de la Educación*. Vol. 8 (1999), núm. 2, pp. 30-45.

⁷¹ GENTO PALACIOS, S. *Implantación de la calidad total en instituciones educativas*. Madrid: Uned, 1998, pp. 87-88.

⁷² DARLING-HAMMNOOD, L. *The right to learn*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997, p. 151.

⁷³ MAÑU, J. M. *Equipos directivos para centros educativos de calidad*. Madrid: Rialp, 1999, p. 53.

no docente han de disponer de un cierto grado de autonomía en el desarrollo de su propia contribución profesional.

La colaboración entre sectores docentes y no docentes del centro escolar debe ser un principio, sin el cual la autonomía de los centros no alcanzaría todo su potencial.⁷⁴

Los *padres de los alumnos* también merecen una mención especial como miembros activos del centro escolar, en cuanto que forman parte de los órganos de decisión del mismo (por ejemplo, del Consejo Escolar), como primeros responsables de la educación de sus hijos y como co-autores en el impulso de su educación, por lo que deben intensificarse las relaciones escuela-familia, resultando necesaria la existencia de una interrelación y apoyo mutuo entre educadores y padres. Ahora bien, también los padres deben disponer de un margen de libertad para la realización de sus propias iniciativas, incluso contando con instalaciones y recursos del centro.

Son, también, miembros activos del centro *otros representantes* en los órganos de gestión del mismo (como los representantes municipales). Es obvio que, junto a su contribución en relación al proyecto común del centro, deben gozar de un margen de autonomía para poder responder a sus propósitos y hasta enfoques específicos.

La necesaria apertura de los centros educativos a la Comunidad de su entorno y a la sociedad en general, deriva de su compromiso de promover una educación para el progreso social y de la necesidad de que los centros educativos contribuyan al desarrollo colectivo. Esta interrelación de los centros educativos con *diversas instancias sociales*, que poseen interés en la educación, debe traducirse en un apoyo mutuo.

I.3. La participación

La consolidación de la autonomía de un centro educativo sólo puede hacerse desde el reforzamiento de la participación, entendida como la intervención de individuos o grupos de personas en la toma de decisiones que les afectan para la consecución de objetivos comunes, compartiendo para ello métodos de trabajo específicos.

La autonomía, adecuadamente gestionada, produce un mayor nivel de implicación y de responsabilidad por parte de las personas que integran la Comunidad educativa

⁷⁴ FERNÁNDEZ ENGUIA, M. "La corporación contra la comunidad". *Revista digital. Participación Educativa*. (2006), núm. 3, pp. 18-22. <<http://www.mepsyd.es/cescs/revista/n3-fernandez-enguita.pdf>>

en la toma de decisiones, y esta participación tiene su manifestación más clara en la elaboración consensuada del Proyecto Educativo y en el buen funcionamiento del Consejo Escolar del centro.⁷⁵

El centro educativo como entidad compleja, en atención a la finalidad educativa que persigue y a la responsabilidad que recae sobre ella, requiere intervención participativa, activa y responsable de los agentes, actores, sectores, implicados e interesados en cuantos cometidos lleva a cabo tal institución educativa.

Y, para que la autonomía de los centros escolares sea una autonomía real es necesaria la participación de la *Comunidad educativa* en el autogobierno de los centros escolares, mediante la distribución de competencias entre todas las instancias, estableciendo compromisos y confianza entre todos los sectores responsables que intervienen -Administración educativa, Inspección, equipo directivo, profesorado, personal de administración y servicios y familias y alumnos-.

⁷⁶En este sentido, *el profesor*, que abandona progresivamente su papel de simple transmisor de conocimientos para convertirse en un líder impulsor de la dinámica formativa de todos los alumnos, su participación se traduce en la intervención en la toma de decisiones y no sólo como el establecimiento de canales multidireccionales de comunicación y consulta. Y, además de formar parte del Consejo Escolar del centro y de intervenir en el claustro, ha de asumir la responsabilidad de liderar las iniciativas como promotor de la acción educativa en el centro, junto con las actuaciones docentes llevadas a cabo en el marco del aula. En el ejercicio de la responsabilidad compartida, los docentes también participan en los ámbitos de organización y gestión de los centros docentes, junto con el equipo directivo o mediante la actuación compartida en diversos órganos de coordinación docente.

Los padres, como responsables de la Comunidad en la que se sitúa el centro escolar, como representantes de los alumnos y como agentes activos de la promoción educativa deben participar en la organización y gestión del centro educativo a través de las asociaciones de padres; y a título individual pueden participar en la organización y en la Dirección del centro como miembros del Consejo Escolar, así como, presentar reclamaciones de defensa de los derechos de los alumnos y solicitar ayudas al estudio, entre otras actuaciones. Su intervención en

⁷⁵ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

⁷⁶ GENTO PALACIOS, S. "Autonomía del Centro educativo, impulsor de la Calidad Institucional". *Acción pedagógica. Dossier Calidad de la Educación*. Vol. 8 (1999), núm. 2, pp. 36-40.

el ámbito estrictamente pedagógico vendrá dado por las necesidades educativas de los alumnos.

Los alumnos, como agentes y protagonistas fundamentales de su propia formación, deben participar activamente en la organización y gestión del centro escolar donde se lleva a cabo el proceso formativo, para lograr que los alumnos asuman la iniciativa y el propósito de su propia formación. Su participación se reconoce en el ámbito del Consejo Escolar, en la Junta de Delegados, en las asociaciones de alumnos, o bien, en otras opciones como las cooperativas escolares.

Otras instancias que también pueden intervenir en la organización y gestión de los centros docentes, es el *personal no docente* y la representación de las *Corporaciones municipales*.

Como sectores, que a pesar de no integrar el esquema organizativo del centro, tienen participación en los centros escolares, cabe mencionar los *centros de formación de profesores* -que colaboran en proyectos de formación en ejercicio- y la *Inspección* o supervisión educativa -que debe participar en la vida real de los centros educativos para la mejora constate de los mismos-.

Desde esta perspectiva, Pont⁷⁷ habla del concepto de *liderazgo del sistema*, al considerar que el liderazgo eficaz difícilmente puede circunscribirse al interior de un centro, el cual define como "un liderazgo que mejore no sólo los resultados escolares, sino que trabaje en conjunto y se apoye mutuamente para favorecer la mejora del sistema en general, evitando así el aislamiento que puede sufrir la dirección cuando se mantiene exclusivamente dentro de su escuela". Se trata de un tipo de liderazgo en los centros docentes que se ha desarrollado en países como Finlandia, Reino Unido o Bélgica.

Bolívar⁷⁸ señala que la autonomía supone una menor dependencia vertical de las escuelas respecto de las instancias centrales, por lo que, en su lugar, debe vincularse a una mayor integración horizontal con la Comunidad local. En este sentido, Gómez Llorente y Mayoral⁷⁹ señalan que

una escuela gestionada por la comunidad escolar, abierta a la comunidad de su entorno, orientada a conseguir el desarrollo integral de la personalidad humana por medio de una práctica pedagógica que despliegue todas las capacidades intelectuales y morales de los

⁷⁷ PONT, B. *Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, p. 62.

⁷⁸ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, pp. 81-82.

⁷⁹ GÓMEZ LLORENTE, L. y MAYORAL, V. *La escuela pública comunitaria*. Barcelona: Laia, 1981.

escolares. [...] Cada centro debe ser protagonizado por la comunidad escolar respectiva, integrada por padres, profesores, alumnos y personal no docente (pp. 73 y 74).

Una autonomía en la gestión escolar no es algo exclusivo del propio centro escolar, sino que requiere la implicación de los padres y otras instancias locales en una relación de corresponsabilidad en la gestión. En este sentido, Barroso⁸⁰ concluye que

De este modo, una política deliberada (y globalmente asumida) de compartir poderes y recursos entre la administración central y local (incluida la escuela), sustentada por la participación social y por la intervención del Estado en la defensa del bien común, podrá hacer que la descentralización y la autonomía de la escuela sean una forma de devolver el sentido cívico y comunitario a la escuela pública (p. 54).

Ello lleva a Bolívar a defender un liderazgo pedagógico compartido en el marco de la Dirección escolar, mediante la distribución de competencias y el establecimiento de compromisos, y en el que el ejercicio efectivo de una autonomía requiere la participación de la Comunidad educativa en el autogobierno de los centros escolares.

Expertos internacionales reconocidos⁸¹ señalan que

la evidencia sugiere que el liderazgo distribuido tiene un potencial para contribuir a un cambio positivo y a una transformación de los sistemas escolares [...]; este nuevo modo de pensar el liderazgo en las escuelas provee de un poderoso instrumento para transformar la práctica del liderazgo escolar.

En esta línea, el XX Encuentro Consejos Escolares⁸², en sus conclusiones, recogía que

La evidencia disponible señala que la participación de la comunidad educativa constituye un factor clave de calidad que hace de la mayor autonomía un factor eficaz de mejora. En consecuencia debe promoverse la cooperación entre las familias y los centros educativos con la suscripción de acuerdos y compromisos recíprocos. Las administraciones proporcionarán los medios personales y materiales que respondan a las necesidades detectadas y al compromiso de evaluación de las actuaciones emprendidas.

⁸⁰ BARROSO, J. "Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública". *Revista Colóquio/Educação e Sociedade*. (1998), núm. 4 (nova série), pp. 32-58.

⁸¹ HARRIS, A., LEITHWOOD, K., DAY, C., SAMMONS, P. y HOPKINS, D. "Distributed Leadership and Organisational Change: Reviewing the Evidence". *Journal of Educational Change*. Vol. 8 (2007), núm. 4, p. 338.

⁸² XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

Las complejidades de los desafíos a los que deben enfrentarse en la actualidad los centros docentes en una organización que aprende, exige, que además del líder-director, otros muchos tienen que ocupar funciones de liderazgo⁸³, de lo contrario, tal organización no aprenderá como colectivo a hacerlo mejor. Por eso, Bolívar Botía considera que

el liderazgo debe involucrar a toda la organización, en estructuras más horizontales distribuidas en muchas personas y roles. En este contexto, conviene plantearse cuáles son las tareas y responsabilidades que deban tener los directores y directoras de nuestros centros educativos y, de acuerdo con ellas, promover los oportunos cambios en su formación, acceso y selección y, también, en la estructura organizativa de los colegios e institutos. Sería ir a contracorriente confiar toda la acción de la organización a una sola persona.

Añade Bolívar que en el ámbito de la organización escolar, se entiende el liderazgo como algo distribuido o compartido entre los miembros de la Comunidad educativa, y la escuela como una Comunidad profesional de aprendizaje.

Se trata de una iniciativa e influencia distribuida horizontalmente entre todos los miembros de la escuela, generando un liderazgo múltiple y siendo algo compartido. Ello plantea nuevos retos y tareas a los equipos directivos orientados a hacer de la escuela un proyecto conjunto de acción, sin el cual no cabe un liderazgo pedagógico.

Louis, Leithwood y otros (2010)⁸⁴ hablan de un liderazgo colectivo referido

al grado de influencia que los miembros de la organización y otras partes interesadas ejercen sobre las decisiones en sus escuelas (por ejemplo, sobre administradores, profesorado, alumnado, padres y madres) (...) el liderazgo colectivo tiene una mayor influencia en el rendimiento escolar que el liderazgo individual; en las escuelas con mejor rendimiento se percibe que desempeñan un importante papel los equipos, los padres y los profesores (p. 19).

Leithwood (2009), en una investigación específica sobre el tema⁸⁵, demuestra que el liderazgo, ejercido colectivamente, explica una proporción significativa de la variación de los logros escolares, mediada por su incidencia en la motivación y compromiso del profesorado.

⁸³ BOLÍVAR BOTÍA, A. *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Archidona (Málaga): Edic. Aljibe, 2012.

⁸⁴ LOUIS, K., LEITHWOOD, K. et al. *Learning from Leadership: Investigating the Links to Improved Student Learning*. Nueva York: The Wallace Foundation; University of Minnesota and Ontario Institute for Studies in Education, 2010.

⁸⁵ LEITHWOOD, K. *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Santiago de Chile: Fundación Chile, 2009.

Sólo se entiende como autónoma la escuela organizada según el principio de participación. "De igual forma, sólo si existen márgenes reales para la toma de decisiones en las instituciones escolares es posible llevar a la práctica el principio de participación."⁸⁶

La importancia de la autonomía y su relación con la participación viene dada, pues, por el hecho de que, desde una perspectiva de la mejora de la calidad del sistema, un incremento de la autonomía escolar exige la necesidad de una mayor implicación de la Comunidad educativa y, por tanto, de una mejora de la participación, considerada como una dimensión más del liderazgo.

Señala Martín Bris⁸⁷ que

Es importante que los miembros de la comunidad escolar conozcan bien el significado y alcance de la participación. La participación es tanto un derecho como un deber. Participar es tomar parte activa en la construcción, desarrollo y evaluación de un proyecto (constituido por la gestión, el aprendizaje y la dimensión comunitaria), cada uno desde sus posibilidades (p. 68).

Añade dicho autor, que el grado de participación dependerá del estilo directivo, de la capacidad de liderazgo, del espíritu de colaboración o no entre profesores, del estilo docente, de las actividades de los alumnos en clase y fuera de ella, de la colaboración de los padres en el centro, etc. Y para que dicha participación sea una realidad es necesario que se crean mecanismos específicos de participación, como tiempo, formación de los participantes, materiales, intercambio de experiencias, sistemas de evaluación, entre otros. Desde esta perspectiva, sostiene el autor que existe una variedad de procedimientos y prácticas de participación que dependen, en parte, de las características de cada Comunidad educativa.

La continuidad y asentamiento de las experiencias que fomentan la participación y autonomía de los centros educativos dependerán, en gran medida, de la asimilación de un proyecto común y la implicación en el mismo. La participación en la elaboración de un proyecto hace que se sienta como propio, se crea un vínculo que propicia que todos los participantes hagan todo lo posible para que funcione, ofrecen todas sus potencialidades para que el proyecto alcance éxito y eficacia, y se haga de la mejor forma posible. Ahora bien, tenemos la certeza de que la participación y autonomía favorecen la mejora continua del sistema educativo (pp. 68-69).

⁸⁶ EGIDO GÁLVEZ, I. *La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 170.

⁸⁷ MARTÍN BRIS, M. *La autonomía y participación en los centros escolares*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 67-69.

Una educación más personalizada y fomentar la colaboración entre todos los miembros de la Comunidad escolar son requisitos esenciales para avanzar hacia sociedades más inclusivas y democráticas.

I.4. La evaluación y la rendición de cuentas. La Inspección

La autonomía escolar siempre tiene como contrapeso la evaluación que limita y "está claro que la gestión basada en la escuela no da a los centros escolares un cheque en blanco: ciertamente, más autonomía es igual a más rendimiento de cuentas".⁸⁸

"Siempre existe la posibilidad de que el poder que la descentralización cede por una parte, la evaluación pueda quitarlo por otra."⁸⁹

Efectivamente, el principio de autonomía de los centros escolares, en tanto que lleva necesariamente un aumento de la responsabilidad de los mismos, se encuentra vinculado a la rendición de cuentas y a la aplicación de los principios de evaluación, no sólo del alumnado, sino también del profesorado, de los equipos directivos, de los procedimientos y del funcionamiento general del centro docente, así lo evocan estudios comparativos de carácter internacional.⁹⁰

Cierta es la afirmación de que la autonomía escolar sitúa en una posición muy preferente a los procesos de evaluación.

I.4.1. La evaluación

Una organización escolar razonablemente autónoma ha de ser capaz de corregir sus errores, de aprender de la experiencia, de tomar en consideración los requerimientos de un contexto cambiante, y de desarrollar y consolidar esquemas de comprensión y de acción en su orientación permanente hacia el cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos propios de la Educación.⁹¹

El progresivo desarrollo de la autonomía escolar, dirigido a la mejora de la educación, ha dado un sentido diferente a la calidad -como referente obligado- y a la

⁸⁸ GRAUVE, A. DE. "Improving the Quality of Education through School-Based Management: Learning from International Experiences". *Review of Education*. (2005), pp. 272.

⁸⁹ WEILER, H. N. *Decentralisation in educational governance: an exercise in contradiction?*. En *Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*. London: Jessica Kingsley, 1990, p. 61.

⁹⁰ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

⁹¹ LÓPEZ RUPÉREZ, F. *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. Madrid: La Muralla, 2001.

evaluación -que juega un papel central-, en el sentido de que si el reto es mejorar la calidad, para lograrlo es necesario conocer qué pasa (evaluar) e introducir a partir de la misma los cambios pertinentes. Es importante que los instrumentos sean idóneos a los propósitos fijados, que la evaluación considere e integre los condicionantes contextuales y se determinen los criterios para evaluar los logros a partir de las finalidades definidas, para que la evaluación sirva a procesos de información y cambio.⁹²

La evaluación de los centros escolares requiere también la aplicación de procedimientos autocorrectivos y cíclicos que permitan mejorar los procesos y los resultados, así como la aplicación de una metodología de mejora continua y mecanismos de autoevaluación. Un contexto cambiante y en constante innovación exige la comprobación objetiva del grado de efectividad de las actuaciones educativas y de otra índole llevadas a cabo por el centro escolar. Esta innovación sólo es posible en un ambiente de suficiente libertad que, en este contexto, es sinónimo de autonomía.⁹³

El objeto de la evaluación no debe limitarse al rendimiento escolar, sino que hay otros indicadores de la calidad educativa que también deben ser objeto de la puesta en marcha de los procedimientos adecuados de evaluación, como lo son los procesos de aprendizaje, el profesorado, el alumnado, los proyectos realizados, el nivel de participación y satisfacción de la Comunidad educativa, las relaciones con el entorno, la promoción de los alumnos, el funcionamiento general del centro, así como la práctica y gestión directiva y docente, dado que la calidad de un centro escolar depende en gran medida de la actuación de la Dirección del centro y de su profesorado.

La evaluación debe servir para saber lo que se ha conseguido y analizar los logros y objetivos que se han alcanzado, y para reconducir los procesos que se hayan puesto en marcha para detectar en qué punto se encuentran y poder realizar cuantos cambios y actuaciones sean necesarias para seguir progresando, lo que permitirá ir mejorando paulatinamente la calidad educativa del centro escolar.

En un contexto de otorgamiento de mayores cuotas de autonomía a los centros escolares, la evaluación interna y externa se erige como un elemento clave, ligado al

⁹² GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 96-97.

⁹³ LÓPEZ RUPÉREZ, F. "La autonomía escolar: Pieza clave, en un contexto de complejidad". *Cuadernos de Pedagogía*. (noviembre 2006), núm. 362, pp. 98-103.

desarrollo de la autonomía escolar orientada a la mejora de la calidad y de la equidad en la educación.

Pero, en este marco de incremento de la autonomía de los centros docentes la evaluación externa debe sufrir un cambio de sentido y, por otro lado, debe darse una potenciación de la evaluación interna. La evaluación externa se relaciona altamente con la calidad del sistema educativo y la utilización de indicadores, y la evaluación interna se vincula con el análisis de procesos y la mejora continua. La evaluación externa está ligada a la necesidad de la Administración educativa y de la sociedad de ejercer un control sobre el cumplimiento y los logros de la actividad educativa; mientras que la evaluación interna o autoevaluación se centra más en los procesos para analizarlos e introducir los cambios orientados a una mejora.⁹⁴

Estudios en materia educativa han puesto de manifiesto, que el impacto de la autonomía de los centros educativos y de su evaluación externa sobre la calidad de los resultados se refuerza cuando aquélla se combina con la existencia de evaluaciones nacionales, sin las cuales la autonomía escolar no muestra una incidencia positiva sobre los resultados de los alumnos.⁹⁵

La evaluación, tanto interna como externa, aparece como un requisito para una autonomía eficaz de las escuelas. Ambos tipos de evaluación, externa e interna, son necesarios y complementarios.

Evaluación externa. Junto con los mecanismos de evaluación interna de los centros, cuya ejecución corresponde de la Comunidad educativa, también hay que poner en marcha procesos de evaluación externos, que corresponden a las Administraciones educativas, la cuales, en su función de velar por el buen funcionamiento de los centros escolares, deben evaluar y valorar la adecuación que hacen los centros de los recursos, materiales y humanos a sus planes de trabajo.

Mediante la evaluación externa se pretende conocer si los centros escolares respetan las enseñanzas mínimas establecidas para todos los centros y determinar qué causas favorecen o dificultan su cumplimiento; conocer los resultados obtenidos; conocer si las actuaciones llevadas a cabo producen los resultados esperados y si responden a compromisos adquiridos; saber hacia dónde se dirige el centro docente y si se ha alcanzado lo pretendido.

⁹⁴ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 97-98.

⁹⁵ WÖSSMANN, L. "Accountability through External Exams and the Management of Educational Institutions". *International Journal for Education Law and Policy (Special Issue)*. (2005), pp. 57-76.

Dicha evaluación se articula a través de la realización de pruebas regulares del progreso de los alumnos elaboradas por la propia Administración educativa, por otros órganos competentes en materia de educación o por organismos internacionales -como las pruebas PISA que realiza la OCDE-, o bien, a partir de la realización de pruebas estatales o autonómicas en diferentes fases del proceso educativo.

La evaluación externa debe ser complementada por la autoevaluación, sin que ambas sean incompatibles.

Evaluación interna o autoevaluación. ⁹⁶La evaluación interna (autoevaluación) se puede definir como un proceso reflexivo, sistemático y riguroso de indagación, sobre la realidad y el contexto que atiende el centro docente, para la toma de decisiones. Se alza así la evaluación como propuesta democrática, de comunicación e instrumento de cambio. Pero para ello es necesario que exista una cultura evaluativa, de lo contrario, se cometerán errores técnicos o disminuirá el valor de las realizaciones, si no hay una actitud positiva hacia el proceso de evaluación y cambio. El equipo directivo debe liderar el proceso de evaluación, con transparencia y con la participación de todos.

La autoevaluación, que debe estar orientada a la interpretación y valoración del proceso en toda su complejidad y amplitud, se configura como un apoyo al proceso de mejora de los centros educativos, como un referente permanente para la mejora, orientadora de los procesos de cambio permanente, a partir de la revisión continua de las propuestas de centro y la introducción de mejoras a partir de las disfunciones detectadas. Conlleva, pues, la reflexión permanente sobre las propias actuaciones y sobre la forma de conseguir una mayor calidad en el funcionamiento institucional. Entendida así la autoevaluación conecta con el concepto de organizaciones que aprenden y se considera un aspecto del control y seguimiento de la calidad de los centros educativos.

Gairín señala una serie de condiciones previas que potencian o limitan la capacidad de la autoevaluación, como elemento significativo que actúa como motor del cambio. Entre ellas, cabe destacar, la existencia de un marco de autonomía institucional que permite a los protagonistas de la educación intervenir en ella; una Comunidad educativa con un alto sentido de la responsabilidad; sentido colectivo que facilite la creación de una cultura colaborativa necesaria para estructurar procesos de revisión

⁹⁶ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 99-128.

participativos; reconocimiento y conciencia de la existencia de una diversidad de intereses en los centros educativos; clima escolar adecuado que no comprometa el resultado de la evaluación o vicie su proceso; autoconfianza de los implicados en los propios logros y deseo de mejora; confianza en la institución; presencia de un modelo de Dirección participativo y comprometido con la experiencia; responsabilidad de la Comunidad educativa de lo que sucede en el centro escolar; confianza en la utilidad de la autoevaluación para comprender los problemas y buscar posibles soluciones; fluidez de información en todas las direcciones; centrar la atención en los problemas inmediatos de un determinado contexto; y focalizar la autoevaluación en el desarrollo del currículo y en los mecanismos que hacen efectivos los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Asimismo, hay que tener en cuenta una serie de consideraciones complementarias como que la autoevaluación, además de la promoción del cambio, también puede ser útil para consolidar iniciativas en curso o mejorar su reconocimiento social y administrativo; la participación en los procesos de autoevaluación garantiza la utilidad y aplicabilidad de lo obtenido, por lo tanto, habrá que delimitar la forma y el grado en que debe desarrollarse la misma; primacía de la comprensión y flexibilidad frente a la categorización y estandarización; el objeto de la autoevaluación delimita las demás variables, como la selección de la metodología y el uso de enfoques conceptuales distintos; y debe dejarse constancia de lo realizado en el marco de los procesos de evaluación a través de la elaboración de informes.

Gairín también hace una relación de los principios que deben inspirar el proceso de evaluación: a) la *participación* de las personas que constituyen la Comunidad educativa, según sus capacidades y competencias a través de sus instancias de representación; b) la *contextualización*, en el sentido de que tanto el proceso como las interpretaciones que se deriven del mismo deben tener en cuenta las idiosincrasias de cada escuela (tipología, carácter singular, antecedentes, historia institucional, proyecto pedagógico, etc.); c) *base común* de los procesos de autoevaluación en todos los centros educativos; d) *autonomía* para plantear e implementar iniciativas particulares, teniendo en cuenta las necesidades del alumnado y la relevancia de los procesos pedagógicos; e) *publicidad* del proceso autoevaluator, el cual debe ser suficientemente conocido por todos los agentes y sectores de la Comunidad escolar; f) *continuidad y sostenibilidad* de los procesos de autoevaluación, que permitan mantener su regularidad y frecuencia; g) *compromiso profesional* por parte de los directivos y de los docentes para con su institución y su desarrollo profesional; h) *equidad*, en el sentido de que la autoevaluación permite a las Administraciones educativas conocer la realidad de cada centro escolar con el fin

de llevar a cabo, en su caso, políticas y acciones específicas tendentes a garantizar la equidad del sistema educativo; i) *carácter formativo y orientación hacia la mejora continua*, dado que la autoevaluación también tiene como objetivo principal favorecer la toma de decisiones internas conducentes a la mejora y permitir que cada centro se pueda comparar consigo mismo y no con otras realidades y contextos ajenos; y finalmente, j) los *apoyos externos*, referidos a las ayudas aportadas por las Administraciones educativas en forma de asistencia técnica.

Las características de los procesos de autoevaluación son la utilidad, viabilidad, legitimidad, exactitud, rigurosidad, no partidista, debe plantear proposiciones reales no utópicas, progresividad en su aplicación (gradualidad), adecuación al contexto (adaptabilidad) y capacidad de informar sobre aspectos relevantes (sensibilidad).

La evaluación interna permite, pues, un conocimiento sobre los centros educativos, favorece los procesos de autorreflexión y desarrollo profesional, produce un desplazamiento de los métodos de análisis tradicionales, implica un cambio en los métodos y procedimientos de análisis, establece los puntos fuertes y débiles de la organización y funcionamiento, indica propuestas de mejora, permite llevar un control de los objetivos programados en los proyectos y planes del centro escolar, y revisarlos para su adaptación a las nuevas circunstancias del centro escolar.

La evaluación, así entendida, tiene una función preventiva y orientadora, se trata de una evaluación de diagnóstico, de carácter formativo para los centros y de carácter informativo para las familias y para el conjunto de la Comunidad educativa, al permitir, por un lado, adoptar las medidas pertinentes para mejorar las posibles deficiencias del centro escolar, y por otro lado, permite proporcionar información sobre la situación del alumnado, de los centros y del propio sistema educativo. Nunca serán utilizadas las evaluaciones para realizar valoraciones individuales de los alumnos ni para establecer clasificaciones de los centros docentes.

Deben ser objeto de los procedimientos de evaluación los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa (alumnado, profesorado, centros, currículo, Administraciones, etc.) así como los distintos componentes del sistema educativo. En cuanto a la *evaluación de la función docente*, los planes de valoración han de ser públicos y deben incluir los fines y criterios de la valoración así como la forma de participación del profesorado, de la Comunidad educativa y de la propia Administración; y se debe fomentar la evaluación voluntaria del profesorado. La *evaluación de la función directiva* se debe llevar a cabo a través del Proyecto de Dirección, en la renovación y al final del mandato. En la *evaluación de los centros*

educativos se deben tener en cuenta las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y los alumnos que acogen, el entorno del centro y los recursos de que dispone; en todo caso, las Administraciones educativas deben apoyar y facilitar la autoevaluación de los centros educativos.⁹⁷

Gairín señala los riesgos y peligros que acechan la autoevaluación, cuales son, que la misma sea utilizada como un instrumento para generar informes autojustificativos; que los efectos positivos de la misma sean anulados por juicios interesados sobre la competencia de los evaluadores, por los criterios utilizados, etc.; la superación de algunas problemáticas como el individualismo profesional, las resistencias al cambio, problemas estructurales (tamaño de los centros, inestabilidad del profesorado, etc.), condiciones de trabajo, etc. Pero todos estos riesgos no deben impedir poner en marcha las evaluaciones, sino que Gairín las describe como "llamadas de atención sobre el proceso de autoevaluación y los niveles de controles que hay que establecer". Estos problemas y resistencias se deben intentar evitar para que, junto con una actitud positiva respecto al proceso de cambio, los mecanismos de autoevaluación puedan realizarse correctamente.

Gairín define la autoevaluación como

un mecanismo de desarrollo de la cultura evaluativa en los centros, de progreso de la capacidad de análisis de los docentes sobre su propia realidad y conectado con la valoración de los aprendizajes de los alumnos. Implantar la autoevaluación exige la existencia de un modelo claro que defina la orientación que se desea y los marcos de actuación que se establecen (...) La autoevaluación más útil es la que se inserta en el quehacer institucional, vinculándose al proyecto institucional y a los planes de mejora que se puedan derivar de ella. Su realización exige redefinir bien el proceso, delimitando quién, cómo, cuándo, por qué y para qué se realiza (p. 126).

1.4.2. La rendición de cuentas

La gran mayoría de los estudios sobre autonomía escolar están de acuerdo en que, una mayor capacidad de decisión de los centros escolares implica una mayor rendición de cuentas acerca de los resultados obtenidos.

La autonomía de los centros educativos debe estar vinculada a la rendición de cuentas, como mecanismo para modificar aquellos aspectos que más influyen en la calidad educativa del centro escolar. No sólo hay que rendir cuentas ante la Administración educativa, sino también ante los órganos internos del centro (el

⁹⁷ ESTEFANÍA LERA, J. L. *Modelos de supervisión en un sistema de autonomía de los centros*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 134-135.

equipo directivo, el Consejo Escolar, el claustro de profesores), ante la Comunidad educativa y ante la propia sociedad, con el fin de que se puedan realizar las modificaciones pertinentes en el Proyecto Educativo, en los procesos de aprendizaje, en la organización y en la gestión del centro escolar.

La rendición de cuentas obligatoria es una ocasión para que algunos centros revisen su funcionamiento. Hay que rendir cuentas de la situación existente y del desarrollo experimentado en materia de educación.

En el ámbito internacional, existen diversos modelos de rendición de cuentas por parte de los centros escolares, de los que se pueden distinguir tres modelos principales⁹⁸. En un primer grupo mayoritario de países, los órganos tradicionalmente responsables de la evaluación de los actores del sistema educativo adquieren esta nueva función de control. En la mayoría de los países europeos las Autoridades educativas son las responsables de la evaluación de los centros en estos nuevos contextos de autonomía, a través de la Inspección, que puede funcionar de manera centralizada o descentralizada.

En un segundo grupo de países, los centros escolares son los responsables de la evaluación ante las entidades locales que se encargan de su gestión. En este contexto, se ha ido estableciendo un marco nacional para la rendición de cuentas de los centros escolares, especialmente a través del desarrollo de estándares nacionales y pruebas de rendimiento escolar. Un tercer grupo de países, que son una minoría, se han mantenido al margen de este movimiento de evaluación de los centros educativos.

Dichas evaluaciones y rendición de cuentas, no sólo pueden ser empleadas para la elaboración y publicación de rankings ni para fomentar la competencia entre los centros docentes utilizando dichas evaluaciones como indicadores o estándares, ni tampoco para castigar a unas escuelas y premiar a otras. Sino que estas evaluaciones también tienen como uso alternativo el de garantizar la equidad y la calidad educativa -entendida como la igualdad de los ciudadanos a acceder a una educación de calidad-; el de ejercer un seguimiento de los centros escolares y poder llevar a cabo las oportunas actuaciones e intervenciones sociales y educativas, especialmente en aquellos contextos social, cultural y económicamente más desfavorecidos (políticas sociales) y en aquellos centros que no alcancen los

⁹⁸ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

objetivos marcados en su Proyecto; el de aportar recursos, medidas y apoyos necesarios a centros escolares que presenten problemas u ofrecen entornos educativos complejos; el de compensar, en la medida de lo posible, las desigualdades o deficiencias sociales; el de asegurar el derecho de los alumnos a recibir niveles de competencias equitativas; el de detectar esfuerzos del profesorado para mejorar la educación de los alumnos; el de implementar o corregir los elementos detectados que influyen positiva o negativamente en la calidad educativa; el de seleccionar y difundir buenas prácticas de aquellos centros que, en condiciones similares con otros, obtienen buenos resultados; y el de rendir cuentas socialmente.

1.4.3. La Inspección

La Inspección, como mecanismo externo de control, requiere de una formación específica y debe ejercer una función de asesoramiento y evaluación de los diferentes Proyectos Educativos, disponiendo de amplios márgenes de actuación para la aprobación de las diferentes opciones curriculares y organizativas, asimismo, en aquellos casos en que sea necesario, debe llevar a cabo intervenciones directas de mejora para reconducir alguno de los procesos. En un contexto en el que los centros escolares gozan de un mayor grado de descentralización y autonomía, la Inspección debe velar para garantizar a los ciudadanos recibir y alcanzar niveles de competencias formalmente equitativos.

La Inspección educativa realiza la evaluación externa de los centros docentes, y colabora y orienta su evaluación interna⁹⁹. En este sentido, controla y supervisa el proceso de evaluación de los alumnos, analiza los resultados, propone la adopción de medidas si es necesario, evalúa los procesos educativos y la práctica docente así como la función directiva, en aras a evaluar la calidad del sistema educativo. Colabora, asesora, orienta e informa sobre los distintos aspectos pedagógicos, organizativos y de funcionamiento del centro escolar. Le corresponde también a la Inspección educativa la función de apoyo a la elaboración de proyectos educativos y asesora e impulsa la autoevaluación de los centros escolares, en atención al conocimiento exhaustivo que tiene de la realidad escolar y al trabajo técnico que desarrolla, como factor que favorece la calidad de la enseñanza. La Inspección educativa se configura así como un factor favorecedor de la calidad y mejora de la enseñanza.

⁹⁹ ESTEFANÍA LERA, J. L. *Modelos de supervisión en un sistema de autonomía de los centros*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 138-141.

Dicha función inspectora también está orientada a asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes por parte de los centros escolares en todas sus actuaciones, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, y garantizar la mejora del sistema educativo y la calidad y la equidad de la enseñanza.

La evaluación, el control y el asesoramiento son los tres grandes pilares sobre los que se asientan las funciones de la Inspección educativa, siendo un factor decisivo para la calidad de la enseñanza y la potenciación de la autonomía escolar. La función de control se transforma en una función de supervisión y seguimiento, y se realiza de forma contextualizada y no con una finalidad fiscalizadora. La función de asesoramiento se realiza de forma más técnica y se transforma en una información más fundamentada sobre los procesos de evaluación y las correspondientes propuestas. Supervisión, evaluación, control, asesoramiento e información es el gran grupo de funciones que lleva a cabo la Inspección educativa.

Desde esta perspectiva, tal y como sostiene Estefanía Lera, debe tratarse de un modelo de Inspección adaptado a la realidad del sistema educativo, es por ello que la Inspección educativa debe adaptar sus funciones al nuevo marco de autonomía de los centros docentes y de la evaluación. Así, se pasa de un sistema de Inspección basado en el control a un sistema de Inspección basado en la supervisión con el fin fundamental de la mejora continua; se pasa de inspeccionar los centros para garantizar el cumplimiento de los reglamentos y la normativa a evaluarlos para valorar el grado de cumplimiento de sus objetivos, realizando propuestas de mejora o supervisando sus procesos de evaluación interna; y participación de la Inspección en la evaluación del sistema educativo.

Debe ser objeto de la actuación inspectora educativa todos los elementos y aspectos del sistema educativo (alumnos, profesorado, centros, procesos educativos y Administración), el seguimiento cualitativo de los objetivos programados en el Proyecto Educativo y de los resultados obtenidos y alcanzados por los centros escolares, así como otros muchos aspectos del funcionamiento del centro escolar, más allá de los resultados académicos, como la evaluación de los procesos a nivel de aula y de centro y la evaluación del profesorado. La prioridad de la función inspectora debe ir dirigida a identificar las causas de los diferentes resultados y poner los medios y llevar a cabo las actuaciones necesarias para la mejora de los mismos.

Es decir, la contrapartida de la autonomía escolar es que la Administración educativa ejerce un control a posteriori de los objetivos y de los niveles de consecución de los centros educativos, y la consiguiente responsabilidad por los resultados. Las escuelas gozan de mayor autonomía, pero mediante la rendición de cuentas deben demostrar si se han alcanzado los objetivos e indicadores de excelencia comprometidos en el Proyecto Educativo. Si el nivel de rendimiento que alcanzan los alumnos está condicionado por el contexto escolar y social y se apuesta socialmente por garantizar unos niveles determinados de competencias básicas para todos, en aquellos contextos donde no se alcanzan, se deben llevar a cabo las oportunas intervenciones sociales y educativas para asegurar a todos la condición de ciudadano.¹⁰⁰

Como reclama Linda Darling-Hammond¹⁰¹

a mi modo de ver, esta tarea nos exige un nuevo paradigma para enfocar la política educativa. Supondrá cambiar los afanes de los políticos y administradores, obsesionados en diseñar controles, por otros que se centren en desarrollar las capacidades de las escuelas y de los profesores para que sean responsables del aprendizaje y tomen en cuenta las necesidades de los estudiantes y las preocupaciones de la comunidad.

En suma, la actuación inspectora educativa y su desempeño real deben orientarse a facilitar el ejercicio de la autonomía de los centros docentes, sin que puedan convertirse en un freno para el ejercicio de la misma.

¹⁰⁰ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

¹⁰¹ DARLING-HAMMOND, L. *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel, 2001, p. 42.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA EDUCATIVA Y FACTORES QUE CONDICIONAN LA AUTONOMÍA ESCOLAR EN ESPAÑA

II.1. Antecedentes legislativos

¹⁰²La declaración formal de autonomía, desde el punto de vista normativo, ya se encontraba presente en la *Ley General de Educación (LGE)*¹⁰³ de 1970, la cual declaraba en su preámbulo que los centros debían gozar de la autonomía necesaria para adaptar los programas educativos al entorno, así como en lo referente a los métodos de enseñanza y los sistemas específicos de gobierno y administración.

la Ley, fuera de las líneas básicas del sistema educativo, ha tratado de huir de todo uniformismo (...). La uniformidad estricta impide que cada centro docente sea considerado en su situación peculiar y en la singularidad de las condiciones derivadas del pueblo, de la ciudad y de la región donde se halle enclavado y de los alumnos a los que está destinado a servir.

El desarrollo de estos principios no permitió que esta declaración pasara a tener un efecto real en el día a día de los centros escolares, dada la situación política y económica que siguió a la aprobación de la Ley, inscrita al final de la etapa de la dictadura franquista, y que conllevó una deficiente aplicación de muchos de sus preceptos. No resultaba posible desarrollar suficientemente dicha declaración sin un cambio generalizado de las estructuras políticas y sociales vigentes en el momento, dado que no se articulaban los cambios organizativos ni en los modos de regulación del sistema que lo pudieran hacer realidad.

Tras el gran esfuerzo económico realizado a raíz de los *Pactos de la Moncloa* del año 77, fundamentalmente destinados a construir centros docentes y asegurar la escolarización de todos los alumnos en edad escolar, se fue construyendo un sistema educativo moderno de mayor calidad y equidad. Así, a finales de los años 80 y principios de los 90, el término autonomía cobró importancia, al observar que una oferta educativa estándar y común para todos los alumnos no era suficiente, y que había que tomar en consideración las características del propio alumno, sus dificultades para el aprendizaje, sus aspiraciones académico-profesionales y el entorno socioeconómico, entre otros elementos. El sistema educativo debía

¹⁰² FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 42-61.

¹⁰³ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. (BOE, núm. 187, 6-8-1970, pp. 12525-12546).

flexibilizar sus normas y promover programas de atención a los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje o en situaciones de desventaja.¹⁰⁴

Tras la aprobación de la Constitución de 1978¹⁰⁵, se abrió un proceso de descentralización política, en el que la gestión educativa y el desarrollo de la normativa básica aprobada por el Estado pasó a las Comunidades Autónomas. Debe advertirse la ausencia en España de regulación constitucional de la autonomía escolar, salvo en su vertiente de libertad de enseñanza. La Constitución Española formula el planteamiento de la educación bajo los conceptos de participación en la programación, intervención en el control y gestión de los centros por parte de todos los sectores afectados, en su artículo 27 apartados 5 y 7.

La *Ley Orgánica reguladora del Estatuto de centros escolares (LOECE)*¹⁰⁶, 1980-1985, fue la primera ley educativa aprobada después de la Constitución de 1978. Democratizó la organización de los centros docentes y reguló la creación de órganos colegiados en representación de todos los sectores de la Comunidad Educativa.

En 1985 se publicó la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)*¹⁰⁷, 1985-1990, que de manera discreta planteaba la autonomía de los centros educativos en sus artículos 15 y 25; y dio más poder al Consejo Escolar. De la misma se desprendía la autonomía económica de los centros.

La falta de autonomía de los centros educativos se puso de manifiesto con el desarrollo de la *LOGSE, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo*¹⁰⁸, 1990-1995, la cual, en el nuevo contexto de Estado autonómico, contemplaba la autonomía del centro escolar en los artículos 57 y 58. Trató de organizar y articular específicamente otro campo de la autonomía de los centros escolares, cual es el aspecto curricular, y se centró en el desarrollo curricular propio que debían hacer los centros a través de los Proyectos Educativos y los Proyectos Curriculares.

Así, incluyó un mandato dirigido a las Administraciones educativas encaminado a fomentar la autonomía pedagógica y organizativa de los centros (artículo 57.4), al

¹⁰⁴ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

¹⁰⁵ Constitución Española. (BOE, núm. 311, 29-12-1978, pp. 29313-29424).

¹⁰⁶ Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. (BOE, núm. 154, 27-6-1980, pp. 14633-14636).

¹⁰⁷ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. (BOE, núm. 159, 4-7-1985, pp. 21015-21022).

¹⁰⁸ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. (BOE, núm. 238, 4-10-1990, pp. 28927-28942).

establecer que "Las Administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros". Y, se reconocía a los centros públicos autonomía en la gestión económica de acuerdo con las previsiones legales (artículo 58.2). La Ley reconocía la autonomía pedagógica a los centros docentes en los siguientes términos de su preámbulo: "Reconoce igualmente a los Centros la autonomía pedagógica que les permita desarrollar y completar el currículo en el marco de su programación docente, a la vez que propicia la configuración y ejercicio de la función directiva en los mismos", de forma que la regulación normativa del currículo escolar, establecida con carácter flexible y abierto, se recogía como una mera orientación para el docente, que posteriormente el centro escolar debía concretar, desarrollar y completar. Ahora bien, por el contrario, la Ley otorgó al currículo un segundo enfoque en su artículo 4.1, definiendo el mismo como el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación "(...) que regulan la práctica docente", acentuando con ello el carácter prescriptivo de la regulación curricular de las Administraciones.

De forma que, al tiempo que se demandaban Proyectos Educativos y Curriculares con una identidad y personalidad propia, por otro lado, contrariamente, se prescribía desde los poderes públicos qué debían contener todos de modo uniformado. Así pues, la regulación de las enseñanzas mínimas por parte del Gobierno y de los currículos por parte de las Administraciones autonómicas cerró considerablemente el currículo y restringió la capacidad del docente para su concreción y desarrollo; pues, intentar introducir un nuevo modelo de autonomía en el desarrollo del currículo (Proyecto Curricular) en una estructura de sobrerregulación administrativa, impide llevar a cabo dichos proyectos propios.

También introdujo la escolaridad obligatoria hasta los 16 años, la reducción de alumnos por clase, la personalización de la enseñanza por parte del profesor y dividió los ciclos en Educación Infantil, Primaria, ESO y Bachillerato.

Posteriormente, la *LOPEG de 1995, Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes*¹⁰⁹, 1995-2002, también conocida como *ley Pertierra*, otorgaba a los centros más autonomía y regulaba la autonomía (pedagógica, organizativa y de gestión) de las instituciones escolares en su Título I Capítulo II, señalando que "las instituciones escolares dispondrán de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, que deberá

¹⁰⁹ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. (BOE, núm. 278, 21-11-1995, pp. 33651-33665).

concretarse, en cada caso, mediante los correspondientes proyectos educativos, curriculares y, en su caso, normas de funcionamiento”.

Esta Ley abogó por una autonomía en la gestión de los centros escolares a través de los planes de mejora y gestión de calidad, unida a la evaluación interna y externa de los centros, como medio para incrementar la calidad educativa.

La autonomía institucional y su expresión en la identidad propia justificaban la necesidad de reforzar la Dirección escolar (asimismo, el director ejercía el cargo durante cuatro años en lugar de tres) y la Inspección escolar, así como la evaluación externa de los centros, que también regulaba dicha Ley¹¹⁰. No obstante, este intento de adecuar la estructura organizativa de los centros escolares a las características y exigencias del nuevo sistema educativo para que pudieran desarrollar sus propios Proyectos Educativos y Curriculares, se trató de un intento fallido en un Gobierno saliente cada vez más debilitado.

Así, la LOPEG destinaba todo el Capítulo II (artículos 5, 6 y 7) a la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros educativos, que debía concretarse en los Proyectos Curriculares, que junto con otros documentos, conformaban el Proyecto Educativo del centro. Asimismo, el centro debía aprobar sus normas de funcionamiento y, como novedad, la Ley regulaba los Planes anuales de mejora del centro, a partir de las evaluaciones internas que los centros docentes debían realizar en el curso escolar.

El artículo 5 establecía que "Los centros dispondrán de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, que deberá concretarse, en cada caso, mediante los correspondientes proyectos educativos, curriculares y, en su caso, normas de funcionamiento". Y el artículo 7 rezaba en los siguientes términos: "Los centros docentes públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica" y añadía que "Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros (...)".

En relación con los Proyectos Curriculares, éstos venían condicionados por la normativa curricular aprobada por las Administraciones educativas, y, a pesar del grado de apertura y generalidad que presentaban en cuanto a las enseñanzas mínimas, era cerrado en cuanto al currículo fijado por parte de las Administraciones

¹¹⁰ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

educativas; también los Proyectos Curriculares se encontraban condicionados por los libros de texto autorizados por las Administraciones educativas, lo que conllevó una considerable homogeneidad, sin que se diferenciaron sustancialmente de acuerdo con el entorno y el alumnado al que se dirigía.

El fracaso de los Proyectos Curriculares de centro vino dado por una estructura organizativa uniformada y burocratizada, incapaz de hacer posible el desarrollo de proyectos propios.

*La LOCE, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de la Calidad de la Educación*¹¹¹, 2002-2006, en el Título V de los Centros Docentes, en su capítulo I de los Principios Generales, hacía una amplia y extensa formulación sobre la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica e introducía como novedades principales la especialización curricular, la vinculación explícita de la autonomía con la mejora continua, la referencia a mecanismos de responsabilidad y de rendición de cuentas basados en procedimientos de evaluación, tanto interna como externa, y la suscripción de acuerdos entre los centros escolares y la Administración educativa para impulsar la autonomía y mejorar en la educación.

Así, la Ley, en los artículos 67 a 70, realizaba una declaración genérica a favor de que los centros dispusieran de la necesaria autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica para favorecer la mejora de la educación, cuyo ejercicio de esta autonomía debía ir acompañado de los necesarios mecanismos de responsabilidad y de procedimientos de evaluación interna y externa. La autonomía en el desarrollo curricular se subordinaba a la mejora en los resultados conseguidos.

La autonomía pedagógica (art. 68) se concretaba en "las programaciones didácticas, planes de acción tutorial y planes de orientación académica y profesional y, en todo caso, mediante proyectos educativos". La autonomía organizativa (art. 69) se concretaba en la "programación general anual y en los reglamentos de régimen interior"; y la autonomía de gestión económica (art. 70), en la gestión de los fondos recibidos por la Administración y en la capacidad para "obtener recursos complementarios".

La Ley apostó por la diferenciación de los centros y su especialización haciendo uso de su autonomía pedagógica y de organización, en base al reforzamiento y ampliación de determinados aspectos del currículo, y estos proyectos de

¹¹¹ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. (BOE, núm. 307, 24-12-2002, pp. 45188-45220).

especialización requerían la previa autorización administrativa así como la aprobación de la ampliación de los horarios si ello fuera preciso.

También en el ámbito de la autonomía pedagógica de los centros escolares, la norma preveía la elección de los libros de texto por parte de los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos, sin perjuicio del control a posteriori que pudiera llevar a cabo la Inspección educativa. Asimismo, la Ley contemplaba acuerdos o compromisos entre la Administración educativa y los centros docentes, para el desarrollo de planes y actuaciones tendentes a la mejora de los procesos y de los resultados educativos.

La LOCE sustituyó los Proyectos Curriculares de centro por las Programaciones didácticas, que debían ser elaboradas por los Departamentos didácticos de los centros escolares y en las que se concretaba el desarrollo curricular por parte de los centros para cada una de las áreas, asignaturas y módulos; también contemplaba los Planes de acción tutorial, los Planes de orientación académica y profesional; mantenía los Proyectos Educativos de los centros, ya existentes en la normativa precedente; y la Programación general anual y los Reglamentos de régimen interior donde se concretaba la autonomía organizativa.

*La LOE, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*¹¹², 2006-2013, avanzó en la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, y establecía que las Administraciones favorecieran la autonomía de los centros educativos en la gestión de los recursos económicos, materiales y humanos, a fin de que estos permitieran llevar a cabo con éxito el Proyecto Educativo y de Gestión previamente aprobado.

La Ley establecía que el marco en el que debía concretarse la autonomía pedagógica, de organización, de concreción curricular y de gestión era el Proyecto Educativo de Centro.

La Ley dedicaba el Título V a la Participación, Autonomía y Gobierno de los Centros y un Capítulo específico a la autonomía de los centros (Capítulo II del Título V, artículos 120 a 124) y contenía una declaración genérica sobre la autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los centros, de acuerdo con las previsiones legales y reglamentarias que las Administraciones dictaran sobre la materia, de forma que los centros escolares debían elaborar el Proyecto Educativo de Centro, el Proyecto de Gestión y sus normas de funcionamiento y organización. La LOE incidía también en que la participación de la Comunidad educativa y el

¹¹² Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. (BOE, núm. 106, 4-5-2006, pp. 17158-17207).

esfuerzo compartido constituían el complemento necesario para asegurar una educación de calidad con equidad.

En sus disposiciones generales, el artículo 120.1 de la LOE establecía que

1. Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen. 2. Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto de gestión así como normas de organización y funcionamiento del centro. 3. Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de la forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. 4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezcan las Administraciones educativas, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas. 5. Cuando estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización puedan afectar a la obtención de títulos académicos o profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno.

Ante la demanda de simplificar la burocracia, la Ley incluyó los Proyectos Curriculares como una dimensión más del Proyecto Educativo. Por lo tanto, en el Proyecto Educativo se debía integrar, además de la concreción del currículo (desarrollar y complementar el currículo como base de la autonomía pedagógica), la atención a la diversidad, la acción tutorial y el plan de convivencia, cuya aprobación correspondía al Consejo Escolar. La autonomía organizativa venía dada por la elaboración por parte del centro de las propias normas de organización y funcionamiento. Estos aspectos se debían plasmar en el comienzo de cada curso en la Programación general anual, que incluía además los proyectos, el currículo, las normas y los planes de actuación.

La LOE además creó dos asignaturas, Ciencias para el Mundo Contemporáneo en Bachillerato y Educación para la Ciudadanía en todas las etapas.

Desde la entrada en vigor de la LOGSE y en todas las leyes educativas posteriores, el currículo impartido en los centros docentes posee un carácter prescriptivo, que vincula la práctica docente y condiciona la autonomía pedagógica.

*La LOMCE, Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa*¹¹³, se trata de una nueva reforma, sin que la educación forme parte de los consensos básicos de una

¹¹³ Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. (BOE, núm. 295, 10-12-2013, pp. 97858-97921).

sociedad que posibilite los tiempos largos que suele requerir una política educativa orientada a la mejora. En este contexto, las soluciones frente a la complejidad de los desafíos educativos vienen dadas normalmente por lo que en cada momento prescribe la normativa y la Administración educativa. Desde hace años es un lema en la investigación sobre el cambio educativo que “la política no puede prescribir lo que verdaderamente importa”.¹¹⁴

Tal y como declara la Ley, el aumento de la autonomía de los centros docentes es uno de los objetivos de la LOMCE recogido en el apartado VII de la exposición de motivos, tras hacer constar que, si bien la importancia de la autonomía estaba recogida formalmente en la LOE, sigue siendo un déficit del sistema educativo español.

Pero, analizada más internamente¹¹⁵, a nivel curricular, la autonomía se limita a diseñar e implantar métodos didácticos propios, de conformidad con las directrices que, en su caso, establezcan las Administraciones educativas. Tal y como señala Bolívar, si la autonomía pedagógica se limita a la metodología didáctica, ésta es connatural con la condición docente y, como tal, imposible de conceder o limitar. Por lo que, en un contexto de recentralización de contenidos la autonomía es sólo metodológica, sin que tengan cabida los cambios o adaptaciones del currículum, ni el establecimiento de materias propias, ni sistemas peculiares de organización y de gobierno. El control burocrático y la orientación uniformadora de la Ley imposibilita la autonomía que retóricamente dice declarar y, que es incapaz de dinamizar desde dentro el sistema educativo.

Un claro reflejo de que la LOMCE, a través de su articulado, restringe los campos en los que desarrollar estas mayores cuotas de autonomía de los centros docentes, es la estructura de la Educación Primaria en seis cursos, perdiéndose la idea del ciclo y, por lo tanto, volviendo a cada curso escolar como unidad organizativa y curricular. De esta forma, cuando se establecen las enseñanzas mínimas para el conjunto del Estado, los elementos curriculares -objetivos, contenidos y criterios de evaluación para cada curso, entre otros- ya se dan cerrados curso a curso. En este contexto, poco queda para el ejercicio de la autonomía y, en consecuencia, para poder adaptar el currículum, que debe ser flexible a las características del entorno y del alumnado. Asimismo, cierto que la metodología y la evaluación son elementos que,

¹¹⁴ BOLÍVAR BOTÍA, A. y SAN FABIÁN, J. L. *La LOMCE, ¿una nueva ley para mejorar la calidad educativa?* [en línea]. Artículo de Actualidad, núm. 1. Organización y Gestión Educativa (OGE), enero-febrero 2013. <www.oge.net / www.feae.es> [consulta: 4 marzo 2016]

¹¹⁵ BOLÍVAR BOTÍA, A. “¿Cómo incide la LOMCE en la organización de los centros?”. *Fórum Aragón: revista digital de FEAE - Aragón sobre organización y gestión educativa*. (marzo 2013), núm. 7, pp. 9-12.

efectivamente, quedan para la decisión del profesorado, pero cada vez menos, porque las numerosas evaluaciones externas que se implantan siguen cerrando los propósitos de los centros docentes, abocándolos a preparar la población escolar para superar esas pruebas.¹¹⁶

La LOMCE otorga mayor libertad en la gestión del personal (funcionario e interino), de forma que el director del centro dispone de autonomía para adaptar los recursos humanos a las necesidades del centro y para ello podrá establecer los requisitos y los méritos específicos para los puestos ofertados de personal funcionario, así como para la ocupación de puestos en interinidad. No obstante, sin otros valores de equidad, posibilitar mayor autonomía en la gestión de recursos humanos y materiales de los centros, en un contexto de graves recortes en los centros públicos, es previsible a quién puede beneficiar. La declaración de autonomía sin recursos suficientes se transforma en un abandono en la práctica.

Es evidente que uno de los problemas que arrastra el sistema educativo español es la Dirección de los centros educativos. La LOMCE, a pesar que declara reforzar la capacidad de gestión de la Dirección de los centros y la profesionalización de los directores, en el articulado nada indica de cómo ejercer dicho liderazgo. El director tiene escasas competencias curriculares y pedagógicas -idénticas a las recogidas en la legislación anterior, la LOE- y sólo ve incrementadas sus competencias en la gestión de recursos. Como acertadamente dice Bolívar (2013), ni la profesionalidad ni el liderazgo pedagógico se dan porque lo nombre la Administración educativa correspondiente.

Por otra parte, se reducen las pocas competencias que quedaban a los Consejos Escolares, asumiendo la Dirección escolar gran parte de las competencias decisorias del Consejo Escolar, como la de aprobar los proyectos y las normas, aprobar la Programación general anual del centro o decidir sobre la admisión de alumnos, las cuales pasan al director. La Ley sigue el modelo burocrático-gerencialista.¹¹⁷

La novedad principal que introduce la LOMCE (art. 135) es cambiar el procedimiento de selección del director del centro escolar, mediante una Comisión en la que tiene

¹¹⁶ CASANOVA, M. A. *La autonomía de los centros y la atención a la diversidad en la LOMCE y Autonomía de centros, educación inclusiva LOMCE* [en línea]. BLOGCANALEUCACIÓN, diciembre 2012. <www.blogcanaleducacion.es/la-autonomia-de-los-centros-y-la-atencion-a-la-diversidad-en-la-lomce/> [consulta: 9 noviembre 2016]

¹¹⁷ BOLÍVAR BOTÍA, A. y SAN FABIÁN, J. L. *La LOMCE, ¿una nueva ley para mejorar la calidad educativa?* [en línea]. Artículo de Actualidad, núm. 1. Organización y Gestión Educativa (OGE), enero-febrero 2013. <www.oge.net / www.feae.es> [consulta: 4 marzo 2016]

mayoría la Administración educativa, de modo que la figura del director no tiene más capacidad que la que le otorga la Autoridad o el poder de quien lo ha designado. Asimismo, los aspirantes a director han de tener una acreditación previa para poder presentarse al concurso de méritos, y aunque es necesaria la formación, cuando ésta se convierte en un requisito burocrático para presentarse, entiende Bolívar, que pierde de entrada el valor que pudiera tener. En suma, habrá que revisar el modelo de Dirección de los centros docentes en España.

La LOMCE recupera las reválidas a final de etapa para que el Gobierno central pueda controlar el currículo académico y los itinerarios, refuerza las asignaturas instrumentales en detrimento de las restantes, con encumbramiento de la emprendeduría y apoya a las escuelas concertadas.

La Ley establece reválidas en Primaria, Secundaria y Bachillerato, lo que orienta hacia una calidad entendida exclusivamente como resultados obtenidos, no en los procesos o en las entradas y convierte a las pruebas o estándares en instrumentos de regulación de la educación. Antonio Bolívar (2014) entiende que con el 38% de repetidores a los 15 años y ocupando España un puesto destacado en Europa en repetidores, las reválidas contribuirán a incrementar aquel porcentaje. Si el objetivo de la Ley es reducir la tasa de abandono educativo temprano y mejorar la tasa de población que alcanza la ESO, no encaja dicho objetivo con el establecimiento de pruebas externas al término de cada etapa y con la segregación temprana a través de la Formación Profesional (FP). Dejar en el camino a tantos alumnos impide, además, cumplir el compromiso europeo de que en 2020 el 85% de la población española tenga Secundaria Superior (Bachillerato o FP Superior).

Más evaluación no asegura más aprendizaje, sino más tiempo de aprendizaje centrado en la evaluación. Las pruebas estandarizadas de evaluación del rendimiento muestran grandes limitaciones como instrumentos de mejora de los procesos de enseñanza¹¹⁸. Asimismo, muchas evaluaciones educativas miden aprendizajes poco relevantes, detrayendo un tiempo que deja de ser utilizado para promover un aprendizaje valioso.¹¹⁹

Si el aumento de pruebas en sí no mejora los resultados, al menos los resultados de dichas evaluaciones sí deberían ser puestos en conocimiento de la Comunidad educativa, para su utilización para mejorar los procesos. Ahora bien, hay que tener

¹¹⁸ RAVELA, P. *Para Comprender las Evaluaciones Educativas*. Santiago de Chile: PREAL, CINDE, 2006.

¹¹⁹ STOBART, G. *Tiempos de pruebas: Los usos y abusos de la evaluación*. Madrid: Morata, 2010.

en cuenta que la publicación de los resultados de los centros educativos obedece a una lógica diferente, que nada tiene que ver con la mejora y la calidad en la educación.¹²⁰

De este modo, aunque parece que la LOMCE incremente la autonomía de los centros docentes, por otro lado, se cierra en lo más específico de la profesión docente, que es la elaboración y adecuación del diseño curricular al alumnado, única garantía de que éste llegue a todos y de su accesibilidad para el conjunto de los niños y jóvenes que se forman. El sistema educativo se vuelve más rígido, impidiendo el éxito de todos los alumnos, cuando las experiencias absolutamente personalizadas en educación, si se llevan a cabo con seriedad, sus resultados son excelentes.

Resulta una *contradictio in terminis* querer dar autonomía a los centros escolares cuando se pretende una fuerte recentralización del sistema. La autonomía, en este caso, no es curricular o pedagógica, sino de gestión de recursos.

No es posible un cambio profundo y sostenido del sistema educativo sin la colaboración de los diferentes niveles del sistema, sin modificar las culturas organizativas o sin la motivación de los educadores.

En un contexto como el actual, aumentar las horas o mejorar el aprovechamiento de la dedicación del profesorado pueden ser medidas comprensibles, pero aumentar las horas lectivas atenta directamente contra la calidad de la enseñanza, al reducir tiempo disponible para tutorías, para preparar las clases, para coordinar o para investigar.

El caso finlandés demuestra que el incremento de horas lectivas no supone automáticamente una mejora en los resultados. Además, el número total de horas de clase obligatorias para los alumnos de Educación Primaria y Educación Secundaria, en casi todas las edades, en España es superior al promedio de la OCDE y de la UE.

Aumentar las horas lectivas y la ratio de alumnos/profesor, a la vez que el salario de los docentes sufre recortes y disminuye la formación permanente, conducirá a una mayor precarización de la función docente. A ello debe añadirse, las restricciones

¹²⁰ BOLÍVAR BOTÍA, A. y SAN FABIÁN, J. L. *La LOMCE, ¿una nueva ley para mejorar la calidad educativa?* [en línea]. Artículo de Actualidad, núm. 1. Organización y Gestión Educativa (OGE), enero-febrero 2013. <www.oge.net / www.feae.es> [consulta: 4 marzo 2016]

burocráticas y pedagógicas a las que se encuentra sometido el trabajo de los docentes.¹²¹

J.M. Escudero (2013) señala que¹²²

(...) [es el tiempo de] centros donde la participación y la democracia se apliquen a pensar y hacer que todo el alumnado aprenda al máximo, armando equipos docentes fuertes, capaces, comprometidos en garantizar a todos la buena educación debida. La LOMCE va en una dirección contraria.

Se trata de tener buenos profesionales, comprometidos en un proyecto común de mejora y que la Administración educativa paralelamente adopte medidas de apoyo y otorgue recursos en aquellos centros escolares y con aquellos alumnos que no están consiguiendo los niveles pretendidos. Y habrá que rendir cuentas mediante pruebas externas, pero con el único fin de garantizar a toda la ciudadanía una equidad en educación, no para establecer rankings o clasificaciones. De lo contrario, se corre el riesgo de convertir el fracaso escolar en un factor de exclusión escolar.

En suma, desde la Constitución Española de 1978 se han aprobado siete leyes educativas, tropezando con reformas sucesivas, pero ninguna de ellas ha impulsado la autonomía escolar de manera decidida, y el traspaso de competencias educativas a las Comunidades Autónomas no ha supuesto un mayor grado de autonomía para los centros docentes. La autonomía de los centros españoles, pese al nivel de descentralización del sistema educativo, está a la cola de Europa, aunque desde 1985 se esté hablando de la autonomía de los centros educativos, al menos desde las leyes.

Es decir, aunque normativamente se proclama la autonomía (sobretudo en los preámbulos de leyes y normas), en la práctica no existe o ésta se encuentra muy mermada y encorsetada. Se trata de una práctica discursiva, una retórica política que crea expectativas que, luego, en la práctica no generan los cambios esperados y promulgados. La autonomía de los centros escolares está en leyes y en papeles, pero en la realidad no existe.

No sirve una autonomía decretada si no se ponen los medios para que pueda efectivamente ser implementada y "de poco sirven declaraciones generales sobre autonomía de los centros, si no se articulan las condiciones, modos y procesos de

¹²¹ BOLÍVAR BOTÍA, A. y SAN FABIÁN, J. L. *La LOMCE, ¿una nueva ley para mejorar la calidad educativa?* [en línea]. Artículo de Actualidad, núm. 1. Organización y Gestión Educativa (OGE), enero-febrero 2013. <www.oge.net / www.feae.es> [consulta: 4 marzo 2016]

¹²² ESCUDERO, J. M. *Nos va a caer como una losa* [en línea]. Sociedad. La Reforma educativa. Opinión. Madrid: El País, 2013. <sociedad.elpais.com / Sociedad>

llevarla a cabo"¹²³. Y añade Bolívar Botía, que en España las leyes educativas formulan declaraciones formales sobre proclamas de autonomía, estableciendo que los centros gozarán de autonomía curricular, organizativa y pedagógica, no obstante, el exceso de normativismo impide desarrollar proyectos propios y encorseta las prácticas docentes hasta límites desprofesionalizadores. Ello ha conllevado que la autonomía haya quedado en discurso, sin traducirse debidamente a la práctica.

Balbuena¹²⁴ define la autonomía, a la que se refiere la LOMCE, como una falsa autonomía y en donde debería leerse control. Y ello, dado que, en realidad el aumento de autonomía que propone la Ley persigue tres objetivos: la competencia entre centros, el control centralizado y el traspaso de responsabilidades. La autonomía a la que se refiere la LOMCE, según Balbuena, es falsa porque es una autonomía cautiva, vigilada y sometida a escrutinio constante. Impone un férreo control sobre los centros escolares, tanto en el ámbito pedagógico como en su funcionamiento organizativo y de gestión.

En lo pedagógico, porque queda sometido a los estándares y criterios de evaluación en manos del Gobierno y es una evidencia científica que “tal como evalúas así enseñas”, es decir, quien gobierna se reserva el control sobre lo que se hace (el currículum a impartir). En el funcionamiento de los centros escolares, porque los maniatan más que nunca, ya que los recursos económicos para su funcionamiento se asignan en función de unos rendimientos y resultados, a través de la verificación de su cumplimiento (reválidas estandarizadas), que están predefinidos y predeterminados centralizadamente por las instancias administrativas superiores.

Por otro lado, con este modelo de falsa autonomía se traspasa la responsabilidad a los propios centros escolares, convirtiéndolos en responsables de los problemas educativos que puedan darse y de los resultados escolares obtenidos. Sin embargo, la Administración educativa, que es la responsable de los niveles de inversión, del número de profesorado, de las ratios, de los recursos de los centros, etc., se la exime de su responsabilidad en los resultados obtenidos por el sistema educativo.

Por otro lado, la crisis económica no puede ser una excusa que sirva para todo, retrocediendo en logros que han costado muchos años implantar. Los principales

¹²³ BOLÍVAR BOTÍA, A. “La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas”. *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, pp. 2-3.

¹²⁴ BALBUENA, J. A. *La falsa autonomía de los centros en la Lomce donde dice autonomía, léase control* [en línea]. Movimiento Enseñanza Pública. <<https://sites.google.com/site/.../la-falsa-autonomia-de-los-centros-en-la-lomce>> [consulta: 9 noviembre 2016]

países europeos ajustan sus presupuestos sin recortar en educación ni en investigación.¹²⁵

En el año 1993, cuando se estaba gestando la LOPEG, Jesús Rul Gargallo en Aula de Innovación Educativa¹²⁶, ya ponía de manifiesto unas deficiencias del sistema educativo que, paradójicamente y tras varias reformas educativas, son igualmente predicables del sistema actual, cuáles son la inadecuación del modelo escolar respecto a las expectativas sociales expresadas por las leyes educativas; el modelo administrativo del centro educativo no presenta el marco organizativo adecuado para el desarrollo de los ambiciosos objetivos educativos; la configuración de un sistema educativo sin tener suficientemente en cuenta la realidad organizativa en la cual debe desarrollarse el hecho educativo; existencia de un proyecto sobredimensionado en relación a la estructura; las condiciones estructurales y funcionales del sistema educativo configuran un modelo de escuela dependiente, con un alto grado de intervención administrativa externa, que lo despersonaliza y que intenta transformar la escuela desde fuera impulsando un modelo administrativo y unas políticas de tipo ilustrado; la falta de una Dirección profesional que impulse las funciones de los órganos de gobierno con más contenido educativo; el sistema administrativo de acceso a la docencia y el traslado de profesores no contribuyen a personalizar los centros públicos, sino al contrario, además la selección del profesorado no depende de cada centro; falta de prestigio de la escuela que es objeto de múltiples críticas (fracaso escolar, falta de calidad, etc.); el individualismo del profesorado que vacía de contenido organizativo al centro educativo, limitando el alcance de su propio trabajo; así como la existencia de indicios evidentes de burocratización.

Rul habla de la aparición de dos elementos estrechamente interrelacionados en todo sistema educativo formal: el proyecto, es decir, las estrategias educativas (las expectativas socioeducativas, los objetivos de la educación, el currículum, las políticas sectoriales, la orientación del aprendizaje, etc.); y la estructura, es decir, los recursos para poner en práctica el proyecto (las políticas de personal, las políticas sobre los recursos, etc.). Y señala que sólo una escuela personalizada, consolidada internamente, socialmente respetada y apoyada administrativamente, puede hacer

¹²⁵ BOLÍVAR BOTÍA, A. y SAN FABIÁN, J. L. *La LOMCE, ¿una nueva ley para mejorar la calidad educativa?* [en línea]. Artículo de Actualidad, núm. 1. Organización y Gestión Educativa (OGE), enero-febrero 2013. <www.oge.net / www.feae.es> [consulta: 4 marzo 2016]

¹²⁶ RUL GARGALLO, J. *¿Por qué es necesaria la autonomía del centro educativo?* [en línea]. Revista Aula de Innovación Educativa, núm. 14. Barcelona: Aula de Innovación Educativa, mayo 1993. <<http://www.grao.com/revistas/aula/014-la-innovacion-en-la-ensenanza-de-la-lengua--elaboracion-de-proyectos-para-escuelas-rurales/por-que-es-necesaria-la-autonomia-del-centro-educativo>> [consulta: 2 marzo 2016]

frente de forma adecuada a los desafíos educativos, y que ello implica buscar un modelo nuevo de escuela a partir de estrategias de reconstrucción de la escuela como organización, en el marco de la reconstrucción del sistema educativo en su conjunto. Asevera que “reconstruir la escuela como espacio de educación es un hito ambicioso que debe plantearse con un horizonte temporal amplio”.

El autor, cuando hace referencia a la autonomía de la escuela, señala que la imagen de una escuela con personalidad jurídica propia, autónoma en su fuero interno y en su proyección externa y responsable de sus actuaciones, representa una posibilidad real de reconstrucción, significativa tanto desde la óptica escolar como desde la sociedad. Y añade que la escuela puede y debe crear espacios de necesidad, mediante el diseño de políticas de gestión, estableciendo los objetivos concretos que hay que alcanzar, desarrollándolas de forma eficaz y evaluando sus resultados con la toma de decisiones consiguiente.

Entiende que el proyecto debe ser la expresión de las intencionalidades educativas del centro docente y su correspondiente planificación. Por lo tanto, sostiene, que la planificación curricular externa al centro escolar no es útil para la acción educativa, puesto que aporta una información racionalizada y descontextualizada, y que aquella tiene que estar integrada, adaptada y contextualizada. Los protagonistas del Proyecto Curricular son los profesores internamente organizados, los cuales deben tener autonomía para gestionar el currículum en relación a las expectativas sociales y las necesidades de los alumnos.

Concluye Rul, que toda política de reconstrucción de la escuela, como organización, debería ser sensible a la emergencia de un modelo de escuela personalizada y con proyección social, pues la sociedad debe percibir las escuelas públicas como instituciones singularizadas que proyectan su oferta educativa y responden de sus actuaciones.

En relación al modelo directivo, dice el autor que se debe profesionalizar y tener capacidad para el ejercicio de las tareas directivas. El director de centro es un compañero que ejerce la Dirección con escaso poder de decisión, y que, cuando deja el cargo, vuelve a ser un profesor más¹²⁷. Sobre el sistema público de acceso a la docencia y traslado de funcionarios, señala que debería cambiar sensiblemente, de manera que la vinculación de los profesores al centro educativo fuera el criterio fundamental.

¹²⁷ ESTRUCH TOBELLÀ, J. *Dirección profesional y calidad educativa*. Barcelona: Cisspraxis, 2002.

En cuanto al modelo de participación administrativa y de los sectores sociales en la vida del centro escolar, se remite al modelo de participación que Sánchez Horcajo (1979) denomina el poder delegado: "los administrados tienen un poder de decisión en segmentos apropiados del campo jurisdiccional antes reservado a la Administración. Ésta define ciertos límites dentro de los cuales los administrados pueden ejercer una autonomía". Insiste en que la imagen idónea sería una Administración más reducida, profesional y competente.

Rul, en relación al desarrollo de las políticas de personal en los centros educativos, habla del poder de contratación de personal en relación al proyecto del centro y de codecisión con la Administración en la dotación del personal docente y técnico del centro escolar. También menciona Rul la evaluación del personal y de los órganos directivos, y la posibilidad de crear órganos singulares relativos al proyecto específico del centro escolar.

En cuanto a las políticas económicas, defiende la autonomía plena para gestionar los recursos económicos a partir de los cómputos y de los criterios establecidos en los presupuestos del Ministerio de Educación y en los Departamentos de Educación de las Comunidades Autónomas con competencias plenas. Control socio-administrativo interno del centro y fiscalización administrativa externa.

En lo tocante a la gestión del capital inmovilizado, se refiere a la capacidad de decisión sobre políticas de mantenimiento, conservación y reformas del edificio e instalaciones escolares; y en cuanto a la gestión de bienes y servicios, hace referencia el autor a las políticas de inversión, mantenimiento y conservación del mobiliario, las máquinas y los recursos inventariados; a la financiación de los servicios permanentes y de los planes de actuación; a las políticas de captación de nuevos recursos y su buena gestión; y a la gestión del presupuesto anual. El rigor y la transparencia en la gestión de los fondos públicos, así como la orientación de los recursos disponibles hacia el proyecto del centro son criterios esenciales.

Sobre las políticas educativas, hace referencia, Rul, a la planificación y a la coordinación académica; a la creación, desarrollo y evaluación del proyecto de centro (Proyecto de Gestión y Proyecto Curricular); y a las políticas de innovación y de investigación educativa vinculadas al proyecto. Y en este sentido, añade Rul que la distinción entre el horario docente del profesor (relación directa con los alumnos) y el horario de permanencia en el centro docente para llevar a cabo tareas de planificación, coordinación y evaluación es fundamental para la viabilidad del proyecto de centro. La relación 3/1 (cada tres horas de docencia, una no docente) es

un ideal que hay que alcanzar. Las actividades de planificación y de evaluación educativa son cada vez más importantes, porque la escenificación del aprendizaje en el aula exige elementos nuevos.

Defiende también el autor el profesionalismo docente y define a los docentes como trabajadores asalariados de organizaciones burocráticas. Se remite a una cita de Derber (1982, citado en Popkewitz), en la que caracteriza la proletarización ideológica como la pérdida de control por parte de los trabajadores (profesores) sobre las decisiones que afectan a los objetivos de su trabajo, y la proletarización técnica como la pérdida de control sobre las decisiones que afectan a la forma de materializar los aspectos técnicos de su trabajo. En el caso de los profesores, la autonomía ideológica y técnica van unidas y están en la base de la reconstrucción del discurso educativo de la escuela, imprescindible para la reconstrucción de esta importante institución social.

José Manuel Cabada, Director del CAP de Colmenar Viejo (Madrid)¹²⁸, abre un espacio de análisis, reflexión y debate sobre la autonomía de los centros educativos, su realidad actual y sus posibilidades de mejora, partiendo de la idea central de que los centros educativos constituyen la columna y el pilar del sistema educativo.

Y se formula una serie de preguntas: ¿Por qué en un sistema educativo centralizado como en el francés, los centros educativos tienen más autonomía que los españoles? ¿Por qué los centros finlandeses, que tienen similar grado de autonomía que los españoles, obtienen mejores resultados? ¿Ha habido cambios en la autonomía de los centros desde 1985 hasta ahora? ¿Ha habido cambios en la autonomía de los centros al pasar de un sistema centralizado a un sistema descentralizado de Comunidades Autónomas con competencias educativas? ¿Se ha generado otro sistema todavía más centralizado de menor tamaño? ¿Se ha cambiado tanto, o no se ha cambiado casi nada o nada? Los alumnos y alumnas sí han cambiado, ¿pero los centros docentes, han cambiado? ¿El cambio radical respecto a la situación pasada se correspondió con un cambio profundo en la organización escolar, en la descentralización, en la autonomía, en el liderazgo pedagógico?

Cabada señala que “nos tememos que poco en el papel y menos en la realidad.” Pues, aunque la legislación vigente permite que las propuestas educativas de cada

¹²⁸ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *La autonomía de los centros educativos (I)* [en línea]. Tribuna Libre, núm. 810. Comunidad Escolar. Periódico Digital de Información educativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 23 mayo 2007. <comunidad-escolar.pntic.mec.es/810/tribuna.html> [consulta: 2 marzo 2016]

centro docente puedan ser originales, propias y singulares, la realidad no se corresponde con los dictados de la normativa. Y concluye, que a más autonomía más calidad, y que por ello hay que revisar las estructuras, la organización y los patrones culturales de los centros educativos, como primer paso para la autonomía de los centros docentes. Autonomía entendida no como un fin en sí mismo, sino como un medio para mejorar y para ajustar sus respuestas y resultados.

Además, sostiene que la autonomía de los centros docentes no es posible sin profesores autónomos, pendientes del trabajo de cada día, de los logros necesarios de cada día, y menos pendientes de las normas, de las crecientes competencias profesionales que se les exigen, del nuevo currículum, de la mayor burocratización por la irrupción de las TIC; unos profesores con más libertad, con capacidad y voluntad para elegir la formación que necesitan, un profesorado implicado en la necesidad de trabajar colaborativamente con sus compañeros, un profesorado que se adecua al centro escolar, que se siente que pertenece a su centro educativo, unos profesores que estén convencidos de que ellos son los verdaderos protagonistas junto con el alumnado, los verdaderos innovadores, no los que obedecen al pie de la letra las normas, sino los que van más allá de las normas.

Se trata de una autonomía supeditada, por un lado, a los profesores, no a título personal o grupal, sino en cuanto a profesores del centro escolar que se mueven por lo más importante, que es que los alumnos y alumnas del centro aprendan y convivan; y por otro, a la Administración educativa, que ha de apoyar, ejercer el control y corresponsabilizarse sin normas rígidas ni burocráticas.

El centro educativo sólo podrá ejercer la autonomía, si tiene capacidades y las ejerce para detectar sus propias necesidades, establecer la organización y los recursos adecuados; si dispone de posibilidades para mejorar sus resultados; y si es un centro democrático, participativo y sometido al control social.

Si el centro escolar no tiene capacidad para ejercer la autonomía, es la Administración educativa la que ha de promover la autonomía facilitando el asesoramiento, la formación que necesite para mejorar en el proceso de análisis de las necesidades y para elaborar el mapa de necesidades del centro; llevando a cabo las actuaciones oportunas para colaborar en la adopción de medidas para la mejora y el cambio; ofreciendo apoyo para el establecimiento de nuevas responsabilidades; y participando en la producción de materiales y en la definición de estrategias para la evaluación interna.

II.2. Factores que condicionan la autonomía escolar en España

El contexto configurado por dichos antecedentes legislativos en materia de educación y por las políticas educativas desarrolladas por las Administraciones educativas competentes, permiten estar en condiciones de afirmar, como ya ha señalado Antonio Bolívar¹²⁹ en ocasiones anteriores (2004, 2008), que tres hechos, al menos, condicionan la autonomía escolar en España.

En primer lugar, se parte de una *tradicón centralista y ordenancista*, caracterizada por una excesiva tendencia homogeneizadora -donde las Administraciones educativas no favorecen la autonomía de los centros escolares- y donde no han existido propiamente centros educativos, sino establecimientos de enseñanza que distribuyen programas o currículos determinados dando como resultado una *acción docente rutinizada*, con escasa presencia de estímulos reales para la innovación y con ausencia de otros incentivos y recompensas, distintas al reconocimiento de créditos de formación, y con los consiguientes *procesos de desprofesionalización* que ello conlleva. Se habla de la cultura del centralismo. Una política educativa fuertemente centralista desprofesionaliza al personal docente e impide la emergencia de procesos generadores de innovaciones.

Conducta ésta que ha sido reproducida por las Comunidades Autónomas que tienen descentralizada la educación, de forma que, en relación al Proyecto Curricular, aunque es propio de cada centro escolar, exigen una uniformidad forzada. Con ello se genera un modelo basado en la homogeneidad y reacio, en la práctica, a cualquier iniciativa. Las Administraciones educativas se resisten a ceder capacidad de decisión a los centros docentes.

Así pues, como han señalado distintos estudios sobre el tema¹³⁰, la descentralización educativa no se ha visto acompañada de procesos de descentralización desde la Administración educativa autonómica hacia las Administraciones locales o los centros educativos. En este sentido, se observa que con mucha frecuencia las decisiones educativas de mayor trascendencia se han mantenido en manos de la Administración, implantándose un régimen que, en algunos casos, se puede calificar de fuertemente centralizado. Del centralismo

¹²⁹ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

¹³⁰ PUELLES BENITEZ, M. *La descentralización de la Educación en España: presente, pasado y futuro*. Informe Educativo 2004. Análisis y situación de las Comunidades Autónomas. Madrid: Santillana Educación S.L., 2004, pp. 7-32; y VIÑAO FRAGO, A. "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España". *Revista Iberoamericana de Educación*. (1994), núm. 4, pp. 29-64.

estatal parece haberse implantado un régimen basado en el centralismo de las políticas autonómicas, caracterizadas por rasgos fuertemente centralizados. Esta tendencia homogeneizadora tan fuerte no ha favorecido el desarrollo de proyectos propios ni tampoco estimula la innovación y la mejora.¹³¹

La *tradición ordenancista* del sistema educativo español se ha caracterizado por prácticas, en general, excesivamente burocráticas y poco flexibles de la Administración educativa; por la carencia de un poder real de decisión por parte de la Dirección del centro escolar, configurando un modelo de Dirección de escasa eficacia; por la obligación de acatamiento a una norma cerrada por parte de los profesionales; y por la implantación de unas pautas organizativas que acaban cerrando espacios y tiempos para el desarrollo autónomo del aprendizaje del alumnado, en detrimento de la motivación escolar y de la relación social en los centros docentes.¹³²

Desde esta perspectiva, se da una contradicción entre la proclamación para favorecer la autonomía de los centros escolares y reforzar los equipos directivos y, por otro lado, la supervivencia de una tradición normativa que impide desarrollar proyectos propios y encorseta la vida de los centros, la acción de los equipos directivos y el propio trabajo del profesorado. Los reglamentos orgánicos de los centros, las regulaciones específicas, las resoluciones y las instrucciones de carácter más preciso que desarrollan los preceptos generales, limitan mucho la autonomía curricular y, en mayor grado, la normativa y las instrucciones de comienzo de curso, las cuales son muy restrictivas y pueden condicionar la libertad para diseñar y desarrollar el currículo de una manera peculiar según la realidad de cada centro. Y ello ocurre tanto si son promulgados por el Gobierno central como por los autonómicos, siendo aquéllos redactados y promulgados como si todos los centros escolares fueran iguales y sin tener en cuenta los contextos socio-económicos y familiares de su alumnado.

Dicho normativismo, dictado con una finalidad burocrático/gerencial y que ha regulado tanto los formatos como los tiempos, también ha influido en el desarrollo de proyectos propios, en el sentido de que la tarea de planificar ha sido percibida por los agentes educativos como un mero procedimiento con reglas determinadas y formatos estipulados, desembocando en la escritura de un documento de carácter

¹³¹ FULLAN, M. *Los nuevos significados del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro, 2002.

¹³² *La autonomía de los centros docentes. Documento para el debate*. Castilla-La Mancha: Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de Castilla-La Mancha, 2011, pp. 3-4.

más o menos burocrático, que no ha llegado a estar inmerso en el propio proceso de desarrollo de la escuela.

La abundante normativa hace que las escuelas se encuentren fuertemente determinadas, dado que el qué, cómo, el cuándo y el dónde del funcionamiento del centro escolar se establece desde la Administración educativa, en atención a unos criterios de eficacia basados en el cumplimiento de la normativa, en un marco en el que las decisiones emanan de unas instancias ajenas y alejadas de los centros docentes. Este concepto de eficacia determina la burocratización de la estructura organizativa, de forma que las escuelas cuentan con modelos jerárquicos y verticalizados que ponen en duda los postulados de la autonomía escolar. La estructura burocrática de las escuelas se alza como el mayor obstáculo para su mejora.

De esta forma los centros se configuran como réplica exacta unos de otros para dar respuesta eficazmente a la norma perdiendo así, su propia personalidad y la posibilidad de dar respuestas a su entorno próximo.¹³³

El Consejo Escolar, como órgano político-organizativo por excelencia, al encontrarse su funcionamiento y composición totalmente determinado por Reglamentos y normativa le deja escaso margen de decisión. Ello merma considerablemente la capacidad autónoma y el protagonismo social, que se convierte en mera retórica.

Existen, pues, sobradas razones y evidencias acumuladas de que la sobreregulación de la enseñanza no funciona.

Y debido a la tradición acumulada fuertemente centralista, que ha creado una cultura de dependencia administrativa, los centros educativos en España están fuertemente uniformados, por lo que, otorgarles protagonismo en este proceso de mejora supone oponerse a dicha tradición burocrática y uniformadora, que a la vez condiciona la autonomía de los centros al imponerse la fuerza de la inercia de un sistema burocrático y formalista.

Una enseñanza de calidad exige un replanteamiento y una reconducción seria del aparato de la Administración educativa, que hasta ahora ha funcionado en base a un alto grado de intervencionismo administrativo.

¹³³ NAVARRO PERALES, M. J. "Algunas cuestiones sobre autonomía organizativa y curricular de los centros escolares". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 133.

En segundo lugar, debe advertirse que la *descentralización política y educativa con transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas*, como distribución territorial del poder o transferencia de competencias en educación a las Comunidades Autónomas, no siempre ha ido pareja con el desarrollo normativo de la autonomía escolar para tomar decisiones propias contempladas en las leyes. Además, dicha transferencia de competencias es un concepto distinto de la *autonomía escolar*, entendida ésta como la capacidad de los agentes educativos – centros escolares y profesores– para tomar decisiones propias. A mayor abundamiento, en algunos casos, se advierte como las políticas de descentralización educativa se transforman en políticas con un alcance mucho más limitado.

En tercer lugar, la provisión de la educación, que no ha sido en exclusiva estatal sino que existe una *doble red, estatal y privada*, en ocasiones superior a la primera, puede abocar a un potencial mercado educativo.

También ha habido durante años, una tendencia del profesorado y de los equipos directivos a percibir, con frecuencia, *la autonomía escolar más como un riesgo o una amenaza que como una oportunidad*, como hecho que condiciona también la autonomía escolar en España.

Dichos rasgos, que caracterizan la tradición de España en materia educativa, no favorecen el ejercicio de la autonomía por parte de los centros escolares, reduciendo a una mera declaración formal, que no real, el principio de autonomía contenido en las leyes educativas, a la vez que dichos factores se alzan como obstáculos para la mejora de los resultados en el rendimiento escolar y de la calidad educativa.

También debe citarse la *sobrerregulación* que ha sufrido el ámbito de la educación. Se caracteriza por una excesiva regulación normativo-legal, sin que la educación haya formado parte de los consensos básicos de la sociedad. Basta con contar siete reformas de las leyes educativas hasta la LOMCE, cuando una política educativa orientada a la mejora de la educación requiere tiempos largos.

Cabada señala como otros obstáculos a la autonomía de los centros docentes¹³⁴, el componente *Ideológico*, en relación a quienes consideran que por encima de lo público está la libre elección de los padres y que el Estado tiene que garantizar este derecho y no tanto otros, como los de mayor justicia, pluralidad y equidad. El aspecto de *Lo contaminado*, que se da cuando se traslada a la educación la

¹³⁴ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 176-177.

confrontación política con las Comunidades Autónomas y se toma parte en y por los vaivenes políticos. La *Desconfianza*, "si la relación entre las administraciones educativas y los centros es mutua: en unas, sólo con normas, control y resultados, y en los otros, con datos burocráticos, justificación ajena y defensa de la situación". Y por último, señala Cabada como obstáculo *El mercantilismo*, en aquellos casos en que se pretende el máximo lucro a costa de más alumnos y de más dinero público, bajo la proclama de la libre elección.

En definitiva, no se produce un otorgamiento de mayores cuotas de autonomía a los centros escolares, no se puede hablar de una autonomía real de los centros docentes, sino que consiste en una transferencia limitada de competencias de las Administraciones educativas a los centros escolares, permaneciendo un importante *afán centralizador*, tanto por parte de las políticas educativas estatales como de las autonómicas.

¹³⁵La publicación sobre la *Autonomía y evaluación de los centros docentes*, resalta la imposición de una *oferta curricular cerrada y definida fuera de los centros escolares*. En este sentido, destaca como la rigidez de las normas administrativas no favorece o incluso impide adaptar el currículo a un proyecto pedagógico, que permita adecuar la enseñanza a las características de los alumnos y de su entorno. Además, el currículo diseñado por la Administración educativa autonómica y estatal -que son las que deciden el currículo oficial- al ser demasiado académico, rígido y disciplinar fragmenta el conocimiento o lo transmite de manera descontextualizada y se llena de programas sobrecargados, lo que obstaculiza realizar enfoques globales y planteamientos interdisciplinarios en torno a un proyecto.

Destaca del sistema educativo español, una *falta de liderazgo pedagógico* con ausencia de formación específica de la Dirección del centro y la falta de un liderazgo compartido, de forma que el ejercicio de la Dirección del centro depende de las cualidades personales del equipo directivo, consiste en actuaciones voluntaristas y en la existencia de tantos modelos de liderazgo como centros escolares. Existe un temor, posiblemente influenciado por épocas pasadas de la historia educativa en España, a la creación de un grupo organizado de expertos en la Dirección de los centros educativos.

Ello se traduce también en la existencia en los centros escolares de Proyectos Educativos que responden únicamente a criterios burocráticos y suponen un conjunto de buenas intenciones poco prácticas, ante la ausencia de un Proyecto

¹³⁵ COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA. *Autonomía y evaluación de los centros docentes*. Madrid: Colectivo Lorenzo Luzuriaga, febrero 2012.

Educativo de renovación escolar a medio y largo plazo, aceptado y fomentado por las Administraciones educativas autonómica y estatal.

Asimismo, *la Inspección educativa se dedica únicamente a tareas de control administrativo*, llevando a cabo un control externo burocrático y exagerado sobre los centros educativos y sus miembros, sin que dichas funciones de la Inspección educativa vayan acompañadas ni se traduzcan en un asesoramiento y evaluación para la mejora de la calidad educativa del centro escolar; la cual además se encuentra sometida a las demandas burocráticas de la Administración educativa, con un escaso margen de actuación para admitir diferentes opciones curriculares y organizativas.

Rige también en el modelo educativo español una *cultura individualista del profesorado*, a la que contribuye la formación inicial y el sistema de provisión de los puestos docentes en los centros escolares públicos.

Todos ellos son factores que condicionan, en mayor o menor medida, el ejercicio de la autonomía en todas sus vertientes por parte del centro escolar, en detrimento de la calidad educativa.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en España, a mediados de los años 90, la urgencia para alcanzar la plena escolarización estaba orientada a corregir situaciones anteriores de grandes diferencias y a resolver lo cuantitativo para garantizar el derecho a la educación para todos¹³⁶; pero también trajo consigo unos centros estandarizados en un panorama en el que las Administraciones educativas actuaban con criterios igualitarios, sin diferenciar o sin poder diferenciar unos centros de otros en función de sus características o necesidades, y se dejó para más adelante lo cualitativo. Aplicar criterios de igualdad para todos los centros educativos conllevó una mejora, mayor equilibrio y transparencia en la asignación de recursos, que permitían garantizar el derecho a la educación.

Torres Rubio señala, asimismo, que dicha homogeneidad también conllevó otros efectos colaterales como una amplia y minuciosa regulación sobre todo, especialmente, sobre las reglas de funcionamiento de los centros escolares y la asignación de los recursos económicos y del profesorado; la inexistencia de margen de maniobra o capacidad de decisión de los directores, que eran meros transmisores de las directrices que llegaban de instancias superiores y se limitaban a aplicar las

¹³⁶ TORRES RUBIO, F. "Autonomía de los centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 105-110.

instrucciones recibidas sin apenas capacidad para ejercer de líderes pedagógicos, ni decidir sobre cuestiones organizativas o de gestión del centro; y anulaba el margen de maniobra y el poder de decisión de los Consejos Escolares. Todo ello impedía atender las situaciones de especial dificultad, al venir casi todo regulado desde arriba. La uniformidad de los centros escolares conllevó, pues, la pérdida de identidad y de personalidad propia de los mismos. Añade Torres Rubio:

Pero la realidad acaba por imponerse, y las disfunciones producidas por la uniformidad de los centros y su despersonalización, la reglamentación exhaustiva hasta el detalle, el escaso margen de decisión de los centros y de sus órganos para adaptarse a las distintas circunstancias, la imposibilidad de liderazgos pedagógicos, la inestabilidad de las plantillas, la disminución de la participación y de la implicación en la vida de los centros, la falta de flexibilidad en las normas y recursos disponibles suponían un conjunto de trabas para poder dar respuesta a una diversidad creciente del alumnado (diversidad que se incrementó con la llegada de inmigrantes) y para dotar al sistema de la calidad que ahora se reclamaba una vez resuelto el problema de la cantidad (p. 107).

La masificación de la enseñanza, en el que primaba un igualitarismo exacerbado y que se presentaba como una democratización, se tradujo en la creación de una burocracia educativa y en la agravación de las desigualdades sociales de la escuela. La política igualitaria llevó a que las ventajas iniciales de algunos alumnos - derivadas de su origen familiar- se reforzaran a lo largo de toda la escolaridad. "La homogeneidad intelectual no implica en sí misma y necesariamente la homogeneidad social (...) y hay que hacer todo lo posible por mejorar las oportunidades de quienes parten de situaciones de desventaja."¹³⁷

Es decir, el tratamiento estándar u ordinario aplicado a todos los centros escolares no bastaba y había que encontrar mecanismos de tratamiento diferenciado, frente a la existencia de centros que escolarizaban alumnos en desventaja socio-económica y que debían tener un tratamiento diferenciado y una asignación diferente de ciertos recursos.

Ciertamente, la enseñanza resultó afectada por las reformas escolares igualitaristas, colocando el sistema educativo español en una situación de desventaja competitiva con respecto a otros países. En este sentido, debe destacarse que en los dos grandes centros mundiales de la ciencia, la tecnología y la producción, Estados Unidos y la nueva Asia (Japón, China, Corea, Taiwán, Singapur, India, etc.), sus políticas escolares y universitarias obedecen a la lógica de calidad y superación. Sin

¹³⁷ NÉMO, P. *La autonomía escolar: una respuesta a la crisis educativa europea*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 103-104.

embargo, en España, las políticas educativas no fueron ideadas y desarrolladas para la mejora de la educación, ni para servir a un fin educativo, sino para dar cumplimiento al fin político de hacer posible en la práctica la escuela única.

Ello hizo necesario la introducción de elementos dinamizadores en los centros docentes que influyeran en su eficacia y mejora, y había que tomar en consideración las características del propio alumnado, sus dificultades para el aprendizaje, sus aspiraciones académico profesionales así como su entorno socioeconómico, entre otros elementos, para dar respuesta a la reclamación y demanda de más calidad educativa.

La respuesta adecuada consiste en ofrecer nuevos espacios de libertad escolar y escapar de la idea de la reforma del sistema educativo a través de una ley global, pues, no se puede imponer una enseñanza uniforme dentro de una sociedad que no cesa de diversificarse y de crecer en complejidad. La solución pasa por flexibilizar el sistema y permitir libertad y pluralismo.

En este panorama, se toma conciencia de la necesidad de otorgar cierta autonomía a los centros docentes, que les permita tomar sus propias decisiones para mejorar la oferta y la calidad educativa y ajustarse mejor a la realidad de su entorno, introduciendo elementos de la gestión privada y de mayor competitividad, y romper así con una escuela pública dirigida desde arriba y con la uniformidad -tratando diferenciadamente a los centros dotándoles de planes y de recursos materiales y humanos en función de sus necesidades y de los retos educativos de cada centro o de cada zona-.

La Administración educativa debe poseer información sobre todos los datos de escolarización, éxito o fracaso escolar, etc. y en el seno de una programación general de la enseñanza aplicar medidas diferenciadoras y de discriminación positiva, para conseguir atender de forma más personalizada a cada centro docente según sus dificultades y sus retos educativos, pero sin perder la equidad ni la coherencia del conjunto del sistema, garantizando su cohesión.

Concluye Torres Rubio, que no obstante lo expuesto y a pesar de que de las leyes educativas españolas se desprende una clara postura política a favor de dotar a los centros escolares de un cierto grado de autonomía, sin embargo, los desarrollos normativos de estas leyes vía reglamentos orgánicos de los centros, órdenes, resoluciones e instrucciones de las distintas Administraciones educativas han convertido la autonomía en un puro espejismo, dejando dicha regulación exhaustiva sin margen de maniobra a equipos directivos, claustros y Consejos Escolares.

Ahora bien, en tanto que sistema público, el servicio público de la educación debe ofrecer a todos sus centros un sistema de garantía de derechos de los ciudadanos respecto de ese servicio público que incorpore nociones de equidad en la distribución de los recursos públicos y en el acceso de las personas al sistema, asegurando fundamentalmente la igualdad de oportunidades y los derechos de inclusividad y preocupándose de un modo específico por el acceso y cobertura de las partes más débiles y más vulnerables de la sociedad y por la definición de una serie de estándares básicos –estándares de contenido y estándares metodológicos– a los cuales debe ceñirse el proceso educativo. Esa garantía de derechos es necesariamente ejercida por la autoridad educativa (...).

Todo ello nos conduce inevitablemente a la necesidad de un nuevo tipo de autoridad educativa (...) Necesitamos autoridades educativas dotadas de *vida inteligente* (...) es decir, autoridades pensantes, definidoras de políticas y reguladoras, y cuyas regulaciones se extiendan más allá de la norma. Necesitamos pensar en garantías, pensar en políticas, pensar en innovación, pensar en metodología. Y los centros precisan de una inspección educativa –o de una institución que desempeñe su papel– centrada en el apoyo a la función docente mucho más que en el control, y sobre todo más que en el control burocrático, que es el que se ejerce en la actualidad.¹³⁸

Ciertamente, aunque desde las disposiciones legales se puede interpretar una apelación a la autonomía escolar, en la práctica, la praxis burocrático-administrativa ha neutralizado tal posibilidad, reconduciendo un proceder en meramente cumplidor y ejecutor de instrucciones, directrices y programas, que han reforzado y exigido la permanencia de una misma estructura. La concesión de autonomía a los centros sin paralelamente capacitarlos para tomar por sí mismos las decisiones que estimen oportunas, queda vacía.

Casi todo venía marcado por la normativa legal, por las instrucciones y circulares, cuya justificación residía en el objetivo de evitar diferencias y discriminaciones entre centros, y por consiguiente, entre alumnos, para ofrecer a todos lo mismo y asegurar a todos igualdad de oportunidades con dar, ofertar y asignar a todos lo mismo y con tratar a todos de la misma forma y manera, como el mejor modo de cumplir con el compromiso del Gobierno de asegurar a todos la educación.

Y si bien dicho planteamiento pudiera ser necesario y quedar justificado en su momento, si se fija y se anquilosa generando una coraza rígida en el sistema educativo, impide y bloquea su posible evolución e impide la posibilidad de innovar, de ofrecer otras respuestas y de adoptar otras formas más elásticas donde se

¹³⁸ LONGO MARTÍNEZ, F. *Autonomía, gobierno y dirección en la gestión educativa*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 125-126.

estimula la invención y la creación de respuestas educativas particulares adecuadas a situaciones concretas.

Tal y como defiende Oroz¹³⁹, se olvida que al tratar igual a los que son desiguales de partida, a medio y largo plazo, se está consolidando esa desigualdad y se genera y refuerza una más profunda; cuando el sistema educativo busca lo contrario, es decir, "el propiciar el desarrollo integral de las personas, con igualdad de oportunidades para ello, lo que no se puede confundir, ni significa, el aplicar y asignar a todos y a todas lo mismo." Se percibe, en definitiva, que no puede cambiarse la educación desde reformas prescritas a nivel central.

En España, el XX Encuentro (Toledo, 2010) de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado trató el tema sobre la autonomía de los centros docentes; el Ministerio de Educación promovió dos Congresos sobre *Autonomía y éxito educativo* (Barcelona, 2009 y Sevilla, 2010), además de otros sobre Liderazgo, dado que no cabe liderazgo pedagógico sin autonomía subordinados a una responsabilidad por los resultados, en un compromiso por incrementar el éxito educativo del alumnado; el Informe 2012 del Consejo Escolar del Estado proponía "avanzar en la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros educativos", consideraba que "el desarrollo de la autonomía de los centros educativos está inseparablemente vinculado a los principios de participación y evaluación" y la propuesta 28 recomendaba¹⁴⁰

fortalecer el papel de los Consejos Escolares en el desarrollo de la autonomía de los centros educativos, a través de medidas que garanticen su participación efectiva, tanto en el diagnóstico, diseño e implementación de proyectos educativos innovadores, como en la selección de los equipos directivos que habrán de liderar estos proyectos (p. 494).

Sin embargo, tal y como señala Gairín¹⁴¹, "el problema de fondo sigue siendo la capacidad de resistencia de unas tendencias burocratizadoras y uniformadoras que pueden impedir de nuevo la reestructuración del quehacer de los centros y de los profesores".

Marchesi y Martínez¹⁴² ponen de manifiesto la relativa homogeneidad de los centros educativos españoles así como su excesiva uniformidad y falta de iniciativa, y

¹³⁹ OROZ TORRES, A. M. "La autonomía desde un centro público: problemática, posibilidades y límites". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 171.

¹⁴⁰ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, p. 81.

¹⁴¹ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 95.

¹⁴² MARCHESI, A. y MARTÍNEZ ARIAS, R. *Escuelas de éxito en España. Sugerencias e interrogantes a partir del informe PISA 2003*. Madrid: Fundación Santillana, 2006.

proponen impulsar la autonomía de los centros escolares para desarrollar la innovación educativa con el apoyo de las Administraciones correspondientes.

II.3. Autonomía escolar en el marco de las Comunidades Autónomas

En cuanto al proceso de descentralización política y educativa a las Comunidades Autónomas, Bolívar Botía¹⁴³ advierte que en España no se ha producido una comarcalización ni tampoco una municipalización de la educación, sino que han sido las Comunidades Autónomas las que han asumido la gestión de la educación. Cita en su artículo el estudio de Subirats y otros¹⁴⁴, en el que se afirma que

el centralismo del Estado preconstitucional antes, y la incomprensible voracidad centralizadora de las Comunidades Autónomas ahora, han obstaculizado y siguen impidiendo la descentralización en la administración local, por lo que el grado actual de competencias de los municipios y demás entidades locales, en materia de educación, es totalmente insuficiente y no llega a satisfacer el principio de autonomía local.

Las Comunidades Autónomas al asumir las nuevas competencias han funcionado, en relación con las escuelas, como el antiguo Gobierno estatal, convirtiéndose en nuevas instancias centralizadas. En este sentido, Antonio Viñao (1994) ya habló del paso desde “un monocentrismo o centralismo unitario a un policentrismo”¹⁴⁵. La descentralización educativa, en la práctica, ha permitido una recentralización de las decisiones administrativas.

Manuel de Puelles, en un estudio sobre el proceso de descentralización de la educación en España a través del Estado autonómico, lo califica de neocentralización, y señala la paradoja de que¹⁴⁶

las Comunidades Autónomas han tendido a acentuar la centralización de su organización aplicando en algunos casos unas políticas más centralizadoras que las efectuadas en el pasado por el propio ministerio [...]. Las entidades locales y los centros docentes continúan marginados de este amplio proceso comenzado en 1978.

La autonomía con que cuente un centro escolar dependerá, pues, del grado de descentralización desde la Administración educativa (central, provincial o municipal),

¹⁴³ BOLÍVAR BOTÍA, A. “La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas”. *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, pp. 97-99.

¹⁴⁴ SUBIRATS, J. *Gobierno local y educación*. Barcelona: Ariel, 2002, pp. 185-196.

¹⁴⁵ VIÑAO FRAGO, A. “Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España”. *Revista Iberoamericana de Educación*. (1994), núm. 4, pp. 29-64.

¹⁴⁶ PUELLES BENÍTEZ, M. y otros. *Descentralización de la educación en el estado autonómico. En Informe España 2002: Una interpretación de la realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, 2002, pp.143-241.

como señala Antonio Portela¹⁴⁷. Sin embargo, añade Bolívar, cuando la descentralización educativa consiste en la transferencia de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas, puede dar lugar, como de hecho ha ocurrido, a una dinámica aún mayor de regulación normativa que impide la autonomía de los centros escolares.

Asimismo, a medida que el sistema se descentraliza cobra más fuerza la evaluación de los centros docentes, no tanto para mejorar los procesos, sino que está orientado a mantener la capacidad de los Gobiernos de determinar sus prioridades y controlar la calidad del sistema educativo mediante un control de resultados, erigiéndose como instrumento político basado en que los centros deberán ser eficaces y capaces de alcanzar los objetivos determinados a nivel nacional. Paradójicamente, concluye Bolívar, son los sistemas más descentralizados los que están desarrollando un sentido de Estado evaluador más fuerte, ejerciendo un control de los contenidos y de los niveles de consecución de los centros educativos.

En este marco de descentralización y autonomía, resulta necesario determinar qué cuestiones deben quedar en el ámbito de decisión del Estado, cuáles se transfieren a las Comunidades Autónomas y municipios y cuáles pueden ser transferidas a los centros educativos. Es decir, "debe existir un proyecto claro de política educativa que determine las responsabilidades y grado de autonomía de cada nivel de competencia, de modo que el ejercicio de la autonomía por cada uno de ellos, no ponga en riesgo ni los objetivos del nivel superior ni la coherencia global del sistema".¹⁴⁸

En este contexto y tras la entrada en vigor de la LOE, algunas Comunidades Autónomas incluyeron en sus leyes educativas pronunciamientos sobre la autonomía de los centros docentes, en el marco fijado por la normativa educativa.

Entre las 17 Comunidades Autónomas se dan diversos ritmos de desarrollo de la autonomía escolar, pero la Administración educativa que más ha apostado por la autonomía escolar y la más interesada en impulsarla es la de Catalunya, por lo que tiene especial interés analizar las iniciativas que se han puesto en marcha en esta Comunidad.

¹⁴⁷ PORTELA, A. *Gobierno, autonomía y participación en los centros escolares*. En *Organización y gestión de centros escolares: Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearson Educación, 2003, p. 81.

¹⁴⁸ TORRES RUBIO, F. "Autonomía de los centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa*. (marzo 2010), núm. 13, p. 114.

Catalunya presenta ciertas peculiaridades en materia educativa. En los años 30, como reacción frente a la educación impuesta por el Gobierno central, en Cataluña se crearon centros escolares singulares, con proyectos pedagógicos innovadores. Esta tradición se perdió durante los largos años del franquismo, pero rebrotó con fuerza en el período de la transición democrática, con un grupo de escuelas privadas e innovadoras, que en los inicios de la democracia se integraron en la red escolar pública.

En el año 1980, antes de que lo hicieran el resto de las Comunidades Autónomas, Catalunya asumió las competencias en materia de educación, por lo que tiene una dilatada experiencia de gestión, a la que se le ha añadido una voluntad política de buscar la singularidad respecto al resto del sistema educativo español, fomentando aspectos diferenciales.

La Ley Orgánica 9/1995 de la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes, LOPEG, preveía que los centros dispondrían de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica.

En el año 2001, el *Departament d'Educació de Catalunya*, al amparo del *Decret 132/2001*¹⁴⁹, puso en marcha los llamados *Planes estratégicos*¹⁵⁰ destinados a dar una cierta autonomía de gestión organizativa y pedagógica a los centros escolares. Se trataba de elaborar un proyecto de mejora en el que se podían incluir algunas plazas de profesores para que lo impulsaran. Esos profesores eran seleccionados por una comisión compuesta por un inspector, el director y dos profesores designados por el Consejo Escolar. El objetivo era hacer frente al rígido sistema de provisión de puestos de trabajo, regido por criterios objetivos de tipo funcional, entre los que predomina la antigüedad como mérito principal, tanto para los profesores funcionarios como para los interinos o sustitutos.

Los Planes estratégicos fueron un primer intento de adecuar el perfil profesional del profesorado a las necesidades del Proyecto Educativo específico de un centro educativo. Sin embargo, su aplicación ha sido muy criticada por las organizaciones sindicales de profesores, que defienden el tradicional sistema funcional de provisión de plazas docentes, por sus garantías de objetividad. A pesar de todo, en Catalunya se ha consolidado la intervención del director en la adscripción de algunos

¹⁴⁹ Decreto 132/2001, de 29 de mayo, por el que se regulan los planes estratégicos de los centros docentes sostenidos con fondos públicos. (DOGC, núm. 3401, 01-6-2001, pp. 8140-8141).

¹⁵⁰ ESTRUCH TOBELLÀ, J. *La autonomía escolar en España: un proceso abierto* [en línea]. *Histodidáctica enseñanza de la historia / didáctica de las ciencias sociales: artículos científicos: debate sistema educativo*. Barcelona: Universidad de Barcelona (UB), 2012 <www.ub.edu> ARTÍCULOS CIENTÍFICOS › DEBATE SISTEMA EDUCATIVO> [consulta: 2 marzo 2016]

profesores no funcionarios o sin plaza definitiva, por medio de un informe en el que se recomienda o no la permanencia de éstos en el centro escolar.

A partir de esta normativa, se publicaron un total de 18 Resoluciones (desde julio de 2001 hasta junio de 2009) de convocatoria y autorización de Planes estratégicos para la promoción de la autonomía en los centros educativos. Cabe destacar, que a partir del curso 2005-2006 se pasó de unos planes focalizados en programas concretos a una visión más global que abarcaba todo el centro escolar.¹⁵¹

Otro paso importante fue la *Conferència Nacional d'Educació* (2001), en la que se discutieron, mediante debates y foros electrónicos, una serie de temas educativos. Uno de los temas más polémicos fue el de la autonomía de los centros escolares y las propuestas resultantes del debate iban claramente encaminadas a aumentar de manera sustancial la capacidad de decisión de los centros educativos. Se recomendaba (Conferencia, 2002): mayor autonomía económica, intervención del centro escolar en la selección de algunos puestos docentes, capacidad para excluir del centro a profesores incompetentes, adscripción de puestos de trabajo por zonas y no por centros, y revisión del sistema funcional de traslados. La mayoría de estas recomendaciones generales se empezaron a plasmar en iniciativas concretas, figurando la autonomía escolar como una de las prioridades de la política educativa del *Departament d'Educació de Catalunya*.¹⁵²

Posteriormente, el 20 de marzo de 2006, se firmó el llamado *Pacte Nacional per a l'Educació*, un acuerdo de carácter social sobre varios aspectos del sistema educativo catalán, el cual trataba de impulsar un acuerdo básico sobre educación entre las fuerzas políticas, sindicales y sociales, y que diera estabilidad al sistema educativo y resolviera ciertas tendencias perjudiciales en el sistema. Se trataba de conocer los puntos fuertes y débiles del sistema educativo catalán. Los Contratos-Programa y la autonomía escolar, eran unas de las cuestiones que constituían el núcleo del Pacto.¹⁵³

¹⁵¹ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 2. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

¹⁵² ESTRUCH TOBELLA, J. *La autonomía escolar en España: un proceso abierto* [en línea]. Histodidáctica enseñanza de la historia / didáctica de las ciencias sociales: artículos científicos: debate sistema educativo. Barcelona: Universidad de Barcelona (UB), 2012 <www.ub.edu > ARTÍCULOS CIENTÍFICOS > DEBATE SISTEMA EDUCATIVO> [consulta: 2 marzo 2016]

¹⁵³ MARINA, J. A. *El pacto por la educación en Cataluña (2006)* [en línea]. El pacto educativo. José Antonio Marina, 2017. <<http://www.joseantonio marina.net/proyecto/pacto-educativo/el-pacto-por-la-educacion-en-cataluna-2006/>> [consulta: 3 abril 2017]

El citado *Pacte Nacional per a l'Educació* consideraba la autonomía como un instrumento y una estrategia para la mejora de la calidad de los centros docentes, y establecía los principios básicos de la autonomía escolar (Pacte, 2005)¹⁵⁴: mayor capacidad para adaptar el currículum normativo, mayor flexibilidad y margen de interpretación de la normativa sobre aspectos organizativos, posibilidad de que el centro decida una parte de los cargos de gestión y de coordinación, distribución diferenciada y equitativa de los recursos según las necesidades de los centros, definición de perfiles profesionales adaptados al Proyecto Educativo del centro en relación a la selección de profesores, descentralización administrativa y reforma del cuerpo de inspectores, y establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas. En el debate sobre la autonomía escolar (Debat, 2005)¹⁵⁵ se discutió los posibles perjuicios para el estatus funcional del profesorado y que el centro pudiera seleccionar a sus profesores, y tuvo apoyo la reivindicación de que el claustro de profesores eligiera directamente al director del centro.¹⁵⁶

Señala también Estruch Tobella otra de las iniciativas del *Departament d'Educació*, cual fue publicar una convocatoria para que los centros escolares que lo desearan pudieran experimentar proyectos basados en disponer de mayor autonomía para mejorar sus resultados durante el periodo 2005-2009 (Resolució, 2005)¹⁵⁷. En lugar de una autonomía impuesta de arriba abajo, implantada al mismo tiempo en todos los centros escolares, se optó por la vía de la experimentación y la extensión progresiva del modelo mediante la difusión de experiencias exitosas, y se facilitaba la evaluación continua del proceso y la rectificación de las disfunciones. Cabe destacar también las propuestas del *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*, que proponía experimentar una amplia descentralización basada en el distrito escolar.

Asimismo, el *Departament d'Educació*, teniendo en cuenta los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para el 2010, el contenido del *Pacte Nacional per a l'Educació*, el Plan de cooperación para el apoyo a la implantación de la LOE del Ministerio de Educación y el Programa de apoyo y refuerzo en educación secundaria (PROA), promovió el *Projecte per a la millora de la qualitat dels centres educatius públics (PMQCE)*, plan de planes, con la finalidad de incrementar los resultados educativos, mejorar la cohesión social y prevenir el abandono prematuro en los

¹⁵⁴ PACTE. *Pacte Nacional per a l'Educació* [en línea]. 2005. <www.gencat.net/educacio>

¹⁵⁵ DEBAT. *Resum del debat del Pacte Nacional* [en línea]. 2005. <www10.Gencat.net/e13_forum/resum.htm>

¹⁵⁶ ESTRUCH TOBELLÀ, J. *La autonomía escolar en España: un proceso abierto* [en línea]. *Histodidáctica enseñanza de la historia / didáctica de las ciencias sociales: artículos científicos: debate sistema educativo*. Barcelona: Universidad de Barcelona (UB), 2012. <www.ub.edu> ARTÍCULOS CIENTÍFICOS › DEBATE SISTEMA EDUCATIVO> [consulta: 2 marzo 2016]

¹⁵⁷ RESOLUCIÓ. *Convocatòria pública per a l'autorització de plans estratègics per a la promoció de l'autonomia dels centres docents públics per al període 2005-2009*. DOGC, 25.07.2005.

centros educativos públicos a través del impulso de la equidad, la excelencia, la autonomía, la mejora de la calidad y la inclusión.¹⁵⁸

*La Llei d'Educació de Catalunya, Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'Educació*¹⁵⁹, una de las que más avanza en esta dirección, introduce aspectos novedosos relacionados con la autonomía de los centros docentes, y señala en su preámbulo que dotar de autonomía a los centros educativos,

tiene el propósito de flexibilizar el sistema y posibilitar la creación de redes de escuelas unidas por proyectos comunes y comprometidas en la mejora sistemática de la educación. Implica asimismo la aceptación de la diversidad de centros y el rechazo de la uniformidad como valor del sistema educativo. [...] Los elementos que caracterizan el sistema educativo catalán necesitan, por lo tanto, una profunda reforma estructural que permita a dicho sistema asumir un papel de liderazgo activo para dar respuesta a las demandas de la sociedad actual. En este sentido, la Ley proporciona también un marco donde puedan aparecer soluciones diversas a los requerimientos plurales planteados por la demanda educativa.

Ley de Educación de Cataluña destina todo su título VII a tratar la autonomía de los centros educativos -realiza una declaración genérica de autonomía de los centros de carácter pedagógico, organizativo y de gestión de los recursos humanos y materiales- el cual contiene tres capítulos: Capítulo I sobre los principios generales y Proyecto Educativo, Capítulo II sobre la autonomía de los centros que prestan el Servicio de Educación de Catalunya, y Capítulo III sobre el marco para el ejercicio de la autonomía de los centros públicos.

En su artículo 97.4 refiere “dar respuesta a las necesidades de los alumnos, con la finalidad de que alcancen las competencias básicas y el máximo aprovechamiento educativo, de acuerdo con sus posibilidades individuales”.

Por su parte, la Ley de Educación de Cataluña (arts. 99-102) abre amplias posibilidades para la Dirección en la gestión del personal al servicio del Proyecto Educativo, que se concretan en el *Decret d'autonomia dels centres educatius, Decret 102/2010, de 3 d'agost*, en la propuesta de la plantilla del centro, en los requisitos de capacitación y titulación para determinados puestos, incluso en los perfiles singulares que tengan que ser cubiertos por concurso o provisión especial (art.49.3). Ello, por supuesto, tiene como contrapartida “rendir cuentas de los resultados de la

¹⁵⁸ XX ENCUESTO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 2. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUESTO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

¹⁵⁹ Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación. (BOE, núm. 189, 6-8-2009, pp. 67041-67134).

gestión del personal destinado al centro, y deben preparar propuestas para mejorar esta gestión, con medidas que adecuen la estructura de la plantilla y la organización propia del centro al logro de los objetivos fijados en el Proyecto Educativo” (art. 50.2).

En este sentido, se contempla la posibilidad de que el *Govern* establezca un régimen extraordinario de provisión de puestos de trabajo en los centros escolares. Este procedimiento puede afectar a la provisión de puestos de trabajo docentes específicos y puestos de responsabilidad para asegurar la continuidad del Proyecto Educativo de un centro docente. Para la cobertura de estas plazas docentes cabe exigir requisitos específicos de titulación o de capacitación profesional que se adapten al perfil del puesto de trabajo. Las atribuciones del centro escolar en materia de personal se concretan, asimismo, en la propuesta de la plantilla del centro que la Dirección debe efectuar a la Administración educativa.

Prevé, asimismo, la citada Ley que, en el ejercicio de su autonomía, los centros escolares puedan establecer acuerdos de corresponsabilidad con la Administración educativa, encaminados al desarrollo de los Proyectos Educativos del centro. Estos acuerdos van acompañados de la rendición de cuentas a la Comunidad educativa y a la Administración, basados en la obtención de resultados (art. 92).

Asimismo, el *Decret d'autonomia dels centres educatius de Catalunya*¹⁶⁰ prevé, con el fin de garantizar la adquisición de las competencias básicas y la consecución de la excelencia en un contexto de equidad, que las escuelas e institutos puedan tomar medidas que afecten a variables como

el uso del tiempo y de los espacios, el agrupamiento del alumnado y los criterios de asignación de docencia al profesorado, el uso de los recursos didácticos, la utilización de la biblioteca escolar y la formación del profesorado y de acuerdo con lo que determinen los decretos de ordenación curricular aplicables, la distribución de las áreas y materias por ciclos o cursos (art. 14.2).

Más específicamente señala que

en la concreción y desarrollo del currículum (...) los centros podrán implantar estrategias didácticas propias que requieran una organización horaria de las materias diferente de la establecida con carácter general, con el objetivo fundamental de mejorar los resultados académicos del alumnado y los procesos de enseñanza y aprendizaje (art. 17.1).

¹⁶⁰ Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos. (DOGC, núm. 5686, 05-8-2010, pp. 61485-61519).

Con el Decreto de Autonomía los equipos directivos pueden asumir tareas que hasta entonces eran competencia del Departament d'Ensenyament, entre las que cabe destacar una mayor autonomía en la gestión y en la organización del centro. Así, desde el punto de vista pedagógico, la Dirección del centro tiene capacidad para decidir sobre aspectos relativos a la organización del tiempo y de las asignaturas, tiene la posibilidad de introducir nuevas materias, decidir cómo agrupar el alumnado, sobre el uso de los espacios del centro y la asignación de las clases a cada docente. También la Dirección del centro dispone de cierta autonomía en relación a la estructura interna del centro. Y puede gestionar la selección del personal, definiendo el perfil del profesorado más acorde con el Proyecto Educativo y requerir a los docentes requisitos complementarios más allá de la titulación.

La finalidad de este Decreto es aplicar los preceptos establecidos en la Ley, con el fin de que el ejercicio de la autonomía de cada centro escolar sea compatible con el funcionamiento integrado del sistema. Tanto la Ley de educación como el Decreto de autonomía que la desarrolla, hacen una opción decidida para que sea en el ámbito del centro y de su Dirección donde se sitúe el centro de gravedad de la toma de decisiones y que, en todo caso, sea desde el centro docente, en ejercicio de sus márgenes de autonomía, que se tomen de una manera distribuida entre sus profesionales las diversas decisiones, de forma que los preceptos del Decreto se sitúan en un contexto de liderazgo fuerte. El desarrollo de los principios que ordenan el ejercicio de la autonomía de los centros educativos se hace en el contexto de participación en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. En la medida que el ejercicio de la autonomía va indisolublemente ligado a la evaluación de resultados y procesos, el Decreto establece las características generales de los procesos evaluativos de centro y de sus efectos. La evolución autónoma de cada centro escolar comportará forzosamente la singularización de las actuaciones administrativas, dado que el desarrollo de la autonomía de los centros educativos condiciona también las actuaciones de la Administración educativa.¹⁶¹

La Comunidad de Andalucía aprobó su respectiva *Ley de Educación, Ley 17/2007, de 26 de diciembre, de Educación*¹⁶², y como aspecto novedoso regula que los centros deben elaborar el denominado Plan del Centro, con una duración plurianual, que integra el Proyecto Educativo, el Reglamento de organización y funcionamiento

¹⁶¹ XX ENCUESTO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 2. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

¹⁶² Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. (BOE, núm. 20, 23-01-2008, pp. 4467-4501).

y el Proyecto de Gestión. En la Ley se contempla la necesidad de llevar a cabo anualmente una autoevaluación del centro escolar si está sostenido con fondos públicos, cuyos resultados se plasman en una memoria que incluye las propuestas de mejora para el futuro. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la aplicación de dichos Reglamentos de organización y funcionamiento de los centros educativos (ROC) permiten desarrollar un sistema de sustitución del profesorado, reduciendo el tiempo de espera de un sustituto a cinco días.

La *Comunidad Autónoma de Cantabria* aprobó la *Ley educativa, Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria*¹⁶³, que entre otros aspectos, regula la autonomía de los centros docentes y recoge la elaboración de materiales curriculares por parte del profesorado, teniendo en cuenta las características y necesidades del alumnado, y regula la posibilidad de que la Administración delegue en los órganos de gobierno distintas competencias, incluidas las que se refieren al personal del centro. Finalmente, al término del curso se prevé la elaboración de una memoria, en la que se recoja la valoración sobre el desarrollo de la Programación general anual del centro.

¹⁶³ Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria. (BOE, núm. 21, 24-1-2009, pp. 8214-8274).

III. MARCO HISTÓRICO INTERNACIONAL DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR. EVIDENCIA EMPÍRICA EN MATERIA EDUCATIVA

III.1. Marco histórico internacional de la autonomía escolar

Weiler¹⁶⁴ habla de déficits de legitimación del Estado, en el sentido de que la intervención centralista del Estado en educación sufre problemas de legitimación, y ante esta falta de legitimidad del Estado, la descentralización escolar es una forma compensatoria de legitimación consistente en "la utilización de los expertos, en la invocación de principios de racionalidad organizativa (como en la planificación), y en la adopción de un discurso participativo, como fuentes potenciales que añadan legitimación al proceso político".

¹⁶⁵Las políticas en relación con la autonomía escolar actualmente están muy generalizadas en los países europeos, pero son el resultado de un proceso gradual que comenzó en la década de los años 80 en algunos países pioneros y que se extendió en la década de los 90. Tan sólo dos países, Bélgica y Países Bajos, ya presentaban una tradición de autonomía escolar especialmente desarrollada con organizaciones escolares más autónomas.

La autonomía escolar, que comenzó a desarrollarse a partir de los años 80, se trataba de una transferencia de competencias limitada. Como en el caso de España, donde la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), de 1985, sentó las bases de la autonomía escolar.

En la década de los 90, se produjo la casi total generalización de las políticas de autonomía escolar en Europa. Los países nórdicos adoptaron una organización que unía la descentralización política y la autonomía escolar. Austria inició su primera reforma de autonomía escolar en 1993.

Algunos países comenzaron a considerar la cuestión de la autonomía escolar a comienzos de la primera década del 2000. Alemania, a partir de 2004, puso en marcha experiencias piloto de autonomía escolar en varios *Länder*. Y los países que ya habían emprendido una política de autonomía escolar, comenzaron a reforzar las

¹⁶⁴ WEILER, H. N. "Why reforms fail: the politics of education in France and the Federal Republic of Germany". *Journal of Curriculum Studies*. Vol. 4 (1989), núm. 21, p. 303.

¹⁶⁵ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

competencias asignadas a los centros escolares, como en el caso de España con la LOE.

Durante el siglo XIX y prácticamente todo el siglo XX, la autonomía escolar se desarrolló como reflejo de la libertad de enseñanza. En los años 80 del siglo XX, las reformas llevadas a cabo en esos años se inscriben en el marco de la democracia participativa, que insiste en la necesidad de que los centros docentes estén más abiertos a la Comunidad en que se integran. La década de los 90 se caracteriza por la preocupación por la eficacia de la gestión por parte de las Administraciones en un contexto de control del gasto público, sumada a la preocupación por confiar más libertades a los agentes locales y por una mayor orientación de la Administración hacia el administrado, una mayor transparencia y la asunción de los principios éticos y metodológicos de la mejora continua.

En la primera década del siglo XXI, la visión de la autonomía escolar ha evolucionado concibiéndose, principalmente, como una herramienta al servicio de la mejora de la calidad de la educación, y se presta especial atención a la autonomía pedagógica, que parece estar más estrechamente relacionada con los procesos y la mejora del rendimiento en los centros educativos.

Aunque históricamente el principio de gestión de los centros escolares estuvo estrechamente vinculado a la reivindicación de libertad de enseñanza por parte de los responsables de los centros, en Europa, desde los años 80, la mayoría de estas reformas se establecen a partir de los marcos legales de ámbito nacional, de forma que, las medidas de autonomía escolar se definen desde el ámbito de los rígidos marcos legislativos, de obligado cumplimiento para todos los centros escolares.

Cualquiera que sea el modelo elegido, ya sean las leyes generales de educación, las leyes específicas sobre la autonomía escolar o disposiciones administrativas, al determinar la autonomía mediante procesos legislativos o administrativos obligatorios, su contenido, grado y tipo son impuestos a los centros escolares. De forma que, es la legislación la que prevé la transferencia de nuevas responsabilidades sin que los centros puedan expresar su punto de vista o, en algunos casos, adquieren nuevas responsabilidades en contra de sus deseos. En Portugal, los centros escolares tienen la posibilidad de decidir si desean participar en experiencias piloto. Y en el Reino Unido, el marco general de la autonomía escolar se aplica a todos los centros docentes sin excepción, aunque hay una serie de centros con algunas libertades adicionales.

A pesar de que las políticas de autonomía se han extendido en la práctica totalidad de los países europeos, tras décadas de grandes cambios, éstas se inscriben en procesos descendentes de toma de decisiones, constituyendo un marco rígido para los nuevos retos de los centros educativos.

Además, a lo largo de estos procesos de reforma en materia educativa, en el que se han ido ampliando las libertades en los centros escolares, la participación ha sido muy escasa y sólo en algunos países los representantes del personal del centro escolar han sido consultados sobre los proyectos de reforma. En Estonia, el sindicato de directores participó en el debate sobre la autonomía escolar y propuso una serie de enmiendas que fueron finalmente integradas en la reforma. Asimismo, algunos países nórdicos consultan sistemáticamente a los sindicatos antes de la implantación de las reformas.

¹⁶⁶En definitiva, el descontento con muchos de los sistemas educativos tradicionales, en los que las escuelas se concebían como entidades dependientes de la Administración educativa, sin posibilidad real de adaptarse a su propio contexto, fue dando paso a una creciente demanda de ampliación de los márgenes de decisión propios de los centros escolares. Ello conllevó la puesta en marcha de reformas que modificaron el papel tradicional de las escuelas en los sistemas educativos, mediante la delegación de un mayor número de responsabilidades y de tareas de gestión a los centros educativos, delegando a los mismos una serie de aspectos relevantes en áreas como el currículo, en materia de personal o económica. Y a pesar de que el alcance de dichas reformas es muy variable en los diferentes países, ha supuesto la puesta en práctica de un modelo en el que la escuela pasa a ser una unidad básica en la toma de decisiones, frente a una burocracia central o local que centralizaba la toma de decisiones.

Ha sido la evidencia acumulada a partir de la investigación sobre la importancia del centro escolar en los procesos y los resultados educativos, y los estudios enmarcados en las corrientes de Calidad de la Educación y, especialmente, en el movimiento de Escuelas Eficaces (pretende demostrar que existen centros escolares con mejores resultados frente a otros menos eficientes) lo que ha impulsado este tipo de reformas. De manera que la política educativa, no sólo se elabora con el objetivo de incrementar la calidad de la educación que sugieren los estudios, sino que también pretende responder a las nuevas demandas sociales, como una mayor

¹⁶⁶ EGIDO GÁLVEZ, I. *La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 147-175.

participación de la Comunidad en las escuelas, la cual no es compatible con un modelo de centro educativo supeditado por entero a la Administración.

Estudios internacionales en materia educativa concluyen la existencia de una relación entre el rendimiento de los estudiantes y los niveles de autonomía de las escuelas. Así como, muestran la existencia de una clara relación entre el grado de autonomía presupuestaria del centro escolar y el rendimiento escolar medio; una estrecha relación entre el rendimiento escolar y el porcentaje de centros que tienen responsabilidad para contratar o despedir profesores, determinar los contenidos de los programas, decidir qué cursos se ofrecen y en lo que se refiere a cuestiones disciplinarias de los alumnos. Afirman los índices internacionales, que aquellos países con modelos descentralizados de administración educativa tienden a otorgar márgenes amplios de decisión a las escuelas, configurando centros autónomos; mientras que los modelos de administración centralizados, en los que existe una fuerte presión normativa, tienden a configurar centros escolares dependientes y burocráticos, con escasos márgenes de decisión.

La mayoría de estos estudios sobre autonomía escolar, realizados desde una óptica comparada, han sido llevados a cabo en el marco de diversos organismos internacionales, como la Unión Europea, el Consejo de Europa o la OCDE. Concluyen dichos estudios, por lo que respecta al ámbito europeo, que en la mayoría de los países existe una tendencia generalizada a incrementar la autonomía de los centros escolares. En este sentido, un informe de Eurydice afirmaba que "es posible identificar un movimiento general a aumentar la autonomía de la escuela, sobre todo en los dominios financiero y pedagógico".¹⁶⁷

Asimismo, los estudios muestran que el incremento de la autonomía escolar se encuentra asociado a la aplicación de tres tipos de medidas, cuales son, una mayor participación de los padres y de otros miembros de la Comunidad en los órganos de decisión de la escuela, un reforzamiento de la Dirección escolar y la evaluación de la escuela y su eficacia.

Constatan dichos estudios, que los países europeos han incrementado los ámbitos de autonomía de las escuelas tanto en lo que se refiere a las cuestiones organizativas como a la gestión de los recursos económicos y, en menor medida, en lo relativo a la gestión de los recursos humanos. Mientras que en el plano pedagógico, el aumento de la autonomía es parcial, dado que las directrices

¹⁶⁷ UNITÉ DANOISE ET PORTUGAISE DU RESEAU EURYDICE. *Les structures de l'administration et de l'évaluation des écoles primaires et secondaires dans les 12 États membres de la CE*. Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1990, p.14.

emanadas desde la Administración educativa, mediante prescripciones curriculares de carácter nacional o regional o mediante la implantación de exámenes estandarizados, restringen la capacidad de decisión en este ámbito.

Se percibe, pues, que a pesar de las dificultades que supone la ampliación de la autonomía institucional de las escuelas, hay una tendencia generalizada, en toda Europa y en el resto de los sistemas educativos occidentales, consistente en intentar compaginar adecuadamente el principio de autonomía escolar con un control sobre el funcionamiento y los resultados de la escuela, como instrumento adecuado para llevar a cabo mejoras sustanciales en la enseñanza en Europa. Se habla así del principio de *libertad con responsabilidad* para los centros escolares, no sólo para el logro de la eficiencia en educación, sino también para alcanzar una mayor equidad en los sistemas educativos.¹⁶⁸

Los estudios internacionales apuntan a la consolidación del aumento de la autonomía escolar en Europa, y en este sentido, Maroy¹⁶⁹ habla de un deslizamiento en el reparto de responsabilidades en los sistemas educativos de muchos países europeos, entendido como desplazamiento o redistribución de responsabilidades que permite a las escuelas asumir funciones y obligaciones que anteriormente correspondían al Estado, que actúa ahora como regulador, financiador y controlador de los resultados obtenidos.

No obstante, a pesar de que dicha tendencia es compartida en todo el ámbito europeo, la panorámica internacional dista mucho de ser homogénea, en la que las diferencias entre países en relación con la autonomía escolar son producto de sus particulares circunstancias, de su peculiar evolución histórica, de las condiciones generales del sistema educativo, del contexto global del sistema, de su tradición histórica y de las dinámicas y tensiones que se producen en el sistema educativo, esenciales para comprender las cuestiones relativas a la estructura organizativa y al gobierno de los centros escolares.

En este sentido, los estudios internacionales concluyen que entre los diferentes países de la OCDE el grado de autonomía de los centros públicos es muy desigual, desde la situación de Holanda con el mayor grado de autonomía, a la situación de Luxemburgo, Grecia y México que ocupan los últimos lugares, situándose España en el grupo de países con menos autonomía efectiva.

¹⁶⁸ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Eficiencia y equidad en los sistemas educativos*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, SEC 1096, 2006.

¹⁶⁹ MAROY, C. "La escuela y la igualdad". *Revista de la investigación europea*. (2005), núm. 46.

III.2. Evidencia empírica en materia educativa

Hay que acudir al método comparativo para apreciar las singularidades de la autonomía escolar en España respecto a los países de su entorno. Los sistemas educativos europeos muestran muchas diferencias, ya que cada uno se ha desarrollado de manera independiente, en estrecha conexión con el desarrollo histórico nacional. Pero, de entre los múltiples rasgos diferenciadores, la autonomía de los centros se está convirtiendo en "el hecho más diferenciador entre los sistemas educativos europeos".¹⁷⁰

Los enfoques y las experiencias de los diferentes países europeos pueden servir de muestra y ejemplo para diseñar sistemas educativos orientados a mejorar la calidad de la educación.

Una de las prioridades establecidas por Eslovenia durante la primera mitad de su mandato al frente de la presidencia del Consejo de la Unión Europea en el año 2008, era examinar en profundidad las cuestiones consistentes en la asunción de nuevas responsabilidades por parte del profesorado, concesión de una mayor autonomía al profesorado y los procesos de evaluación de los docentes y de los resultados obtenidos, considerados requisitos indispensables para favorecer un ambiente creativo e innovador en las escuelas. Es por ello que la presidencia eslovena solicitó a *Eurydice*, Red europea de información sobre Educación, un estudio con el propósito de analizar en qué medida los cambios experimentados por la profesión docente han supuesto una extensión de la autonomía y las responsabilidades del profesorado.

El resultado de dicho encargo, terminado en junio de 2008, es un estudio comparativo de las tareas asignadas al profesorado en los distintos países y el grado de autonomía del que gozan los docentes a la hora de llevarlas a la práctica¹⁷¹, es decir, se trata de determinar si los cambios experimentados por la profesión docente han supuesto o no un incremento en el grado de autonomía y en las responsabilidades del profesorado. El estudio se circunscribe a los niveles CINE 1 (Educación Primaria) y CINE 2 (Educación Secundaria inferior), y si bien se refiere al sector público en todos los países, en el caso de Bélgica, Irlanda y Países Bajos también se ha incluido el sector privado sostenido con fondos públicos. Los datos se

¹⁷⁰ ÁLVAREZ, M. *Evaluación europea de la educación: diversidad y confluencia*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999.

¹⁷¹ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

corresponden al año 2006/2007, aunque también se han tenido en cuenta para su elaboración las reformas puestas en marcha en los años analizados; asimismo, debe tenerse en cuenta que la información se refiere a todos los países de la red Eurydice, a excepción de Turquía.

El informe elaborado por Eurydice en 2016¹⁷² trata sobre *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa*, y expone los últimos avances realizados en esta materia por los países europeos, tras los anteriores informes de Eurydice (2006, 2012). El análisis se centra en la educación escolar Primaria, Secundaria inferior y superior general y en la Formación Profesional impartida en centros escolares, en todos los 33 países/regiones que participan en la red Eurydice, con la excepción de Alemania, Irlanda y Liechtenstein; y los datos se limitan a los centros educativos del sector público, con la excepción de las tres Comunidades de Bélgica y los Países Bajos. Contiene información correspondiente al curso 2014/2015.

Señala este informe, que el desarrollo y promoción de la educación para el emprendimiento es uno de los objetivos políticos clave de la UE y de los Estados miembros desde hace muchos años; y que la educación para el emprendimiento es esencial, no sólo para forjar la mentalidad de los jóvenes, sino para proporcionar las competencias, conocimientos y actitudes básicas para el desarrollo de una cultura del emprendimiento en Europa.

Este informe parte de la necesidad, expresada por el Consejo Europeo, de ampliar su conocimiento sobre la educación para el emprendimiento a través de las evidencias existentes en relación con esta materia, dado que, para apoyar el intercambio de prácticas y el desarrollo de las políticas a nivel europeo, es necesario poseer un conocimiento y comprensión de los métodos adecuados para mejorar las destrezas de emprendimiento. Es por ello que, este informe, tomando en consideración la experiencia adquirida a partir de los dos informes anteriores de Eurydice sobre educación para el emprendimiento, EACEA/Eurydice (2012) y *Entrepreneurship in Education in Europe. Explicitly recognised in curricula of upper secondary general education* (octubre 2006), pretende actualizar información relevante relativa a las estrategias educativas, los currículos y los resultados de aprendizaje, así como rellenar las lagunas existentes en materia de investigación e

¹⁷² EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniie/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

información, a través del estudio de aspectos como las colaboraciones, el seguimiento sistemático de las estrategias, la evaluación de los resultados de aprendizaje, la formación inicial y continua del profesorado, el partenariado y los modelos de financiación. El informe consta de cinco capítulos, cada uno centrado en un aspecto diferente de la educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa.

Dicho informe se basa en una definición operativa común de la educación para el emprendimiento para la elaboración del mismo

La educación para el emprendimiento está enfocada a que los alumnos desarrollen las destrezas y mentalidad necesarias para transformar ideas creativas en acciones emprendedoras. Se trata de una competencia clave para todos los alumnos, ya que contribuye al desarrollo personal, a la ciudadanía activa, la inclusión social y la empleabilidad. Asimismo, resulta relevante durante todo el proceso de aprendizaje a lo largo de la vida, para todas las disciplinas del conocimiento y en todas las modalidades de educación y formación (formal, no formal e informal) que favorecen el espíritu o las conductas emprendedoras, tenga este o no una finalidad comercial [se basa en una definición marco acordada por un grupo de trabajo internacional sobre aprendizaje del emprendimiento celebrado en Ginebra el 18 de enero de 2012].

En España, a nivel nacional existen varias estrategias y leyes interconectadas en relación con la educación para el emprendimiento (EE).

La Ley Orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que establece un marco general para la referencia y promoción de la educación para el emprendimiento en educación no universitaria, afirma que

esta competencia [la educación para el emprendimiento] implica la habilidad de convertir ideas en acciones. Esto requiere un conocimiento de la situación a resolver, así como capacidad para seleccionar, planificar y gestionar el conocimiento, destrezas, habilidades y actitudes necesarios para lograr los objetivos previstos.

Y la orden ECD/65/2015¹⁷³ ofrece una nueva definición de educación para el emprendimiento (EE) y describe las relaciones entre destrezas, contenidos y criterios de evaluación en Educación Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato (Secundaria no obligatoria).

la educación para el emprendimiento debe incluir conocimientos y destrezas relacionados con las oportunidades de carrera y el mundo del trabajo, la educación económica y financiera o el conocimiento de la organización y los procesos empresariales, así como el

¹⁷³ ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. (BOE, núm. 25, 29-1-2015, pp. 6986-7003).

desarrollo de actitudes que conlleven un cambio de mentalidad que favorezca la iniciativa emprendedora, la capacidad de pensar de forma creativa, de gestionar el riesgo y de manejar la incertidumbre.

En España, a nivel de las Comunidades Autónomas, existen variaciones sustanciales entre las mismas en materia de estructura, implementación y presupuesto en relación a la educación para el emprendimiento; y todas las estrategias son resultado de la colaboración entre dos o más consejerías (habitualmente entre la de Educación y la de Economía y Empleo) y, en la mayoría de los casos, se financian por entero a nivel regional. Otros interesados son las Cámaras de Comercio, así como asociaciones y proveedores privados. Y las acciones regionales van dirigidas a la inclusión del emprendimiento en el currículo de todos los niveles educativos y en la oferta de formación dirigida a los profesores, así como en la creación de redes y colaboraciones con interesados externos. Por el momento, existen evidencias limitadas de evaluación del impacto de las estrategias regionales, habiéndose realizado solamente evaluaciones cuantitativas del nivel de consecución de los objetivos previstos y sobre participación.

La Comisión Europea creó, en diciembre de 2012, un Grupo de Expertos sobre Indicadores de Aprendizaje y Competencias para el emprendimiento, para evaluar las fuentes de datos existentes que pueden servir de apoyo a los indicadores de la educación para el emprendimiento, y para definir un marco de indicadores de seguimiento, que permitan evaluar el grado de implantación actual de actividades relacionadas con la educación para el emprendimiento en toda Europa. El grupo está compuesto por una docena de miembros procedentes de instituciones diversas, como la Comisión Europea (Dirección General de Educación y Cultura y Dirección General de Empresa e Industria), EACEA (Unidad A7), el Centro para el Aprendizaje Emprendedor del Sudeste de Europa (SEECEL), *Junior Achievement Europe* (JA), la Fundación Europea de Formación (FEF), el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) y la OCDE.

La contribución española a Eurydice está a cargo de Eurydice España-REDIE desde su creación en 2010. La Red española de información sobre Educación (Eurydice España-REDIE) es un mecanismo de cooperación territorial al servicio de las Administraciones educativas del Estado. A través de la recopilación, el análisis y la difusión de información fiable y comparable acerca del sistema educativo español, apoya el diseño de políticas educativas, la toma de decisiones a nivel nacional, autonómico y europeo, y el seguimiento de los objetivos de la educación.

Por otra parte, TALIS es un estudio internacional que examina diversos aspectos de la enseñanza y el aprendizaje, a través de encuestas a los profesores y a los directores de centros educativos. La población objeto del estudio son los docentes y los directores de Educación Secundaria Obligatoria, aunque algunos países también realizan el estudio en Educación Primaria y en Educación Secundaria post-obligatoria. TALIS es un estudio cíclico que se aplicó por primera vez en 2007-2008.

Así pues, la OCDE desarrolló durante 2007-2008 el primer ciclo del proyecto TALIS (*Teaching and Learning International Survey*), traducido al español como *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje*, con el propósito de ofrecer una perspectiva internacional comparativa sobre las condiciones de enseñanza y aprendizaje en la Educación Secundaria Obligatoria y sobre algunos de los principales factores que permiten explicar las diferencias en los resultados educativos que PISA ha revelado. Este primer ciclo, se centró en el profesorado y en los directores de Educación Secundaria Obligatoria, y se elaboró con la intervención y colaboración en el estudio de los 24 países participantes de la OCDE y asociados, de los cuales 17 pertenecen a la Unión Europea.

El informe español TALIS 2009¹⁷⁴, elaborado por el equipo del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación, recoge una síntesis, desde la perspectiva española, de algunos de los aspectos más destacados del Informe internacional elaborado por la OCDE (OCDE, 2009), poniendo el acento en aquellos datos comparativos que permiten conocer mejor los procesos educativos españoles a través de las opiniones de profesores y directores, lo cual constituye una información muy valiosa, ya que permite conocer cómo perciben los profesores el ambiente en el que trabajan, qué les motiva y cómo llevan a la práctica las políticas educativas vigentes, y también permite conocer las afirmaciones de los directores sobre las características de los centros escolares y las conductas de los profesores que trabajan en ellos, que contrastan con las descripciones que se pueden obtener a través de datos administrativos.

En el 2013 tuvo lugar la segunda edición del estudio TALIS¹⁷⁵, en el que participaron alrededor de 106.000 profesores, representando a más de 4 millones de docentes

¹⁷⁴ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxiectee04talisis2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

¹⁷⁵ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaine (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

de 33 países. En España 3.339 profesores y 192 directores de 192 centros educativos completaron los cuestionarios de TALIS.

Asimismo, la OCDE inició el proyecto *PISA* en 1997. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos es una evaluación del sistema educativo, de carácter trienal, que evalúa la medida en que alumnos de 15 años, cerca del final de la Educación Obligatoria, han adquirido los conocimientos y habilidades necesarias para la participación en sociedades modernas. Ello, con el propósito de ofrecer la evolución de los resultados de los sistemas educativos, medidos a través de la valoración del rendimiento de los alumnos de 15 años, en competencias consideradas clave como la lectora, la matemática y la científica.

La evaluación no mide solamente si los alumnos pueden reproducir el conocimiento, sino que examina cómo los alumnos aplican lo que han aprendido, dado que las economías modernas recompensan a los individuos no por lo que saben, sino por lo que pueden hacer con lo que saben. Evalúa lo que saben y lo que son capaces de hacer, y cómo usan el conocimiento, las destrezas cognitivas y las actitudes en distintos contextos, aplicados a la vida cotidiana.

Uno de los principales propósitos debe ser transformar la Sociedad de la información, de dimensiones cada vez más difícilmente aprehensibles, en una Sociedad del conocimiento, con capacidad de análisis y síntesis.

PISA representa un compromiso de los Gobiernos para conocer mejor el funcionamiento de los sistemas educativos, y proporcionar nuevas bases para la definición y adopción de los objetivos educativos y de las competencias que son relevantes para la vida adulta. Y con ello, ofrece resultados para informar la política, programas y la práctica educativa y permite monitorizar tendencias en la adquisición de conocimiento por parte de alumnos. Los resultados permiten a los diseñadores de políticas educativas medir el conocimiento y las habilidades de los alumnos en sus países en comparación con los de otros países, establecer metas frente a objetivos que se pueden medir y que han sido logrados por otros sistemas educativos, y aprender de las políticas, programas y prácticas educativas implementadas en otros países.

Participan los países de la OCDE, entre los que está España, y países asociados de todos los continentes. En su primera edición participaron 43 países y economías (2000); 45 países, en la segunda edición (2003); 57 países, en la tercera (2006); 75 países, en la cuarta (2009); 65 países, en la quinta (2012); y en la edición de 2015 han participado 72 países y economías. Este estudio aúna los intereses de los

países participantes en la política educativa y en la experiencia, tanto nacional e internacional, como científica y académica.

Los objetivos específicos de PISA son orientar las políticas educativas; profundizar en el concepto de competencia; relacionar resultados con la capacidad para el autoaprendizaje; y elaborar tendencias longitudinales para establecer un marco comparativo entre los países.

En España, el Ministerio de Educación, a instancias de la OCDE, comenzó este programa en 1997, con el propósito de crear nuevas bases para el diálogo sobre políticas educativas y para definir objetivos y conseguir mejores logros en educación de una forma cooperativa.

España inició ese empeño junto con otros 31 países pioneros y ha participado desde su primera edición, en el año 2000, en todos los ciclos. En 2015, además de la muestra estatal, todas las Comunidades Autónomas españolas han ampliado su muestra regional para poder recabar datos que sean comparables a nivel internacional.

La institución española que desarrolla PISA es el INEE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa), del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. El INEE también es la institución que trabaja en colaboración con las Comunidades Autónomas.

El informe español PISA 2009¹⁷⁶, como los realizados en ediciones anteriores, es una síntesis de los datos más destacados y resalta los de España en comparación con los promedios OCDE (PISA, 2009 *Results*; OCDE, 2010) del Informe Internacional PISA 2009; y completa el panorama de indicadores educativos que viene publicando la OCDE desde 1992. El informe analiza los principales resultados y la influencia sobre ellos de los factores asociados que los explican.

Este informe español y el internacional pueden utilizarse como punto de partida para futuros análisis e investigaciones; y junto con los informes nacionales y de las Comunidades Autónomas pretenden contribuir al mejor conocimiento de los aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema educativo, analizar las razones que explican los resultados obtenidos y facilitar, así, la adopción de las políticas y acciones educativas que permitan mejorar el sistema educativo español.

¹⁷⁶ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

En PISA 2012¹⁷⁷ se evalúan los conocimientos y las destrezas de los alumnos de 15 años en las áreas de Matemáticas como área principal, Lectura y Ciencias.

Por su parte, el informe PISA 2015¹⁷⁸, establece en su prólogo, que este Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos se ha convertido en el principal baremo mundial para evaluar la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos y ayuda a identificar las características de los sistemas educativos de mayor rendimiento, lo que puede permitir a Gobiernos y educadores reconocer políticas efectivas que pueden adaptar a sus contextos locales. Señala el propio documento que PISA demuestra que todos los países pueden seguir mejorando, incluso los más avanzados; y que los elevados niveles de desempleo juvenil, la creciente desigualdad, las significativas diferencias por género y una necesidad imperiosa de fomentar un crecimiento inclusivo en muchos países, revelan que no hay tiempo que perder para proporcionar la mejor educación posible a todos los alumnos.

En cada edición PISA, hay una competencia que constituye el dominio principal y este último informe, PISA 2015, se centró en la Ciencia, como ya lo fue en 2006, por lo que se cierra el ciclo longitudinal (de nueve años) en esta competencia y se pueden comparar los resultados a lo largo del mismo. En el caso de las ciencias, los resultados se presentan en una escala continua en la que se hace equivaler a 500 puntos el promedio de los países de la OCDE en PISA 2006, y en la que la desviación típica está estandarizada a 100 puntos, tomándose el año 2006 como referencia de origen para estudiar la evolución del rendimiento de los alumnos en ciencias.

El informe español PISA 2015¹⁷⁹ recalca en su prólogo, que durante las últimas décadas la evaluación de los sistemas educativos se ha consolidado como una prioridad para las Autoridades educativas de todo el mundo. Es un práctica imprescindible de la Comunidad educativa la evaluación -como medida u observación del grado de consecución de un logro y como juicios de valor que se realizan sobre los objetivos alcanzados por el sistema educativo-. Se trata de una herramienta útil para orientar las políticas educativas, un mecanismo de rendición de

¹⁷⁷ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/PISA-2012.html> [consulta: 8 junio 2016]

¹⁷⁸ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

¹⁷⁹ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa-2015/pisa2015preliminarok.pdf?documentId=0901e72b8228b93c>> [consulta: 13 enero 2017]

cuentas y transparencia, y un medio que inspira soluciones para fomentar la excelencia y la equidad, asentadas sobre unos fundamentos fiables y válidos.

En la actualidad, PISA (*Programme for International Student Assessment*) es una de las bases más sólidas sobre las que se pueden hacer juicios de valor respecto a los sistemas educativos. Se basa en un modelo dinámico de aprendizaje a lo largo de la vida, centrado en lo que los jóvenes son capaces de hacer con lo que han aprendido (tanto dentro como fuera del centro escolar), sopesando sus elecciones y tomando decisiones. Y evalúa tanto el conocimiento de los alumnos, como su capacidad para aplicar ese conocimiento y experiencia a la vida real.

Señala el estudio, que ha demostrado hasta qué punto las comparaciones son siempre estimulantes y que las perspectivas múltiples son necesarias para valorar la situación de España en materia educativa. También nos muestra cómo se enriquece nuestra visión, tanto nacional como regional, cuando se inscribe en un marco más amplio en el que podamos interpretar el rendimiento escolar en España.

En 2015 han participado en la prueba unos 537.591 alumnos, de un total de 18.541 centros educativos, la mayoría de ellos, todos de 15 años, se encontraban en 10º Grado, en España, 4º ESO (Educación Secundaria Obligatoria). La muestra española es de 37.205 alumnos de 980 centros educativos.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) presenta, además, todos los años, una extensa recopilación de estadísticas e indicadores del sistema educativo de los 34 Estados miembros de esta Organización, que agrupa a los países más desarrollados del mundo, además de otros 8 países que forman parte del G20. La publicación, denominada *Education at a Glance. OECD Indicators (Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE)*, permite analizar la evolución de los diferentes sistemas educativos, su financiación y el impacto de la formación en el mercado de trabajo y en la economía.

Los datos que ofrece Panorama de la educación 2012¹⁸⁰ corresponden, en general, al año académico 2009/2010, pero tienen el valor de permitir la comparación con los sistemas educativos de los países de la OCDE y facilitar el análisis de la evolución de los indicadores en cada uno de ellos. El Informe reproduce los datos más destacados de España en comparación con la OCDE, la UE21 y algunos de los

¹⁸⁰ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

países más relevantes, lo que permite conocer mejor el sistema educativo español en relación con su entorno.

Cada uno de los indicadores ofrece la comparación con la media de la OCDE y de los 21 países de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE. Además, en la mayoría de los indicadores, se ofrece la información, cuando está disponible, de una serie de países seleccionados por el interés en la comparación con España. Estos países son Francia, Grecia, Italia y Portugal (mediterráneos), Alemania y Países Bajos (centroeuropeos), Finlandia, Noruega y Suecia (nórdicos), Brasil, Chile y México (latinoamericanos), Estados Unidos, Irlanda y Reino Unido (anglosajones) y Japón (asiático).

Los datos que ofrece Panorama de la educación 2013¹⁸¹ corresponden, en general, al año académico 2010/2011, y el informe español reproduce, de nuevo, los datos más destacados de España en comparación con la OCDE, la UE21 y algunos de los países más relevantes. Asimismo, el informe Panorama de la educación 2014¹⁸² contiene datos que se corresponden, en general, al año académico 2011/2012.

El Informe español de la edición Panorama de la educación 2016¹⁸³ se divide en tres capítulos, el primero lleva por título *La expansión de la educación y los resultados educativos*; el segundo capítulo se denomina *Educación, mercado laboral y financiación educativa*; y el tercero se titula *El entorno de los centros educativos y el aprendizaje*.

III.2.1. Autonomía de los centros docentes

Joan Estruch Tobella, Catedrático de Secundaria y Profesor del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Barcelona¹⁸⁴, concluye, a partir del informe de la OCDE 2004 y en relación al porcentaje de decisiones en Secundaria pública en el

¹⁸¹ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe_espanol.pdf?documentId=0901e72b816996b6> [consulta: 15 noviembre 2016]

¹⁸² OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>> [consulta: 7 marzo 2016]

¹⁸³ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/panorama2016okkk.pdf?documentId=0901e72b82236f2b>> [consulta: 13 enero 2017]

¹⁸⁴ ESTRUCH TOBELLA, J. *La autonomía escolar en España: un proceso abierto* [en línea]. Histodidáctica enseñanza de la historia / didáctica de las ciencias sociales: artículos científicos: debate sistema educativo. Barcelona: Universidad de Barcelona (UB), 2012. <www.ub.edu/ARTICULOS_CIENTIFICOS/DEBATE_SISTEMA_EDUCATIVO> [consulta: 2 marzo 2016]

2003, que en España la autonomía escolar se distingue en tres aspectos: gran peso de la Administración autonómica, nula intervención de la Administración local y reducido margen de decisión del centro escolar.

De forma que, el análisis comparativo confirma que la descentralización político-administrativa no ha supuesto un aumento de la autonomía de los centros educativos. En opinión de los expertos, en ocasiones ha provocado una dinámica aún mayor de regulación normativa que viene a impedir la autonomía de los centros.

Respecto al porcentaje de decisiones tomadas por centros de Secundaria pública (2003), tras analizar los parámetros relativos a la organización de la enseñanza, la gestión de personal, la planificación y estructuras y los recursos, concluye, en relación a los ámbitos educativos donde se sitúa la capacidad de decisión de los centros escolares en España, que los centros españoles presentan un nivel de autonomía pedagógica muy semejante al de los demás países, pero tienen muy poca incidencia en la gestión de personal. Destaca también su nula capacidad de decisión en el ámbito de la planificación educativa y su escasa capacidad de gestionar los recursos.

El estudio *La autonomía escolar en Europa; políticas y medidas*, publicado por la Unidad Europea de la Red Eurydice en el 2007¹⁸⁵, muestra las políticas que han desarrollado los diferentes países europeos, con el fin de aumentar la autonomía concedida a los centros educativos. El estudio, que analiza 30 países europeos, pone de manifiesto que los países del norte del continente conceden más autonomía a los centros escolares que los del sur y también son los que mejor se clasifican en PISA. España, junto a Portugal y Grecia, es de los que tienen una autonomía más limitada.

PISA 2012¹⁸⁶ indica que el 34% de la variación de resultados educativos se debe a la autonomía de los centros en el currículo y evaluación, la cual está asociada a mejores resultados educativos; y que la autonomía de los centros escolares en la gestión de recursos tiene un efecto positivo en el rendimiento del alumnado, si se combina con los mecanismos de rendición de cuentas.

¹⁸⁵ MARTÍN RAMOS, A. I. y PERAZA SAN SEGUNDO, E. *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas* [en línea]. EURYDICE (2007). Unidad Española de Eurydice. Madrid: Ministerio de Educación, CEE Participación educativa, núm. 13, marzo 2007, pp.73-87. <<http://www.mec.es/cesces/revista/revista13.pdf>> [consulta: 26 enero 2016]

¹⁸⁶ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/PISA-2012.html> [consulta: 8 junio 2016]

La autonomía de los centros escolares se ha estimado, en el estudio, a partir de las respuestas de los directores de los centros educativos a los cuestionarios de contexto en PISA. Señala el informe PISA 2012, que una de las debilidades del sistema educativo español es la autonomía de los centros educativos debido a que es bastante más limitada que en la OCDE. Añade el estudio que, Polonia, país comparable por tamaño a España, ha experimentado una considerable mejora en PISA en los últimos años y que esta evolución se debe, en parte, a las reformas educativas orientadas a una mayor autonomía de los centros educativos y a la introducción de evaluaciones externas estandarizadas.

Entre los diferentes países de la OCDE los grados de autonomía de los centros públicos es muy desigual, y los diagnósticos internacionales, como Panorama de la educación 2012 de la OCDE, recalcan la escasa autonomía de los centros escolares.

El informe Panorama de la educación 2012¹⁸⁷ señala que, en España, los centros públicos tienen menor autonomía en la toma de decisiones que en el conjunto de los países de la OCDE y de la Unión Europea. Mientras que en la OCDE y en la UE21 los centros educativos toman el 41% y el 46% de las decisiones respectivamente, en España este porcentaje tan solo alcanza un 25%. Aprecia el estudio que, en general, ha habido una tendencia desde los años 80 a conceder más autonomía a los niveles inferiores del sistema educativo, pero, a la vez, se fortalecía el papel de las Autoridades nacionales o estatales en el establecimiento de estándares, currículos y evaluaciones nacionales.

Señala como países más descentralizados los Países Bajos, Inglaterra y Finlandia, donde las decisiones tomadas a nivel central son casi inexistentes. En los Países Bajos y en Inglaterra, se da una gran autonomía a los centros, que toman un 86% y un 81% de las decisiones educativas escolares, respectivamente.

En el conjunto de los países de la OCDE, la responsabilidad de la toma de alrededor del 80% de las decisiones en el ámbito educativo se distribuye, principalmente, entre los órganos centrales de las Administraciones educativas y los centros escolares. A nivel de los centros se toma un 41% de las decisiones, mientras que a nivel de las Administraciones centrales, un 36%. En los países miembros de la Unión Europea,

¹⁸⁷ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

la tendencia es muy similar, aunque la autonomía de los centros escolares, en términos de decisiones tomadas, es superior en un 5% a la de OCDE.

España se encuentra, junto con Grecia, México o Portugal, en el grupo de países con un porcentaje muy elevado de decisiones tomadas a nivel nacional o autonómico (59%). Solamente el 25% de las decisiones se toman a nivel de centro y el 16% a nivel de Delegaciones provinciales o de Direcciones de área territoriales.

Concluye el informe, que los centros educativos tienen mayor autonomía en la toma de decisiones referentes a la organización de la instrucción, y menor libertad en la planificación y estructuras, la gestión del personal y los recursos. Tanto en España, como en la OCDE y en los 21 países de la UE, los centros educativos tienden a tener una mayor autoridad sobre la toma de decisiones referentes a la organización de la instrucción; y esta autonomía disminuye cuando se trata de la gestión del personal y de los recursos, una característica que en España se produce de forma considerablemente más acusada.

Así pues, en comparación con los países de la OCDE y de la Unión Europea, el papel de las Autoridades centrales y autonómicas españolas en la planificación y estructuras, así como en la gestión de los recursos materiales, financieros y humanos, es más amplio. El área de decisiones referentes a la planificación general y estructuras tiende a tener el mayor nivel de centralización.

Añade el informe Panorama de la educación que la autonomía de los centros educativos puede estar sujeta a una serie de condicionantes, como la existencia de un marco de actuaciones establecido por las Autoridades superiores, o la necesidad de realizar una consulta con otros órganos del sistema. De este modo, la autonomía en el poder decisivo de los centros educativos se ve ligeramente disminuida en la práctica. En España, del 25% de las decisiones tomadas por los centros escolares, el 15% se toma en total autonomía y el 7% está sujeto a las condiciones establecidas en un marco común, y alrededor del 3% de los asuntos se deciden tras realizar una consulta con otro órgano educativo. En el conjunto de los países de la OCDE y de la UE, la autonomía de los centros en términos absolutos es superior - más del 20% de las decisiones se toman en autonomía absoluta-.

Concluye el citado estudio, que el principal punto a favor de una mayor autonomía de los centros educativos reside en la mejora de la eficacia y de la eficiencia de la gestión educativa. Ello es así, por cuanto un mayor conocimiento de las necesidades y de las capacidades de la Comunidad escolar por parte de las instituciones más próximas a la realidad educativa, favorece la optimización de la distribución de los

recursos y el control sobre ellos, fomentando la productividad y el sentido de la responsabilidad de los centros escolares. Una mayor autonomía se asocia con la reducción de la burocracia, el fomento de la innovación y, como consecuencia, con una mejora generalizada de la calidad educativa.

TALIS 2013¹⁸⁸ insiste en que un mayor nivel de autonomía contribuye a la mejora de los resultados de los estudiantes y, que hay que tener en cuenta, que las políticas que proporcionen autonomía a los centros docentes deben ir acompañadas de mecanismos de rendición de cuentas. Añade el estudio que, en general, los centros escolares españoles tienen menos autonomía en la toma de decisiones que los centros del conjunto de los países de la OCDE.

En suma, organismos internacionales, como la OCDE o la Comisión Europea, insisten en el desarrollo de la autonomía de los centros docentes como una de las políticas clave para mejorar la calidad de la educación.

III.2.2. Rendimiento de los alumnos

Son múltiples las variables y los factores que inciden en el rendimiento de los estudiantes (excelencia académica). Por un lado, los factores económicos, sociales y culturales, tanto de los países como de sus sistemas educativos; y por otro lado, los asociados a las características de los centros educativos y a las propias de los estudiantes y de su entorno social, económico y cultural.

Respecto al rendimiento del alumnado, que ofrece una valiosa información sobre el funcionamiento de los sistemas educativos, el informe PISA 2009¹⁸⁹ establece los siguientes tres grupos de resultados: resultados promedio de los países y las Comunidades Autónomas españolas que han participado en PISA 2009 en las tres competencias básicas evaluadas (Lectura, Matemáticas y Ciencias); niveles de rendimiento que ofrecen, tanto el porcentaje de alumnos que se encuentran en cada uno de los niveles definidos por PISA para cada competencia, como la descripción de lo que conocen y saben hacer los alumnos que se encuentran en cada nivel; y resultados relativos en las distintas dimensiones de cada una de las competencias, que ofrecen información sobre lo que los alumnos pueden hacer, las enseñanzas recibidas y la propia prueba.

¹⁸⁸ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaínee (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

¹⁸⁹ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

Según el informe PISA 2009, debe resaltarse que en las tres competencias medidas Shanghái-China ha obtenido los mejores resultados (556). Además, en el grupo con mejores resultados en las tres competencias se sitúan también las ciudades Hong Kong-China (533) y Singapur (526), junto con Finlandia (536) y Corea del Sur (539) que se sitúan en esa privilegiada posición en ejercicios anteriores.

Los resultados de la mayoría de los países OCDE y del resto de los europeos participantes se encuentran en un rango cuya diferencia no excede, en general, de las puntuaciones extremas de un nivel de rendimiento. Los promedios de la mayoría de los países de la OCDE y de la UE se encuentran en el intervalo que corresponde al nivel de rendimiento 3 en Lectura, que va de 480 a 552 puntos.

De modo que no hay diferencias significativas, por ejemplo, entre Países Bajos con 508 puntos y Reino Unido con 494 puntos, y todos los países y Comunidades Autónomas con puntuaciones intermedias entre esos dos valores, como Estados Unidos, Suecia, Alemania y Francia o Madrid, Castilla y León, Catalunya, La Rioja, Navarra, Aragón y País Vasco. Dicho de otro modo, nada se puede afirmar sobre cuál de estos países o Comunidades tiene un resultado mejor que otros, pues sus intervalos de confianza comparten un tramo común. Lo mismo puede decirse de los países y Comunidades cuyas puntuaciones promedio se encuentran entre 480 y 490 puntos, como es el caso de Portugal, Italia, Grecia, España, Cantabria, Galicia y Murcia.

Los países de rendimiento promedio más elevado son Shanghái-China (556), Corea del Sur (539), Finlandia (536), Canadá (524) y Japón (520); las diferencias que los separan no exceden los 36 puntos. A continuación se sitúan la casi totalidad del resto de los países de la OCDE y de la UE, con la excepción de Chile, México y Turquía, con unas diferencias entre sí que no exceden los 38 puntos. El resto de los resultados promedio de países y Comunidades de la selección se encuentran por encima de los 400 puntos, con la excepción de Argentina, Panamá y Perú, y la ciudad de Melilla cuyo resultado se sitúa precisamente en ese límite.

España obtiene una puntuación media de 481 puntos, 20 más que en 2006 y recupera, por tanto, la puntuación alcanzada en 2003. El intervalo de confianza español va de 477 a 485 puntos, extremos entre los que se encuentra con seguridad el resultado real español. Esto supone que no hay diferencias significativas entre la puntuación española y la de los países y Comunidades cuyos intervalos de confianza coinciden, al menos en parte, como ocurre en los casos en los que los promedios se encuentran entre 480 y 490 puntos, como en Portugal, Italia y Grecia.

Del informe PISA 2012¹⁹⁰ se extrae que España obtiene 484 puntos en Matemáticas, 10 puntos menos que el promedio de la OCDE (494), siendo esta diferencia significativa estadísticamente, ocupando España la posición 25 entre los 34 países de la OCDE. Ello denota que no se han producido cambios significativos en los resultados de España en Matemáticas a lo largo del tiempo. Añade el informe, que si se tiene en cuenta la mejora en el estatus socio-económico de los alumnos entre 2003 y 2012, hay una tendencia negativa en el rendimiento de los alumnos en Matemáticas. El porcentaje de alumnos en los niveles bajos y el porcentaje de alumnos en los niveles altos no experimentan cambios significativos en PISA 2012, en cambio, mientras la proporción de alumnos situados en los niveles bajos de rendimiento es similar al de la OCDE, la diferencia se encuentra en la escasa presencia de estudiantes de España en los niveles altos.

En Lectura, España alcanza 488 puntos, una puntuación significativamente inferior al promedio de la OCDE (496), ocupando una posición 23 entre los 34 países de la OCDE. En PISA 2012 se observa una mejora de los resultados de España en Lectura respecto a PISA 2009, aunque no se alcanzan los resultados de la primera edición en el año 2000. Señala el estudio, que el porcentaje de alumnado situado en los niveles bajos de rendimiento se reduce con respecto a 2009, pero sigue siendo superior al del año 2000 y que la proporción de alumnado en los niveles altos sigue siendo inferior al promedio de la OCDE.

En Ciencias, España obtiene 496 puntos y se sitúa 5 puntos por debajo del promedio OCDE (501), siendo esta diferencia significativa estadísticamente, ocupando España la posición 21 de entre los 34 países de la OCDE. En Ciencias, España mejora sus resultados al incrementar en 8 puntos la puntuación del alumnado respecto a PISA 2006, aunque queda ligeramente por debajo de la diferencia significativa. Añade el informe que dicha mejora se debe, en parte, a la disminución de la proporción del alumnado rezagado en un 4%, del 20% en PISA 2006 al 16% en PISA 2012. No obstante, la proporción del alumnado excelente sigue siendo reducida, inferior al promedio de la OCDE.

Respecto a los resultados en las Comunidades Autónomas de España, se extrae del informe PISA 2012, que existen alrededor de 55 puntos de diferencia entre las Comunidades españolas con un mayor y menor rendimiento educativo en Matemáticas, equivalente a un curso y medio de escolarización (16 meses de escolarización). El informe atribuye principalmente a las diferencias

¹⁹⁰ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/PISA-2012.html> [consulta: 8 junio 2016]

socioeconómicas (ESCS), y no al modelo educativo, las diferencias en más del 85% en el rendimiento en Matemáticas; mucho más que en cualquier otro país de la OCDE con datos disponibles (47% en Italia, 16% en Canadá y 26% en Australia). Las variaciones entre regiones son mayores en Italia (7,8%), pero menores en Canadá (1,6%) y Australia (1,3%).

En conclusión¹⁹¹, el rendimiento educativo de España en Matemáticas, Lectura y Ciencias permanece justo por debajo de la media de la OCDE y no mejora, a pesar de haber incrementado en un 35% el gasto en educación desde 2003 y de los numerosos esfuerzos de reforma a nivel estatal y regional. El rendimiento en Matemáticas se ha mantenido estable entre 2003 y 2012. Polonia obtuvo un rendimiento inferior a España en 2003 pero superior en 2012. Italia, Portugal y la Federación Rusa obtuvieron peores resultados que España en 2003 pero similares al resultado Español en 2012. España también obtiene resultados por debajo de la media en Lectura. Alemania, Liechtenstein, Polonia y Suiza obtuvieron peores resultados que España en 2000 pero mejores en el 2012. Israel, Letonia y Portugal obtuvieron peores resultados que España en 2000 y sus resultados fueron similares en 2012. El rendimiento de España también se sitúa justo por debajo de la media en Ciencias, que ha permanecido estable desde 2006, mejorando ligeramente pero no significativamente. Asimismo, señala el estudio que el porcentaje de alumnos excelentes está por debajo de la media y el porcentaje de alumnos rezagados es similar al de la media OCDE.

Sigue el informe indicando que si los alumnos de 15 años del 2003 hubieran tenido las mismas características sociales y demográficas que los alumnos de 2012, probablemente hubieran obtenido mejores resultados que los alumnos de 2012. Por lo tanto, si tenemos en cuenta los cambios demográficos que han ocurrido en este periodo, especialmente la mejora en el estatus socio-económico de los alumnos, se puede observar que hay una tendencia negativa en el rendimiento de los alumnos en Matemáticas.

El informe Panorama de la educación 2012¹⁹² contiene cita del análisis sobre la relación existente entre el rendimiento del alumnado y el grado de autonomía de los

¹⁹¹ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

¹⁹² OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

centros en la toma de decisiones, realizado por Hanushek, Link y Woessmann¹⁹³, el cual ofrece evidencia concluyente sobre un efecto positivo de la descentralización en los resultados educativos, sin embargo, el estudio evidencia una heterogeneidad de dicho impacto entre los países.

Según estos autores, el efecto de la autonomía es positivo en los países desarrollados, como es el caso de España, pero resulta ser negativo en los países en vías de desarrollo. En los niveles bajos de desarrollo económico, una mayor descentralización (sobre todo en los aspectos relacionados con el contenido académico) incluso perjudica al rendimiento del alumnado. Por el contrario, en los países desarrollados, el incremento de autonomía en la gestión del personal, presupuestaria o curricular mejora los resultados escolares. Y también concluye, que el efecto de la descentralización es más positivo en los países en los que existen pruebas estandarizadas.

A las ventajas de la política de descentralización, Hanushek, Link y Woessmann (2011) contraponen el comportamiento oportunista que puede ser originado por una mayor libertad de decisión. La autonomía no solo permite utilizar los conocimientos sobre el contexto para mejorar la realidad educativa, sino que también amplía las posibilidades de utilizar la libertad adquirida en beneficio propio, sobre todo en sistemas con información asimétrica. Un sistema de rendición de cuentas externo, estandarizado y centralizado, permite monitorizar el comportamiento de los centros escolares y, de este modo, evitar posibles indicios oportunistas. Dichos autores corroboran que el efecto de la descentralización es más positivo en los países en los que existen pruebas estandarizadas centrales.

Según datos registrados por PISA 2015¹⁹⁴, en primera instancia, los estudiantes de escuelas privadas obtienen mejores notas en Ciencias que los de las escuelas públicas; sin embargo, una vez se tiene en cuenta el perfil socio-económico de los estudiantes en cada escuela, son los estudiantes de escuelas públicas quienes obtienen mejores resultados, de media en los países de OCDE y en 22 sistemas educativos.

¹⁹³ HANUSHEK, E. A.; SUSANNE L.; WOESSMANN, L. "Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA". *CESifo Working Paper*. (2011), núm. 3648, category 5: Economics of Education.

¹⁹⁴ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

Según indicadores del informe español PISA 2015¹⁹⁵, en la comparación internacional, los países con puntuaciones más altas en Ciencias han sido Singapur (556), Japón (538), Estonia (534) y Finlandia (531). Singapur obtiene una puntuación media significativamente más alta que la de cualquier otro país.

España consigue una puntuación media en Ciencias de 493, la misma que el promedio de la OCDE (493) y solo 2 puntos por debajo del total de la UE (495), una diferencia no significativa. En consecuencia, el rendimiento de los alumnos españoles se sitúa, con un 95% de confianza, en el intervalo de 490 a 496 puntos. De este modo, los resultados de España no se diferencian significativamente de los de Estados Unidos (496), Francia (495), Austria (495), Suecia (493), República Checa (493) y Letonia (490), ya que los intervalos de confianza de estos países coinciden, al menos en parte, con el de España.

En cuanto a las Comunidades Autónomas españolas, cuyas muestras se han ampliado en todas ellas, las puntuaciones medias estimadas más elevadas en Ciencias corresponden a Castilla y León (519), Comunidad de Madrid (516), Comunidad Foral de Navarra (512), Galicia (512) y Aragón (508), lo que indica que son significativamente superiores al promedio de España y al conjunto de los países de la OCDE (493).

En Ciencias, se han establecido seis niveles de rendimiento, más un séptimo que agrupa al alumnado que no alcanza el nivel 1a –en el que el alumno es capaz de utilizar un conocimiento sustantivo y procedimental básico que reconozca o identifique explicaciones de un fenómeno científico simple; y con ayuda, puede realizar pequeñas investigaciones guiadas con no más de dos variables-.

Si se analiza la distribución de los alumnos por niveles de rendimiento en Ciencias en los países seleccionados, junto con el promedio de la OCDE, el total UE y las Comunidades Autónomas españolas, se observa que en el conjunto de países de la OCDE, el 21,2% de los alumnos de 15 años se encuentra en los niveles más bajos de rendimiento en Ciencias (niveles <1, 1a y 1b). En España el resultado es menos desfavorable, ya que un 18,3% de los alumnos no alcanza el nivel 2. En Estonia, el porcentaje de alumnos que se encuentra en los niveles más bajos de rendimiento es del 8,8%. En Singapur, Japón, Canadá y Finlandia este porcentaje se sitúa entre el 9,6% y el 11,5%.

¹⁹⁵ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa-2015/pisa2015preliminarok.pdf?documentId=0901e72b8228b93c>> [consulta: 13 enero 2017]

Entre las Comunidades Autónomas españolas, los menores porcentajes en los niveles inferiores de rendimiento corresponden a Castilla y León (10,2%), a la Comunidad Foral de Navarra (11,9%) y a la Comunidad de Madrid (12,2%). La proporción de alumnos españoles, que al final de la ESO se encuentran en los niveles inferiores de la competencia, es menor que el promedio de la OCDE; y la proporción de los alumnos que se sitúan en los niveles más altos (5 y 6) es de 5%, por tanto, inferior en aproximadamente tres puntos porcentuales al promedio OCDE y al total de la UE, que es un 7,7% en ambos casos.

En cuanto a la evolución del rendimiento de 2006 a 2015, el informe PISA 2015 señala que en la mayoría de los casos observados se puede notar una inclinación descendente relativa a las puntuaciones medias en Ciencias, salvo en Aragón, Canarias, Illes Balears, Región de Murcia, Cataluña y Castilla y León, donde la tendencia no es decreciente. Especialmente destacable ha sido el ascenso de Canarias, de más de 20 puntos, de 2009 a 2015. Esta tendencia a la baja en las Comunidades Autónomas provoca que la media española también se vea afectada y experimente un descenso de aproximadamente 5 puntos, que la sitúa en el mismo nivel que el promedio OCDE, que de la misma forma se ha visto afectado a la baja.

En relación a la comparación internacional de PISA en Lectura, el estudio muestra que, en la comparación internacional, los países con puntuaciones más altas en Lectura han sido Singapur (535), Canadá (527) y Finlandia (526).

España consigue una puntuación media en Lectura de 496 puntos, tres por encima del promedio de la OCDE (493) y dos por encima del total de la UE (494). El rendimiento de los alumnos españoles está, con un 95% de confianza, en el intervalo (491-496), lo que supone que los resultados de España no se diferencian significativamente de los de algunos países. Se puede decir, pues, que España está en el grupo constituido por Suecia (500), Dinamarca (500), Francia (499), Bélgica (499), Portugal (498), Reino Unido (498), Estados Unidos (497), Federación Rusa (495) y Suiza (492), ya que los intervalos de confianza de estos países coinciden, al menos en parte, con el de España.

En cuanto a las Comunidades Autónomas españolas, las mejores puntuaciones en Lectura corresponden a Castilla y León (522), Comunidad de Madrid (520), Comunidad Foral de Navarra (514) y Galicia (509), con resultados significativamente superiores al promedio del conjunto de los países de la OCDE (493). Las puntuaciones en Lectura son superiores a las de Ciencias en la mayoría de las Comunidades Autónomas, aunque sin diferencias considerables.

En el conjunto de los países de la OCDE, el 20,1% de los alumnos de 15 años se encuentra en los niveles más bajos de rendimiento en Lectura, por debajo del nivel 2. En España el resultado es menos desfavorable, ya que un 16,2% de los alumnos no alcanza el nivel 2. El total de la UE, a su vez, se sitúa en el 19,7%. Irlanda (10,2%) es el país con el porcentaje menor de alumnos en los niveles más bajos de rendimiento. Con porcentajes muy similares se encuentran Estonia (10,6%), Canadá (10,7%), Singapur (11,1%) y Finlandia (11,1%).

Entre las Comunidades Autónomas españolas, los menores porcentajes en los niveles inferiores de rendimiento corresponden a Castilla y León (9%), a la Comunidad de Madrid (10,8%) y a la Comunidad Foral de Navarra (11,2%). La proporción de alumnos españoles de 15-16 años, al final de la ESO, que se encuentra en los niveles inferiores de la competencia es menor que el promedio de la OCDE, sin embargo, el porcentaje de los alumnos que se sitúa en los niveles más altos (5 y 6) en España es de 5,5%, por tanto, inferior en 2,8 puntos porcentuales al promedio OCDE (8,3%) y en 3,2 puntos porcentuales al total de la UE (8,7%). En proporción semejante a España se encuentran Letonia (4,3%), Lituania (4,4%), Croacia (5,9%) e Italia (5,7%).

En lo que se refiere a la tendencia de los resultados en Lectura por Comunidades Autónomas y media OCDE, se observa que en la mayoría de los casos observados es positiva en las puntuaciones medias en la escala de Lectura. Esta tendencia al alza en las Comunidades Autónomas provoca que la media española también se vea afectada en ese sentido, con un ascenso de aproximadamente 8 puntos, y en el mismo nivel que el promedio de los países OCDE.

De la comparación internacional de PISA en Matemáticas, se desprende que los países con puntuaciones más altas en Matemáticas son Singapur (564), Japón (532), Corea del Sur (524) y Suiza (521).

España consigue una puntuación media en Matemáticas de 486 puntos, 4 puntos menos que el promedio de la OCDE (490) y 7 puntos por debajo del total de la UE (493). El rendimiento de los alumnos españoles se sitúa, con un 95% de confianza, en el intervalo de 481,6 a 490,1 puntos. De este modo, los resultados de España no se diferencian significativamente de los de Portugal (492), Italia (490), Islandia (488), Luxemburgo (486) y Letonia (482), ya que los intervalos de confianza de estos países coinciden, al menos en parte, con el de España.

En cuanto a las Comunidades Autónomas españolas, con ampliación de muestra en todas ellas, las puntuaciones más elevadas en Matemáticas corresponden a la

Comunidad Foral de Navarra (518), Castilla y León (506), La Rioja (505) y la Comunidad de Madrid (503), cuyas puntuaciones son significativamente superiores al promedio del conjunto de los países de la OCDE (490).

En el conjunto de los países de la OCDE, el 23,4% de los alumnos de 15 años se encuentra en los niveles más bajos de rendimiento en Matemáticas (niveles <1 y 1). En España el resultado es prácticamente el mismo, ya que un 22,2% de los alumnos no alcanza el nivel 2, que es lo mismo que ocurre en el total de la UE, cuyo porcentaje se sitúa también en el 22,1%. En Singapur, el porcentaje de alumnos que se encuentra en los niveles más bajos de rendimiento es tan solo del 7,6%. Japón, Estonia, Finlandia, Dinamarca, Canadá, Irlanda y Corea del Sur se mueven en porcentajes entre el 10,7% y el 15,5%.

Entre las Comunidades Autónomas españolas, los menores porcentajes en los niveles inferiores de rendimiento corresponden a la Comunidad Foral de Navarra (12,1%), a Castilla y León (14,6%) y a La Rioja (16,4%). La proporción de los alumnos españoles en el área de Matemáticas que se encuentran en los niveles inferiores está ligeramente por debajo del promedio de la OCDE y la de los alumnos que se sitúan en los niveles más altos (5 y 6) es únicamente el 7,2%, por tanto, inferior en 3,5 puntos porcentuales al promedio OCDE (10,7%) y al total de la UE (10,7%).

Recursos (PIB), gastos e infraestructuras

Señala el informe PISA 2012¹⁹⁶ que existe una relación positiva, aunque no muy fuerte, entre la riqueza del país y el rendimiento educativo del alumnado (el PIB per cápita explica el 11,76% de la variación en los resultados). Añade el estudio que los resultados de España son inferiores a los que se esperarían en función de su PIB per cápita.

Señala PISA 2012 que España debería alcanzar mejores resultados educativos teniendo en cuenta el gasto en educación que realiza. Indica el estudio que solo el gasto inferior a 50.000\$ por estudiante de 6-15 años está positivamente relacionado con el rendimiento y la equidad, y que una vez alcanzado este nivel de gasto, la relación entre el gasto en educación y el rendimiento deja de existir. El gasto acumulado en España en un alumno desde que tiene 6 años hasta los 15 es de 82.178\$. Por lo tanto, a pesar de que España ha aumentado el gasto por estudiante

¹⁹⁶ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/PISA-2012.html> [consulta: 8 junio 2016]

en 21.108\$ entre 2003 y 2012 los resultados de España no mejoran. Concluye el informe que es importante cómo se gasta y no cuánto se gasta.

Según PISA 2012, la calidad de las infraestructuras en España es mayor que la media de la OCDE y resalta que España ha mejorado los recursos educativos entre 2003 y 2012 (laboratorios, libros de texto, ordenadores, conectividad, etc.) hasta acercarse al promedio OCDE, aunque aún queda algo por debajo.

Concluye el informe PISA 2012 que la relación entre la cantidad de recursos educativos y el rendimiento es débil. No obstante, la calidad de los recursos y el modo en que se utilizan influye en los resultados del alumnado.

El estudio Panorama de la educación 2013¹⁹⁷ concluye que la financiación del sistema educativo público español es superior a la del promedio de la OCDE y de la UE21 en todos los niveles educativos, Infantil, Primaria, Secundaria y Terciaria. Y en cuanto al gasto en educación por alumno, señala que España destina 9.608 dólares al año de gasto público por alumno en la educación pública, un 15% más que la OCDE y la UE21. En el entorno económico actual, en el que muchos Gobiernos tienen dificultades para proporcionar los recursos necesarios para apoyar la creciente demanda de educación en sus países solo a través de fondos públicos, el papel de las fuentes privadas de financiación es cada vez más prominente, a pesar de que la financiación pública sigue representando una gran parte de la inversión de los países en materia de educación.

Así pues, en España, el gasto público por alumno en la educación pública es superior al de la OCDE y al de la UE21 en todos los niveles educativos (Infantil, Primaria, Secundaria y Terciaria); y a medida que aumenta el nivel de educación, se incrementa el gasto público anual por alumno público, tanto en España como en el promedio de la OCDE y de la UE21. Así, en el nivel terciario se alcanza en España un gasto de 11.925\$, mayor que en el resto de niveles educativos y a su vez ligeramente mayor que en la OCDE (11.382\$) y que en la UE21 (10.739\$). En términos del gasto público total por alumno, éste se cifra en 9.608\$ en España, aproximadamente un 15% más que en la OCDE y que en la UE21.

Indica también el citado informe, que el gasto total en educación dividido por el número total de alumnos en España se sitúa en 9.484 dólares en 2010, superior al promedio de la OCDE y al de la UE21 en un 2% y 3%, respectivamente. Y que el

¹⁹⁷ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe-espanol.pdf?documentId=0901e72b816996b6>> [consulta: 15 noviembre 2016]

gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita es del 30% en España, también por encima de la OCDE y UE21. En comparación con la OCDE, España tiene un gasto total público y privado casi un 2% superior al promedio de la OCDE (9.313\$) y un 3% mayor que el de la UE21 (9.208\$). Y por niveles educativos, España destina más recursos por alumno que la OCDE y la UE21 en Educación Secundaria, pero menos en Infantil y Primaria; en Terciaria, destina algo menos que la media de la OCDE pero un 4% más que la UE21.

Señala asimismo el informe, que España tuvo un gasto total por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) del 30% en relación al PIB por habitante, por encima del promedio de la OCDE (28,3%) y de la UE21 (28,0%). De los países analizados, aquellos que realizan menor esfuerzo en términos de gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita son México (19,7%), Brasil (24,5%) e Irlanda (26,1%), mientras que los que invierten más son EE.UU. (32,6%), Noruega y Portugal (31,4%).

En cuanto a la variación del gasto por alumno, indica el estudio que durante la primera década del 2000, el gasto por alumno en España ha crecido tanto en Educación Infantil, Primaria y Secundaria como en Terciaria, y que se ha producido un importante crecimiento del gasto por alumno en instituciones educativas entre 2000 y 2010 en su conjunto, aunque concretamente entre 2009 y 2010 la inversión en educación cayó como resultado de la crisis económica. En España, el gasto por alumno en Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria no Terciaria, entre 2000 y 2010, ha crecido 26 puntos, tomando como deflactor del PIB el año 2005. Si bien, la variación de dicho gasto en la OCDE y en la UE21 ha sido mayor (33 y 35 puntos, respectivamente). En Educación Terciaria, sin embargo, el crecimiento del gasto entre 2000 y 2010 ha sido superior en España (31 puntos) que en el promedio de la OCDE (15 puntos) y que en la UE21 (19 puntos).

A continuación el informe Panorama de la educación 2013 analiza la relación existente entre el gasto por estudiante y los resultados académicos, y establece que aunque la mayor demanda de educación de alta calidad de los últimos años puede traducirse en incrementos de los costes por estudiante, numerosos estudios indican que no siempre tiene por qué ocurrir así. Y en este sentido, un trabajo de Hanusheck & Woessmann¹⁹⁸ (2010), observa que no hay una correlación significativa entre el gasto por estudiante y los resultados académicos, incluso teniendo en cuenta otros factores como son el entorno familiar y otras características escolares, como el

¹⁹⁸ HANUSHECK, E.A. y WOESSMANN L. "The Economics of International Differences in Educational Achievement". *NBER Working Paper*. (2010), núm. 15949.

tiempo de instrucción. Es decir, los recursos escolares no importan tanto como las instituciones y la forma en la que se usan, tales como la autonomía y la rendición de cuentas de las escuelas, o los incentivos de los actores implicados en el proceso educativo.¹⁹⁹

En relación al gasto en educación, el referido estudio señala que el gasto total en las instituciones educativas como porcentaje del PIB es parecido al registrado en el promedio de los países de la OCDE y de la UE21, tanto en la Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria no Terciaria, como en la Educación Terciaria. Tanto si se considera el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, como si se considera como porcentaje del PIB, España está por debajo de las cifras registradas en la OCDE y en la UE21. Para todos los niveles educativos, el gasto total (público y privado) en las instituciones educativas como porcentaje del PIB aumentó en España desde un 4,8% en 2000 hasta un 5,6% en 2010, un aumento muy parecido al registrado en el promedio de los países de la OCDE (desde un 5,4% en 2000 hasta un 6,3% en 2010) y de la UE21 (desde un 5,2% en 2000 hasta un 5,9% en 2010).

En España, el gasto público y privado en Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria representaba en 2010 un 3,3% del PIB, situándose ligeramente por debajo de los porcentajes registrados en la OCDE (un 3,9%) y en la UE21 (un 3,8%), y esta proporción se ha reducido con respecto a 1995, cuando era de un 3,8% del PIB. El gasto en las instituciones educativas de Educación Terciaria en España representaba en el año 2010 un 1,3%, cifra muy similar a la de los países UE21 (un 1,4%), pero por debajo de la registrada en el promedio de los países OCDE (un 1,6%), proporción del gasto dedicado a la Educación Terciaria que aumentó desde el año 1995, tanto en España como en el conjunto de los países OCDE y UE21. Este incremento durante el periodo 1995-2010 se puede explicar por el aumento en alumnos matriculados en programas de Educación Terciaria en la gran mayoría de los países.

No obstante, la crisis económica que empezó en el año 2008 tuvo efectos sobre muchos sectores de la economía y uno de ellos es la financiación de la educación. El gasto público en educación como porcentaje del gasto público total en España en el año 2010 representó un 10,9%, por debajo de las cifras registradas en los países OCDE (un 13%) y en los países UE21 (un 11,4%). La proporción del gasto público destinado a la educación en España se mantuvo muy estable en el periodo

¹⁹⁹ FEDEA. *Manifiesto para mejorar el rendimiento del sector educativo en España*. 2012. <http://www.fedea.net/educacion/manifiesto_educacion_2012_print_def.pdf>

2000-2010 (alrededor de un 11%), después de haber incrementado en 0,7 puntos porcentuales en el periodo 1995-2000. Las cifras registradas en España han estado siempre por debajo de las registradas en los países OCDE y UE21. Sin embargo, se observa una ligera ralentización en el crecimiento de la proporción del gasto público en educación respecto al gasto público total en el periodo 2005-2010, tanto en la OCDE como en la UE21, que seguramente se explica por el comienzo de la crisis económica en el año 2008.

En la mayoría de los países, aproximadamente dos tercios del gasto público total en educación se destina a la Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria no Terciaria, tanto como porcentaje del gasto público total como porcentaje del PIB. Esto se debe fundamentalmente a las tasas de escolarización casi universales en estos niveles educativos y a la estructura demográfica de la población. En España, del 10,9% del gasto público total dedicado a la educación, un 6,8% pertenece a los gastos en este nivel de educación. La Educación Infantil representa un 1,5%, mientras que en los países de la OCDE y de la UE21 representa alrededor de un 1% del gasto público total. El gasto público en Educación Terciaria representa menos de un cuarto del gasto total en educación en la gran mayoría de los países de la OCDE y de los países de la UE21, al igual que en España.

Hay que señalar que cuando se considera el gasto público en educación como porcentaje en el gasto público total, se tiene que tener en cuenta también el tamaño relativo de los presupuestos públicos.

Los datos que contiene el informe Panorama de la educación 2014²⁰⁰, correspondientes al año escolar 2011-2012, concluyen que España ha reducido su gasto en educación hasta situarlo prácticamente en línea con el promedio de la OCDE y de la UE21. En 2011, España mantuvo un gasto público total por alumno en la educación pública ligeramente superior al promedio de la OCDE y de la UE21, 9.285 dólares en España frente a 8.952 del promedio de la OCDE y 8.909 en la UE, lo que supone en torno a un 4% de diferencia.

Por niveles educativos, el gasto público en Educación Infantil, Primaria y Secundaria en la UE21 es algo superior al gasto en España pero inferior en Educación Terciaria. Si comparamos las cifras españolas con las de la OCDE, se observa que el gasto

²⁰⁰ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>> [consulta: 7 marzo 2016]

público en Educación Primaria y Secundaria es superior en España, mientras que en Educación Terciaria es algo inferior a la media de la OCDE.

El gasto total en educación dividido por el número total de alumnos en España se sitúa en 9.454 dólares en 2011, inferior al promedio de la OCDE y al de la UE21 en un 0,3% y 0,8%, respectivamente. Sin embargo, el gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita, que refleja el esfuerzo que hace un país con respecto a su nivel de desarrollo, es del 29,4% en España, por encima de la OCDE y UE21.

El gasto anual, tanto público como privado, por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) fue en España en 2011 de 9.454 dólares. En comparación con la OCDE, España tiene un gasto total público y privado un 0,3% inferior al promedio de la OCDE (9.487\$) y un 0,8% menor que el de la UE21 (9.531\$). Por niveles educativos, en 2011 España destina más recursos por alumno que la OCDE en Educación Secundaria, pero menos en Infantil, Primaria y Terciaria.

Asimismo, en cuanto a los recursos que destina cada país en relación a sus posibilidades, se extrae de los datos contenidos en el citado informe Panorama de la educación 2014, que en 2011, España tuvo un gasto total por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) del 29,4% en relación al PIB por habitante, por encima del promedio de la OCDE (27,5%) y de la UE21 (26,9%). De los países analizados, aquellos que realizan menor esfuerzo en términos de gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita son México (19,2%), Irlanda (25,3%) y Chile (25,7%), mientras que los que invierten más son EE.UU. (31,1%), Japón (30,8%) y Reino Unido (30,7%).

En relación a la variación del gasto por alumno, señala el referido informe que, entre 2000 y 2011, el gasto por alumno en Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria no Terciaria en España ha crecido en menor proporción que la media de la OCDE y la UE21; y que, en cambio, el gasto por alumno en Educación Terciaria ha crecido en mayor medida. Refiere el estudio que como resultado de la crisis económica, a partir de 2010 se empieza a notar la disminución del gasto en educación provocando la moderación del aumento del gasto en educación entre 2005 y 2011.

Asimismo, a pesar de que el apoyo financiero a familias y estudiantes permite incrementar los niveles de participación en educación especialmente si se trata de los más vulnerables, en varios países europeos, el clima presupuestario resultante de la crisis ha provocado algunos ajustes en estos fondos. Se observa que, en 2012, la mayoría de los países han mantenido sus presupuestos dirigidos a estas ayudas

y, en especial en España, los fondos hacia los estudiantes no se han reducido, sin embargo, los ajustes se han centrado en becas de comedores escolares, transporte y libros de texto.

En España, el gasto por alumno en Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria no Terciaria entre 2000 y 2011 ha crecido 22 puntos, tomando como deflactor del PIB el año 2005. La variación de dicho gasto en la OCDE y en la UE21 ha sido mayor (32 puntos). En Educación Terciaria, sin embargo, el crecimiento del gasto entre 2000 y 2011 ha sido superior en España (26 puntos) que en el promedio de la OCDE (15 puntos) y que en la UE21 (21 puntos).

El gasto total en las instituciones educativas como porcentaje del PIB es ligeramente inferior al registrado en el promedio de los países de la OCDE y de la UE21, tanto en la Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria no terciaria, como en la Educación Terciaria. Tanto si se considera el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, como si se considera como porcentaje del PIB, España está por debajo de las cifras registradas en la OCDE y en la UE21.

Para todos los niveles educativos, el gasto total (público y privado) en las instituciones educativas como porcentaje del PIB aumentó en España desde un 4,8% en 2000 hasta un 5,5% en 2011, este aumento es muy parecido al registrado en el promedio de los países de la OCDE (desde un 5,4% en 2000 hasta un 6,1% en 2011) y de la UE21 (desde un 5,1% en 2000 hasta un 5,8% en 2011).

En España, el gasto público y privado en Educación Primaria, Secundaria y Postsecundaria representaba en 2011 un 3,2% del PIB, situándose ligeramente por debajo de los porcentajes registrados en la OCDE (un 3,8%) y en la UE21 (un 3,6%). El gasto en las instituciones educativas de Educación Terciaria en España representaba en el año 2011 un 1,3%, cifra muy similar a la de los países UE21 (un 1,4%), pero por debajo de la registrada en el promedio de los países OCDE (un 1,6%).

La crisis económica que empezó en el año 2008 todavía tiene efectos sobre muchos sectores de la economía, entre ellos, en la financiación de la educación. Solamente con datos desde 2008 hasta 2011, señala el informe que no se puede evaluar el impacto total de la crisis sobre la financiación de las instituciones educativas, además debe añadirse el hecho de que la mayoría de los Gobiernos intentan proteger el sector educativo.

Según datos del estudio Panorama de la educación 2014, el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total en España en el año 2011 representó un 10,5%, por debajo de los promedios de los países OCDE (un 12,9%) y de los países UE21 (un 11,5%). Las cifras registradas en España han estado siempre por debajo de ambos promedios internacionales y el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total se mantiene estable a lo largo de los años; en el año 2005 esta proporción alcanza su mayor valor y más adelante, como consecuencia de la crisis económica de 2008, empieza a reducirse para situarse en niveles similares a los registrados en el año 2000 para la UE21 y la OCDE y en niveles similares a los de 1995 en el caso de España.

En la mayoría de los países, aproximadamente dos tercios del gasto público total en educación se destina a la Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria no terciaria, tanto como porcentaje del gasto público total como porcentaje del PIB, como consecuencia de las tasas de escolarización casi universales en estos niveles educativos y a la estructura demográfica de la población. En España, del 10,5% del gasto público total dedicado a la educación, un 6,6% pertenece a los gastos en este nivel de educación. La Educación Infantil representa un 1,5%, mientras que en los países de la OCDE y de la UE21 representa alrededor de un 1% del gasto público total. El gasto público en Educación Terciaria en España se sitúa en el 2,5%, inferior a las medias de la UE21 y de la OCDE, que están en torno al 3%.

El informe español de la edición Panorama de la educación 2016²⁰¹ muestra que el gasto total por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) fue en España, en 2013, de 8.755 dólares. En comparación, España tiene un gasto total público y privado inferior al promedio de la OCDE (10.493\$) y al de la UE22 (10.548\$).

En general, el gasto total por alumno aumenta con la etapa educativa. Comparado con el gasto por estudiante de Educación Primaria, los países de la OCDE gastan de media 1,16 veces más por estudiante de Educación Secundaria y 1,9 veces más por estudiante de Educación Terciaria. En España el gasto medio es 1,2 veces y 1,8 veces superior.

El gasto anual (público y privado) por alumno en relación al PIB per cápita, muestra los recursos que destina cada país en relación a su nivel de riqueza. En 2013,

²⁰¹ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/panorama2016okkk.pdf?documentId=0901e72b82236f2b>> [consulta: 13 enero 2017]

España tuvo un gasto anual por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) del 21,2% en Primaria, del 25,7% en Secundaria y del 38,5% en Terciaria en relación al PIB por habitante, similar al nivel de los promedios internacionales, de la OCDE (22,1%, 25,2% y 40,8% respectivamente) y de la UE22 (22,6%, 26,1% y 40,0%, respectivamente).

En 2013, el gasto público total por alumno en las instituciones educativas públicas españolas, de Primaria a Terciaria, se sitúa en 8.644 dólares, inferior al promedio de la OCDE (9.522\$) y de la UE22 (9.740\$). Lo mismo ocurre si se considera el gasto público anual por alumno destinado al conjunto de las instituciones educativas, públicas y privadas, pues en España es de 7.204 dólares, inferior al promedio de la OCDE (8.578\$) y de la UE22 (8.767\$).

Por etapas educativas, el gasto público total en instituciones educativas por alumno aumenta en función del nivel de educación. Para España, dicho gasto es de 5.889 dólares en Primaria, 7.564\$ en la primera etapa de Educación Secundaria, 7.825\$ en la segunda etapa de Secundaria y 8.685 dólares en Terciaria. Para la OCDE el gasto va de 7.847\$ a 9.433\$ respectivamente y para la UE22, de 8.098\$ a 10.693\$ respectivamente.

Si se analiza el gasto público en instituciones públicas por etapas educativas, en España aumenta en las instituciones públicas de 7.107\$ en Educación Primaria a 10.190\$ en Educación Terciaria, lo que supone un incremento del 69,7%, algo por encima del promedio de la OCDE, 68,3% y de la UE22, 65,2%.

En España, entre 2005 y 2013, el gasto por alumno en Educación Primaria y Secundaria ha disminuido 4 puntos porcentuales, tomando como deflactor del PIB el año 2008, en cambio, la variación de dicho gasto en la OCDE y en la UE22 ha sido creciente (17 y 14 puntos respectivamente), aunque se ha visto atenuado en el 2013. Sin embargo, en Educación Terciaria, y a pesar de la reducción desde 2010, el crecimiento del gasto entre 2005 y 2013 en España ha crecido un punto porcentual; y tanto la media de la OCDE como la UE22 han mantenido una evolución creciente (12 y 14 puntos respectivamente).

La proporción de la riqueza nacional que se destina a instituciones educativas es significativa en todos los países de la OCDE. En 2013, éstos gastaron una media del 5,2% de su PIB en instituciones educativas de Primaria a Terciaria. En España, este porcentaje es del 4,3% y en la UE22 la media es de un 4,9%.

Para todos los niveles educativos, el gasto total (público y privado) en las instituciones educativas como porcentaje del PIB aumentó en España desde un 3,9% en 2005 hasta un 4,3% en 2013; y aunque las cifras son inferiores, el aumento ha sido superior al registrado en el promedio de los países de la OCDE (de un 5,1% en 2005 a un 5,2% en 2013) y de la UE22 (de un 4,7% en 2005 a un 4,9% en 2013).

Si se distingue entre los diferentes niveles educativos, en 2013, en promedio, un 3,7% del PIB en los países OCDE representa los gastos totales dedicados a la Educación Primaria, Secundaria y postsecundaria no Terciaria; mientras que un 1,5% del PIB representa los gastos dedicados a la Educación Terciaria. En los países de la UE22 los promedios son 3,5% y 1,4%, respectivamente.

En España, el gasto público y privado en las instituciones educativas de Educación Primaria y Secundaria representa en 2013 un 3,0% del PIB y en las de Educación Terciaria, un 1,3%. Estas cifras sitúan a España por debajo de los porcentajes registrados en el promedio de los países de la OCDE y de la UE22.

En 2013, la mayoría de los países dedicó un porcentaje significativo de su presupuesto público a la educación. De media en los países de la OCDE, la educación de Primaria a Terciaria supone un 11,2% del gasto público total, siendo un 9,9% de media en los países de la UE22. España se sitúa en un 8,2%.

El gasto público en educación como porcentaje del gasto público total en España en el año 2013 representó un 8,2%, situándose por debajo de los promedios de los países OCDE (11,2%) y de los países UE22 (9,9%). En el periodo analizado, 2005-2013, las cifras registradas en España han estado por debajo de ambos promedios internacionales.

La evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB, entre 2005 y 2013, muestra que las medias de la OCDE y de la UE22 han sido casi iguales durante el periodo 2005-2013, mientras que España la evolución es muy similar, aunque en torno a un punto porcentual por debajo de ambas.

En la mayoría de los países, la etapa educativa a la que se destina el mayor porcentaje de gasto público en educación es la Educación Secundaria y le siguen Educación Primaria y Educación Terciaria.

En España, del gasto público total dedicado a la educación, un 2,5% pertenece al gasto en Educación Primaria, porcentaje superior al de Alemania (1,4%), Italia (2,0%) y Francia (2,0%) e inferior al de Japón (2,9%), Suecia (3,3%) y Estados Unidos (3,8%). A la Educación Secundaria se destina el 3,5% en España,

ligeramente superior al porcentaje dedicado en Japón (3,4%), similar al de Italia (3,5%) e inferior al del resto de países. Finalmente, el gasto público en Educación Terciaria en España es del 2,1%, superior al de Italia (1,6%), Portugal (1,8%) y Japón (1,8%), similar al de Francia (2,2%) e inferior al de Alemania (2,9%), Estados Unidos (4,0%) y Suecia (3,7%).

En España, debido a la descentralización territorial y al existir un modelo descentralizado de gestión y administración del sistema educativo, más de las tres cuartas partes de los fondos públicos destinados a la educación (80%) provienen de los Gobiernos regionales o autonómicos, el 15% del Gobierno central y únicamente el 6% de los Consistorios locales. En 2013, en la media de los países de la OCDE, el 55% de los fondos públicos para la educación procedió del Gobierno central; el 22% de los fondos regionales, y el otro 22% de los fondos locales. Cifras similares tiene la media de la Unión Europea (61%, 18% y 21% respectivamente). Los países con una mayor centralización de los fondos públicos destinados a educación son Irlanda y Chile. Y los más descentralizados, España y Alemania a nivel regional y Noruega a nivel local.

III.2.3. Equidad

En cuanto a la equidad en los aprendizajes y en los resultados y los factores asociados al rendimiento, el informe PISA 2009²⁰², señala que el rendimiento está influido por las circunstancias en las que se desarrollan los aprendizajes, los condicionantes de partida, los entornos sociales, económicos y culturales de los alumnos y de los centros educativos considerados.

Es decir, la variación del rendimiento de los alumnos puede deberse a diversas causas que tienen que ver con los factores propios de cada sistema educativo, entre ellas, los recursos humanos, materiales y financieros puestos a disposición de los centros escolares; y los procesos educativos derivados de las diferentes formas de organizar los centros y las enseñanzas dentro de ellos, de los funcionamientos de los equipos docentes o del trabajo en las aulas y, desde luego, de la trayectoria académica de los alumnos, de su actitud y esfuerzo ante el aprendizaje y de la confianza que en él depositan su familia, sus profesores, el centro y el propio sistema. Parte de estos aspectos es abordada en el Volumen V del Informe internacional PISA 2009.

²⁰² PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

PISA dedica el Volumen II del informe internacional a explorar la equidad en la educación desde tres perspectivas: primero, mediante el análisis de las diferencias de los resultados entre los alumnos y los centros educativos; segundo, mediante el análisis de la distribución de los recursos de aprendizaje; y tercero, y más importante según afirma el informe, mediante el análisis del impacto del entorno social, económico y cultural de los estudiantes y de los centros educativos en los resultados. En un sistema educativo equitativo ese impacto es pequeño o, dicho de otro modo, el éxito educativo de los estudiantes es esencialmente independiente del entorno social, económico y cultural de su familia y de su centro educativo.

En lo tocante a la calidad y equidad del sistema educativo español, el informe PISA 2012²⁰³ establece que el sistema educativo de España es inferior a la media de la OCDE en términos de calidad (menos calidad, pues el rendimiento del alumnado español es significativamente inferior a la media de la OCDE), y algo inferior en términos de equidad (el impacto del entorno socioeconómico y cultural en España es algo mayor que en la OCDE en su conjunto).

En conclusión²⁰⁴, en España la equidad en los resultados educativos ha empeorado desde el 2003 -en el 2012 los alumnos con un nivel socio-económico favorecido superaron a los alumnos menos favorecidos en 34 puntos en Matemáticas, una diferencia 6 puntos superior a la observada en 2003-. De los participantes en PISA, Alemania, México y Turquía mejoraron tanto su rendimiento en Matemáticas como sus niveles de equidad en educación durante este periodo. En España, el rendimiento en Matemáticas se ha mantenido estable mientras que la equidad ha empeorado, ya que se ha incrementado en 3 puntos porcentuales (desde el 12,6% que había en 2006) la proporción de la variación en el rendimiento del alumnado en Matemáticas, que se explica por el estatus socio-económico.

Asimismo, las diferencias en rendimiento entre los centros más favorecidos y los menos favorecidos fueron relativamente pequeñas en España (26 puntos frente a los 71 puntos de media de la OCDE). Sin embargo, las diferencias de rendimiento entre los alumnos que asisten al mismo centro educativo son significativas, principalmente entre los alumnos más favorecidos y los menos favorecidos (estas diferencias han

²⁰³ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/PISA-2012.html> [consulta: 8 junio 2016]

²⁰⁴ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

aumentado de 18 a 27 puntos entre 2003 y 2012, frente a una diferencia media de 19 puntos en la OCDE en 2012).

Datos de PISA 2015²⁰⁵ destacan a Canadá, Dinamarca, Estonia, Hong Kong (China) y Macao (China) por lograr altos niveles de rendimiento y equidad educativos. Añade el informe, que a pesar de que entre 2006 y 2015 ningún país ni economía mejoró su rendimiento en Ciencias y en nivel de equidad en la educación simultáneamente, la relación entre la situación socio-económica y el rendimiento de los estudiantes se atenuó en nueve países, donde los resultados medios en Ciencias se mantuvieron estables. Los mayores avances en equidad durante este período se produjeron en los Estados Unidos.

Establece el citado informe PISA que el aprendizaje no debería resentirse porque un estudiante venga de una familia pobre, tenga un origen inmigrante, viva en una familia monoparental o no cuente con determinados recursos en su hogar, como un ordenador o una habitación tranquila en la que estudiar. Los sistemas educativos de éxito no ignoran estas cuestiones y han encontrado maneras de distribuir los recursos para igualar las condiciones de aquellos estudiantes que carecen de los recursos materiales y humanos, de los que sí disfrutaban los estudiantes de entornos privilegiados. Cuantos más alumnos estudian, más se beneficia el sistema en su conjunto.

Este es un mensaje importante que revelan los resultados de PISA: en los países y economías en los que se destinan más recursos a las escuelas desfavorecidas, el rendimiento estudiantil en Ciencias es algo superior en general, sobre todo en los países de la OCDE.

Los datos de PISA muestran una serie de diferencias entre las escuelas privilegiadas y las desfavorecidas, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, y que, en su conjunto, nos dan una imagen de las drásticas diferencias en los entornos de aprendizaje de ambos tipos de escuelas. Las escuelas más desfavorecidas suelen tener menos profesores de Ciencias cualificados y menos probabilidades de exigir a los alumnos que asistan a las clases de Ciencias. Sus estudiantes pasan menos tiempo en clases regulares que los estudiantes de escuelas privilegiadas y, además, tienen menos contacto con una enseñanza de calidad. Por ejemplo, los profesores de estas escuelas tienen menos probabilidades de emprender algún tipo de estrategia de enseñanza efectiva, como explicar o demostrar una idea científica.

²⁰⁵ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

La gama de oportunidades de aprendizaje, más allá de las clases regulares, es mucho más limitada en las escuelas desfavorecidas, ya que estos centros escolares suelen ofrecer menos actividades extraescolares, como competiciones o clubes de ciencia, deportes o actividades artísticas o musicales. Las escuelas desfavorecidas también suelen sufrir mayores problemas de disciplina y falta de implicación del alumnado, lo que queda patente en mayores niveles de impuntualidad y absentismo, algo que limita sus oportunidades de aprender y tener buenos resultados educativos.

Ante estas diferencias entre escuelas desfavorecidas y privilegiadas, resulta esencial que haya medidas compensatorias que, en muchos aspectos, ya están en marcha en diversos países, pero aún debe irse más allá. No es suficiente que las escuelas desfavorecidas tengan más ordenadores por alumno sino que lo más importante es que puedan usarse de tal manera que fomenten el aprendizaje; no es suficiente que los alumnos de estos centros pasen más tiempo estudiando después de clase, sino que también necesitan más tiempo de clases regulares con enseñanza de más calidad, algo de lo que disfrutaban en mayor medida sus compañeros en escuelas privilegiadas; también necesitan mucho más apoyo después de clase, en forma de tutorías o actividades extraescolares enriquecedoras, particularmente en países y economías en los que los alumnos de escuelas privilegiadas pasan más tiempo estudiando después de clase, como Croacia, Italia, Japón, Corea, Macao (China) y China Taipéi, por lo que resulta necesario ofrecer tutorías gratuitas.

En suma, el estudio PISA 2015 demuestra que los Gobiernos deben destinar más recursos en las escuelas desfavorecidas, con el fin de evitar que se desarrolle un sistema educativo paralelo y garantizar la equidad en las oportunidades educativas. Las soluciones variarán dependiendo del tipo de desafíos, pero incluso cuando distintas escuelas se enfrenten a problemas similares, serán necesarias soluciones a medida que aprovechen los medios que ya están disponibles, así como una supervisión continua del avance hacia los objetivos educativos.

Estatus social, económico y cultural (ESCS)

Para medir diversos aspectos del origen social y familiar de los alumnos, PISA construye un Índice Social, Económico y Cultural (ESCS, en sus siglas en inglés, o ISEC, en sus siglas en español), que refleja la ocupación profesional y el nivel educativo de los padres, así como los recursos disponibles en el hogar, por ejemplo, el número de libros, que sigue siendo un indicador fiable para este propósito, o qué dispositivos digitales existen en casa (ordenadores, portátiles o tabletas).

El informe PISA 2009, a través del índice estadístico de Estatus Social, Económico y Cultural (ESCS)²⁰⁶, explica la relación entre los resultados obtenidos y el nivel socioeconómico y cultural de las familias de los estudiantes, y presenta la variabilidad del rendimiento escolar que se produce entre escuelas y dentro de ellas, y qué parte de esta variación es atribuible a las circunstancias económicas, sociales y culturales de los alumnos y de los centros educativos.

Como han puesto de manifiesto anteriores ediciones de PISA y los estudios nacionales e internacionales de evaluación, el grado de adquisición de las competencias básicas por el alumnado tiene relación con el estatus social, económico y cultural de las familias. La relación entre el ESCS y el rendimiento del alumnado se puede interpretar como una medida de equidad. Si en un sistema educativo, a una variación de un punto en la escala del ESCS le corresponden escasas variaciones en las puntuaciones de los alumnos, ese sistema contribuye a reducir las diferencias socioeconómicas y culturales y, por tanto, es más equitativo que otro sistema en el que las variaciones de las puntuaciones sean mayores.

En el conjunto de OCDE, la variación global que se produce en los resultados de los alumnos entre unos centros y otros (41,7%) es notablemente inferior a la que se produce dentro de los centros (64,5%). Este resultado concuerda con los obtenidos en estudios nacionales e internacionales previos.

Las diferencias de los resultados que se producen *entre centros* varían de unos a otros países, de forma que las diferencias entre centros con igual ESCS llegan a superar los 400 puntos. Es superior a la media OCDE en Alemania, Argentina, Austria, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Panamá, Perú y Uruguay. El país con una variabilidad de resultados menor entre centros docentes es Finlandia; le siguen España, Suecia y Canadá, con valores ligeramente superiores al 20%. La parte de la varianza atribuible a las circunstancias económicas, sociales y culturales de sus alumnos es en muchos casos superior al 50% de la variación total entre centros.

Como ya ocurría en ediciones anteriores de PISA, en los niveles socioeconómicos más modestos, los alumnos españoles obtienen mejores resultados que los del promedio OCDE y que la mayoría de los países seleccionados. Sin embargo, en los

²⁰⁶ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

niveles socioeconómicos más favorecidos los resultados españoles son más modestos que los de la OCDE.

Salvo unos pocos centros docentes españoles con valores de ESCS inferiores a -1, o superiores a +1, el resto de centros presentan diferencias a igualdad de ESCS no superiores a unos 150 puntos. En España, la variación entre centros docentes es del 20%. Además, se constata que una destacada mayoría de centros docentes españoles tienen un valor promedio del ESCS comprendido entre el -1 y el 0, situándose estos centros escolares españoles en la parte superior de la nube de centros de OCDE de similar ESCS, lo que permite apreciar el buen funcionamiento del sistema educativo español en aquellos centros de entornos sociales, económicos y culturales modestos. Asimismo, se aprecia que los centros docentes españoles con ESCS superior a +1 son escasos y sus puntuaciones medias no superan el nivel 4 de rendimiento.

Estos resultados ponen de manifiesto que el sistema educativo español es, después del finlandés, el que presenta mayor equidad entre los países seleccionados. Este cálculo corrobora los resultados obtenidos en la evaluación general de diagnóstico española (Instituto de Evaluación, 2010c)²⁰⁷, que permiten afirmar la notable equidad y homogeneidad del sistema educativo español.

Las diferencias de los resultados de los alumnos que se producen dentro de los centros son muy considerables en OCDE (64,5%) y en la mayoría de los países. En este caso, la parte de la varianza atribuible a las circunstancias económicas, sociales y culturales de sus alumnos es considerablemente inferior a la que se observa entre los centros docentes, casi irrelevante. Es decir, la explicación de las diferencias entre los resultados de los alumnos de un mismo centro hay que buscarla fundamentalmente dentro de los centros.

Por otra parte, es destacable que en los niveles modestos de ESCS hay alumnos cuyas puntuaciones se sitúan en torno a 300 puntos y otros con puntuaciones superiores a 700 puntos; con una diferencia entre ellos superiores a 400 puntos. Y, en los niveles más favorables del ESCS hay también alumnos con diferencias similares. Estas diferencias entre resultados individuales ponen de manifiesto la importancia de otros factores como la organización y el funcionamiento de la escuela, el clima de trabajo, la labor del equipo docente, la actitud de las familias y el esfuerzo y el trabajo individual de los alumnos.

²⁰⁷ INSTITUTO DE EVALUACIÓN (2010c). *Evaluación General de Diagnóstico 2009. Educación Primaria*. Informe de resultados. Madrid: Ministerio de Educación, 2010.

Si se considera la variabilidad de los resultados entre las Comunidades Autónomas españolas, se constata que la variación global que se produce en los resultados de los alumnos entre unas y otras Comunidades Autónomas no explica más del 3% de la varianza. En este caso, la homogeneidad se constata al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Este hecho confirma que los sistemas educativos disponen de medios que permiten compensar situaciones desfavorables del entorno social, económico y cultural de sus alumnos y de los centros, y obtener resultados positivos aún en condiciones desfavorables.

Las Comunidades Autónomas españolas tienen, en general, resultados superiores a los que corresponden a países con ESCS similar. Pero también se constatan diferencias notables entre Comunidades Autónomas, aunque no superan los 15 puntos. Galicia y País Vasco son las Comunidades Autónomas en las que el sistema educativo se muestra más equitativo, situándose en el extremo opuesto Asturias y La Rioja, con sistemas menos equitativos.

Un modo de medir la capacidad de los sistemas educativos para contrarrestar el efecto del estatus social, económico y cultural (ESCS) es valorar en qué medida se ve afectado el rendimiento de los alumnos según varía su ESCS, de forma que las diferencias menores resultantes indican un menor impacto del ESCS en el rendimiento escolar; en estos casos, los sistemas educativos contribuyen en mayor medida a moderar el efecto del ESCS, son más equitativos. Las diferencias mayores resultantes indican un mayor impacto del entorno socioeconómico y cultural en el rendimiento escolar, es decir, más desigualdad, o menos eficacia del sistema educativo para compensar desigualdades en el ESCS.

Tres de los países con mejores promedios (excelencia), Finlandia, Canadá y Corea del Sur, se encuentran entre los que presentan mayor equidad, seguidos de Portugal, Italia y Grecia. Junto a estos aparecen los países mediterráneos, con rendimientos medios y buenos valores en equidad; y buena parte de los países latinoamericanos, con equidad también elevada pero con rendimientos bastante más modestos. El valor de España es el menor de los países desarrollados. En el extremo opuesto se sitúan Estados Unidos, Suecia, Alemania, Reino Unido, Austria y Francia, con valores entre 40 y 50 puntos, superiores a los promedios OCDE.

Esta valoración combinada de la excelencia y la equidad es, sin duda, la mejor aproximación a la medida de la calidad de un sistema educativo.

En suma, hay una relación positiva entre resultados y ESCS; pero también hay comportamientos a destacar como Finlandia y Suecia, con un ESCS similar y sin

embargo tienen resultados que difieren en 40 puntos; más acusado es este hecho entre países como Corea del Sur y la Federación Rusa, o entre Chile y Panamá, con ESCS similares y una diferencia en la puntuación media que supera los 80 puntos.

Se puede concluir que en España, en todas las Comunidades Autónomas, el sistema educativo se comporta con un grado notable de equidad. El sistema educativo español, como el finlandés o el portugués, es más equitativo que la media de la OCDE, dado que la diferencia entre los resultados de los alumnos de mayor y menor estatus socio-económico y cultural es menor.

Asimismo cabe concluir que el entorno social, económico y cultural influye de modo notable pero no explica todo el resultado, pues, hay otras variables que afectan también al rendimiento escolar.

El informe sobre los resultados de PISA 2012 obtenidos por España²⁰⁸, observa que el porcentaje de alumnos desfavorecidos que obtuvo un buen rendimiento disminuyó. En los países de la OCDE, un 6,5% de toda la población estudiantil es resiliente, es decir, vence los pronósticos socio-económicos que tiene en su contra y obtiene un rendimiento superior al esperado. En Hong-Kong, Corea, China-Macao, Singapur y Vietnam un 12,5% de los alumnos son considerados resilientes. En España sólo un 6% de los alumnos son resilientes, lo cual supone un descenso de 2 puntos porcentuales desde 2003.

De los datos registrados por PISA 2015²⁰⁹ se extrae que en los países de la OCDE, los estudiantes más desfavorecidos socio-económicamente tienen casi el triple de posibilidades de no alcanzar el nivel de competencias básicas en ciencias. No obstante, cerca del 29% de los alumnos más desfavorecidos son considerados resilientes, es decir, logran sobreponerse a la adversidad y alcanzar resultados por encima de las expectativas. Por otro lado, en Macao (China) y Vietnam, los estudiantes más desfavorecidos, según una escala internacional, superan a los alumnos más favorecidos en otros 20 países y economías que también participaron en PISA 2015.

PISA 2015 demuestra que en la mayoría de los países y economías participantes, el nivel socio-cultural y el origen inmigrante están vinculados a diferencias significativas

²⁰⁸ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

²⁰⁹ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

en el rendimiento de los estudiantes. Por ejemplo, de media en los países de la OCDE, los alumnos desfavorecidos obtienen 88 puntos menos en la prueba de Ciencias que los más favorecidos. Además, en más de 40 países y economías, y teniendo en cuenta el rendimiento de los estudiantes en la prueba de Ciencias, es mucho más improbable que los alumnos desfavorecidos se proyecten a sí mismos en una carrera científica.

Sin embargo, PISA también muestra que la relación entre el entorno familiar del estudiante y sus resultados educativos varía ampliamente según el país. En algunos países con alto rendimiento, esta relación es menos directa que la media, lo que implica que la equidad y los buenos resultados educativos no son mutuamente excluyentes. Y ello viene a corroborar la definición de equidad de PISA, consistente en altos niveles de rendimiento para estudiantes de todos los estratos, y no sólo escasa variación en el rendimiento de los estudiantes. Añade el estudio, que en el caso de alumnos desfavorecidos o con dificultades para la ciencia, destinar recursos adicionales para estudiantes concretos o escuelas desfavorecidas puede suponer una gran diferencia y ayudarles a alcanzar el nivel de competencias científicas básicas.

PISA 2015²¹⁰ establece, de nuevo, que la relación entre el nivel socioeconómico y cultural de las familias y el rendimiento de los estudiantes se suele interpretar como una medida de equidad de los sistemas educativos, ya que una menor relación entre ellos puede implicar que los sistemas educativos reproduzcan en menor medida las diferencias existentes en el entorno social y familiar de los alumnos en el rendimiento educativo.

El ISEC del conjunto de los países de la UE (-0,07) es muy próximo al del promedio de la OCDE (-0,04). Islandia es el país con el mayor nivel socioeconómico y cultural de las familias, con 0,73 puntos, bastante por encima del segundo mayor valor que corresponde a Dinamarca (0,59), seguido de cerca por Canadá (0,53) y Noruega (0,48). En 19 países, el nivel socioeconómico y cultural es inferior al promedio OCDE. México y Turquía son los únicos países dentro del conjunto de países analizados en este informe cuyo ISEC se encuentra por debajo de -1, de modo que los alumnos de estos países aparecen como pertenecientes a los contextos socioeconómicos y culturales más desfavorecidos, dentro de la selección PISA.

²¹⁰ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa-2015/pisa2015preliminarok.pdf?documentId=0901e72b8228b93c>> [consulta: 13 enero 2017]

En España, el ISEC de las familias de los alumnos equivale a -0,51, superior en 7 centésimas al de Rumanía y próximo al de Chile (-0,49). El ISEC de España resulta claramente inferior al del promedio de países de la OCDE, así como al de los países vecinos, como Francia (-0,14), Italia (-0,07), Grecia (-0,08) y Portugal (-0,39). En las Comunidades Autónomas españolas, se observa que el ISEC de cada una de ellas es inferior a 0 y va desde el -0,10 en la Comunidad de Madrid al -0,87 en Andalucía.

Un sistema educativo se considera tanto más equitativo cuanto menor sea el impacto de la variación del ISEC del alumnado en su rendimiento educativo. En cuanto a la influencia del ISEC en los resultados de los alumnos, debe advertirse que en todas las ediciones PISA hasta la de 2015, la correlación entre este índice y las puntuaciones medias en Ciencias es positiva, es decir, a mayor valor del ISEC mejores resultados.

PISA observa la relación entre las puntuaciones medias en Ciencias obtenidas por los países seleccionados y el valor medio de su índice social, económico y cultural, y muestra que este índice explica el 38,8% de la variabilidad en las puntuaciones medias obtenidas. Existen casos en los que países con un ISEC relativamente bajo obtienen resultados muy próximos a los promedios de la Unión Europea y de la OCDE, como es el caso de España (que obtiene una puntuación media en Ciencias significativamente más alta que la esperada para su nivel de ISEC), lo mismo ocurre en el caso de Portugal, Polonia y Letonia.

Asimismo, también existen casos extremos en los cuales no se cumple la correlación entre resultados e ISEC, como son Singapur, Japón e Islandia. En Singapur y Japón obtienen buenos resultados teniendo en cuenta el ISEC que se les supone, mientras Islandia, uno de los países con mejor ISEC, consigue resultados por debajo de lo esperado. Países como Suecia, Noruega y Dinamarca también obtienen puntuaciones medias en Ciencias inferiores a las esperadas para su nivel de ISEC.

En el caso de las Comunidades Autónomas, se aprecia que más del 50% de la variabilidad observada en las puntuaciones medias en Ciencias, obtenidas por las distintas Comunidades, se explica a partir del índice social, económico y cultural de las mismas. En Comunidades con un alto ISEC, como la Comunidad de Madrid, se obtienen mejores resultados que en Comunidades menos favorecidas con respecto a este índice, como Andalucía. Por otro lado, las Comunidades de Castilla y León, Galicia y Castilla-La Mancha obtienen puntuaciones medias en Ciencias significativamente más altas que las esperadas para su valor medio del ISEC, mientras que el País Vasco alcanza una puntuación media en Ciencias

significativamente más baja que la esperada para su nivel de ISEC. Los resultados del resto de Comunidades están dentro de lo esperado para su nivel de ISEC.

Resulta interesante observar los resultados en la prueba PISA descontando la influencia del índice social, económico y cultural, ya que de esa forma se igualarían, en cierto sentido, las condiciones de los estudiantes. De analizarse los resultados de Ciencias descontando el impacto del ISEC, se debería obtener una visión más equitativa de los estudiantes en una situación ideal.

Los datos registrados por PISA 2015 confirman que el índice ISEC influye en gran medida en los resultados, pues, a pesar de que las diferencias entre los países se reducen, continúa habiendo distancias considerables entre las puntuaciones medias. La puntuación media de España alcanzaría los 507 puntos en Ciencias, una vez descontado el efecto del ISEC; es decir, 14 puntos más que los resultados realmente obtenidos. Así, se situaría en los niveles de Francia (505), Nueva Zelanda (508), Canadá (511), Alemania (511), República Checa (504) o Reino Unido (503).

El ISEC influye también de manera importante en las puntuaciones medias en Ciencias de las Comunidades Autónomas. Si se descuenta el efecto del ISEC, todas las Comunidades Autónomas ven incrementada su puntuación media. Los mayores aumentos se observan en Andalucía (24 puntos) que pasaría a tener 497 puntos, Región de Murcia (24 puntos), que pasaría a los 508 puntos y Canarias (23 puntos), que alcanzaría los 498 puntos. De esta manera, las tres Comunidades se situarían en torno al promedio OCDE.

Por otro lado, los menores incrementos en la puntuación media en Ciencias se dan en la Comunidad de Madrid (3 puntos), que llegaría a los 519 puntos; País Vasco (6 puntos), que alcanzaría los 489 puntos; Comunidad Foral de Navarra (9 puntos), que se situaría en los 521 puntos; y Castilla y León (9 puntos), que pasaría a los 528 puntos de media en Ciencias.

Indica PISA 2015 que se puede medir el impacto que causa el índice social, económico y cultural (ISEC) en el rendimiento en Ciencias de los estudiantes de 15 años de edad. Comparando los sistemas educativos de los distintos países, se considera más equitativo aquel en el que el incremento del ISEC cause menor variación en los resultados, puesto que un sistema se considera más equitativo si reproduce en menor medida el efecto del ISEC, garantizando así más igualdad de oportunidades para todos los alumnos. El estudio muestra el cambio que se produciría en el rendimiento de los alumnos de cada país y Comunidad Autónoma al incrementar una décima el ISEC, y en este sentido, concluye que en el conjunto de

países de la OCDE un incremento de 0,1 puntos ISEC produciría un aumento de 3,9 puntos en la puntuación media de Ciencias.

La influencia del ISEC y, por tanto, el nivel de equidad varía considerablemente entre los distintos países. México, con una puntuación media muy baja en Ciencias, es el que presenta un mayor nivel de equidad de los países OCDE. El impacto del ISEC en España (2,7 puntos/décima ISEC) la sitúa entre los países más equitativos de los seleccionados en el informe y el segundo más equitativo en el seno de la OCDE, cerca de países como Italia o Islandia. Entre los países en los que el ISEC tiene más influencia se pueden citar Francia (5,8 puntos/décima ISEC), República Checa (5,2 puntos/décima ISEC), Nueva Zelanda (4,9 puntos/décima ISEC) y Malta (4,8 puntos/décima ISEC).

En todas las Comunidades Autónomas el impacto del ISEC es menor que el promedio OCDE. Galicia, Castilla y León y País Vasco son las Comunidades en las que el ISEC tiene menor influencia en el rendimiento de los alumnos en Ciencias. Los mayores impactos se observan en el Principado de Asturias, Región de Murcia y Catalunya.

Combinando las informaciones de la influencia del ISEC y la proporcionada por el rendimiento en Ciencias, no se observa una relación sistemática. Así, países con puntuaciones medias altas presentan niveles de equidad superiores al promedio OCDE, mientras que otros con puntuaciones también altas tienen niveles de equidad inferiores al promedio OCDE. No obstante, es razonable pensar que un alto nivel de equidad combinado con puntuaciones medias altas es un reflejo de sistemas educativos de alta calidad.

Cuando el estudio 2015 analiza la variación del rendimiento de los alumnos en las tres áreas evaluadas en PISA en función del estatus socioeconómico y cultural de los estudiantes, y más concretamente, en función de los componentes del ISEC, cuales son el nivel de estudios de los padres, el número de libros en casa y posesiones en el hogar familiar (conexión a Internet, ordenador, libro electrónico), se extraen una serie de conclusiones. En primer lugar, el nivel de estudios de los padres es el factor asociado que más se correlaciona con los resultados de los alumnos en PISA. En segundo lugar, se observa que en todas las ediciones de PISA, desde 2000 a 2012, la variable sobre el número de libros en casa ha mostrado tener una relación positiva y significativa con los resultados de los alumnos.

En tercer lugar, la minoría de jóvenes españoles que dicen no tener conexión a Internet se corresponde con las menores puntuaciones medias en Ciencias y esto

ocurre en todas las Comunidades Autónomas. En cuarto lugar, y en cuanto al rendimiento en Ciencias, se advierte que existe una relación entre la falta de ordenador en casa y los resultados, tanto en los parámetros internacionales como en el nacional y en los regionales, pues, los alumnos que afirman no tener ordenador consiguen resultados inferiores a los de aquellos que dicen tenerlo. Por último, se observa una correlación positiva entre una mayor posesión y uso del libro electrónico con mejores resultados en Ciencias, sin embargo, en la comparación internacional no aparece esa relación positiva, ni en la Unión Europea ni tampoco respecto a la OCDE, al contrario de lo que se puede apreciar en relación con tener o no ordenador.

Indica el informe PISA 2015, que ni las actitudes ni el nivel de compromiso dependen exclusivamente de la personalidad de los estudiantes, sino que también influyen las circunstancias personales, las oportunidades que se faciliten a los estudiantes en el aprendizaje de las Ciencias y, en definitiva, el contexto social y personal que le rodea.

Condición de inmigrante

En relación al factor relativo a la condición de inmigrante²¹¹ y su incidencia en el rendimiento del alumnado, el informe PISA 2009 señala que los promedios de los alumnos cuyas familias son originarias del país son, en general, significativamente superiores a los de origen inmigrante en las competencias evaluadas, salvo en algunas excepciones, como en Australia o en diversos países asiáticos o del Este europeo.

PISA 2012²¹² señala que el porcentaje de alumnos inmigrantes en los países de la OCDE aumentó de un 9% en 2003 a un 12% en 2012, mientras que las diferencias en el rendimiento en Matemáticas entre los alumnos inmigrantes y nativos se redujeron en 11 puntos en ese mismo periodo. En España, la proporción de alumnos inmigrantes aumentó de 3,4% en 2003 a 9,9% en 2012. La diferencia en el rendimiento en Matemáticas entre los alumnos inmigrantes y nativos (36 puntos una vez descontado el estatus socio-económico en 2012) no varió durante ese periodo, por lo que persisten las diferencias en el rendimiento educativo.

²¹¹ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

²¹² PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

El informe español TALIS 2013²¹³ indica que el 30% de los profesores en España declara trabajar en centros con más del 10% de estudiantes que tienen una lengua materna distinta al idioma de enseñanza, un porcentaje muy superior al de la OCDE (17%).

PISA 2015²¹⁴ señala que de media, en los países de la OCDE, y teniendo en cuenta su nivel socio-económico, los alumnos inmigrantes tienen más del doble de probabilidades que sus compañeros de no alcanzar el nivel de competencias básicas en Ciencias, sin embargo, un 24% de los alumnos inmigrantes desfavorecidos pueden ser considerados resilientes.

Y que de media, en los países con poblaciones de alumnos inmigrantes relativamente grandes, asistir a un centro escolar con una alta concentración de inmigrantes no está asociado con peores resultados individuales en la prueba de Ciencias, una vez que se tiene en cuenta la composición socio-económica del centro escolar.

El informe PISA 2015²¹⁵, que señala que en sociedades globalizadas la condición de inmigrante se hace cada vez más compleja, define como alumnos inmigrantes aquellos que no han nacido en el país donde se aplica la prueba y que además tienen un padre o madre no nacidos en dicho país.

El porcentaje de alumnos inmigrantes (de 15-16 años de edad) en el conjunto de países de la OCDE es del 12%; mientras que en la UE es del 10%. En España, los estudiantes de origen inmigrante evaluados por PISA representan el 11% del total, un porcentaje próximo al promedio de la UE. Sin embargo, este porcentaje no es homogéneo entre los países de la Unión Europea ni de la OCDE, pues, en algunos países la proporción del alumnado inmigrante supera el 23%, como es el caso de Suiza (aunque en este país la condición de ciudadano es muy restrictiva), Canadá, Nueva Zelanda, Australia o Estados Unidos; mientras que en otros países la población de jóvenes inmigrantes sólo supone el 1% o menos respecto a la población total, por ejemplo en Brasil, México, Turquía, Japón o Corea del Sur.

²¹³ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaínee (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

²¹⁴ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

²¹⁵ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa-2015/pisa2015preliminarok.pdf?documentId=0901e72b8228b93c>> [consulta: 13 enero 2017]

En promedio en la OCDE, el alumnado inmigrante (12% inmigrantes, 458 puntos) obtiene en Ciencias 42 puntos menos que el alumnado nativo (500 puntos); en la UE (11% inmigrantes) esa diferencia también es de 42 puntos, pues, los nativos obtienen una puntuación media de 502 puntos y los inmigrantes, de 460 puntos. En España (11% inmigrantes) esa diferencia también es de 42 puntos, dado que los nativos alcanzan los 499 puntos en Matemáticas mientras que los de origen inmigrante obtienen 457 puntos, lo que indica una relativa buena integración de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo español. En otros países europeos con tasas de inmigración similares y PIB más elevado, las diferencias son mayores, como en Francia (62 puntos; 13% de inmigrantes), Suecia (casi 70 puntos; 17% de inmigrantes) o Dinamarca (69 puntos; 11% de inmigrantes).

En las Comunidades Autónomas, la proporción del alumnado inmigrante también varía de unas regiones a otras. Las de mayor proporción de inmigrantes de edad PISA son la Comunidad de Madrid (20%), Catalunya (19%) e Illes Balears y La Rioja, ambas con un 17%. En cambio, Andalucía (4%) y Extremadura (2%) son las que presentan una menor proporción de estudiantes con antecedentes de inmigración.

En todas las Comunidades Autónomas españolas los alumnos nativos rinden más que los de origen inmigrante. La distancia entre las puntuaciones medias de alumnos nativos e inmigrantes varía de unas regiones a otras. En La Rioja la diferencia es de 71 puntos, en Aragón de casi 70 y en Catalunya, de 62. La menor de las diferencias, aunque significativa, se da en Canarias, con 16 puntos y rendimiento bajo en ambos grupos de población. En Andalucía, la proporción de inmigrantes es baja (4%) y la diferencia observada entre las puntuaciones medias de los alumnos nativos y de los alumnos con antecedentes de inmigración es de 15 puntos y no es estadísticamente significativa.

Hay países en los que se ha conseguido una integración plena de los inmigrantes en el aula, como es el caso de los estudiantes inmigrantes de Nueva Zelanda, que representan el 27% del total del alumnado de 15 años, y no presentan diferencias significativas en su rendimiento en comparación con el alumnado nativo. Las diferencias son también muy pequeñas en Irlanda (5 puntos; 14% de inmigrantes) e inexistentes en Canadá (30% de inmigrantes) o en Australia (25% de inmigrantes). Por último, habría que señalar casos atípicos como los de Singapur o Malta, en los que la población no nativa obtiene mejores resultados que la que se clasifica como nativa. Tal vez estas diferencias entre países puedan deberse a las diferentes políticas de inmigración.

En cuanto a los resultados en Lectura y Matemáticas, la tendencia es la misma, los alumnos nativos demuestran niveles de conocimiento y destrezas significativamente superiores a los de los alumnos inmigrantes.

Responsabilidad social del centro escolar. Absentismo y falta de puntualidad

Más del 30% de los directores de Méjico, Irlanda, Polonia, Noruega, España, Brasil e Italia opinan que el absentismo es un problema en sus centros escolares.²¹⁶

PISA 2012²¹⁷, concluye que el compromiso de los estudiantes es relativamente alto en España, pero muchos alumnos faltan a clase a menudo. Por primera vez, PISA 2012 pidió a los alumnos que evaluaran si estaban contentos en su centro educativo, su nivel de satisfacción con el mismo y que reflejaran si su ambiente escolar se aproxima a su ideal, proporcionando dichas evaluaciones subjetivas un buen indicador de si los sistemas educativos son capaces de fomentar o dificultar el bienestar general del alumno.

Los resultados muestran que, aproximadamente, un 87% de los alumnos en España declararon encontrarse contentos en su centro educativo, en comparación con la media de la OCDE, de en torno a un 80%. En general, los alumnos españoles demuestran un sentido de pertenencia a su centro más fuerte que los alumnos del conjunto de países de la OCDE. Por ejemplo, el 76% se muestran de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que las condiciones de su centro son ideales (la media de la OCDE es del 61%), y el 93% declaró que siente que pertenece a su centro (la media de la OCDE es del 81%). En España, en 2003, una proporción de alumnos superior a la media expresó un fuerte sentido de pertenencia a su centro; en 2012, esa proporción se incrementó en 8 puntos porcentuales.

Indica el informe que los alumnos que llegan tarde o que faltan a clase pierden oportunidades de aprendizaje e interrumpen la clase, creando un clima disciplinario no adecuado para el aprendizaje de sus compañeros. La falta de puntualidad y el absentismo se asocian negativamente con el rendimiento de los alumnos. De media en los países de la OCDE, llegar tarde a clase se asocia con una disminución de la puntuación en Matemáticas de 27 puntos, mientras que faltar a clases o a días de

²¹⁶ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieecce04talis2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

²¹⁷ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

escuela se asocia con una disminución de la puntuación en Matemáticas de 37 puntos -el equivalente a un año entero de escolarización-.

En España, los alumnos que admitieron haber llegado tarde a clase obtuvieron, de media, 27 puntos menos en Matemáticas, mientras que los que reconocían saltarse clases o días de escuela obtuvieron, de media, 35 puntos menos. Concluye el informe, que el absentismo escolar es una de las grandes debilidades del sistema educativo español, donde el 28% de los alumnos declaran haber faltado a 1 o más días de clase sin justificar, en las dos semanas previas al estudio, mientras que en la OCDE este porcentaje es significativamente inferior, un 15%.

El informe español TALIS 2013²¹⁸ señala que, en España, el 38% de los profesores trabaja en centros escolares cuyo director informa que los alumnos no son puntuales para asistir al centro escolar y el 25% de los profesores trabaja en un centro en el que el absentismo de los estudiantes es un hecho habitual, ambos porcentajes de profesores son significativamente inferiores a la media de la OCDE.

PISA 2015²¹⁹ muestra que cerca del 6% de los estudiantes de los países de la OCDE que declaraba no asistir a ninguna clase de Ciencias regularmente obtuvo, de media, 25 puntos menos en la prueba PISA que aquellos que afirmaban asistir al menos a una clase de Ciencias, teniendo en cuenta el perfil socio-económico de estudiantes y escuelas. En 34 sistemas educativos, y especialmente en Austria, Bélgica, Croacia, Francia, Alemania, República Eslovaca y China Taipéi, los estudiantes que afirmaban no asistir a ninguna clase de Ciencias con regularidad tienen más probabilidades de asistir a escuelas socio-económicamente desfavorecidas que a escuelas privilegiadas.

Sigue el estudio señalando que, en la mayoría de los sistemas educativos, los estudiantes provenientes de escuelas socio-económicamente desfavorecidas tienen más probabilidades de haberse saltado un día de clases que aquellos que asisten a escuelas privilegiadas. Entre 2012 y 2015, el porcentaje de estudiantes que se había saltado un día entero de clases, al menos una vez en las dos semanas previas a las pruebas PISA, aumentó cerca de un 5% en los países de la OCDE.

²¹⁸ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaínee (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

²¹⁹ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

De media en los países de la OCDE, los alumnos que no asisten a ninguna clase de Ciencias en la escuela obtienen 44 puntos menos en la prueba PISA que aquellos que reciben al menos una clase de Ciencias a la semana; en 21 países y economías, esta diferencia es de al menos 50 puntos. Su bajo rendimiento podría ser el primer motivo por el que estos estudiantes no toman clases de Ciencias; pero quedar completamente al margen de las Ciencias en la escuela serviría sólo para ampliar el desnivel con los compañeros que mejor rinden en Ciencias.

Fracaso escolar

El informe Panorama de la educación 2013²²⁰ arroja el dato consistente, en que la población adulta española con estudios superiores a la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) se ha incrementado desde el año 2000 en 16 puntos porcentuales, aunque resalta que todavía es necesario acortar la distancia con respecto a las medias de la OCDE y de la UE21.

Señala el estudio que a pesar de los avances de la última década, España sigue estando entre los países con mayor población que solo ha alcanzado un nivel de estudios que no supera la primera etapa de Educación Secundaria (un 46% de la población adulta), hecho que difiere significativamente de la media de la UE21 (24%) y de la OCDE (25%). En España, el 14,1% de la población adulta ha superado el Bachillerato, mientras que el 8,4% ha realizado un programa de Formación Profesional de grado medio, porcentajes ambos muy pequeños. En total, solo el 22,5% ha superado la segunda etapa de Secundaria y postsecundaria no Terciaria, cifra por debajo de la media de la OCDE (45,9%).

Ante estos datos, el informe concluye que, en España, tanto el porcentaje de población con estudios con orientación general como el porcentaje que tiene estudios con orientación de Formación Profesional son bajos en comparación con el resto de los países analizados, lo que podría explicarse por el elevado número de personas que no se gradúan en el nivel educativo de la ESO (fracaso escolar) y, por lo tanto, la no continuidad de los alumnos en sus estudios de orientación general o de orientación profesional, además de los que inician estos estudios y no los finalizan.

El estudio establece que luchar contra este fracaso debería ser un objetivo a corto plazo, en el que una posible solución podría ser el fomento de los programas de

²²⁰ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe-espanol.pdf?documentId=0901e72b816996b6>> [consulta: 15 noviembre 2016]

Formación Profesional. En este sentido, la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de Calidad Educativa) propone adelantar la elección de Formación Profesional un año antes, a los 15 años, y permite una vía de acceso específica a la Formación Profesional, lo que podría mejorar la lacra del abandono temprano del sistema educativo español. Sigue el estudio señalando que una menor repetición llevaría también a un menor fracaso en esa etapa educativa.

Indica además el citado informe Panorama de la educación 2013, que España se encuentra un punto porcentual por debajo de la media de la OCDE de jóvenes entre 15-19 años que están estudiando (85%), en este grupo de edad la proporción de jóvenes que no están estudiando es muy baja. Pero España destaca por el porcentaje relativamente alto, al comparar con otros países, de un 7% de jóvenes en este grupo de edad que no están en ningún programa educativo y desempleados. En los países de la OCDE y de la UE21, este porcentaje es de un 3%. El dato podría indicar que, en España, con respecto a otros países, hay una proporción importante de jóvenes que abandonan los estudios relativamente pronto y quieren entrar en el mercado laboral.

Responsabilidad social del centro escolar. Necesidades educativas especiales (NEE)

El informe elaborado por Eurydice en el 2008²²¹ resalta que las escuelas no sólo han de mejorar el rendimiento académico de sus estudiantes, sino que también se les exige capacidad de aportar soluciones propias para gestionar asuntos de índole social más genérica, como la integración de alumnos con necesidades educativas especiales, garantizar la igualdad de oportunidades a alumnos desfavorecidos y la escolarización de hijos de inmigrantes, lo que lleva a los centros escolares a sumir también responsabilidad de carácter social, incrementando a la vez las tareas que el docente debe realizar.

En Francia, se implantó a principios de los 80 una política de discriminación positiva ante la existencia de alumnos con necesidades específicas, que favoreció el inicio de proyectos de trabajo en equipo y de innovación educativa. En Eslovenia, un estudio revela que el profesorado no considera estar adecuadamente capacitado para trabajar con grupos que incluyan un alumnado tan diverso, a pesar de contar con el apoyo de profesores especializados, de la reducción del número de alumnos

²²¹ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

por clase y de recibir formación permanente específica para tratar a alumnos con dificultades. En Suecia, un estudio titulado *Evaluación de la Enseñanza Obligatoria 2003 (UN 2003)* pone de manifiesto que a pesar del desarrollo de la formación permanente, un tercio de los profesores creía carecer de las destrezas necesarias para atender a niños con necesidades educativas especiales o para trabajar con alumnos procedentes de contextos sociales o culturales diversos.

Añade el informe Eurydice 2008, que en muy pocos países las nuevas responsabilidades de índole social encomendadas a los equipos docentes han ido acompañadas de la creación de nuevos puestos de trabajo en los centros escolares. En la República Checa se instauró, en el año 2000, una nueva figura de *profesor de apoyo o ayudante* que se ocupan de la adaptación al centro escolar de alumnos con capacidades educativas especiales. En España, los centros escolares con un número elevado de alumnos con dificultades cuentan, desde 1996, con la ayuda de profesores especializados llamados *profesores técnicos en servicios de la Comunidad*, los cuales trabajan en colaboración con el equipo docente y tienen como misión la de servir de enlace entre la escuela y las familias y llevar el seguimiento del absentismo escolar, entre otras de esta índole. En Italia, desde el año 1997 la integración de alumnos con necesidades educativas especiales ha favorecido la contratación de profesores especializados, llamados *insegnati di sostegno*. En Inglaterra, se ha producido un aumento del número y variedad del personal de apoyo en las escuelas.

Los datos que contiene el estudio TALIS 2013²²² indican que, en España, los porcentajes de profesores que trabajan en centros con más del 10% de los alumnos con necesidades educativas especiales y en centros con más del 30% de los estudiantes procedentes de familias con desventaja socioeconómica son más reducidos que los de la OCDE; un 16% y un 14% respectivamente. En España, 6 de cada 10 profesores trabajan en centros en los que faltan profesores para atender a los estudiantes con necesidades educativas especiales. En la OCDE esta proporción es algo inferior aunque también es elevada (5 de cada 10 profesores). Asimismo, de los datos que contiene el citado informe se extrae que la tasa de personal de apoyo pedagógico respecto al número de profesores es inferior a la media de la OCDE.

Añade el informe que, en España, los profesores tienen una experiencia laboral media de 18,3 años, de los cuales han desarrollado la mitad (9,2 años) en su centro

²²² TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaine (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

educativo actual y declaran haber trabajado una media de 6 años en otros empleos; y resalta que los profesores con menos experiencia tienden a trabajar en mayor proporción en centros educativos de más difícil desempeño.

Titularidad de los centros educativos

En relación al factor consistente en la titularidad de los centros educativos, que conlleva que el alumnado se escolarice en centros públicos y en centros privados, el informe PISA 2009²²³, señala que España con un 31% de centros privados se encuentra muy por encima del promedio OCDE que se sitúa en un 17%, junto con Países Bajos (65%), Irlanda (58%), Bulgaria (57%) y Dinamarca (24%). El resto de los países europeos apenas tienen enseñanza privada, Finlandia solo tiene un 4%.

Las diferencias entre las puntuaciones de los alumnos que asisten a ambos tipos de centros varían mucho entre países, así en Italia, Países Bajos y Japón los centros públicos tienen mejores resultados que los privados. En el resto de los países, los centros privados tienen puntuaciones más elevadas, aunque en Portugal (28), Suecia (35), Chile (36) y España (37) las diferencias no exceden de medio nivel de rendimiento. Y las diferencias son moderadas en Finlandia (7), Corea del Sur (16) y Alemania (18).

En relación a los centros privados, las Comunidades Autónomas se sitúan alrededor de la media española (31%) y destaca el País Vasco con un 58% de sus alumnos en centros privados, y Andalucía, Murcia y Canarias que se sitúan en el otro extremo con un 25% las dos primeras y un 18% la última.

En todas las Comunidades Autónomas españolas, los centros privados obtienen una puntuación superior a los centros públicos y las diferencias oscilan entre los 12 puntos de la Rioja y Murcia y los 59 de Canarias. Señala el informe que dichas diferencias, entre los alumnos de los dos tipos de centro escolar en función de su titularidad, pueden ser explicadas por la influencia del nivel socioeconómico y cultural de sus familias; pero que en todo caso, la parte de la varianza explicada por las diferencias de los resultados entre centros, independientemente de su titularidad, en España es de las más modestas.

²²³ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

PISA 2015²²⁴ señala que es posible llevar a cabo un análisis de los factores básicos que se asocian con las características de los centros educativos y definir su relación con el grado de adquisición de conocimientos y destrezas de los alumnos de 15 años. Y establece, como primera categoría de diferenciación de los centros escolares, su titularidad, lo que permite determinar tres categorías -centros públicos, centros concertados y privados en su totalidad-.

Señala el estudio que la distribución del tipo de centro educativo puede variar considerablemente de unos países a otros. En promedio, en los países de la OCDE un 82% de los centros educativos son de titularidad pública y cerca del 84% en el promedio de la UE. Singapur, país con la puntuación media más alta en las competencias PISA, cuenta con un 92% de centros públicos. En España, el 69% de los centros son públicos, porcentaje similar al de Japón, con un 68%. La Comunidad Autónoma con mayor porcentaje de centros públicos es Castilla-La Mancha, con un 81%, frente al 53% de centros públicos en el País Vasco.

Muestra el citado estudio la diferencia entre centros públicos y privados en lo tocante a la puntuación media obtenida en Ciencias. En la mayoría de los países, son los centros privados los que obtienen la puntuación media más alta. En el promedio de países de la OCDE, la diferencia a favor de los centros privados es de 29 puntos y en la media de la UE, de 36 puntos. Brasil (94 puntos) y Malta (80) son los países, entre los seleccionados, donde se observa la mayor diferencia de puntuación entre centros públicos y privados. En España, esta diferencia es de 30 puntos, la puntuación media en Ciencias de los alumnos de centros privados es de 513 puntos y de 483 en la pública, lo que la sitúa dentro del promedio de la OCDE. En Japón, que cuenta con un porcentaje de centros públicos y privados similar al de España, los alumnos de centros públicos obtienen mayor puntuación media que los alumnos de centros privados, si bien la diferencia no es significativa.

Por Comunidades Autónomas, en Castilla-La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra los centros privados obtienen mayor puntuación, con 533 y 534 respectivamente. Sin embargo, la diferencia no es tan notable como lo es en Canarias, con 60 puntos de diferencia entre ambos tipos de centros. Por el contrario, en Castilla y León esta diferencia es inapreciable, menor de 1 punto (518 la privada y 517 la pública), además en esta región la puntuación de los colegios públicos es la más alta con respecto al resto de Comunidades, y se equipara a la de Canadá (525),

²²⁴ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa-2015/pisa2015preliminarok.pdf?documentId=0901e72b8228b93c>> [consulta: 13 enero 2017]

Eslovenia (512), Países Bajos (512) y Nueva Zelanda (510). A Castilla y León le siguen la Comunidad de Madrid (508), Galicia (506) y Aragón (503).

Con respecto a las competencias en Lectura y Matemáticas, se puede observar una diferencia parecida en los distintos países que participan en PISA 2015.

Repetición de curso

La repetición de curso continúa siendo muy común y costosa. Uno de cada tres alumnos de 15 años en España declaró haber repetido al menos un curso, lo que supone un incremento de 4 puntos porcentuales en comparación con 2003. Los alumnos más desfavorecidos socio-económicamente son más propensos a repetir curso, incluso si se les compara con alumnos cuyo rendimiento en Matemáticas es similar. En España, el coste anual por alumno repetidor se estima en más de 20.000€, por lo que la repetición de curso supone casi el 8% del gasto total en Educación Primaria y Secundaria, el tercer coste más alto de los observados, tras los Países Bajos y Bélgica.²²⁵

Según PISA 2015²²⁶, 30 países y economías recurrieron a la repetición de curso con menos frecuencia en 2015 que en 2009 y la incidencia de repeticiones durante este periodo sólo aumentó en cinco países. El uso de la repetición de curso disminuyó, al menos un 10%, en Costa Rica, Francia, Indonesia, Letonia, Macao (China), Malta, México y Túnez.

En los países de la OCDE, los estudiantes socio-económicamente desfavorecidos y los de origen inmigrante tienen más probabilidades de haber repetido un curso, incluso teniendo en cuenta su rendimiento académico a los 15 años y la motivación y el comportamiento que declaran tener.

En este sentido, concluye el citado informe que cuanto menos se emplee la repetición de curso, más equitativo será el sistema educativo y menos estrecha será la asociación entre el nivel socio-económico y su rendimiento en Ciencias.

El informe PISA 2015²²⁷ pone de manifiesto, que en el sistema educativo español ha sido y sigue siendo un reto esencial reducir las tasas de repetición y abandono

²²⁵ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

²²⁶ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

²²⁷ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016.

escolar. Este reto se viene potenciando en los últimos años, dado que los altos porcentajes de repetición suponen un problema importante y los resultados que obtienen en años posteriores los alumnos repetidores suelen ser negativos y suponen una brecha en los resultados.

Según el estudio, en el 2015 la distribución del alumnado repetidor muestra datos negativos en España, donde prácticamente uno de cada tres alumnos de 15 años está repitiendo curso, porcentaje que supera hasta en 16 puntos la media europea. Esta proporción de alumnos repetidores se ha reducido en solo 3 puntos porcentuales desde el año 2012, en que se ha pasado del 34% de alumnos repetidores en 2012 al 31% en 2015, cifras realmente alarmantes por lo que suponen en cuanto a coste social y económico para el país.

Las Comunidades Autónomas con las proporciones más bajas de alumnos repetidores son Catalunya (21%), Comunidad Foral de Navarra (23%) y País Vasco (24%); mientras que las que presentan las proporciones más elevadas de repetidores son Illes Balears (40%), Región de Murcia (39%), Extremadura, Canarias y Andalucía (38%).

Asimismo, el estudio registra datos que permiten observar que las puntuaciones medias de los alumnos repetidores, en España y en bastantes Comunidades Autónomas, son significativamente más altas que la del promedio OCDE. La puntuación media de los alumnos españoles de 15 años que están repitiendo curso es de 425 puntos, incluida en el nivel 2 de la competencia en Ciencias y significativamente mejor que la del promedio OCDE (417). De este modo, la evidencia permite señalar, que una buena parte de los alumnos repetidores en España tiene adquiridas las competencias básicas en Ciencias, pues, en España, el 58% de los alumnos repetidores se ubica en el nivel 2 o superior -tienen adquiridas, al menos, las competencias básicas en el área de Ciencias-.

Esta situación se repite en las Comunidades Autónomas con distintas cifras, pero siguiendo el mismo patrón, entre las que cabe destacar Castilla y León, en la que el 73% de los alumnos repetidores supera los niveles básicos de la competencia en Ciencias. Ello permite concluir que un porcentaje significativo de alumnos repetidores en España obtiene buenos resultados en PISA, por lo tanto, la evidencia invita a recomendar la revisión de las políticas de repetición de curso en la enseñanza obligatoria.

<<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa-2015/pisa2015preliminarok.pdf?documentId=0901e72b8228b93c>> [consulta: 13 enero 2017]

En cuanto a la evolución de los porcentajes de alumnos de 15 años que han repetido al menos un curso entre las ediciones PISA de 2012 y 2015 en España y sus Comunidades Autónomas, junto con el promedio OCDE, se desprende del citado estudio PISA que los descensos más altos en la proporción de alumnos repetidores de curso se dan en las Comunidades de Aragón (7 puntos porcentuales), Extremadura y Región de Murcia (6 puntos porcentuales) y Castilla y León (5 puntos porcentuales). Solo en el País Vasco ha aumentado la proporción de repetidores con respecto a 2012 en 2 puntos porcentuales. En Andalucía, Principado de Asturias, Illes Balears y Catalunya la proporción de repetidores entre los estudiantes de 15 años no ha variado.

Con respecto a las competencias en Lectura y Matemáticas, se observa que también existe esa brecha en la puntuación entre alumnado repetidor y no repetidor.

III.2.4. Liderazgo escolar

Los informes internacionales (McKinsey u OCDE) así como la investigación pedagógica indican que el liderazgo escolar es el segundo factor más relevante -tras la enseñanza del profesorado- en la calidad educativa. La OCDE²²⁸ señala que

los líderes escolares pueden marcar una diferencia en la escuela y en el desempeño de los estudiantes, si pueden contar con autonomía para tomar decisiones importantes. Para hacerlo con eficacia, necesitan ser capaces de adaptar el currículum a las necesidades locales, promover el trabajo en equipo entre los docentes, y participar en la supervisión docente, la evaluación y el desarrollo profesional (p. 29).

La OCDE, en su informe *Mejorando el Liderazgo Escolar*²²⁹, considera que sin un liderazgo pedagógico fuerte no cabe autonomía del centro educativo. La Dirección escolar es un factor clave en la mejora de las escuelas, especialmente a la hora de promover y gestionar una buena educación, y la autonomía debe ser articulada en los centros y gestionada por los equipos directivos, lo que obliga a replantear la Dirección escolar, para que sea capaz de conseguir una unidad de acción y una coherencia suficiente para asegurar buenos aprendizajes a todos los estudiantes, sin depender del voluntarismo o compromiso individual de cada docente. La Dirección pedagógica de los centros educativos se erige, así, tanto a nivel internacional como nacional, como un factor de primer orden en la mejora de la educación y en una prioridad de las agendas de las políticas educativas, tal y como lo ponen de manifiesto diversos informes internacionales.

²²⁸ SCHLEICHER, A. *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*. OECD Publishing, 2012.

²²⁹ PONT, B.; NUSCHE, D. y MOORMAN, H. *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*. Paris: OCDE, 2008. <<http://www.oecd.org/edu/schoolleadership>>

La OCDE pone de manifiesto en su informe que

El liderazgo escolar se ha convertido en una prioridad de los programas de política educativa a nivel internacional. Desempeña una función decisiva en la mejora de los resultados escolares al influir en las motivaciones y capacidades de los maestros, así como en el entorno y ambiente escolares. El liderazgo escolar eficaz es indispensable para aumentar la eficiencia y la equidad de la educación. [...] Los responsables de política educativa necesitan mejorar la calidad del liderazgo escolar y hacerlo viable (pp. 9 y 19).

Dicho estudio, fruto del trabajo conjunto de varios países de la OCDE, de expertos y organizaciones internacionales (la Unión Europea, la Comisión o la *International Principals Association*) y de representantes de distintas organizaciones sindicales, fue elaborado para apoyar el diseño y la implementación de políticas de liderazgo escolar dirigidas a la mejora de la enseñanza y del aprendizaje. En el mismo participaron 22 países, algunos de ellos miembros de la Unión Europea (países nórdicos, España, Portugal, Suecia, Reino Unido, etc.) y otros (como Corea, Nueva Zelanda, Australia, Israel o Chile), los cuales ofrecen un marco comparativo de considerable extensión.

Los resultados del trabajo se obtuvieron a partir del análisis de las prácticas nacionales y de las visitas efectuadas por equipos de expertos a países con prácticas innovadoras. Es el caso de Austria, que cuenta con un interesante programa de formación de directores; de Australia; de Inglaterra, pionera en el liderazgo sistemático y no sólo escolar; de Bélgica y de Finlandia; así como del análisis de la literatura y de los datos, como los de PISA.

Beatriz Pont analiza el referido informe de la OCDE sobre el liderazgo escolar²³⁰ en *Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales*. Y, en cuanto al aspecto relativo al *nivel de responsabilidad conferido a la Dirección escolar*, observa que éste varía mucho de un país a otro. También señala que casi el 60% de los países de la OCDE son autónomos a la hora de *seleccionar su profesorado*, salvo, entre otros, España y Francia, más centralizados. En lo relativo al aspecto *salarial*, Pont considera que deja mucho que desear, si se tienen en cuenta los esfuerzos exigidos a los directores en temas de rendición de cuentas, de resultados, de responsabilidad y de horarios y que, en cambio, sólo perciben como media un 20% más que los profesores, sin que la compensación económica guarde proporción. Destaca Inglaterra y Suecia, los cuales han aplicado una política de libre

²³⁰ PONT, B. *Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 53-66.

mercado y han liberalizado los salarios del sector, hasta el punto de que en Inglaterra la diferencia máxima entre un profesor y un director puede llegar a alcanzar casi un 180%.

Pont pone de relieve el concepto de *liderazgo escolar* defendido por la OCDE, el cual nunca hace alusión a una única persona, sino a un *grupo de personas* que trabajan conjuntamente. Y ello, por cuanto es una realidad que los directores no trabajan solos y que cuentan con el apoyo del Consejo Escolar y de los profesores, entre otros.

En relación a la *formación* recibida por la Dirección escolar en los países de la OCDE, señala que algunos de ellos carecen de toda formación inicial, mientras que en otros ésta se imparte a través de distintos programas cuya duración oscila entre un mes o unas semanas hasta los dos años. Asimismo, destaca que la formación de inducción se imparte una vez el director ha sido seleccionado y ha comenzado a ejercer; y considera que la formación continua es indispensable para la actualización de los conocimientos de los directores en aras al estímulo para el cambio. Refiere la formación seguida en países como Inglaterra, Irlanda y Australia, que incluyen una formación inicial equivalente a dos años de máster, más un curso de iniciación una vez seleccionados los directores, logrando establecer una sólida red de amistades y apoyo mutuo. Y advierte que la ausencia de formación no siempre es atribuible a la falta de voluntad por parte de los directores.

Señala como reto más importante para el futuro inmediato la selección de candidatos al liderazgo escolar. De los 22 países participantes, 15 mostraron dificultades para encontrar nuevos directores. En Hungría, la media de solicitudes presentadas en los últimos años fue de 1,2 por cada puesto; en Irlanda, se pasó de 6 solicitudes por puesto a tan sólo 2; en Inglaterra, 1 de cada 3 puestos tenía que volver a ser anunciado porque nadie se presentaba; en Suecia, sin embargo, donde se ha revisado tanto la cuestión salarial como el apoyo recibido, de 1-2 solicitudes por puesto se pasó a 10. No obstante, "no se trata tan sólo de una cuestión económica, sino también del valor y del reconocimiento por parte de la sociedad de la importancia de la función de la dirección escolar, que en algunos países ha estado muy infravalorada (p. 61)".

El informe TALIS de la OCDE (2009)²³¹, sobre el liderazgo pedagógico en los centros educativos ligado a la autonomía del centro y a su Proyecto Educativo, se

²³¹ TALIS. *Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados* [en línea]. OCDE. Madrid: OCDE 2009 y Santillana Educación, S.L., 2009. <<https://www.oecd.org/edu/school/43057468.pdf>> [consulta: 26 enero 2016]

convierte en una cuestión nuclear en materia de calidad educativa, dado que dicho liderazgo, entendido como fuerza aglutinadora de esfuerzos comunes para la consecución de los fines educativos proyectados, es un elemento primordial para el logro de las metas previstas. Según el informe de la OCDE, España obtiene una de las puntuaciones más bajas, tanto en liderazgo pedagógico como en liderazgo administrativo, situándose muy por debajo de la media y de las puntuaciones obtenidas por la mayoría de los países de su entorno. Es decir, España es uno de los pocos países en que sus directores tienen una más baja capacidad de liderazgo pedagógico.

TALIS 2009²³² resalta la importancia que el liderazgo escolar tiene para favorecer la eficacia del trabajo de los profesores. Por ello, analiza los modelos de Dirección (liderazgo) y los cambios y las tendencias que se han ido produciendo, así como su influencia en los procesos de enseñanza y aprendizaje. El análisis se centra en los dos modelos principales de liderazgo escolar: el que pone énfasis en lo administrativo y el que lo hace en lo pedagógico.

Las cuestiones relativas al liderazgo pedagógico se agrupan en tres bloques. El primero, valora si el director tiene entre sus prioridades la elaboración de objetivos educativos y el desarrollo del currículo en su centro, si favorece que la formación del profesorado y su trabajo estén orientados por dichos objetivos y si se utilizan los resultados de los alumnos para revisar estos objetivos educativos y adaptar el currículo. En el segundo de los bloques, se considera si el director apoya a los profesores cuando se enfrentan a dificultades educativas en su clase. Y en el tercero de los bloques, se indaga si los directores colaboran y dirigen al profesorado en el proceso de enseñanza, en la mejora de la práctica docente, en el trabajo de los alumnos y en las actividades de la clase. TALIS resalta que el liderazgo pedagógico está presente con distinta intensidad en los diferentes países, y que no hay una relación directa entre el tipo de liderazgo y el planteamiento más constructivista o tradicional entre los directores.

En relación al liderazgo administrativo, se caracteriza por la gestión de los procedimientos administrativos y por el impulso que la Dirección debe dar a la participación de todos los agentes educativos (familias, profesores, alumnos, etc.) y la asunción de responsabilidades por parte de todos ellos. Las cuestiones relacionadas con el liderazgo administrativo se organizan en dos bloques. El

²³² TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talisis2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

primero, está relacionado con la responsabilidad del director ante la Comunidad educativa y valora si los directores transmiten a los nuevos profesores las instrucciones y los enfoques de enseñanza aprobados por las Autoridades, si dedica parte importante de su trabajo a mejorar la capacidad docente de sus profesores y a que éstos alcancen los objetivos del centro escolar y, finalmente, si el director se ocupa de trasladar a las familias iniciativas y nuevas ideas para favorecer su participación y mejorar su implicación. El segundo bloque, tiene que ver con la gestión de las normas y los trámites administrativos del centro docente, así como el seguimiento que hace el director del cumplimiento de las normas por parte de todo su personal, la bondad de las soluciones adoptadas al elaborar el horario y la planificación de las clases, y el ambiente de disciplina y clima positivo de trabajo conseguido en el centro educativo.

El informe señala que la puntuación obtenida por los directores españoles en liderazgo administrativo es inferior a la media TALIS -los directores españoles ejercen un moderado liderazgo administrativo en comparación con sus colegas TALIS-, por encima de Dinamarca, próximo al de Bélgica, pero a importante distancia de Portugal, Italia o Noruega; y en cuanto al liderazgo pedagógico, la puntuación para España es la más baja del estudio.

El estudio concluye que el liderazgo pedagógico es más frecuente en los centros en los que se evalúa al profesorado y se utilizan los resultados de la evaluación para la mejora de la eficiencia de su trabajo. Sin embargo, no hay una relación clara entre los tipos de liderazgo y la cantidad y el tipo de formación que los profesores reciben. La aportación más notable de TALIS es que los directores que ejercen un destacado liderazgo pedagógico son, en general, los que también ejercen mejor el liderazgo administrativo. TALIS pone, así, en evidencia el error de los planteamientos que confrontan estos dos modelos de liderazgo y los presenta como alternativos.

El Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS, OCDE, 2013)²³³ incluye reflexiones sobre el liderazgo escolar y algunos otros ámbitos con implicaciones en la autonomía de los centros. Así, TALIS analiza el grado de autonomía de los centros escolares y de los directores en la selección del profesorado, y resalta la importancia que el liderazgo escolar tiene para favorecer la eficacia del trabajo de los profesores. También analiza los modelos de Dirección y su influencia en los procesos de enseñanza y aprendizaje, definiendo dos tipos de

²³³ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe internacional. Educaínee (boletín de educación), núm. 34. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

liderazgo, el administrativo y el pedagógico. Concluye el informe, que la autonomía de los centros docentes respecto al profesorado es muy escasa en el caso de España.

En cuanto a la distribución del tiempo de trabajo de los directores, los datos contenidos en el informe TALIS 2013 muestran que los directores, en España, dedican el 36% de su tiempo al trabajo administrativo, mientras que en la OCDE este porcentaje alcanza el 42%. A su vez, las actividades relacionadas con el currículo ocupan el 25% de su tiempo de trabajo, situándose la media de la OCDE en un 21%. El tiempo restante se distribuye entre la interacción con los alumnos (16%), con los padres (14%) y con otros organismos de distinto índole (6%).

Asimismo, el estudio pone de manifiesto que, en España, la participación de los directores en las actividades de desarrollo profesional es una de las más bajas entre los países de la OCDE. Uno de cada cinco directores españoles no ha participado en ninguna actividad formativa en los últimos 12 meses previos al estudio TALIS.

Los directores de los países participantes en TALIS 2013 informan que ayudan al profesorado a través de la observación de la instrucción en el aula (40%), del apoyo en la colaboración entre los profesores para desarrollar nuevos métodos de enseñanza (60%) y para mejorar las competencias del profesorado (64%). Las respuestas de los directores españoles se sitúan por debajo del promedio: 30%, 59% y 56%, respectivamente.

Así, la encuesta TALIS pidió información a los directores sobre las actividades de liderazgo en las que participaron durante los 12 meses anteriores a la misma, y respondieron que además de la ayuda que pueden proporcionar a los profesores en la solución de los problemas de disciplina, pueden observar la instrucción y proporcionar retroalimentación a los docentes en base a sus observaciones. Se observa del estudio que, en promedio, el 40,5% de los directores informan que observan a menudo o muy a menudo la instrucción en el aula, con valores extremos que van del 5,2% en Portugal, el 7,7% en Francia y 10,7% en Finlandia, al 78,5% en Estados Unidos e Inglaterra. En España el porcentaje es del 29,5%.

En TALIS también se les preguntó a los directores sobre la adopción de medidas para apoyar la cooperación entre los profesores de su centro en aras a desarrollar nuevas prácticas de enseñanza. El estudio indica que, en promedio, el 60,1% de los directores informan que toman esta medida con frecuencia. En España, el porcentaje es muy similar a la media (59,4%). En Chile, Brasil y Estados Unidos, los directores informan (entre el 75% y el 85%) que apoyan con frecuencia la

cooperación entre sus profesores en el desarrollo de nuevas prácticas de enseñanza. Las frecuencias de apoyo más bajas se dan en Japón y los Países Bajos (33,9% y 42,8%).

Se pidió también a los directores que informaran sobre su papel en la actualización de la práctica docente y la mejora de las competencias del profesorado de su centro. En promedio, una mayoría de los directores (63,7%) toman parte en esta acción a menudo o muy a menudo, con valores extremos de los países analizados que van desde el 38,9% en Japón al 87,9% en Chile. En el caso de los directores de los centros españoles respondieron a esta categoría el 55,8%.

El informe español TALIS 2013²³⁴ pone de manifiesto y confirma los datos anteriores y recalca que, en España, los directores dedican el 60% de su tiempo a tareas administrativas y de Dirección y a planes de estudio y enseñanza, un porcentaje similar al promedio OCDE. En la OCDE, el 61% de los directores colaboran con los profesores en resolver problemas de disciplina en el aula, mientras que en España este porcentaje es 20 puntos porcentuales superior (83%). A su vez, en España es menos frecuente la práctica de observación del proceso de enseñanza en las clases, pues sólo el 30% de los directores españoles declaran supervisar las clases de los profesores, frente al 40% de la media OCDE.

TALIS investigó el tipo de educación recibida por los directores y se comprueba que una proporción significativa de los directores no ha recibido nunca educación o formación para la administración o Dirección de centros educativos o formación en liderazgo pedagógico. Esta falta de formación en liderazgo es especialmente notable en España, donde 4 de cada 10 directores indican no haber recibido esta formación.

Finaliza el informe indicando que, en España, la gran mayoría de los directores se encuentra satisfecha con su trabajo (98%); y que si pudieran decidir otra vez, 9 de cada 10 directores seguirían eligiendo este puesto de trabajo; no obstante, la inmensa mayoría de los directores españoles considera que la profesión docente no está bien valorada en la sociedad.

PISA 2015²³⁵ pone de manifiesto que los estudiantes obtienen mejores resultados en sistemas educativos en los que los directores disfrutan de mayor autonomía sobre

²³⁴ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaínee (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

²³⁵ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

los recursos, el programa educativo y otras políticas escolares; y sobretodo, en sistemas educativos donde los datos sobre rendimiento son objeto de seguimiento a lo largo del tiempo o se difunden públicamente, o cuando los directores muestran un mayor nivel de liderazgo educativo. Los resultados registrados por el referido estudio recalcan la interacción entre la autonomía y la rendición de cuentas de las escuelas, ya identificada en previas ediciones del estudio PISA.

Los experimentos y las actividades prácticas pueden inspirar y ayudar a los estudiantes a desarrollar un entendimiento conceptual de las ideas científicas y habilidades transferibles, como el pensamiento crítico, pero para que este tipo de actividades sea realmente efectivo, los directores y los profesores de las escuelas deben estar preparados. Los directores deben garantizar que el material está en buenas condiciones y que los profesores tienen el apoyo y la formación adecuados. Los profesores deben concebir actividades bien estructuradas para hacer tangibles ideas y conceptos científicos clave, ayudando así a los estudiantes a establecer vínculos entre las actividades prácticas, las ideas científicas y los problemas de la vida real.

El informe español de la edición Panorama de la educación 2016²³⁶ pone de manifiesto que los directores de los centros educativos son a menudo la conexión entre los profesores, los estudiantes y sus padres o tutores, el sistema educativo y la Comunidad en general. A pesar de que los directores siempre han desempeñado este papel, la profesión se ha vuelto, con el paso del tiempo, cada vez más difícil, dado que los directores pueden tener desafíos especialmente complicados debido al número y a la variedad de demandas a las que se enfrentan, como la creciente diversidad social, la inclusión de los estudiantes con necesidades educativas especiales, el énfasis en la retención de los estudiantes hasta la graduación, y el tratar de asegurar que tengan las habilidades y los conocimientos necesarios para participar en una sociedad en constante evolución.

Estas demandas exigen a los directores gestionar los recursos humanos y materiales, comunicar e interactuar con las personas en una variedad de situaciones, tomar decisiones basadas en datos empíricos y también liderar la instrucción que el profesorado necesita para ayudar a los estudiantes a tener éxito.

²³⁶ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/panorama2016okkk.pdf?documentId=0901e72b82236f2b>> [consulta: 13 enero 2017]

Por lo tanto, el liderazgo escolar es, cada vez más, una prioridad para muchos países preocupados por impulsar los resultados del rendimiento de los estudiantes y la mejora de los de bajo rendimiento o, en su defecto, el de las escuelas. Muchos ven a los directores como una figura clave del rendimiento de los estudiantes a través de su impacto en la organización y en el clima de las escuelas y, especialmente, en los profesores y la enseñanza.

Un estudio realizado por G. F. Branch, E. A. Hanushek y S. A. Rivkin (2012)²³⁷ analiza la influencia del valor añadido aportado por el director de un centro en el rendimiento escolar del alumnado y concluye que los directores tienen un gran impacto en los resultados. Para los sistemas educativos se vislumbra como esencial el seleccionar y conservar a los líderes educativos de mayor calidad.

Concluye el informe, remitiéndose a los datos registrados por TALIS 2013, que el trabajo de los directores incluye una variedad de responsabilidades que, si no se llevan a cabo, podrían impedir el funcionamiento eficaz de la escuela. Y que otro de los retos al que se enfrentan los profesores, es mantener actualizados sus conocimientos y su práctica educativa y, en este sentido, los directores también pueden desempeñar un papel importante en la mejora de las habilidades de enseñanza del profesorado.

Asimismo, finaliza el informe Panorama de la educación 2016 haciendo remisión al informe PISA 2012 y a TALIS 2013. Y recuerda que el primero de ellos, en su volumen I, se apunta a las características de los centros educativos como uno de los factores que influyen en el rendimiento del alumnado -procesos internos del centro como el grado de autonomía y la eficiencia en la gestión de los procesos organizativos y educativos, entre otros-. Y añade el informe que, de la variabilidad total de los resultados académicos en el conjunto de los países de la OCDE, el 36,8% se debe a las características de los centros, siendo el caso de España del 17,1%. Y puesto que la eficiencia en la gestión de los procesos organizativos y educativos de los centros es responsabilidad directa de los directores, la diversidad de las prácticas de Dirección apunta como causa a ese porcentaje de variabilidad.

El segundo de los estudios internacionales a los que se remite el informe Panorama de la educación 2016, al tratar el liderazgo escolar, es el informe TALIS, el cual comienza reconociendo el papel fundamental que el liderazgo de los centros juega al

²³⁷ BRANCH, G. F.; HANUSHEK, E. A. y RIVKIN, S. A. "Estimating the Effect of Leaders on Public Sector Productivity: The Case of School Principals". *NBER Working Paper*. (February 2012), núm. 17803. <<http://www.nber.org/papers/w17803>>

fomentar un entorno de enseñanza y aprendizaje efectivo, e incide en que los directores tienen un conjunto de responsabilidades muy exigente y amplio. Se observa en el estudio que en la mayoría de los países participantes, la exigencia y las responsabilidades de los directores son cada vez mayores, así pues, mayor autonomía conlleva en general un aumento en la autoridad de los directores a la hora de tomar decisiones, lo que a su vez se traduce en una mayor exigencia en los resultados obtenidos por medio de sus acciones. TALIS plantea la construcción de un perfil del rol de director, que se puede usar para apoyar al desarrollo de estándares para la profesión, teniendo en cuenta la gran variación existente en la participación de los directores en actividades administrativas y de liderazgo.

Concluye el informe, a partir de ambos estudios internacionales PISA y TALIS, que el papel del director es clave en los centros escolares y sus acciones repercuten en la eficacia de los centros y de manera indirecta en los resultados académicos de los alumnos. Y que el análisis comparativo de las prácticas de Dirección describe un panorama aún heterogéneo y desigual, no existiendo coincidencia en la delimitación de las dimensiones de Dirección, ni en el número de prácticas que las componen.

Asimismo, subraya la necesidad de un aumento de la autonomía en la Dirección de los centros, que ha de ir seguida de una rendición de cuentas sobre los objetivos académicos de los alumnos. Y resalta que los citados informes inciden en lo estático que ha permanecido el sistema educativo español a lo largo de los últimos años, indicando la necesidad de cambio para mejorar sus resultados. Señala el informe que resulta necesario proponer la evidencia empírica, que parta de la investigación internacional como motor de cambio educativo, en este caso, sobre la figura de la Dirección escolar.²³⁸

III.2.5. Autonomía en la gestión del personal

Por lo que se refiere a la toma de decisiones en el ámbito de los recursos humanos, es decir, autonomía en la gestión del personal, el informe TALIS 2009²³⁹ concluye que los directores y los centros educativos españoles disponen de una escasa autonomía para seleccionar a su profesorado, establecer sus condiciones laborales, procurar las gratificaciones y el reconocimiento económico y profesional justo y

²³⁸ IZQUIERDO GÓMEZ, D. “¿Qué hacen los directores de centros escolares? Las prácticas de dirección en España a partir de los estudios internacionales PISA y TALIS.” *Revista Complutense de Educación*. Vol. 27 (2016), núm. 3, pp. 1193-1209. <<https://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/47610>>

²³⁹ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talıs2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

equitativo o sancionar sus incumplimientos; y que la autonomía de los centros públicos en estas cuestiones relativas al profesorado simplemente no existe.

El documento emitido en el 2010 a propósito del *XX Encuentro de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado*²⁴⁰, señala que, en términos generales, es mayor el número de países que concede plena autonomía a los centros escolares en lo referente a la gestión del personal no docente que el de los centros que lo conceden en lo referente a directores y profesorado. Igualmente, los centros poseen una autonomía mayor en materia de personal docente que en lo relativo a directores.

El grado de autonomía de los centros docentes con respecto a los directores suele ser uniforme dentro de cada país: o bien la autonomía es plena en todos los ámbitos (selección, despido, funciones y responsabilidades, y medidas disciplinarias) o bien ésta es inexistente. Por lo general, en Europa, los centros no son responsables de la *selección de los directores*. Los países en los que los órganos de gestión de los centros son responsables de la selección de los directores, son aquellos que generalmente delegan diversas funciones en estos órganos como es el caso de Bélgica, Irlanda o Reino Unido. Igualmente, es muy poco frecuente que las decisiones en materia de medidas disciplinarias y despido de los directores sean competencia de los centros educativos, si bien, en algunos países el órgano de gestión del centro participa en estas cuestiones.

Alrededor de la mitad de los países europeos, la *selección de profesores* no es competencia de los centros escolares. La capacidad de decisión de los centros en materia de *medidas disciplinarias y despido de los profesores* es aún menor. En aquellos países donde sí es competencia de los centros educativos, el director participa siempre en la selección (a excepción de Bélgica). En países como Suecia, Islandia y Noruega, el director es el encargado de la selección del profesorado, al que se le une el correspondiente órgano de gestión del centro en otros casos como son Irlanda, Bélgica o Reino Unido.

La responsabilidad de las decisiones relativas a la *contratación de profesores sustitutos* varía también de unos países a otros. Por lo general, en aquellos casos en que la selección para los puestos vacantes no es competencia de los centros escolares, la sustitución del profesorado es responsabilidad del director, como en el caso de Francia, o de éste junto con los profesores, como sucede en Alemania.

²⁴⁰ XX ENCUESTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUESTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

En la mitad de los sistemas educativos europeos, las decisiones relativas a la *concesión de complementos salariales* a los profesores por la realización de horas extras y/o funciones o responsabilidades no especificadas en el contrato, son competencia de los centros y a menudo las toma el director.

En cuanto a la toma de decisiones sobre el *personal no docente*, personal administrativo o de mantenimiento y personal auxiliar que no es profesorado titulado, en muchos países las decisiones sobre su selección, despido y medidas disciplinarias se toman en los propios centros educativos.

En lo referente a *quiénes son los responsables de la toma de decisiones* en los centros escolares, señala el informe que depende de la naturaleza de las decisiones, aunque en numerosos sistemas educativos europeos los directores desempeñan un papel fundamental a este respecto. Los profesores, por su parte, poseen una capacidad de decisión menor en materia de gestión de recursos humanos y financiación, cuestiones en las que sólo participan en algunos países.

En España, la autonomía en la gestión del personal se convierte en un punto conflictivo al enfrentarse, por una parte, los derechos de los funcionarios, de forma que el Proyecto Educativo queda a la suerte de las diversas situaciones administrativas como el concurso de traslados; y por otra parte, se encuentran las necesidades de contratación de los centros escolares atendiendo al Proyecto Educativo. Ello puede dar origen a conflictos de índole educativa y laboral.

De forma que, la existencia de plantillas de profesorado y los sistemas existentes de provisión de puestos de trabajo suponen un freno para el desarrollo de los Proyectos Educativos específicos y propio de cada centro escolar -estrechamente relacionado con el personal docente del centro- en casos de traslados amparados por el régimen estatutario que rige. Ahora bien, los centros escolares pueden formular requisitos de titulación y definir la capacitación profesional que deben reunir los docentes para ocupar determinados puestos de trabajo relacionados con el Proyecto Educativo, siempre, dentro del marco fijado por la Administración educativa. No obstante, hay que tener presente el carácter estatutario de la prestación de servicios del personal docente de los centros educativos, donde el derecho de traslado de puesto de trabajo constituye uno de los fundamentos que garantiza el marco común básico de la función pública docente.

En España, la autonomía de los centros escolares respecto al profesorado es muy escasa y dicha autonomía escolar es apreciada por algunos directores y profesores más como un riesgo que como una oportunidad. En este sentido, algunos analistas

también han señalado el riesgo clientelar que comporta la provisión de puestos de trabajo sustentada en el Proyecto Educativo del centro escolar, dado el papel que juega en esta provisión la Dirección del centro²⁴¹. Ahora bien, por otra parte, ello comporta la existencia de una imposibilidad general de que los centros docentes puedan controlar unilateralmente el personal docente necesario para las finalidades organizativas que se pretendan, y precisa de la intervención de la Administración, lo que condiciona el ejercicio de la autonomía.

El estudio Panorama de la educación 2012²⁴² establece que, en España, los órganos centrales y autonómicos toman el 88% de las decisiones relacionadas con la gestión del personal, mientras que en los países de la OCDE más de la mitad de ellas son tomadas por las Autoridades locales o centros educativos. En el conjunto de los países de la OCDE, el 39% de las decisiones de gestión del personal, contratación y despidos, política salarial y condiciones laborales, etc. son tomadas por órganos de Gobierno centrales o autonómicos, el 22% por Autoridades locales y el 31% por centros educativos. En los Países Bajos e Inglaterra, la autonomía de los centros en estos aspectos es absoluta, mientras que en México todas las decisiones referentes a la gestión del personal están consolidadas en órganos centrales o estatales. En comparación con el promedio de la OCDE, el menor grado de autonomía en España se produce en la toma de decisiones en el ámbito de la gestión del personal, pues, mientras que en el conjunto de los países de la OCDE los centros educativos toman un tercio de decisiones al respecto, en España su implicación disminuye en un 27%, asumiendo apenas un 4% del control en cuanto a la gestión de los recursos humanos.

TALIS 2013²⁴³ resalta que, en España, la proporción de profesores que trabaja en los centros públicos (74%) es inferior a la media de la OCDE (78%). Asimismo, señala el estudio que alrededor del 5% de los profesores en España, frente al 40% de la OCDE, trabaja en centros que tienen poder de decisión para establecer los salarios iniciales de los profesores, incluyendo el establecimiento de escalas salariales o para determinar los aumentos salariales de los docentes. Sigue el informe indicando que la capacidad de los centros docentes para contratar o

²⁴¹ FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 55-56.

²⁴² OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

²⁴³ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. *Educaínee* (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

despedir profesores en España también es muy reducida, pues, en más de la mitad de los países, más del 90% de los profesores trabaja en centros que tienen un nivel significativo de autonomía para nombrar o contratar, mientras que en España este porcentaje es inferior al 30%.

Por su parte, PISA 2015²⁴⁴, señala que en los países de la OCDE, los directores de las escuelas señalaron el absentismo laboral y el inmovilismo del personal como los problemas que más obstaculizan el aprendizaje.

III.2.6. Autonomía organizativa

En la mayoría de países europeos, la autonomía escolar ha ido acompañada de la creación de nuevos órganos de participación o de consulta en los centros educativos, cuya naturaleza y composición han sido definidas, de manera obligatoria, por la legislación general o las diferentes disposiciones administrativas que regulan el traspaso de competencias a los centros.²⁴⁵

En España, en lo que respecta a la autonomía organizativa, los centros públicos y concertados deben necesariamente organizar su funcionamiento a través de los órganos de gobierno (el Consejo Escolar, el Claustro de profesores, el director, el Jefe de estudios, el Secretario y los órganos de coordinación docente) y participación previstos en las leyes. A dichos órganos se suman los que las Administraciones educativas establecen para sus respectivos ámbitos territoriales, los cuales llevan a cabo la coordinación docente y se plasman en los respectivos Reglamentos Orgánicos o normas de similar naturaleza (Departamentos de orientación, Departamentos didácticos, Comisión de coordinación pedagógica, etc.).

Además de los órganos mencionados y que están previstos con carácter general para todo el Estado o bien para el ámbito territorial de una determinada Comunidad Autónoma, según los casos, los centros educativos pueden también crear otros órganos de funcionamiento a través de sus respectivos Reglamentos de régimen interior, si su existencia no está prevista con carácter general, como son las Comisiones de coordinación de ciclo o etapa, la Comisión de convivencia, la Comisión económica, la Junta de delegados, etc.

²⁴⁴ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

²⁴⁵ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacion/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

En relación con esta autonomía organizativa, algunos sectores han puesto de relieve el excesivo número de órganos creados desde las Administraciones, con el consiguiente incremento de la burocracia escolar, que no siempre está suficientemente justificado. Con ello se corre el riesgo de convertir la autonomía para la creación de nuevos órganos en los centros docentes en una posibilidad, cuyo ejercicio queda muy limitado.²⁴⁶

Asimismo, dicha autonomía organizativa es ejercida también en lo que respecta a la organización de cursos, tiempos lectivos, horarios, organización de grupos y unidades, desdobles de grupos o refuerzos, sin embargo, las instrucciones para el inicio del curso escolar aprobadas por las respectivas Administraciones educativas conllevan, con frecuencia, importantes límites al ejercicio de la autonomía organizativa.

El documento sobre *La autonomía de los centros docentes. Documento para el debate*²⁴⁷ identifica cuales son las barreras más relevantes para el ejercicio de la autonomía organizativa, y señala como tales la determinación cerrada de los órganos pedagógicos, la cuantificación de horas siempre cerrada que se asigna a cada órgano y tarea; y el establecimiento de horarios rígidos, poco flexibles y uniformes. Y añade que las limitaciones a la autonomía para la autoorganización de los centros docentes -reuniones periódicas de estructuras pedagógicas tan importantes como los equipos docentes o las reuniones de tutorías por niveles o promover la participación real de las familias- son aún mayores que las establecidas para el currículo.

III.2.7. Autonomía en la gestión económica. Financiación

Si se analiza el grado de autonomía que tienen los centros docentes respecto a la financiación, podemos observar dos situaciones diferentes según se trate de la adquisición y utilización de fondos públicos o privados.

En relación con la utilización de los *fondos públicos*²⁴⁸ destinados a cubrir diversos tipos de gastos, como los gastos de funcionamiento y adquisición de equipos informáticos, dan lugar a tres grupos de países. En un primer grupo de países, entre los que se encuentran Bélgica, Letonia y Suecia, los centros gozan de plena

²⁴⁶ FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, p. 54.

²⁴⁷ *La autonomía de los centros docentes. Documento para el debate*. Castilla-La Mancha: Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de Castilla-La Mancha, 2011, p. 5.

²⁴⁸ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

autonomía, dentro del marco legal, para la utilización de este tipo de fondos. En el lado opuesto se encuentran países como Bulgaria, Chipre, Rumanía, Irlanda y Francia, donde los centros carecen de autonomía para la utilización de fondos públicos. Y un tercer grupo comprende los países donde el grado de autonomía varía en función del tipo de gastos, en la que se enmarcaría la situación de España, donde, en lo referente a gastos de inversión, los centros presentan propuestas pero es la Administración educativa correspondiente la que las aprueba y financia.

La responsabilidad de las decisiones depende del ámbito de que se trate, adquisición de bienes inmuebles, gastos de funcionamiento del centro docente o adquisición de equipos informáticos. En general, casi todos los países poseen mayor autonomía para los gastos de funcionamiento que para otro tipo de gastos. Pues, en términos generales, la gran mayoría de los países posee autonomía, aunque limitada, para realizar gastos de funcionamiento de los centros educativos, sin embargo, el grado de autonomía es algo menor en lo referente a la adquisición de equipos informáticos.

Por lo que respecta al grado de autonomía de los centros docentes para la obtención y utilización de *fondos privados*²⁴⁹, es necesario distinguir entre la autonomía a la hora de decidir la manera en que se obtienen fondos y la libertad para su utilización. Como ejemplos se señalan los centros de Bélgica e Italia, los cuales poseen autonomía para la obtención y utilización de fondos privados en tres áreas: donaciones, alquileres y préstamos. Sin embargo, poseer autonomía para la obtención de fondos privados no significa necesariamente tener libertad para su utilización. Los sistemas educativos públicos de numerosos países no reciben financiación privada, entendiéndose como tal, por ejemplo, la relativa a los préstamos. Por el contrario, los centros de prácticamente todos los países pueden buscar donaciones y/o patrocinios. En lo tocante a la utilización del presupuesto de fondos privados, alrededor de la mitad de los países miembros tienen responsabilidad de decisión.

Los centros docentes de España únicamente pueden decidir sobre la adquisición de bienes muebles y la utilización de fondos privados para la contratación de personal docente y no docente, competencia que en cualquier caso -tanto del órgano de gestión como del director- está sujeta a restricciones. Hay además países como

²⁴⁹ XX ENCUESTO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUESTO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

Lituania, Polonia, Portugal y Reino Unido, donde los centros pueden utilizar fondos privados para la contratación de personal no docente, pero no para la contratación de personal docente.

En España, por lo que respecta a la gestión económica, cualquier actuación en el ámbito económico llevada a cabo por los centros escolares se encuentra sometida, en mayor o menor medida, a la normativa que al respecto aprueben las Administraciones educativas; de forma que, las instrucciones de carácter económico que las Administraciones trasladan a los centros escolares para la gestión del presupuesto condiciona, con frecuencia, el espacio dentro del cual los centros escolares pueden desarrollar sus decisiones económicas autónomas.²⁵⁰

Asimismo, la Administración educativa podrá asignar más recursos económicos para el desarrollo del Proyecto Educativo, pero, en cualquier caso, esta asignación de recursos adicionales corresponde a la propia Administración educativa en función de sus disponibilidades y de su política educativa general.

PISA 2009²⁵¹ señala que la autonomía de los centros en la gestión de los recursos, por sí sola, no parece tener relación alguna con los resultados del alumnado, sin embargo, esta relación se vuelve positiva si se combina con las políticas de exámenes externos estandarizados. Así, los resultados del estudio PISA 2009 confirman que, cuando se introduce el elemento regulador de un sistema de rendición de cuentas, una mayor autonomía de los centros educativos en la toma de decisiones acerca de los recursos incide positivamente en el rendimiento del alumnado. Añade el estudio que en los países en los que los centros educativos informan públicamente sobre el rendimiento académico, el alumnado que acude a los centros con más autonomía en la gestión de recursos que la media, obtiene una puntuación superior en 2,6 puntos en la escala de Lectura.

Los datos del informe Panorama de la educación 2012²⁵² muestran que en comparación con el conjunto de los países de la OCDE, la autonomía de los centros educativos en España se reduce prácticamente a la mitad en la gestión de recursos. Tres de cada diez decisiones sobre la distribución y uso de los recursos que se

²⁵⁰ FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 54-55.

²⁵¹ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

²⁵² OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

toman en la OCDE y en los 21 países miembros de la Unión Europea, las toma el Gobierno central o el autonómico. En la UE21, el 40% de ellas corresponde a los centros educativos. En la OCDE, este porcentaje es un 8% inferior. En España, la autonomía de los centros escolares en gestión de recursos es aún más reducida, donde los centros toman el 17% de las decisiones al respecto, mientras que el 58% de ellas son tomadas por las Autoridades autonómicas.

III.2.8. Autonomía para la mejora profesional. Formación y desarrollo profesional del docente

Formación inicial y permanente de los docentes

En lo tocante a la formación permanente del profesorado (FPP), Eurydice 2008²⁵³, establece que es obligatoria en más de veinte países y regiones europeas, pero, que no en todos ellos se exige de manera explícita la participación en dichas actividades. En todo caso, la formación permanente específicamente relacionada con las nuevas reformas educativas e impartida por las Autoridades educativas se considera, por lo general, obligatoria para la totalidad del profesorado en todos los países.

En Francia, Países Bajos, Suecia e Islandia la formación permanente se considera un deber inherente a la profesión docente, pero en la práctica sólo se lleva a cabo de manera voluntaria. En España, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia, la formación permanente es opcional, aunque se halla vinculada directamente a las posibilidades de promoción profesional y a la mejora salarial. En España y Luxemburgo los profesores que participan en actividades de formación permanente pueden percibir complementos salariales. En otros países, se obtienen créditos al tomar parte en dichos programas de FPP, válidos a efectos de promoción. En Grecia, Italia y Chipre la FPP es absolutamente obligatoria para profesores noveles.

No en todos los países en los que la formación permanente es obligatoria se hace referencia al tiempo que los docentes deben dedicarle, y en aquellos países en los que existen indicadores al respecto varía considerablemente de un país a otro el mínimo anual obligatorio.

En Chipre, para CINE 1 (Educación Primaria) se establecen 50 horas al año. En Estonia, Letonia, Lituania, Reino Unido y Noruega 30 horas anuales mínimo. En el

²⁵³ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

resto de países, excepto en Bélgica (Comunidades francesa y germanoparlante), la cifra anual es inferior a 20 horas. En Bélgica (Comunidades francesa y germanoparlante), Lituania (cinco días por año), Malta (tres medias jornadas anuales y una sesión anual de FPP remunerada de dos horas de duración), Finlandia (de tres a cinco días por año con seis horas diarias de duración), Reino Unido y Noruega la cantidad de tiempo reservada a FPP se expresa en días por año; mientras que en otros países como Estonia (160 horas para un período de cinco años), Letonia (36 horas de formación para un período de tres años), Hungría (cada siete años se exigen 120 horas de formación) y Rumanía (95 horas cada cinco años), se calcula en horas o días sobre un número determinado de años.

Sigue el estudio elaborado por Eurydice señalando, que la oferta de programas de FPP puede depender de los planes estratégicos establecidos por la Administración central para hacer frente a sus prioridades educativas sobre competencias y destrezas del profesorado, pero también es posible que los planes de formación sean diseñados a nivel local o en los propios centros como parte integrante de su plan de actuación. Y cuando dichos planes de formación no existen, la decisión de tomar parte en actividades de FPP puede depender por completo de cada profesor.

En 12 países, los planes de formación se elaboran a nivel local o en los propios centros de enseñanza, como es el caso de Dinamarca, Suecia y Noruega. En Bélgica, República Checa, Lituania, Malta, Reino Unido e Islandia las escuelas están obligadas a diseñar un plan de formación permanente para su profesorado integrado en el plan de actuación del centro escolar. En seis países, entre ellos, España y Francia, la FPP se planifica únicamente a nivel central, de acuerdo con las necesidades detectadas o prioridades educativas establecidas para dicho nivel o a nivel local. En el resto de los países, ambos estratos contribuyen en el diseño de los planes de formación. En el caso de Eslovaquia y Liechtenstein no existen planes de FPP.

Resalta el informe, que en todo caso y con independencia de cómo se elaboren los planes de formación, el profesorado de todos los países goza de libertad para escoger entre un abanico de posibilidades de formación. Ahora bien, en la mayoría de los países, los planes de acción educativa pueden incluir una serie de módulos formativos obligatorios (sin que sea posible elegir el área o tema de formación a realizar), normalmente ligados a la implantación de reformas curriculares o de otra índole, tales como nuevas asignaturas o innovaciones metodológicas, que si se incluyen en los planes de actuación de los centros escolares obligan a todo el profesorado.

Por lo general, en la mayoría de los países las actividades de FPP se llevan a cabo una vez finalizada la jornada laboral, aunque en numerosos países el profesorado tiene derecho a dedicar una parte de su jornada laboral (remunerada) a actividades de FPP, como es el caso de la República Checa, Italia, Lituania, Reino Unido (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte), Rumanía, Bélgica, Luxemburgo y Portugal. Cuando la FPP se lleva a cabo en horas lectivas, la Dirección del centro o la Autoridad educativa competente es responsable de proporcionar profesores sustitutos en casi todos los países. Sin embargo, la escasez de sustitutos y el coste adicional de su contratación son factores que pueden disminuir la participación en actividades de FPP en la mayoría de los países.

El estudio elaborado por Eurydice en junio de 2008 señala, que en ningún país se destina presupuesto individual para la participación del profesorado en actividades de FPP. En Bulgaria, Alemania, Irlanda, España, Francia, Malta, Hungría y Portugal la gestión del presupuesto general para actividades de FPP corresponde a la Autoridad educativa de nivel superior. En un gran número de países como Bélgica, Bulgaria, Estonia, Chipre, Letonia, Hungría, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Liechtenstein, los programas de formación que organiza el Ministerio o cualquier otra Administración regional o local son gratuitos o prácticamente gratuitos.

En Finlandia, la Autoridad educativa correspondiente organiza y financia la FPP en los centros y los municipios destinan a FPP entre 200 y 220 euros anuales por cada profesor; asimismo el empleador no está obligado a sufragar los gastos de viaje, alojamiento, salario y contratación de profesores sustitutos; y en lo que se refiere a la FPP de carácter voluntario, el profesorado puede solicitar ayuda económica en forma de becas.

Algunas de las medidas orientadas a motivar a los docentes a tomar parte en actividades de formación son los incentivos salariales, la obtención de créditos válidos a efectos de promoción o a través de campañas específicas o de planes estratégicos de formación.

Sólo en algunos países la participación en actividades de FPP se ve recompensada con mejoras salariales. En España, dicho incentivo consiste en un complemento salarial que se abona a los profesores funcionarios con un mínimo de cinco o seis años de docencia, según la Comunidad Autónoma, siempre y cuando acrediten un número mínimo de horas de FPP impartida por centros oficiales autorizados, que oscila entre sesenta y cien; en este caso, el profesorado podrá obtener hasta un

máximo de cinco complementos salariales por formación a lo largo de su carrera profesional.

En Hungría, las actividades de FPP no van acompañadas de complementos económicos, pero sí permiten acceder a tramos superiores dentro de la escala salarial. Ahora bien, no todas las actividades de FPP son válidas a la hora de obtener una mejora en el sueldo, pues, por ejemplo, en Islandia, solamente se perciben dichos aumentos tras haber obtenido titulaciones de posgrado, Máster o Doctorado.

Asimismo, son pocos los países que ofrecen oportunidades de promoción relacionadas con la participación en actividades de FPP, entre ellos, cabe citar Bélgica (Comunidad germanoparlante), Estonia, Lituania y Austria. En Dinamarca, Suecia, Reino Unido y Noruega los Gobiernos promueven campañas y planes estratégicos centrados en la inversión en actividades de FPP.

Concluye el informe Eurydice 2008, que no sólo existen muy pocos incentivos para animar al profesorado a participar en actividades de FPP, sino que tampoco parece penalizarse habitualmente a quienes no lo realizan, salvo en Bélgica (Comunidades germanoparlante y flamenca), Malta y Portugal, en los que el hecho de no participar en actividades de FPP puede ser penalizado o considerarse un elemento negativo en la evaluación del profesorado.

El informe TALIS 2009²⁵⁴ señala que en España, como en la mayoría de los países TALIS, se va a producir en los próximos años el reemplazo de un importante número de profesores en la Educación Secundaria Obligatoria -es notable el elevado porcentaje de profesores de más de 50 años en los países más desarrollados, como en Italia que llega al 50%, mientras que el promedio TALIS, como el español, se sitúa en torno al 30% y no llegan al 10% los menores de 30 años-. Ello aconseja que, en el marco de este importante relevo generacional, se lleve a cabo una mejora de los mecanismos de selección del profesorado y una formación inicial en el puesto de trabajo de los profesores que se incorporan al sistema, lo que contribuiría de modo decisivo a la mejora de los resultados educativos.

Del informe se desprende que prácticamente el 100% del profesorado español declara haber participado en actividades de formación en los últimos 18 meses, siendo el porcentaje más elevado de los países TALIS, cuya participación media en

²⁵⁴ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talís2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

estas actividades es también elevada, superior al 85%. Y que la media de días al año que los profesores españoles dedican a la formación (25) supera la media de la OCDE (17) y la de la mayoría de los países participantes; aunque el 60% declara que hubiera querido participar en mayor medida de lo que lo hicieron, de forma que el profesorado español muestra un notable interés por mejorar su formación y el ejercicio de su profesión.

E indica que las demandas de formación se centran, en España, en aquellas áreas en las que el profesorado se siente menos capacitado: la enseñanza de alumnos con necesidades educativas especiales, la utilización didáctica de las tecnologías de la información y la comunicación, y la enseñanza en un entorno multicultural.

Asimismo, destaca el estudio que un porcentaje de directores superior al 30% en Méjico, Italia, España, Brasil e Irlanda señala la falta de preparación pedagógica de sus profesores, probablemente, debido a que la formación inicial y permanente del profesorado de Educación Secundaria tiene un carácter más científico que pedagógico y didáctico.

Señala TALIS 2009 que, en general, son pocos los profesores que costean su formación y muy pocos los que reciben una bonificación salarial directa por realizar dichas actividades, y que las compensaciones por asistir a cursos de formación varían mucho de unos países a otros, así pues, salvo en los países mediterráneos, un porcentaje elevado de profesores disfruta de reducción de horario para asistir a actividades de formación. En el caso español, la gratificación fundamental en el sector público es la que se deriva del complemento salarial que corresponde a los sexenios, la cual se incorpora de forma permanente al salario del profesor que ha completado la formación requerida.

Concluye el informe TALIS 2009, que los profesores sienten una mayor necesidad de formación de la que se les ofrece libre de costes y que los cursos gratuitos no son el único modo de estimular la formación del profesorado. Y que la orientación y la formación que reciben los nuevos profesores al iniciar su trabajo en el aula son muy escasas en España -donde el 60% del profesorado ejerce en centros sin programas de formación inicial u orientación específica en el puesto de trabajo-. Y, a pesar de que los profesores piensan que la investigación y los cursos para nuevas titulaciones tienen una gran repercusión en su trabajo, la participación en estas actividades es escasa. En suma, el hecho de que un elevado número de profesores estime la oferta de formación insuficiente, sugiere que en muchos países debe ser una prioridad

revisar las necesidades de apoyo y de formación que perciben los profesores y la oferta que se les hace.

Señala el informe PISA 2012²⁵⁵, que en el conjunto de países de la OCDE, el 62% de los alumnos asiste a centros cuyos directores han implementado una política estandarizada para las Matemáticas (por ejemplo, un currículo escolar con materiales formativos compartidos acompañado de medidas para la formación y el desarrollo del profesorado); en España, solo el 38% de los alumnos asiste a tales centros.

Según TALIS 2013²⁵⁶, en España, los profesores consideran tener pocos incentivos para el desarrollo profesional. Aunque el 84% de los docentes españoles ha participado en alguna actividad de desarrollo profesional en los últimos 12 meses anteriores al estudio, cuatro de cada cinco profesores creen que no tienen incentivos que fomenten dicha participación. En la OCDE, alrededor de la mitad de profesores señala la falta de incentivos como un obstáculo para la participación en el desarrollo profesional, aunque la participación en las actividades formativas es similar a la de España (87%).

Añade el informe, que los cursos o talleres formativos destacan como las principales actividades de desarrollo profesional en España y que la participación en los mismos alcanza el 67%; mientras que la investigación individual o grupal ocupa el segundo lugar con un 41%; y alrededor del 30% de los profesores se beneficia de redes educativas o asiste a conferencias o seminarios educativos. Asimismo, la relación con empresas, organismos públicos u ONGs, como parte del desarrollo profesional, es más limitada en España, pues, sólo el 8% de los profesores realiza prácticas en dichos organismos.

El informe español TALIS 2013²⁵⁷ resalta que, en España, en torno al 34% de los profesores trabajan en centros cuyos directores señalan que existe déficit de profesores cualificados y/o de buen nivel de rendimiento.

²⁵⁵ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

²⁵⁶ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe internacional. Educaínee (boletín de educación), núm. 34. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

²⁵⁷ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaínee (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

El estudio Panorama de la educación 2013²⁵⁸ reitera de nuevo el dato, ya puesto de manifiesto por el informe TALIS 2009, consistente en que, en España, un 56% de los profesores en Educación Primaria tienen más de 40 años, mientras que en Educación Secundaria un 66% de los profesores están en este grupo de edad. En el conjunto de los países de la OCDE, un 59% de los profesores en Educación Primaria son mayores de 40 años. Por encima de esta media están Finlandia, Japón, Alemania, Suecia o Italia, países donde los estudiantes terminan la Educación Terciaria a una edad relativamente más tardía.

En los tramos de edad más jóvenes, destacan países como el Reino Unido donde un 60% de los profesores de Primaria tienen menos de 39 años o Brasil con un 52,1%. En España, el porcentaje de profesores mayores de 40 años es ligeramente más bajo que el promedio de la OCDE, que es de un 56% (24,6% están en el grupo de edad de 40-49 años y 31,4% tienen más de 50 años), en lo que respecta a la Educación Primaria. Y en cuanto a la Educación Secundaria, el porcentaje de profesores mayores de 40 años aumenta en casi todos los países, así, la media de los países de la OCDE es de un 63,7% (un 28,1% tienen entre 40 y 49 años y un 35,7% tienen más de 50 años), y países como Noruega, Finlandia, Países Bajos, Alemania o Italia tienen más de un 65% de sus profesores en Educación Secundaria en este grupo de edad. En España, un 66,2% de los profesores en Educación Secundaria tienen más de 40 años, 10 puntos porcentuales más que en Educación Primaria, en la que el grupo de edad de 40-49 años representa un 35,8%.

El informe señala un estudio empírico sobre los determinantes del éxito en Educación Primaria, que utiliza datos de un examen estandarizado en el 6º curso en todos los colegios de la Comunidad de Madrid, en el que los investigadores Brindusa Anghel y Antonio Cabrales (2010)²⁵⁹ observaron que la edad media de los profesores que imparten docencia en 6º curso es estadísticamente significativa, presentando un efecto positivo, cual es que cuanto mayor es el profesor, mejor es el rendimiento de los alumnos en su clase.

Asimismo, señala el informe que este envejecimiento de los profesores genera necesidades de contratar nuevos profesores que reemplacen a los que se jubilan y además tiene implicaciones presupuestarias en los centros educativos; por lo que

²⁵⁸ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe_espagnol.pdf?documentId=0901e72b816996b6> [consulta: 15 noviembre 2016]

²⁵⁹ ANGHEL, B. y CABRALES, A. *The Determinants of Success in Primary Education in Spain*. Documento de Trabajo 2010-20. Madrid: FEDEA, 2010.

este parámetro exige una mejora de los mecanismos de selección del profesorado y una formación inicial en el puesto de trabajo de los docentes que se incorporan al sistema, consecuencia ésta ya explicitada por TALIS 2009.

El informe Panorama de la educación 2014²⁶⁰ pone de manifiesto que, en España, no hay diferencias importantes en cuanto al número de años de formación inicial para los profesores en distintas etapas educativas. Además, los profesores españoles declaran que la formación recibida es adecuada en cuanto a contenidos (un 64,5% frente a un 72,5% de la media OCDE) pero no en pedagogía y práctica (alrededor de un 44% en ambos campos, en comparación con un 69% y un 67% de la OCDE).

Los cambios económicos y sociales en los años recientes han puesto de manifiesto la importancia de la calidad de la educación impartida, por ello, la mayoría de los países no solo están interesados en conseguir una oferta de profesores adecuada, sino también en aumentar la calidad de la educación. En este contexto, los profesores son cruciales, dado que incrementar la eficiencia de las escuelas depende, en gran medida, de que individuos motivados y competentes trabajen como profesores y de que sean efectivos en su trabajo.

Y para atraer a los mejores profesionales a la docencia, los Gobiernos no solamente tienen que pagarles un buen sueldo, sino también proporcionarles un ambiente en el que los profesores dispongan de autonomía para trabajar y tengan un papel relevante dentro de la escuela, así como una formación inicial y continua de calidad. Un indicador importante que influye en la oferta de profesores, tanto en calidad como en cantidad, es la duración de la formación inicial como profesor.

En relación a la duración de la formación inicial recibida por los profesores en varios países, según las cuatro etapas formativas diferentes -Educación Infantil, Educación Primaria, primera etapa de Educación Secundaria y segunda etapa de Educación Secundaria-, se desprende del referido estudio que los profesores de Educación Infantil dedican, en la mayoría de los países, de media 4 años de formación para impartir clase en este nivel educativo. En Educación Primaria, la media de años dedicados a la formación inicial del profesorado se sitúa entre los 4 y los 5 años para todos los países, con la excepción de Alemania, cuyos profesores reciben 6,5 años de formación. Hay más dispersión en los datos que reflejan en cada país el tiempo

²⁶⁰ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>> [consulta: 7 marzo 2016]

empleado en la formación de los profesores en Educación Secundaria, tanto en la primera como en la segunda etapa, de forma que, según el país, la duración de la formación para enseñar en esta etapa educativa está entre los 4 y los 6,5 años de formación; y destacan Alemania e Italia con 6,5 y 6 años de duración de formación, respectivamente.

Otra cuestión fundamental en cuanto al análisis de la calidad del sistema educativo reside en los contenidos académicos, pedagógicos y prácticos de la formación recibida por el profesorado. De acuerdo con el estudio TALIS, la mayoría de los profesores declaran haber recibido formación suficiente para las materias que imparten en cada uno de los campos analizados. En término medio, para los países de la OCDE, el 72% de los profesores afirman haber recibido suficiente formación en cuanto al contenido de las asignaturas que imparten, el 70% se muestra satisfecho en lo concerniente a la pedagogía sobre las mismas y el 67% piensa que adquirió durante su formación la necesaria preparación práctica para las materias que imparte. En general, los profesores encuestados de los diferentes países consideran que su preparación les habilita para desempeñar el trabajo docente que realizan.

Se remite el citado estudio a los datos del informe TALIS (2013), para mostrar la percepción que tienen los profesores en cada país sobre el alcance y contenido que recibieron en su propia formación sobre las materias concretas que imparten, y se analizan tres elementos sobre el programa formativo y la preparación que los propios profesores estiman poseer -contenido, pedagogía y práctica- de las materias que imparten. Por ámbitos de la formación recibida, en términos generales, parece existir mejor percepción entre los docentes de los distintos países acerca de su dominio del contenido de las materias que imparten; en cambio, en los campos de pedagogía y formación práctica, los profesores según el país parecen albergar mayores dudas sobre la robustez de su propia formación.

Destacan por su buena consideración los valores que ofrecen países como Francia, Países Bajos, Estados Unidos, Finlandia o Portugal. Por el contrario, es apreciable la baja estimación que tienen de su preparación formativa los profesores de países como Noruega, Chile, Brasil, España o México.

El caso español es ciertamente llamativo por las malas cifras que arroja la encuesta, dado que, si bien el porcentaje de profesores españoles que declaran haber recibido una correcta formación en lo referente al contenido de las materias que imparten se sitúa moderadamente por debajo de la media de la OCDE (un 64,5% frente a un 72,5% de media de la OCDE), resulta contundente la baja consideración imperante

en el cuerpo docente sobre cada uno de los otros dos ámbitos formativos analizados, pedagogía y formación práctica.

Tanto en lo relativo a la formación recibida en pedagogía como a la correspondiente a la preparación práctica, el profesorado que afirma que su formación no ha sido suficiente para prepararles en pedagogía y práctica de las materias que imparten es de un 44,3% en pedagogía y un 44,0% en práctica, lo que puede denotar un auténtico déficit formativo, en determinados ámbitos, en la cualificación profesional de los docentes.

El informe finaliza, al igual que su antecesor, recogiendo datos sobre la edad de los docentes y registra datos que evidencian que, en España, un 55% de los profesores en Educación Primaria tienen más de 40 años, mientras que en Educación Secundaria un 65% de los profesores están en este grupo de edad, con las consecuencias, presupuestarias, contractuales y de formación inicial que conlleva dicho indicador.

En este sentido, los fondos asignados a la formación docente, tanto inicial como continua, pueden ser beneficiosos para mejorar el rendimiento de los sistemas educativos. La formación docente constituye una pieza clave para equiparar la profesión docente con las habilidades y competencias que requiere una economía basada en el conocimiento.

Eurydice 2016²⁶¹ insiste en que el profesorado desempeña un papel esencial en la implementación eficaz de la educación para el emprendimiento en los centros educativos y que en este tipo de educación, las actitudes y comportamientos probablemente son más importantes que los conocimientos.

La mejor forma de adquirir estas competencias es a través de investigaciones y descubrimientos que sean dirigidos por personas y permitan a los alumnos convertir las ideas en acciones. Estas competencias son difíciles de enseñar recurriendo a los métodos de enseñanza y aprendizaje tradicionales, en los que el alumno tiende a ser un receptor más o menos pasivo. Por el contrario, requieren pedagogías y actividades de aprendizaje activas y centradas en el alumno, y estas pedagogías y actividades deben utilizar

²⁶¹ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniie/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

oportunidades de aprendizaje prácticas del mundo real. [...] Estos cambios exigirán modificaciones significativas en la formación que reciben los propios profesores (pp. 2-3).²⁶²

El citado estudio, analiza, por tanto, la formación y el apoyo que necesitan los profesores para poder transmitir los conocimientos, destrezas y actitudes de emprendimiento a sus alumnos.

Sobre la formación del docente y en relación a la educación para el emprendimiento, Eurydice 2016 cita el informe de Eurydice sobre *La profesión docente en Europa: Prácticas, percepciones y políticas* (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2015b), el cual subraya que puede existir una discordancia entre los temas cubiertos por las actividades de formación permanente del profesorado (FPP) y las necesidades reales del profesorado.

Indica también el informe, que el análisis secundario del Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE, TALIS 2013, señala que la discordancia también afecta a la enseñanza de destrezas transversales, a las que pertenece la competencia clave del emprendimiento, al observar, que en general, una proporción mayor de profesores de la Educación Secundaria inferior manifiesta tener una necesidad moderada o alta de desarrollo profesional en el ámbito de las destrezas transversales, frente a la proporción que declara que sus actividades de FPP han cubierto esta cuestión.

En la UE, el 44,8% de los profesores manifiesta una necesidad moderada o alta en esta área, mientras que solamente el 33,2% afirma que las actividades de FPP en las que participaron cubrieron este tema. En un número pequeño de países, como Francia, Italia, Portugal, Suecia, Islandia y Noruega, la discordancia es superior. Y sólo en dos países, una proporción superior de profesores declara que el tema de la enseñanza de las destrezas transversales ha sido cubierto en sus actividades de formación permanente del profesorado, frente a aquellos que manifiestan tener una necesidad moderada o alta. Tal es el caso de la Comunidad flamenca de Bélgica y del Reino Unido (Inglaterra). En otros, el nivel de las necesidades y de la cobertura es básicamente el mismo, como sucede en Chipre, Letonia y Rumanía.

TALIS, que mide la percepción de los profesores y no las tasas de participación reales -aunque aquélla constituye una aproximación importante de lo que sucede en la realidad o, cuanto menos, lo que los profesores consideran que sucede en la

²⁶² EUROPEAN COMMISSION, 2011a. *Entrepreneurship Education: Enabling Teachers as a Critical Success Factor*. <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9272/attachments/1/translations/en/renditions/native>>

realidad- muestra que la necesidad manifestada indicaría que el profesorado no se siente preparado o cómodo con la enseñanza de destrezas transversales, y al mismo tiempo, que las actividades de formación permanente no cubren dicha necesidad en una proporción suficiente.

Si se considera al profesorado un vehículo importante en la educación para el emprendimiento, resulta necesario abordar esta discordancia.

En este sentido y en cuanto a la educación para el emprendimiento en la *formación inicial del profesorado* (FIP), el citado informe Eurydice 2016, se remite a lo subrayado por la Comisión Europea

las instituciones de formación del profesorado deberían [...] ofrecer contextos de gran riqueza para el aprendizaje del emprendimiento. Deberían hacer posible que los futuros profesores exploren una gama de técnicas pedagógicas que se apoyen en enfoques de aprendizaje activos y en el deseo de experimentar y 'probar cosas nuevas', y que recurran a un amplio abanico de contextos de aprendizaje tanto dentro como, sobre todo, fuera de la institución (p. 23).²⁶³

El estudio observa que, en casi la mitad de los sistemas educativos, las instituciones de formación del profesorado gozan de autonomía para decidir si desean incluir la educación para el emprendimiento en sus programas; y que la integración de esta materia en los currículos de formación inicial del profesorado (FIP) no está sujeta a regulación en más de un tercio de los países/regiones, en consecuencia, existe muy poca información adicional a nivel central para más de tres cuartas partes de los países/regiones analizados. No obstante, a pesar de la ausencia de regulaciones centrales en relación a la educación para el emprendimiento, algunas instituciones responsables de la formación del profesorado incluyen la enseñanza de esta materia en sus programas, como es el caso de Finlandia y la antigua República Yugoslava de Macedonia.

Solo siete sistemas educativos otorgan a la educación para el emprendimiento la consideración de contenido obligatorio en la FIP, al menos para algunos de los futuros profesores. En tres países, todos los futuros profesores de los niveles correspondientes deben recibir formación inicial para la enseñanza de la educación para el emprendimiento, como ocurre en Estonia para todos los futuros profesores, a los de Educación Primaria y Secundaria general en Letonia, y solamente a los futuros profesores de Educación Básica (Primaria y Secundaria inferior) en

²⁶³ EUROPEAN COMMISSION, 2011a. *Entrepreneurship Education: Enabling Teachers as a Critical Success Factor*. <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9272/attachments/1/translations/en/renditions/native>>

Dinamarca. En otros cuatro países, solamente algunos futuros profesores, en función de la materia y del nivel educativo, están obligados a recibir formación en educación para el emprendimiento, como es el caso de Austria, Eslovaquia, Montenegro y Turquía.

Respecto a la *formación permanente del profesorado* (FPP), el informe Eurydice 2016 señala que para desarrollar la educación para el emprendimiento en los centros educativos, es importante no solo formar a los futuros profesores, sino ofrecer oportunidades a los ya activos para que puedan conocer esta materia o desarrollar sus conocimientos y capacidades en este terreno.

Aunque la formación inicial del profesorado desarrollará una cohorte de educadores de nueva formación en el ámbito del emprendimiento, es esencial contar con una adecuada formación permanente del profesorado para poder desarrollar las competencias necesarias para todo el personal educativo, y para continuar apoyando el crecimiento de aquellos docentes que han podido beneficiarse de la formación inicial del profesorado (p. 51).²⁶⁴

De los datos del estudio se desprende que 28 países/regiones organizan cursos de FPP en educación para el emprendimiento; en 15 de ellos, la oferta alcanza a todos los profesores de Educación Primaria y Secundaria superior, incluidos los profesores de FP impartida en centros escolares (Dinamarca, Croacia, Letonia, Malta, Polonia, Eslovenia, Finlandia, Suecia, Reino Unido [Gales y Escocia], Bosnia Herzegovina, Islandia, Montenegro, Serbia y Turquía). En Bulgaria y España, la FPP está al alcance de todos los profesores de Educación General.

La oferta de FPP, que se estructura de formas diversas y en la que los programas de formación frecuentemente cambian cada año, puede estar organizada por el Ministerio responsable de educación, por su órgano delegado o por las Universidades. En algunos países/regiones, las actividades de FPP son organizadas por instituciones habitualmente encargadas de promover este tipo de formación o también puede delegarse a órganos/asociaciones específicamente dedicados a la educación para el emprendimiento.

Ahora bien, las Autoridades centrales también pueden apoyar la implementación de la educación para el emprendimiento, no sólo a través del desarrollo o la contribución al desarrollo de directrices, sino también a través de los materiales didácticos, centros de conocimientos y/o redes de profesores que pueden ayudar al profesorado con su trabajo.

²⁶⁴ EUROPEAN COMMISSION, 2011a. *Entrepreneurship Education: Enabling Teachers as a Critical Success Factor*. <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9272/attachments/1/translations/en/renditions/native>>

El informe señala que los *materiales didácticos* son la forma más habitual de apoyo prestada por las Autoridades centrales, y muestra que ello se da en 17 países/regiones, aunque dicho apoyo y difusión de los materiales didácticos se ofrece de formas diferentes, donde el principal tipo de apoyo que las Autoridades centrales prestan a los profesores es la financiación o desarrollo de materiales de enseñanza. En España, el Centro Nacional de Educación e Investigación Educativa estimula la producción de materiales didácticos. Y su difusión se produce de forma independiente a las Autoridades centrales en Dinamarca, España, Lituania y Noruega, donde es creciente el número de recursos didácticos desarrollados por editores privados. También varias ONG y asociaciones elaboran materiales de enseñanza que frecuentemente distribuyen de forma gratuita.

Las *orientaciones didácticas* para el emprendimiento pueden ofrecer apoyos más detallados en forma de programas de trabajo, preparación de clases, ejemplos de buenas prácticas, estudios de casos, etc. Según se extrae del citado estudio, en 12 países/regiones, las Autoridades centrales han desarrollado directrices dirigidas a la educación para el emprendimiento, en ocasiones, en colaboración con otros interesados; de entre ellos, 6 adoptan la forma de publicaciones separadas, impresas (República Checa) o disponibles online (Dinamarca, Finlandia, Reino Unido [Escocia], Bosnia Herzegovina y Montenegro). En Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovenia, están integradas en los currículos. En España, la legislación nacional define siete competencias clave para Educación Primaria y Secundaria, incluido el sentido de la iniciativa y el espíritu emprendedor, especificando los vínculos entre competencias, contenidos y criterios de evaluación, además de existir orientaciones a nivel de Comunidades Autónomas. En Bulgaria, las orientaciones se encuentran integradas en la FIP. En cinco países/regiones, como norma, no se ofrece orientación alguna de carácter central para ningún área curricular, como es el caso de la Comunidad flamenca de Bélgica, Croacia, Suecia, Islandia y Noruega.

Además, existen *centros de conocimientos* apoyados por las Autoridades centrales en 11 países/regiones -en las tres Comunidades de Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Croacia, Austria, Rumanía, Finlandia y Montenegro- que cuentan con instituciones dedicadas al emprendimiento y que actúan como centros de conocimientos en relación con el aprendizaje de la materia. La mayor parte de ellas también ofrecen acceso a recursos a través de un sitio web o portal online y reciben el apoyo económico de las Autoridades centrales.

En España, donde las Comunidades Autónomas son las Autoridades educativas de máximo nivel, se ha encargado a organizaciones públicas, privadas y no

gubernamentales que actúen como centros de conocimientos para ayudar a acortar la distancia entre política y práctica y aumentar el interés por la educación para el emprendimiento. El número de estas organizaciones ha aumentado constantemente en los últimos años y en algunas Comunidades están integradas en la estructura del Gobierno regional, como es el caso de *Xarxa d'emprenedoria* en Catalunya y Cultura Emprendedora en Extremadura. En otras, están dirigidas por organizaciones/asociaciones apoyadas por las Comunidades.

En España, a nivel nacional, la Ley 14/2013²⁶⁵, relativa al apoyo a los emprendedores, otorga prioridad a la educación para el emprendimiento en la formación de los docentes, a través de la formación inicial del profesorado (FIP) y de la formación permanente del profesorado (FPP), y afirma que el personal docente

deberá adquirir las competencias y habilidades relativas al emprendimiento, la iniciativa empresarial, la igualdad de oportunidades en el entorno empresarial, y la creación y desarrollo de empresas, a través de la formación inicial o de la formación permanente del profesorado.

Y también contempla la Ley, que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en cooperación con las Comunidades Autónomas, deberán promover la inclusión de la educación para el emprendimiento en la FPP.

En la práctica, la FIP es responsabilidad de las diferentes Universidades, que tienen autonomía para determinar sus propios programas a partir del currículo básico nacional, sin que existan materias específicas dedicadas a estudiar los enfoques metodológicos para la enseñanza de la educación para el emprendimiento. En el caso de la FPP, existe una amplia variedad de cursos sobre competencias clave, pero muy pocos tratan exclusivamente la Educación para el emprendimiento.

A nivel autonómico, los planes de desarrollo profesional del profesorado se definen a nivel regional, y muchos de ellos hacen referencia explícita a la Educación para el emprendimiento (Andalucía, Cantabria, Catalunya, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia y Madrid), centrada en enfoques transversales y aspectos metodológicos y, sobre todo, ofrece a los profesores las destrezas que necesitan para diseñar, redactar y poner en práctica sus propios proyectos de emprendimiento, o bien, se centra en programas de miniempresas o de creación de nuevas empresas.

²⁶⁵ Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. (BOE, núm. 233, 28-9-2013, pp. 78787-78882).

Contiene el informe la advertencia de que debería realizarse un esfuerzo para mejorar, tanto la formación inicial del profesorado como la oferta de cursos de formación permanente del profesorado dirigidos a la educación para el emprendimiento, a fin de ayudar a los profesores a familiarizarse con el tema y con los enfoques pedagógicos necesarios para desarrollar las habilidades y actitudes emprendedoras de sus alumnos.

Auto-eficacia, motivación y satisfacción

TALIS 2009²⁶⁶ pone especial énfasis en uno de los aspectos relacionados con los procesos educativos, cual es la auto-eficacia, es decir, en qué medida creen los profesores que solucionan positivamente los retos educativos que se les plantean. En España, como en la mitad de los países TALIS, las actividades docentes estructuradas en clase están asociadas con un clima y una disciplina de aula favorables y con el sentimiento de auto-eficiencia de los profesores. Sin embargo, la cooperación entre profesores no muestra una correlación elevada con el clima disciplinario de las clases, pero sí con el sentimiento de eficacia en el trabajo. Así ocurre en España y en prácticamente la mitad de los países TALIS.

Concluye el informe que el profesorado español se encuentra satisfecho con su trabajo -la satisfacción por su trabajo alcanza un valor superior a la media-, pero considera que su eficacia en general es escasa y que ello puede deberse, en parte, al carácter autocrítico del profesorado español. Las diferencias entre los países no son muy acusadas. Los profesores noruegos son los que están más satisfechos en el trabajo y los que afirman tener una mayor eficacia.

Asimismo, concluye el informe PISA 2012 que la motivación entre los profesores es baja. Uno de cada cuatro alumnos en España asiste a centros en los que el director considera que la motivación de los profesores es baja, frente a la proporción de uno de cada diez alumnos en la OCDE. En España, el 29% de los alumnos asiste a centros cuyos directores piensan que los profesores que se resisten a los cambios dificultan el aprendizaje, frente al 19% de media en la OCDE.²⁶⁷

²⁶⁶ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talisp2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

²⁶⁷ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

El informe Eurydice 2015²⁶⁸ señala, que la necesidad de atraer personal más cualificado a la profesión docente es una prioridad creciente en Europa. 22 sistemas educativos europeos han introducido una planificación previa de los requisitos del personal docente. Una docena de países han implementado o están implementando en la fecha del estudio campañas de promoción para mejorar la imagen de la profesión docente y atraer candidatos nuevos a la formación del profesorado, así como a docentes recién licenciados en la profesión.

La satisfacción con el trabajo y las percepciones que tiene el profesorado del valor que la sociedad concede a la profesión docente, son buenos indicadores para evaluar su atractivo para los que la ejercen. En general, los docentes están satisfechos o muy satisfechos con su profesión, pero creen que la sociedad no la valora. Como norma, la satisfacción del profesorado con su trabajo normalmente no se ve afectado por su edad, género o el número de años de experiencia, sino que los docentes que están satisfechos con el entorno de su centro escolar también lo están con su profesión, y viceversa. Ciertos factores internos del centro, como la evaluación del profesorado, una cultura de colaboración en el centro y buenas relaciones entre el profesorado y el alumnado tienen mucho que ver con una alta satisfacción en el trabajo.

El informe señala como aspectos muy importantes: la creencia que tiene parte del profesorado de que la evaluación no es una tarea administrativa sino que contribuye a su desarrollo profesional, y la existencia de un liderazgo descentralizado del centro en el que el personal, los padres y el alumnado tengan voz en la administración del centro y compartan la responsabilidad.

Sin embargo, la variable que más afecta a la satisfacción en el trabajo es la relación entre el profesorado y el alumnado, y la percepción de que hay armonía entre los docentes y los alumnos. En general, las condiciones laborales (a excepción de los sueldos) no parecen estar directamente vinculadas a los niveles de satisfacción en el trabajo. En cambio, unos sueldos mínimos altos tienen mucho que ver con el aumento en la proporción de docentes jóvenes que expresan satisfacción con su trabajo, sin embargo, la correlación entre los niveles de sueldo máximo y la satisfacción profesional de los docentes de mayor edad o con mayor experiencia es insignificante. Esto puede denotar que los aumentos de sueldo ayudan a mantener

²⁶⁸ EURYDICE, la red europea de información en educación. *La profesión docente en Europa. Prácticas, percepciones y políticas* [en línea]. Eurydice, 2015. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015. <<http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/mc/redie-eurydice/estudios-informes/eurydice/estudios.html>> [consulta: 13 enero 2017] ISBN: 978-92-9201-886-3

la satisfacción profesional a unos niveles bastante estables a medida que el profesorado envejece.

Los docentes que expresan satisfacción con su profesión no necesariamente tienen una percepción positiva de la valoración que la sociedad hace de ella. Estas dos variables son independientes. A diferencia de su propia satisfacción profesional, la percepción que tienen los docentes de la forma en que la sociedad valora su profesión varía en función de su edad y género, ya que los jóvenes expresan una impresión más positiva que los restantes grupos.

“La evidencia empírica de la que disponemos en lo tocante a cómo evalúan los españoles el prestigio social de las profesiones docentes nos lleva a afirmar que dicha evaluación apenas se ha movido en los últimos veinte años, y se sitúa en un nivel medio-alto.”²⁶⁹

Remuneración, incentivos y promoción de los docentes

Según se desprende del informe Eurydice 2008²⁷⁰, han ido apareciendo nuevos mecanismos de evaluación del rendimiento del profesorado, cuyos resultados pueden condicionar la concesión de incentivos económicos y las posibilidades de promoción, como sucede en la Comunidad flamenca de Bélgica, Bulgaria, Portugal y en España, que en la fecha de la elaboración del estudio, el Ministerio de Educación estaba negociando un marco legal para definir la figura del profesor no universitario, en el que las posibilidades de promoción se vinculaban al desempeño individual y donde se contemplaba conceder incentivos por rendimiento.

En general, el aumento de responsabilidades exigidas al profesorado no se ha visto necesariamente acompañado por una oferta formal de incentivos. No todos los países han introducido medidas para compensar al profesorado por asumir nuevas tareas, bien sea a través de algún tipo de aliciente económico, una reducción de su carga lectiva o posibilidades de promoción. Los países que sí han introducido dichas medidas de compensación, desde la década de los 80, son aquellos que han desarrollado mecanismos de evaluación en los que la Dirección del centro juega un papel primordial, se sitúan en la franja de la Europa central y la compensación se

²⁶⁹ SOCIEDAD Y EDUCACIÓN y FUNDACIÓN BOTÍN. *El prestigio de la profesión docente en España. Percepción y Realidad*. Informe. Fundación Europea Sociedad y Educación y Fundación Botín, 2013, p. 51.

²⁷⁰ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

realiza a través de incentivos salariales, como ocurre en Hungría, República Checa, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumanía.

A partir del año 2000 se ha producido una aceleración del proceso de introducción de incentivos. En España, las reformas posteriores a la Ley de Educación de 2006 establecen que hay que tener en cuenta los resultados de la evaluación del profesorado a la hora de conceder complementos salariales y ascensos. En Portugal, los informes de evaluación positivos permiten a los docentes recibir bonificaciones y avanzar con mayor facilidad en su carrera profesional.

Por otra parte, el reconocimiento y la aceptación del incremento de las obligaciones del profesorado ha favorecido el establecimiento de beneficios de naturaleza colectiva, con una definición más clara de las competencias de los docentes y sus condiciones de trabajo y con el estudio de propuestas de mejora en la remuneración o de modificación de las escalas salariales. Así, en el Reino Unido (Escocia), el llamado acuerdo del profesorado trajo consigo un aumento de los salarios, la revisión de la escala salarial, una ampliación de la oferta de formación permanente, una mayor libertad en cuanto a la asignación de tareas no docentes y un descenso en el número de horas de docencia directa. En Inglaterra, el acuerdo de 2003 *Raising Standards and Tackling Workload* conllevó mejoras en el salario y en las condiciones de trabajo del profesorado. Todo ello constituye un paso adelante hacia un control más eficaz de la labor del docente.

Aprecia el estudio TALIS 2009²⁷¹, que Administraciones y profesores hacen un uso escaso de la evaluación del profesorado, y que, a pesar de la importancia que la evaluación puede tener para la carrera profesional del profesorado y para la mejora de la enseñanza, su repercusión es, en la práctica, escasa. En el promedio TALIS, tres de cada cuatro profesores dicen no recibir reconocimiento por mejorar la calidad de su trabajo o ser más innovadores. En España, no llegan al 20% los profesores que se benefician de algún reconocimiento. Tampoco los profesores que no se esfuerzan en su trabajo u obtienen reiteradamente resultados pobres son sancionados. El estudio concluye que es necesario reforzar o, en la mayoría de los casos, establecer el vínculo entre la evaluación del profesorado y el reconocimiento de su trabajo.

²⁷¹ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talಿಸ2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

PISA 2012²⁷² señala que el salario de los profesores, en relación con los salarios de otras profesiones, está por encima de la media en España. Ahora bien, las evaluaciones del profesorado raramente conllevan modificaciones de los salarios, recompensas económicas, oportunidades de desarrollo profesional, promoción, reconocimiento público o a la asunción de nuevos roles en la mejora del centro. En torno al 33% de los alumnos españoles (frente al 52% de alumnos en los países de la OCDE) asisten a centros en los que los directores informan de que las evaluaciones y/o valoraciones de los profesores conducen directamente a un cambio (pequeño, moderado o grande) en las posibilidades de promoción profesional. El 46% de los alumnos españoles (el 73% de media en los países de la OCDE) asisten a centros en los que la evaluación del profesorado conduce a oportunidades de desarrollo profesional.

El informe Panorama de la educación 2013²⁷³ señala que el salario de los profesores en España se ha visto afectado por la crisis económica, pero que, sin embargo, sigue siendo superior al salario medio de los países de la OCDE y de la UE en todas las etapas educativas. Los salarios de los profesores representan otro de los gastos importantes del sistema educativo y, al mismo tiempo, tienen un impacto directo sobre el grado de atracción de la profesión. Asimismo, indica el estudio que entre los países OCDE hay muchas diferencias en cuanto a los impuestos y los sistemas de Seguridad Social, extremo que debe tenerse en cuenta a la hora de comparar los salarios entre los países.

Según los datos del informe, en la mayoría de los países OCDE los salarios de los profesores aumentan con el nivel educativo en el que enseñan. En Alemania, el salario inicial de un profesor que enseña en la segunda etapa de Educación Secundaria es un 21% más alto que el de un profesor que enseña en Educación Primaria. En países como España, Francia o Finlandia, esta diferencia es de alrededor de un 12%. En los Países Bajos y Suecia la diferencia es de solamente un 6%.

Si se compara el salario de los profesores en España con el salario medio en el conjunto de los países de la OCDE y de la UE21, se observa que en España el salario inicial es más alto, tanto en la Educación Primaria (35.881\$) como en la

²⁷² PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

²⁷³ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe-espanol.pdf?documentId=0901e72b816996b6>> [consulta: 15 noviembre 2016]

Educación Secundaria (40.308\$); frente a las retribuciones iniciales de la OCDE de 28.854\$ en Educación Primaria y de 31.348\$ en Educación Secundaria y de las de la UE21 de 29.123\$ y 31.738\$ en Educación Primaria y Secundaria respectivamente. Incluso, después de 15 años de carrera, aunque se considere la retribución máxima, los salarios de España están por encima de los de la OCDE y de la UE21.

También hay que tener en cuenta que, en España, los profesores de Educación Secundaria alcanzan la retribución máxima en la escala después de al menos 35 años de carrera (al igual que en países como Hungría, Israel, Italia o Corea). En cambio, en Australia, Dinamarca, Estonia, Nueva Zelanda o Escocia, los profesores pueden lograr el salario máximo en la escala después de 6-9 años de carrera profesional.

Uno de los aspectos que destaca el informe de 2013 es la crisis económica, que ha afectado significativamente a los salarios de todos los trabajadores del sector público en general, y, como consecuencia, de los profesores de los centros educativos públicos. La presión de disminuir el gasto público, con el objetivo de reducir el déficit nacional, ha generado recortes en los salarios de los profesores en muchos países. En promedio, en los países de la OCDE con datos disponibles, los salarios de los profesores disminuyeron por primera vez desde 2000, en aproximadamente un 2% en todos los niveles educativos entre 2009 y 2011. En España, los salarios de todos los profesores del sistema público se redujeron desde junio del año 2010 y la cuantía del recorte dependía del salario anual, pero afectó tanto al salario base como a los complementos salariales.

El informe reitera el dato consistente en que, en España, los salarios relativos de los profesores son de los más altos, tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria, al ser un 23% y un 40%, respectivamente, más altos que los salarios de los trabajadores similares en otras ocupaciones. En Finlandia y en Portugal se observa una situación parecida. En cambio, en el conjunto de los países de la OCDE y de la UE21, los salarios de los profesores están por debajo de los salarios de los trabajadores con estudios universitarios y a tiempo completo (trabajadores con Educación Terciaria entre 25 y 64 años). En concreto, los salarios de los profesores de Educación Primaria representan un 80-82% de los salarios de los trabajadores comparables y los salarios de los profesores de segunda etapa de Educación Secundaria representan un 89% de los salarios de los trabajadores comparables.

El estudio Panorama de la educación 2014²⁷⁴ establece que el salario de los profesores en España se ha visto afectado por la crisis económica, sin embargo, sigue siendo superior al salario medio de los países de la OCDE y de la UE en todas las etapas educativas.

Señala también el referido informe, que un aspecto importante en relación con la retribución de los profesores es poder evaluar su rendimiento en su función como educadores. Neal (2011)²⁷⁵ argumenta que la mayoría de los sistemas de pago en educación no están bien diseñados y se establecen en base a estándares predeterminados de rendimiento, donde los profesores reciben un premio si la media de rendimiento que obtienen excede una meta estipulada. Por ello, Neal (2013)²⁷⁶ establece que se debe considerar un esquema de incentivos bien claro y objetivo para poder evaluar el rendimiento de los profesores a través del rendimiento de los alumnos, dado que si las pruebas intentan medir estos dos objetivos a la vez se puede caer en la trampa de enseñar para la prueba con el fin de que las evaluaciones de los alumnos resulten óptimas y favorezcan la evaluación del profesor. Una alternativa posible, en este sentido, es disponer de dos tipos de evaluaciones diferentes para poder evitar así estos posibles sesgos, y medir genuinamente tanto el rendimiento de los alumnos como el de los profesores.

Según recoge el boletín *PISA in Focus* número 16 (OCDE, 2012)²⁷⁷, que analiza datos de PISA, los sistemas educativos con un alto rendimiento tienden a pagar más a sus profesores, aunque esta situación se ve restringida ante el escenario de disminuciones presupuestarias, frente a lo que algunos países responden con sistemas de pago individual en aquellos casos en los que los salarios se basan en el rendimiento de los alumnos. La evidencia empírica, respecto de los efectos de este sistema de pago, ha sido poco concluyente dada la dificultad de definir el rendimiento, la escala del incentivo y hacia donde se dirigen estos incentivos, es decir, si a profesores individuales o a grupo de profesores.

²⁷⁴ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>> [consulta: 7 marzo 2016]

²⁷⁵ NEAL, D. "The design of performance pay in education". *Handbook of the Economics of Education*. Vol. 4 (2011), Chapter 6.

²⁷⁶ NEAL, D. *The consequences of using one assessment system to pursue two objectives*. Department of Economics & The Committee on Education University of Chicago & NBER, 2013. <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXkZXJla25lYWxyZlXNIYXJjaHxneDplZGNmZWQ2NWVkbOTc0NjIj>>

²⁷⁷ OCDE "¿Los sueldos basados en el rendimiento mejoran la enseñanza?". *Boletín PISA in Focus*. (2012), núm. 16. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/ievaluacion/pisa-infocus/pif16-esp.pdf?documentId=0901e72b813c2174>>

En la mayoría de los países OCDE, los salarios de los profesores aumentan con el nivel educativo en el que enseñan. Así, por término medio, para los países de la OCDE y de la UE21, el salario inicial de un profesor que enseña en la segunda etapa de Educación Secundaria es un 10% superior al de un profesor que enseña en Educación Primaria. En España esta diferencia es del 12%. Alemania es el país con mayores diferencias, con un 21%; y en el lado opuesto se encuentran Inglaterra, Portugal y Grecia, que pagan el mismo salario a sus profesores independientemente del nivel en el que enseñan.

Asimismo, señala el citado estudio, que el salario de los profesores en España sigue siendo superior al salario medio en el conjunto de países de la OCDE y de la UE21, tanto si se compara la retribución inicial como después de 15 años o la retribución máxima en la escala. Aunque la crisis ha generado disminuciones en los salarios.

En promedio, en los países de la OCDE con datos disponibles, los salarios de los profesores disminuyeron, por primera vez desde 2000, en aproximadamente un 5% en todos los niveles educativos entre 2009 y 2012. En España, la crisis económica ha dado lugar a una reducción del salario de los profesores por tres vías distintas, cuales son, la disminución del 5% en el sueldo de los funcionarios a partir de junio 2010, la congelación salarial desde el año 2010 y la supresión de la paga extra de Navidad en 2012. Además, en los niveles de educación no universitaria, se ha generado un aumento de la ratio de alumnos por aula y un aumento en la jornada lectiva del profesor, así como retrasos en la sustitución de los profesores, lo que ha generado un aumento de la carga de trabajo de los docentes.

Sobre la disminución de los salarios de los profesores y sus potenciales efectos, debe señalarse que los salarios constituyen la parte central del gasto educativo, de forma que, la desaceleración del gasto educativo debido a la crisis económica ha repercutido principalmente en este componente. Inicialmente, España aprobó e implementó hasta mayo de 2010 un incremento salarial del 0,3% respecto de 2009, sin embargo, en junio de 2010 se produjo una reducción general del 5% aplicado a todos los salarios de los funcionarios públicos, incluidos los profesores. Y el Presupuesto General del Estado para los años 2011 y 2012 estableció que los salarios del sector público estarían congelados.²⁷⁸

²⁷⁸ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE (2013), *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf>

En un informe de *Education Indicators in Focus* (número 18)²⁷⁹ se mencionan dos impactos negativos que pueden tener estas disminuciones, cuales son, por una parte, que la reducción de los salarios de los profesores podría desincentivar a los estudiantes con mayor rendimiento a ingresar en la profesión o carrera docente, siendo un refugio menos atractivo que otras ocupaciones en momentos de inestabilidad laboral. Y por otra parte, que para los países resultará más difícil mantener la calidad del aprendizaje, dado que pagar menos a los profesores puede no ser una vía óptima para mejorar la relación calidad-precio en educación. Los desafíos se centran, entonces, en mantener o mejorar la calidad del aprendizaje con menos recursos, lo que exige una inversión más eficiente.

Si se analiza el coste laboral de los profesores por alumno, se extrae que son cuatro los factores que afectan los gastos en educación: el número de horas de clase de los alumnos, el número de horas de docencia de los profesores, los salarios de los profesores y el tamaño estimado de la clase -que relaciona la ratio alumnos/profesor, el número de clases o alumnos que corresponden a un profesor y el número de horas-. En España, en promedio, los costes laborales de los profesores por alumno en la primera etapa de la ESO superan la media de la OCDE en 1.192 dólares y en Educación Primaria la superan en 544 dólares.

En cuanto a los salarios relativos de los profesores, en España, son de los más altos, tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria, los cuales son un 20% y un 35%, respectivamente, más altos que los salarios de los trabajadores similares en otras ocupaciones. En Finlandia y en Portugal se observa una situación parecida. En el conjunto de los países de la OCDE y de la UE21, los salarios de los profesores siguen por debajo de los salarios de los trabajadores con estudios universitarios a tiempo completo. En concreto, los salarios de los profesores de Educación Primaria representan un 81% (UE21) y un 85% (OCDE) de los salarios de los trabajadores comparables y los de los profesores de segunda etapa de Educación Secundaria representan un 90-92% de los salarios de los trabajadores comparables.

En relación a la retribución del profesorado, el informe español de la edición Panorama de la educación 2016²⁸⁰, establece que los salarios de los profesores

²⁷⁹ OCDE “¿Cuál es el impacto de la crisis económica en el gasto público en educación?”. *Boletín Education Indicators in Focus*. (2013), núm. 18. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicator-in-focus/edif-2013--n18-esp.pdf?documentId=0901e72b819cf31d>>

²⁸⁰ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/panorama2016okkk.pdf?documentId=0901e72b82236f2b>> [consulta: 13 enero 2017]

representan uno de los gastos más importantes del presupuesto educativo y tienen un impacto directo sobre el grado de atracción de la profesión. Y añade que los salarios influyen, entre otras razones, en la decisión de acceder a la formación como profesor y dedicarse a la docencia después de la graduación.

Muestra el estudio que el salario de los profesores en España, en todas las etapas educativas, es superior al salario medio de los países de la OCDE y de la UE22. Sin embargo, España es uno de los países en los que el profesorado necesita más años para alcanzar el salario más alto en la escala. En general, los salarios de los profesores de las enseñanzas no universitarias aumentan con el nivel educativo en el que enseñan. Por término medio, el salario inicial de un profesor que enseña en la segunda etapa de Educación Secundaria es superior al de un profesor que enseña en Educación Primaria, con una diferencia del 10,2% en los países de la OCDE y del 8,7% en los países de la UE22. En España, esta diferencia es del 12,0%. Alemania es el país con mayores diferencias, con un 16,9%. En el lado opuesto se encuentran Grecia, Portugal, Inglaterra, Irlanda y Japón, que siguen pagando el mismo salario a sus profesores independientemente del nivel en el que éstos enseñan.

En cuanto al número de años que deben transcurrir para que los profesores alcancen el salario máximo difiere entre los países. De media entre los de la OCDE, el salario máximo de los profesores de Secundaria se alcanza 25 años después de haber comenzado la carrera docente y en la UE22, 26 años después. España se encuentra entre los países en los que se necesitan más años para alcanzar el máximo en la escala, concretamente 38 años, ya que los salarios incorporan complementos que se van incrementando con la antigüedad durante toda la carrera docente. Los países en los que se alcanza antes el salario máximo son Países Bajos (13 años), México (14 años) y Noruega (16 años).

El informe reitera el dato de que el salario de los profesores, en España, es superior al salario medio del conjunto de países de la OCDE y de la UE22, tanto si se compara la retribución inicial como después de 15 años o la retribución máxima en la escala. En los inicios de la carrera docente, los profesores españoles de Educación Primaria tienen un salario un 17,3% superior a la media de la OCDE y un 18,4% superior a la media de la UE22. La diferencia es aún mayor en la Educación Secundaria, con salarios iniciales que superan en torno al 25% las medias internacionales en la primera etapa y en torno al 20% en la segunda etapa. Si se observan los salarios máximos a los que se pueden aspirar en la carrera docente, las diferencias de España con las medias de la OCDE y la UE22 se acortan, pero siguen siendo superiores en todas las etapas educativas, entre un 0,1% y un 10%.

La publicación *¿Qué funciona en educación?*²⁸¹, cuyo propósito es recoger y analizar los datos obtenidos por otros estudios empleando métodos rigurosos, sobre la capacidad de impacto de las distintas actuaciones e intervenciones educativas, sostiene que la definición de las condiciones salariales y de incentivación económica de los docentes es un elemento central de las políticas del profesorado, junto con otros ámbitos de atención, como pueden ser los sistemas de selección y acceso a la función docente, las condiciones de trabajo y las carreras profesionales, la formación inicial y continuada, los mecanismos de evaluación docente, el apoyo a la profesionalización y el liderazgo de los centros, etc.

En Catalunya, buena parte de estos ámbitos ha sido objeto de intervenciones y reformas a lo largo de los últimos años. Y en lo que respecta a los incentivos económicos, en los últimos años la Administración catalana ha introducido algunas reformas en la definición de los méritos docentes, que representan un tímido avance hacia la introducción de una cierta lógica de pago por resultados. Este es el caso de las medidas tomadas en relación con la concesión de los estadios de promoción y de los complementos salariales vinculados a los mismos en virtud del ACORD GOV/29/2012²⁸²; en particular, la consideración de la implicación del docente en la mejora de los resultados de los centros como criterio básico para meritar la superación de los distintos estadios.

Aun así, señala la citada publicación, se está lejos del nivel de desarrollo de los sistemas y mecanismos de incentivación económica que se han experimentado en otros países occidentales. Y añade aquella publicación que, en Catalunya, "el debate sobre las bondades y maldades de los sistemas de incentivación económica del profesorado ha sido un debate marcadamente ideologizado, cargado de resistencias y apriorismos", lo que ha dejado poco margen a la generación y aprovechamiento del conocimiento científico acumulado sobre esta cuestión (p. 13).

Señala, asimismo, que la normativa aprobada en Catalunya respecto a los estadios de promoción docente, ORDRE ENS/330/2014, de 6 de noviembre²⁸³, prevé que a partir del curso 2015-2016 los docentes puedan conseguir incrementos salariales en

²⁸¹ ALEGRE CANOSA, M. A. y ESCARDÍBUL, J. O. *¿Qué funciona en educación? Evidencias para la mejora educativa. Qué funciona en educación: la pregunta necesaria* [en línea]. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, Ivalua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques), 2015. <http://www.ivalua.cat/documents/1/15_10_2015_15_41_10_Qu_e_funciona_castella.pdf> [consulta: 3 marzo 2016] ISBN 978-84-944534-0-3

²⁸² Acuerdo GOV/29/2012, de 27 de marzo, de aplicación de medidas excepcionales en materia de personal docente no universitario dependiente de la Generalitat de Catalunya durante el periodo 2012-2015. (DOGC, núm. 6099, 30-3-2012, pp. 16569-16576).

²⁸³ Orden ENS/330/2014, de 6 de noviembre, del procedimiento de promoción docente por estadios. (DOGC, núm. 6749, 13-11-2014), modificada por la Orden ENS/211/2016, de 27 de julio. (DOGC, núm. 7176, 3-8-2016).

función de su implicación en la mejora de los resultados del centro, así como mediante la evaluación individual del ejercicio docente. Obviamente, no solo con incentivos salariales se conseguirá aumentar la motivación de los docentes, sino que también hay que mejorar la formación, selección, remuneración y prestigio social de la profesión docente. Y en todo caso, habrá que evaluar el diseño de este sistema de pago por rendimiento (PPR), su implementación y su impacto, reteniendo sus componentes potencialmente efectivos y descartando los más estériles.

Señala como caso paradigmático, el de los Estados Unidos, no solamente por la diversidad de esquemas de incentivación del profesorado que se han desplegado, sino también por la cantidad de evidencia empírica (a menudo evidencia de tipo experimental) que se ha generado en torno a la efectividad de estos esquemas.

Ciertamente, es fácil que afloren recelos ante el planteamiento de determinados esquemas de incentivos económicos, como puede ser la infravaloración de la motivación intrínseca del profesorado (vocación docente), introducción de dinámicas competitivas en entornos intencionadamente colaborativos, estímulo de prácticas de *teaching to the test*, etc. Ahora bien, de lo que se trata es de ver si distintos esquemas de incentivos han funcionado o no en otros contextos, y en qué grado lo han hecho, es decir, si han sido capaces o no de lograr impactos significativos en los resultados educativos de los alumnos; huyendo de apriorismos y prejuicios y confiando básicamente en la evidencia empírica. Y ello es importante, porque si se aprende de este conocimiento acumulado, a la hora de plantearse la oportunidad de ampliar o de contener los avances hacia unas fórmulas u otras de incentivación económica, permitirá considerar lo que ya se sabe con certeza sobre su efectividad o ineffectividad.

J. Oriol Escardíbul recalca, en la referida publicación, que en la agenda política de los Gobiernos se encuentra aumentar el rendimiento académico de los estudiantes; y por otra parte, la evidencia empírica sugiere que es mejor invertir en la calidad del profesorado que en su cantidad.²⁸⁴

A este respecto, ha adquirido especial importancia, sobretudo en los Estados Unidos, el establecimiento de programas de incentivos salariales denominados *merit pay* o *pay per performance* (pago por rendimiento, PPR). El PPR consiste en evaluar la actuación de los docentes y ofrecer un incentivo monetario a los que logran determinados niveles, cada vez más vinculado al rendimiento de los estudiantes en

²⁸⁴ CALERO, J. y ESCARDÍBUL, J. O. *Recursos escolares y resultados de la educación* [en línea]. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación, 2014. <<http://issuu.com/efse/docs/re-calero-escardibul?e=3027563/9412255>>

pruebas externas, y con ello se premian las acciones que comportan mejoras en su aprendizaje.

Una veintena de países desarrollados tienen incentivos salariales basados en la evaluación del profesorado, y también más de la mitad de los Estados de los Estados Unidos, aunque no todos incluyen el rendimiento de los estudiantes con la misma intensidad. En este sentido, Catalunya ha incluido el PPR en su legislación, considerando parcialmente el rendimiento de los alumnos como factor de evaluación. Y de un análisis de regresión con datos de PISA de 28 países de la OCDE, donde 13 implementan algún tipo de PPR, los resultados muestran una relación positiva entre disponer de un sistema de PPR y el resultado de Matemáticas y comprensión lectora (los resultados aumentan en torno al 25 % de una desviación estándar de la puntuación en Matemáticas y comprensión lectora; y un 15 % en la prueba de Ciencias).

Se pone también de manifiesto, que aunque el número de estudios es insuficiente y muy centrado en los Estados Unidos, permite concluir que a pesar de que un sistema de PPR puede mejorar el rendimiento de los estudiantes, el éxito no está garantizado.

El objetivo del análisis era conocer si la implantación de un sistema de incentivos económicos para el profesorado, basado en la evaluación de su actuación, mejora el rendimiento de los estudiantes. Y de aquella revisión se llega a la conclusión que las evaluaciones experimentales en los Estados Unidos muestran la no efectividad de los programas de PPR. En cambio, la evidencia en países en desarrollo presenta unos mejores resultados. Asimismo, las evaluaciones cuasi-experimentales, tanto en los Estados Unidos como en otros países, tienden a mostrar resultados positivos. Por tanto, concluye el análisis, que el PPR puede tener éxito en la mejora de resultados de los estudiantes, pero no está garantizado a priori.

Por otra parte, con respecto al uso de PPR para asignar maestros a centros escolares que más lo necesitan, frente a la preocupación por la desigual distribución del profesorado por centros, en aras a conseguir la asignación de maestros de más calidad -definida en función de las cualificaciones, conocimientos y experiencia- a centros de bajo rendimiento (a menudo con un alto porcentaje de alumnos de renta baja y minorías étnicas), se llega a la conclusión de que no parece que los incentivos monetarios sean un instrumento que ayude demasiado a distribuir los mejores maestros entre los centros docentes de forma equitativa.

Y ello es así, por cuanto la evidencia muestra que más remuneración no es garantía de atraer o mantener a los mejores profesores y más eficientes hacia los centros más necesitados, ya que este elemento no resulta prioritario para muchos docentes, en términos de movilidad y permanencia en los centros escolares; sino que los docentes declaran estar más preocupados por las condiciones de trabajo, los recursos existentes, la carga docente, el liderazgo de la Dirección o el lugar de residencia. En cualquier caso, algunos maestros y Sindicatos lo rechazan por la propia filosofía de los PPR, que no la consideran adecuada en el ámbito educativo.

Concluye el análisis, que la literatura existente no es suficiente para llegar a conclusiones definitivas sobre la eficacia de los programas de pago por rendimiento y que, además, la investigación debe poder constatar si los aumentos de los resultados son mejoras reales de aprendizaje y que no se deben a que el profesorado favorece la resolución de las pruebas (*teaching to the test*) o al uso de prácticas que alteran el resultado de las pruebas (seleccionar a los alumnos que se presentan, etc.), para poder conseguir los incentivos. Y que conviene analizar experiencias en más países europeos, donde los experimentos de PPR son prácticamente inexistentes, para poder extraer conclusiones de entornos más cercanos.

En suma, la evidencia empírica no permite alcanzar resultados concluyentes respecto a la eficacia de los programas de pago por rendimiento (PPR), por tanto, solamente permiten afirmar que el éxito de un programa PPR no está garantizado, lo que no implica que no se pueda conseguir, sino que, si se implanta, habrá que hacer un seguimiento muy preciso del programa para ir introduciendo los cambios necesarios para que sea eficaz, lo que exige incorporar la evaluación desde el inicio para ir mejorando el diseño y la aplicación de la política y para lograr los resultados deseados.

Condiciones laborales del profesorado

²⁸⁵En España, desde el 2006, se ha puesto en marcha iniciativas para la reforma de las condiciones laborales y salariales del profesorado no universitario. Francia nombró, en 2007/2008, la llamada *Comisión Porchard* para analizar la situación laboral del profesorado. En la República Checa, se inició un amplio proyecto de investigación, entre 2007 y 2011, con el fin de recabar información sobre la

²⁸⁵ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

evolución de la función docente, fundamentalmente en lo referente al estatus profesional y condiciones laborales del profesorado. En Liechtenstein, el Ministerio de Educación y Ciencia llevó a cabo un análisis detallado de las tareas y responsabilidades del profesorado.

Finlandia ha mejorado las condiciones salariales y de trabajo de los docentes y ha puesto en marcha mecanismos de control a nivel local, con el fin de expandir gradualmente las responsabilidades del profesorado, evitando así una mayor resistencia a los cambios.

Se observa, también, el control ejercido por la Autoridad educativa nacional a la hora de establecer las condiciones laborales y el salario del profesorado, y que el poder de decisión de los centros y la capacidad de los profesores en este ámbito se halla muy limitada por la normativa promulgada por la Administración correspondiente, en base a las negociaciones con los Sindicatos. En el caso de España, Bélgica, Países Bajos y algunos países nórdicos, aunque existe legislación en materia educativa a nivel nacional, las Administraciones regionales o locales con competencias en materia educativa gozan de un considerable margen de maniobra en este sentido.

Horas lectivas

Sólo en tres países europeos, Bélgica, Irlanda y Liechtenstein, la jornada laboral del profesorado se fija por contrato en número de horas lectivas –tiempo que dedican los profesores a docencia directa-. En otros países, como Grecia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta y Finlandia, la jornada incluye tanto horas de docencia directa como presenciales a disposición del centro -tiempo dedicado por el profesorado al desempeño de tareas en el centro escolar o en otro lugar estipulado por la Dirección-. En Holanda, Suecia y Reino Unido (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte), la Administración central no delimita el número de horas lectivas exigidas al profesorado, sino que la ley sólo establece el número global de horas - correspondiente a las horas de docencia directa junto a las horas presenciales y el tiempo empleado en la preparación de clases y en las tareas de corrección que se llevan a cabo fuera del centro- y/o las horas presenciales que los docentes han de poner a disposición del centro escolar. Junto con las labores de docencia, preparación de clases y corrección, el profesorado también puede verse obligado, por contrato, a realizar una serie de actividades que influyen en mayor o menor medida en su carga laboral y cuya dedicación requiere de un tiempo extra. En el caso de Finlandia, los profesores reciben complementos salariales por las tareas de supervisión y apoyo extraescolar y también por la sustitución de ausencias, de

acuerdo con la remuneración por horas extras establecida en el convenio colectivo.²⁸⁶

Señala el informe TALIS 2009²⁸⁷ que los profesores españoles emplean el 75% de su tiempo en enseñar, algo menos que la media TALIS; en general, entre un 10% y un 20% del tiempo a mantener el orden en la clase, poco más de 15% en España; y cerca del 10% a tareas administrativas, lo cual, señala el informe, va en detrimento de la actividad lectiva. Los datos muestran que la variación en la dedicación del tiempo lectivo, depende más de la diferencia entre profesores, que de la diferencia entre centros docentes.

Los datos del estudio muestran, que la proporción entre el número de profesores y el personal administrativo en los centros educativos en España es parecida a la que se da en la OCDE, hay un administrativo por cada ocho profesores, aproximadamente. Sin embargo, es más desigual la relación entre el número de profesores y el personal de apoyo pedagógico, dado que la proporción media en España, Italia y Bélgica se aproxima a una proporción 1/20, mientras que en la OCDE la media es casi 1/14 y en los países nórdicos está en torno al 1/7.

En este sentido, insiste el informe, que el apoyo administrativo y pedagógico al profesorado es fundamental para el éxito de la tarea docente, ya que cuantos más administrativos haya en un centro, el profesorado tendrá menos labores administrativas que realizar y más tiempo para la enseñanza (planificación, seguimiento de alumnos, etc.). Y más apoyo pedagógico se traducirá en más refuerzos y mejor atención individualizada a los alumnos, para que puedan superar las dificultades del aprendizaje cuando éstas se producen, o para estimular a los alumnos con buenos resultados.

PISA 2012²⁸⁸ señala que España cuenta con un mayor número de horas lectivas que la mayoría de los países de la OCDE, sin embargo, el tiempo de instrucción en las principales áreas de conocimiento, Matemáticas, Lectura y Ciencias, es menor.

²⁸⁶ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

²⁸⁷ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talís2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

²⁸⁸ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/PISA-2012.html> [consulta: 8 junio 2016]

Los datos contenidos en el informe TALIS 2013²⁸⁹ muestran que, en España, los docentes dedican el 77% de su tiempo de trabajo al proceso de enseñanza, un porcentaje similar a la media de la OCDE; el trabajo administrativo ocupa el 7% de su tiempo; y el 15% restante lo dedican a mantener el orden en clase. En cuanto a la distribución horaria del trabajo de los profesores españoles, es prácticamente similar a la media de la OCDE, aunque a nivel internacional los profesores dedican algo más de tiempo al trabajo administrativo, a las tutorías y a las actividades extraescolares.

Así, si se analiza la distribución de las horas de trabajo del profesorado en términos absolutos, los profesores españoles dedican 18,6 horas a la semana a la enseñanza; 7 horas las emplean en la planificación de las actividades docentes; 6 horas en la revisión de trabajos del alumnado; el trabajo administrativo ocupa alrededor de 2 horas a la semana; y dedican 1 hora y media a la comunicación con los padres.

El informe español TALIS 2013²⁹⁰, sobre la Enseñanza y el Aprendizaje, en el que participaron profesores de primera etapa de Educación Secundaria de 34 países, se analiza el tiempo que éstos dedican a distintas actividades dentro de su horario total de trabajo. Según este estudio, la forma en que las Autoridades educativas regulan el horario lectivo del profesorado difiere de un país a otro, al mismo tiempo que incide en su dedicación horaria real.

Así pues, los profesores de los países y economías participantes en TALIS respondieron que dedican una media de 38 horas semanales a su labor docente, oscilando entre las 29 horas en Chile e Italia y las 54 horas en Japón. De esas horas semanales, los docentes encuestados señalan que dedican la mayor parte de su horario de trabajo (una media de 19 horas semanales) a la enseñanza. En la mayoría de los países, la mitad del profesorado dedica el 80% o más de su horario lectivo a la enseñanza y al aprendizaje.

En los países OCDE, los profesores declaran dedicar una media de 6,8 horas semanales a planificar o preparar sus clases; aproximadamente lo mismo que los profesores en España (6,6 horas/semana). Los profesores españoles aseguran

²⁸⁹ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe internacional. Educaínee (boletín de educación), núm. 34. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

²⁹⁰ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaínee (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

dedicar una media de 6,1 horas a la semana a corregir el trabajo de sus alumnos, significativamente por encima de la media OCDE (4,7 horas/semana). Otras tareas, como la gestión escolar, la comunicación con padres o tutores, actividades extraescolares, no llegan a las dos horas de dedicación semanal a cada una de ellas. Tampoco llega a las dos horas de dedicación, el tiempo destinado al trabajo administrativo de los profesores españoles (1,8 horas/semana), aunque la media OCDE (2,9 horas/semana) sea significativamente mayor.

En relación a las horas de enseñanza, el estudio Panorama de la educación 2013²⁹¹ señala que el número total de horas de clase obligatorias para los alumnos de Educación Primaria y Educación Secundaria, en casi todas las edades, en España, es superior al promedio de la OCDE y de la UE21. Las horas de instrucción por materia, como porcentaje del número total de horas obligatorias, no presentan grandes diferencias con las del alumnado de la OCDE y UE21. En la mayoría de los países de la OCDE el tiempo total de instrucción es obligatorio para todos los grupos de edad entre los 7 y los 15 años.

Los países presentan diferencias notables en cuanto a la media anual de horas de enseñanza obligatoria, programadas para el alumnado de Educación Primaria y primera etapa de Educación Secundaria. En Finlandia, el número medio de horas de clase anuales en 2011 para alumnos de Educación Primaria es de 626 horas, en Italia y Portugal es de 891 horas y en los Países Bajos es de 940 horas. En algunos casos, estas diferencias entre los países se amplían en el nivel de primera etapa de Educación Secundaria, por ejemplo, en Suecia, el número de horas de instrucción es de 741 horas, mientras que en los Países Bajos es de 1.000 horas y en México es de 1.167 horas. España se sitúa por encima de la media de la OCDE y de la UE21, tanto en Educación Primaria (875 horas frente a 791 y 768 horas respectivamente) como en primera etapa de Educación Secundaria (1.050 horas frente a 907 y 881 horas respectivamente).

Por otra parte, el tiempo dedicado a las diferentes materias, como porcentaje del total de horas lectivas, varía menos entre países para los estudiantes de Educación Secundaria que para los estudiantes de Educación Primaria. El estudio refleja el dato consistente en que, en los países de la OCDE, los estudiantes de Primaria ocupan el 50% de sus horas lectivas obligatorias con las tres asignaturas básicas: Lengua (26%), Matemáticas (17%) y Ciencias (7%).

²⁹¹ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe-espanol.pdf?documentId=0901e72b816996b6>> [consulta: 15 noviembre 2016]

En España, en el nivel de Primaria, el peso medio de horas de Lengua sobre el total es ligeramente inferior a la media de la OCDE y de la UE21; el porcentaje de horas dedicado a Matemáticas en España es igual al promedio de la OCDE y de la UE21; y en lo referente a las Ciencias, España presenta un peso medio superior al conjunto de la OCDE y UE21. Destacan, Francia con la mayor proporción de horas dedicadas a Lengua, y México en Matemáticas y Ciencias.

En Educación Secundaria, en general, disminuye la proporción de horas dedicadas a las tres asignaturas básicas en el total del horario lectivo. España muestra cifras muy similares a la media de la OCDE en cuanto a Lengua y Matemáticas, mientras que el peso de las horas lectivas dedicadas a Ciencias (un 8%) está por debajo de la media de la OCDE (un 12%).

Indica el citado informe Panorama de la educación 2013, que la evaluación del número de horas en el desempeño educativo presenta grandes dificultades, debido a que es muy difícil separar el efecto del tiempo en el aula de otras variables, pues existen pocos estudios empíricos que evalúen cuánto incide el tiempo en la escuela, tanto en los resultados académicos como en otras variables como el abandono escolar o la tasa de repetición.

En un análisis empírico realizado por Lavy (2010)²⁹², donde se compara la causalidad entre las horas de clase y el desempeño en los exámenes de PISA 2006 a nivel internacional, se obtienen tres conclusiones fundamentales: primera, que el efecto causal de las horas de instrucción es positivo y significativo sobre los resultados de los alumnos, y que, quienes más se benefician de este tipo de intervención son, en general, los estudiantes con un nivel socioeconómico más bajo; en segundo lugar, que la productividad de una hora adicional en un país en desarrollo es menor; y por último, la productividad de las horas de clase es más alta en escuelas que ponen en marcha medidas de rendición de cuentas y promueven una mayor autonomía de los centros docentes, tanto para seleccionar a los docentes como para administrar los recursos disponibles.

Sigue el informe Panorama de la educación 2013 insistiendo que, en España, el número de horas de enseñanza al año en las instituciones públicas es más alto que en el promedio de la OCDE o de la UE21, tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria, y que, asimismo, la proporción que representan las horas de

²⁹² LAVY, V. "Do Differences in Schools' Instruction Time Explain International Achievement Gaps? Evidence from Developed and Developing Countries". *NBER Working Paper*. (2010), núm. 16227.

enseñanza en el horario total de trabajo de los profesores también está por encima de las de la OCDE y de la UE21.

Indica el estudio, que junto con los salarios y con el tamaño medio de la clase o la ratio alumnos/profesor, el indicador relativo a las horas de enseñanza representa otra medida de la vida laboral de los profesores, que a la vez afecta a los recursos financieros que los países tienen que asignar a la educación.

Asimismo, de los datos que contiene el estudio se extrae que, en la mayoría de los países de la OCDE, el número de horas de enseñanza varía con el nivel de educación en el que se enseña. En el promedio de los países de la OCDE, los profesores de Educación Primaria tienen que enseñar 790 horas al año, los de primera etapa de Educación Secundaria 709 horas al año y los de segunda etapa de Educación Secundaria 664 horas al año. En España, estas cifras son ligeramente más altas en los tres niveles educativos, 880 horas (Educación Primaria), 713 horas (primera etapa de Educación Secundaria) y 693 horas (segunda etapa de Educación Secundaria). Entre los países analizados, los que tienen el número más alto de horas de enseñanza son Chile y Estados Unidos, referido a tiempo real de enseñanza.

No obstante, aparte del tiempo de trabajo dedicado a la enseñanza, está el tiempo de trabajo disponible para otras actividades, de forma que, aunque el número de horas de enseñanza es un componente importante del horario de trabajo de los profesores, hay que tener en cuenta también el tiempo de no enseñanza que los profesores tienen que dedicar a la preparación de clases, evaluaciones de alumnos, correcciones de exámenes, reuniones del personal, cursos de formación, etc.

Se concluye, de los datos que arroja el referido estudio, en relación a la proporción de horas de enseñanza de los profesores respecto al total de horas de trabajo, que en los países de la OCDE y de la UE21, en Educación Primaria, un 47% del tiempo total de trabajo de los profesores se dedica a la enseñanza, en la primera etapa de Educación Secundaria esta proporción es de un 42% y en la segunda etapa de Educación Secundaria es de un 40%. En España, el porcentaje de horas de enseñanza es más alto que en el promedio de la OCDE, al alcanzar un 62% en Educación Primaria y un 50% aproximadamente en las dos etapas de Educación Secundaria. Una proporción alta significa que se dedica menos tiempo a las otras actividades de no enseñanza.

El informe Panorama de la educación 2014²⁹³ señala, que el número total de horas de clase obligatorias para los alumnos de Educación Primaria en España es similar al promedio de la OCDE. En cambio, en la primera etapa de Educación Secundaria, en España, se imparten más horas de clase obligatorias que en la media de la OCDE y la UE21. Y las horas de instrucción por materia, como porcentaje del número total de horas obligatorias, no presentan grandes diferencias con las del alumnado de la OCDE y UE21.

Este indicador presenta diferencias notables entre los países, así pues, mientras que en Finlandia el número medio de horas de clase anuales en 2014 para alumnos de Educación Primaria es de 632 horas, en los Países Bajos es de 940 horas. Entre los países analizados, para el nivel de primera etapa de Educación Secundaria, Suecia presenta el número de horas de instrucción más reducido (754); y los países de la comparación con mayor número de horas en este nivel son México (1.167), España (1.061) y Países Bajos (1.000).

España se sitúa ligeramente por encima de la media de la OCDE en horas de instrucción en Educación Primaria, 787 horas frente a 794 horas. En la primera etapa de Educación Secundaria, la diferencia es mayor, dado que España imparte 1.061 horas, mientras que las medias de la OCDE y la UE21 son de 905 y 882 horas, respectivamente.

Sigue el citado informe señalando, al igual que el anterior estudio, que en España, el número de horas de enseñanza al año en las instituciones públicas es más alto que en el promedio de la OCDE o de la UE21, tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria. Ahora bien, establece el referido informe que el número total de horas de trabajo al año del profesorado español es más bajo.

En la mayoría de los países de la OCDE, el número de horas de enseñanza varía en función del nivel de educación en el que se enseña. En el promedio de los países de la OCDE, los profesores de Educación Primaria tienen que enseñar 782 horas al año, los de primera etapa de Educación Secundaria 694 horas al año y los de segunda etapa de Educación Secundaria 655 horas al año. En España, estas cifras son ligeramente más altas en los tres niveles educativos, elevándose a 880 horas en Educación Primaria, 713 horas en Educación Secundaria inferior y 693 horas en Educación Secundaria superior. Entre los países analizados, los que tienen el

²⁹³ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>> [consulta: 7 marzo 2016]

número más alto de horas de enseñanza son Chile y Estados Unidos, que superan las 1.000 horas en todos los niveles de enseñanza.

Señala además el estudio, en relación a la proporción de horas de enseñanza respecto al total de horas de trabajo, que en los países de la OCDE y de la UE21, en Educación Primaria, un 47% del tiempo total de trabajo de los profesores se dedica a la enseñanza, en la primera etapa de Educación Secundaria esta proporción es de un 41%-42% y en la segunda etapa de Educación Secundaria es de un 39%-40%. En España, el porcentaje de horas de enseñanza es más alto que en el promedio de la OCDE, con un 62% en Educación Primaria y un 50% aproximadamente en las dos etapas de Educación Secundaria. Una proporción alta de horas de enseñanza respecto al total de horas de trabajo, puede influir negativamente en la calidad de la enseñanza, al destinarse menos horas a aquellas otras actividades de no enseñanza igualmente importantes.

El informe español de la edición Panorama de la educación 2016²⁹⁴ registra datos que avalan, que en Educación Primaria el número total de horas obligatorias de clase para los alumnos españoles es ligeramente inferior al promedio de la OCDE. En cambio, en la primera etapa de Educación Secundaria, España supera en casi 130 horas el promedio de la OCDE.

En general, cuanto más alto es el nivel educativo, mayor es el número de horas de instrucción anuales. En la OCDE, el tiempo medio de instrucción obligatorio para los alumnos de Educación Primaria es de 799 horas anuales; mientras que los alumnos de primera etapa de Educación Secundaria reciben 915 horas de media, es decir, 116 horas más al año que los alumnos de Primaria. En los 22 países de la Unión Europea que participan en el informe, el promedio de horas de clase es algo más bajo que el de la OCDE (775 horas en Primaria y 895 horas en la primera etapa de Secundaria).

En España, el número de horas de instrucción al año en Educación Primaria es de 791 horas, situándose ligeramente por debajo de la media de la OCDE y por encima de la UE22. En la primera etapa de Educación Secundaria, las diferencias entre España y los países de la OCDE y la UE22 son notables, ya que los alumnos españoles reciben 1.044 horas anuales de clase, superando en 129 horas anuales la

²⁹⁴ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/panorama2016okkk.pdf?documentId=0901e72b82236f2b>> [consulta: 13 enero 2017]

media de horas de clase en los países de la OCDE y en 149 horas a la media en los países de la UE22.

El análisis comparativo entre los países que se analizan en el informe revela diferencias muy llamativas. En Finlandia, el número medio de horas de clase anuales en 2015 para alumnos de Educación Primaria es de 632 horas, en cambio, en Chile y EE.UU. es de 1.039 y 967, respectivamente. Para el nivel de primera etapa de Educación Secundaria, Suecia presenta el número de horas de instrucción más reducido (754 horas al año), mientras que los países con mayor número de horas en este nivel son México (1.167), Chile (1.071) y España (1.044).

Los porcentajes de España, en lo tocante al tiempo total de horas de clase dedicadas a Lengua, Matemáticas y Ciencias, superan los promedios de la OCDE y de la UE22, tanto en Primaria como en primera etapa de Secundaria.

Sigue el estudio Panorama de la educación 2016 señalando, que los profesores españoles dedican más horas al año a impartir clase que la media de profesores de la OCDE y de la UE22; y que el número anual de horas de enseñanza de los profesores difiere considerablemente de un país a otro, y que en la mayoría de los países de la OCDE tiende a decrecer conforme se incrementa el nivel educativo en el que se enseña.

Los datos que contiene el estudio muestran que, en el promedio de los países de la OCDE, los profesores de la escuela pública imparten 776 horas de clase al año en Educación Primaria, 694 horas al año en la primera etapa de Educación Secundaria y 644 horas al año en la segunda etapa de Educación Secundaria; en los países de la UE22, los valores son similares con 754, 652 y 622 horas anuales, respectivamente. En España, estas cifras son más altas en los tres niveles educativos, pues, los profesores españoles de centros públicos imparten 880 horas de clase al año en Educación Primaria, 713 horas en la primera etapa de Educación Secundaria y 693 horas en la segunda etapa de Educación Secundaria. Entre los países analizados en el informe, el que tiene el número más alto de horas de enseñanza es Chile, que registra 1.146 horas en todos los niveles de enseñanza; y el que registra menos horas de enseñanza es Grecia, con 569 horas en Educación Primaria y 459 en las dos etapas de Educación Secundaria.

Indica el informe, que para analizar correctamente las implicaciones derivadas de las horas dedicadas a impartir clase, es fundamental tener en cuenta el tiempo total de trabajo del profesorado en cada país, ya que nos indica el tiempo disponible para otras actividades como la preparación de clases, la revisión del trabajo de los

alumnos o la realización de cursos de formación. En cuanto a la proporción de horas de enseñanza respecto al total de horas de trabajo del profesorado, insiste, que una proporción alta significaría que los profesores dedican más tiempo a impartir clase y menos a otras actividades, lo que podría influir negativamente en la calidad de la enseñanza.

Así, en los países de la OCDE, en Educación Primaria, un 49,0% del tiempo total de trabajo de los profesores se dedica a la enseñanza, igual que el promedio de los países de la UE22; en la primera etapa de Educación Secundaria esta proporción en la media de la OCDE es de un 43,2% y en la segunda etapa de Educación Secundaria, de un 40,6%. Los promedios de los países de la UE22 son similares, 41,4% y 39,8%, respectivamente. En España, los porcentajes de horas de enseñanza son más elevados que los promedios de la OCDE y UE22, un 61,8% en Educación Primaria, un 50,0% en la primera etapa de Educación Secundaria y un 48,6 %, en la segunda etapa de Secundaria.

Sustituciones, labores de apoyo y supervisión extraescolar

El informe Eurydice 2008²⁹⁵ señala, en relación a las *sustituciones por ausencias*, que en la mitad de los países es obligatorio y que normalmente se incluye entre las obligaciones ordinarias del profesorado. Así, en la República Checa las sustituciones se consideran incluso una actividad de docencia directa. El número de horas que los docentes han de dedicarse a esta labor, en ocasiones, también se incluye específicamente en las leyes como sucede en el Reino Unido (Inglaterra y Gales), en el que tras el acuerdo nacional para la reforma de las condiciones laborales del profesorado, firmado en el 2003, se estableció un número máximo de horas para efectuar sustituciones.

Añade el estudio, que dicha tarea no se cumple a cambio de percepciones salariales extraordinarias en ningún país, a excepción de la República Checa, Italia (en el caso de que el número de horas de sustitución exceda de los períodos establecidos en el contrato de trabajo), Letonia, Polonia, Finlandia (el profesorado recibe una compensación económica por realizar sustituciones acorde con las tablas salariales correspondientes a horas extras que figuran en el convenio colectivo), Islandia y Noruega.

²⁹⁵ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

Por lo que respecta a las *labores de apoyo a futuros profesores o profesores noveles*, el informe señala que es práctica común destinar recursos a dichas tareas, dado que son obligatorias en más de la mitad de los países. En algunos casos, como en Chipre, se exige que sean los profesores con experiencia quienes las desempeñen. En todo caso, estas tareas de apoyo y supervisión al profesorado no van acompañadas de una compensación económica adicional en ningún país, a excepción de Austria, Eslovenia y Finlandia.

En cuanto a la *supervisión extraescolar*, según señala el citado informe, parece ser la menos frecuente, es obligatoria en aproximadamente un tercio de los países y obligatoria u opcional (como en el caso de la Comunidad francesa de Bélgica) dependiendo de las condiciones contractuales. Su ejercicio no parece ir acompañado de remuneración alguna en la mayoría de los casos, sin embargo, en Bélgica (Comunidad flamenca), Finlandia e Islandia, sí se perciben complementos salariales.

En todos los países europeos, el estatus profesional y las condiciones laborales del profesorado se estipulan mediante la participación de los Sindicatos profesionales de profesores en las negociaciones colectivas para el desarrollo de políticas educativas, como agentes fundamentales en las reformas sobre dichos aspectos. Por norma general, en la mayoría de los países europeos dichas cuestiones son fruto de negociaciones a nivel estatal, entre la Administración central y los Sindicatos. Y, salvo en algunos países como Alemania, España, Finlandia, Suecia y Noruega, el fenómeno de descentralización y el incremento de autonomía en los centros escolares no ha tenido un gran impacto en los acuerdos nacionales, por lo que no han supuesto una descentralización en los procedimientos para determinar el estatus profesional y las condiciones laborales de los docentes. En España, la Constitución de 1978 dictamina que todos los agentes implicados en educación pueden contribuir a las reformas del sistema educativo a través de comités conjuntos institucionales.

Añade el informe Eurydice 2008, que, sin embargo, desde la segunda mitad de la década de los 90, en algunos países también se incluye la participación a nivel individual del profesorado en los procesos de reforma, tal como sucede en las tres Comunidades de Bélgica, España, Letonia, Finlandia y Noruega; la forma en que intervienen varía según los países, pero se caracteriza por una participación individual cada vez más potente. Así pues, el deseo de implicar el profesorado en las primeras etapas de las reformas educativas ha conducido a la apertura de nuevos canales de participación individual (consultas a gran escala, estudios y experiencias

piloto, entre otras). Y estas iniciativas para movilizar el profesorado cumplen una doble finalidad, cuál es, la de obtener de los docentes -como profesionales de base- ideas para nuevas reformas más acordes con la realidad de los centros escolares y la de reducir la resistencia del profesorado a las reformas decididas unilateralmente, en aquellos casos en que el diseño de las políticas educativas se realiza desde los niveles superiores de la Administración.

III.2.9. Autonomía pedagógica

Ján Figel, Comisario Europeo de Educación, Formación, Cultura y Juventud afirma en el prólogo del informe Eurydice²⁹⁶, terminado en junio de 2008, que

En los últimos años, uno de los objetivos prioritarios de las políticas educativas en Europa ha sido la mejora de la calidad de la educación, impulsada especialmente mediante el fomento de la capacidad de innovación pedagógica y la profesionalización de los docentes. El profesorado ha de enfrentarse a nuevos retos (...) gracias a, entre otras cosas, la formación permanente (...) y a hallarse a disposición de adoptar métodos educativos innovadores, el profesorado también ha de estar capacitado para reflexionar y adaptarse a entornos educativos concretos, individualmente y como miembros del equipo docente de su centro escolar (...).

Es un hecho probado que “la ampliación de la autonomía de los centros escolares y la creciente diversificación de los entornos educativos necesariamente obliga al profesorado a asumir responsabilidades sobre contenidos, organización y seguimiento del proceso de aprendizaje, así como sobre el desarrollo de su propia carrera profesional”.

Respecto a la autonomía pedagógica, el citado informe Eurydice 2008 se centra en la autonomía del profesorado en tres aspectos: la libertad para escoger sus propios métodos de enseñanza, la posibilidad de elegir libros de texto y la competencia para agrupar el alumnado de diversas formas con fines educativos. Concluye el informe que, en lo que se refiere a *cuestiones metodológicas*, los profesores tienen plena libertad de elección. Así, del estudio se extrae que todos los países otorgan a los centros docentes libertad para decidir en cuestiones metodológicas, aunque disponen de mecanismos de control al respecto, como puede ser la Inspección educativa. El profesorado, individual o colectivamente, decide qué métodos de enseñanza utilizar. No obstante, los métodos de enseñanza escogidos deben demostrar su validez en la consecución, por parte del alumnado, de los objetivos propuestos por el currículo.

²⁹⁶ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

Señala el informe que, en España, el claustro de profesores decide cuáles son los principios metodológicos y las estrategias de aprendizaje a seguir en su centro en particular y, en base al principio de autonomía curricular, cada docente puede adoptar su propia metodología específica plasmada en la organización de las tareas de enseñanza y aprendizaje y que ha de responder a las necesidades individuales del alumnado. En Italia, la autonomía del profesorado en cuestiones metodológicas es uno de los aspectos derivados de la libertad de oferta educativa garantizada en su Constitución. En el Reino Unido, no existe normativa referente a la metodología, pero la Inspección educativa se encarga de controlar la eficacia de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En Francia, el Colegio de Inspectores es responsable del seguimiento y la evaluación de la labor del profesorado y, tras someter a observación las clases que se imparten y evaluar el rendimiento del profesorado, puede orientar a los docentes en medidas de mejora u obligarles a realizar formación permanente.

El informe Panorama de la educación 2012²⁹⁷ señala que, en la mayoría de los países, las decisiones acerca de la organización de la instrucción, es decir, la optimización del proceso de enseñanza y aprendizaje, la selección de métodos e instrumentos didácticos, el seguimiento del desarrollo educativo del alumnado, su agrupación, etc., se toman en los propios centros educativos. En los Países Bajos, los centros son los únicos responsables de la organización de la instrucción, mientras que, en Noruega, los órganos centrales y locales se implican en mayor medida. Respecto a España, indica el estudio que el porcentaje de decisiones de estas características tomadas por los centros educativos alcanza el 78%.

Eurydice 2016²⁹⁸ analiza las *orientaciones generales y las recomendaciones* ofrecidas por las Autoridades centrales, *relativas a métodos generales de enseñanza y aprendizaje de la educación para el emprendimiento*. Señala el informe, que es necesario que los métodos de enseñanza y aprendizaje de la educación para el emprendimiento sean los adecuados para que ésta pueda ofrecerse eficazmente, y que las investigaciones realizadas en este terreno subrayan la importancia de este aspecto. Cita los métodos de enseñanza y aprendizaje que habitualmente, aunque

²⁹⁷ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

²⁹⁸ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniee/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

no exclusivamente, se asocian con la educación para el emprendimiento: el aprendizaje activo, el aprendizaje por proyectos y el aprendizaje experimental.

El informe cita a Hoffmann y otros²⁹⁹, que explican que las capacidades necesarias para el emprendimiento cambian y son diferentes dependiendo de que el proyecto u organización se encuentre en fase de concepción o de crecimiento y que, por tanto, el emprendimiento no puede enseñarse eficazmente recurriendo a métodos pedagógicos tradicionales. En el mismo sentido, Coduras Martínez y otros³⁰⁰, aseveran que los nuevos métodos de enseñanza y contenidos multidisciplinares plantean problemas tanto al profesorado como a las propias instituciones. Sorgman y Parkison³⁰¹ afirman que muchos profesores no están preparados para afrontar los nuevos retos y consideran que es necesario integrar el contenido empresarial multidisciplinar y los enfoques prácticos en la formación básica que recibe el profesorado, concluyendo que la formación de los formadores puede requerir un esfuerzo tan importante como la elaboración del currículo.

Se observa del estudio, que en algunos países no existen recomendaciones o directrices de nivel central acerca de cómo utilizar los métodos de enseñanza y aprendizaje en relación con la educación para el emprendimiento, pero ello no significa necesariamente que dichos métodos no sean empleados en absoluto, puesto que los centros educativos y los profesores gozan frecuentemente de autonomía significativa para adoptar sus propias decisiones al respecto. Sin embargo, donde sí existen estas directrices, esta circunstancia indica que el emprendimiento se encuentra bien asentado e integrado en el currículo.

El citado informe indica que solamente existen directrices, referentes a los métodos indicados, en una docena de países/regiones en la Educación Primaria y/o Secundaria inferior, cuales son la Comunidad germanófono de Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Bosnia Herzegovina, Montenegro y la antigua República Yugoslava de Macedonia.

²⁹⁹ HOFFMANN et al. *Measuring Entrepreneurship Education*. In *European Commission. Entrepreneurship determinants: culture and capabilities*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012, pp. 102-103. <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5748437/KS-31-12-758-EN.PDF>>

³⁰⁰ CODURAS MARTINEZ, A. et al. *Global Entrepreneurship Monitor Special Report: A Global Perspective on Entrepreneurship Education and Training*. [en línea]. 2008, pp. 11-12. <<http://www.babson.edu/Academics/centers/blankcenter/global-research/gem/Documents/gem-2010-special-report-education-training.pdf>>

³⁰¹ SORGMAN, M. y PARKISON, K. "The Future is Now: Preparing K-12 Teachers and Students for an Entrepreneurial Society". *Journal of Entrepreneurship Education*. (2008).

En este sentido, en España, la Orden ECD/65/2015³⁰² ofrece una descripción de las relaciones entre competencias, contenidos y criterios de evaluación en Educación Primaria y en Educación Secundaria inferior y superior general; y en su Anexo II aparecen una serie de directrices encaminadas a favorecer la adopción de estrategias de aula que permitan el desarrollo de las competencias, si bien, estas directrices no van específicamente dirigidas a la competencia de emprendimiento. Afirma la Orden que

las metodologías que contextualizan el aprendizaje y permiten el aprendizaje por proyectos, los centros de interés, el estudio de casos o el aprendizaje basado en problemas favorecen la participación activa, la experimentación y un aprendizaje funcional que va a facilitar el desarrollo de las competencias, así como la motivación de los alumnos y alumnas al contribuir decisivamente a la transferibilidad de los aprendizajes.

El aprendizaje por proyectos es particularmente relevante para la adquisición de competencias y requiere la elaboración de un plan de acción con el que se busca conseguir un determinado resultado práctico. El objeto de esta metodología es permitir a los estudiantes organizar su pensamiento y contribuir a la investigación, la reflexión, el pensamiento crítico y la elaboración de hipótesis, a través de un proceso en el que cada uno asume la responsabilidad de su propio aprendizaje, aplicando su conocimiento y habilidades a proyectos reales.

La existencia de directrices es más habitual en la Educación Secundaria general superior y en la FP impartida en centros escolares (aproximadamente un tercio de los países/regiones), que en los niveles educativos inferiores. El aprendizaje activo y las actividades fuera del aula son los métodos de enseñanza más habituales para los países en que existen directrices.

En España, está también el aprendizaje cooperativo. De conformidad con la citada Orden ECD/65/2015, las metodologías activas deben apoyarse en estructuras de aprendizaje cooperativo, de forma que, trabajando conjuntamente, los miembros de un equipo deben ser capaces de resolver problemas, comprender las estrategias usadas por otros y emplearlas en situaciones similares.

El referido informe Eurydice 2016 también pone de manifiesto que algunos de los países, que afirman tener materias que integran la educación para el emprendimiento, no documentan la existencia de directrices de nivel central en relación con los métodos de enseñanza y aprendizaje, y que el motivo de ello reside

³⁰² Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. (BOE, núm. 25, 29-01-2015, pp. 6986-7003).

en la autonomía que otorgan a los centros educativos y al profesorado. No obstante, algunos países cuentan con mecanismos diseñados para facilitar la enseñanza de la educación para el emprendimiento.

La Comunicación de la Comisión Europea de 2012, *Repensar la educación: Invertir en competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM/2012/0669 final)³⁰³, solicita a los Estados miembros que ofrezcan, al menos, una experiencia práctica de emprendimiento a todos los alumnos antes de que finalicen la Educación Obligatoria.

En este sentido, se extrae del estudio que la enseñanza por proyectos, en diversos grados y formas, ya es muy habitual en la mayoría de los sistemas educativos europeos. El trabajo por proyectos se incluye en el currículo de aproximadamente una docena de países en total: Bulgaria, Bosnia Herzegovina y Montenegro la ofrecen en todos los niveles; Estonia, Austria, Polonia y Finlandia, en tres; España, Letonia, Rumanía y Suecia, en dos; Francia, Lituania y Noruega, solamente en el nivel de Secundaria inferior; y Dinamarca, solo en la FP impartida en centros escolares. El trabajo por proyectos es la experiencia práctica de emprendimiento más común, pero se ofrece todavía en menos de un tercio de los países europeos.

Le sigue la experiencia práctica de emprendimiento consistente en la creación de una miniempresa o empresa de estudiantes, y solamente en España es posible ya su inclusión en la Educación Primaria. Esta experiencia práctica se incluye en el currículo a partir de la Educación Secundaria inferior en solo cinco países (Estonia, España, Francia, Lituania y Finlandia). Y puede encontrarse en la Educación Secundaria superior general y/o en la FP impartida en centros escolares en 16 países.

Los retos prácticos y los retos de la Comunidad son menos habituales. También existen convocatorias nacionales dirigidas a elevar las competencias de emprendimiento de los alumnos, así como las competiciones sobre mejores ideas o empresas.

En aquellos países en que las experiencias prácticas de emprendimiento no forman parte todavía del currículo, se ofrecen a través de actividades extracurriculares. En España, muchas Comunidades Autónomas han desarrollado programas que

³⁰³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, COM/2012/0669 final.

incluyen actividades prácticas extracurriculares, las cuales son promovidas frecuentemente por las Autoridades regionales, pero no siempre tienen un gran tamaño. En algunas regiones y programas, en el desarrollo y/o financiación de estas acciones intervienen bancos y otras entidades financieras (como en el caso del programa Equilicuá, cofinanciado por la Fundación Caja Navarra, y los préstamos que ofrece Cajastur para la creación de microempresas escolares en Asturias). En otros casos, las Comunidades Autónomas suscriben colaboraciones con organismos públicos o empresas privadas/ONGs. Existen además otras iniciativas promovidas por el sector privado y desarrolladas directamente en entornos educativos, ya sea a nivel nacional (el proyecto *Think Big* de la Fundación Telefónica) o regional (el proyecto STARTInnova, que recibe el apoyo de seis diarios regionales del grupo de comunicaciones Vocento en seis Comunidades Autónomas).

Por lo que respecta a la metodología, todos los programas tienen como objeto ofrecer un aprendizaje activo y significativo conectado con el mundo real. Se estructuran como microempresas educativas o se organizan como competiciones para la adjudicación de proyectos. La participación en estos programas es opcional para las instituciones educativas.

El informe Eurydice 2016 muestra que no hay gran diferencia entre países en cuanto al tipo de actividades recomendadas, y que el aprendizaje activo y las actividades fuera del aula son las más habituales, siendo la menos común el aprendizaje experimental. Señala el estudio que, según las investigaciones, los métodos que favorecen la experiencia de los alumnos fuera del aula y su conexión con el mundo real son fundamentales en el caso de la educación para el emprendimiento.

Y recomienda el citado informe la existencia de directrices claras al respecto, de manera que los profesores puedan tener una idea común de qué métodos son los más adecuados y cuáles contribuyen de forma más eficaz a su enseñanza. Pues, a pesar de que la mayoría de los países afirman haber integrado la educación para el emprendimiento en su currículo, con frecuencia no se recomienda el uso de ningún método de enseñanza o aprendizaje concreto, otorgando gran autonomía en este aspecto.

Concluye el informe, que en muchos países los centros escolares y profesores tienen autonomía para decidir qué métodos de enseñanza utilizar y, aunque la existencia de una referencia a la educación para el emprendimiento en los documentos oficiales constituye una indicación de que está siendo enseñada, la extensión de dicha enseñanza y los métodos didácticos empleados en el aula

pueden variar considerablemente. No obstante, el hecho de que la educación para el emprendimiento se mencione explícitamente en los currículos y de que los métodos de enseñanza vengán recomendados desde instancias centrales, constituye un indicativo de que las Autoridades educativas han realizado un esfuerzo sustancial por promover la materia de la educación para el emprendimiento.

En cuanto a la *autonomía del profesorado para elegir los libros de texto*, el informe Eurydice 2008³⁰⁴, señala que en la gran mayoría de los países los centros escogen sus propios libros de texto, a excepción de Grecia, Malta y Liechtenstein. En ocasiones, el profesorado puede tener completa libertad para escoger los libros de texto que prefieran, como en el caso de Dinamarca, Alemania, España, Francia, Italia, Hungría, Escocia y los Países Bajos, sólo para algunos niveles educativos. En otros países, el profesorado se ve obligado a elegir sus libros de texto de entre una lista predeterminada, como ocurre en Estonia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Eslovenia.

El citado informe Eurydice 2008 señala que, en general, los centros escolares disfrutan de una mayor *autonomía a la hora de decidir los criterios de agrupación del alumnado para actividades de aprendizaje*, pues del estudio se aprecia que todos los países otorgan algún grado de libertad a los centros escolares al respecto. Indica el informe que, en un gran número de países, el profesorado y la Dirección de los centros deciden conjuntamente cómo organizar los grupos de alumnos, como sucede en Dinamarca, Estonia, Grecia (CINE 2, primera etapa de Educación Secundaria), Francia, Chipre, Lituania, Países Bajos, Austria, Escocia, Islandia, Liechtenstein (agrupamientos temporales) y Noruega. En Francia, la Dirección puede tomar la decisión de agrupar a los alumnos separándoles por niveles de conocimiento o integrando alumnos de diversos niveles. En España, corresponde a los centros la distribución de los alumnos en grupos.

Respecto a la evaluación del alumnado, el informe Eurydice 2008 resalta que, en la mayoría de los países, los centros son los responsables de fijar los *criterios de evaluación interna de los alumnos*, a pesar de que en algunos países dicha autonomía se encuentra sujeta a limitaciones, como ocurre en Alemania, España, Francia, Letonia, Luxemburgo, Reino Unido y Liechtenstein.

³⁰⁴ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

Es decir, en la inmensa mayoría de los países europeos el profesorado fija los criterios de evaluación interna de los alumnos, de manera totalmente autónoma como en el caso de Dinamarca, Italia, Lituania, Hungría, Austria, Rumanía, Eslovenia y Finlandia (siguen las directrices del currículo nacional); o en colaboración con la Dirección de sus centros escolares como sucede en Bélgica, Bulgaria, Alemania, Estonia, Irlanda (CINE 2, primera etapa de Educación Secundaria), Malta, Polonia, Eslovaquia, Suecia, Escocia, Islandia y Noruega. En otros países, el profesorado también tiene cierta autonomía en el ámbito de evaluación interna de los alumnos como es el caso de Grecia, España, Francia, Letonia, Luxemburgo y Liechtenstein (existe un sistema de calificación con notas establecido a nivel nacional), aunque dicha autonomía se ejerce dentro de unos parámetros educativos establecidos que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones generales.

En relación a la responsabilidad del profesorado *sobre la decisión de repetición de curso de un alumno*, Eurydice 2008³⁰⁵ indica que, en Letonia, Luxemburgo (CINE 2, primera etapa de Educación Secundaria), Liechtenstein (CINE 1, Educación Primaria) y Noruega dicha decisión no es competencia del centro escolar y se considera que los problemas de rendimiento académico insuficiente han de abordarse mediante refuerzos educativos y atención específica al alumnado y no mediante la repetición de curso, es por ello que los alumnos no repiten curso prácticamente nunca. En el resto de los países, este tipo de decisiones corresponden a los centros y muy a menudo al profesorado, que puede tomarlas de forma independiente o en colaboración con la Dirección. En la República Checa, Dinamarca, Malta, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido las decisiones sobre promoción de alumnos competen a la Dirección.

El informe añade que, en algunos países, la libertad de decisión del centro escolar respecto a la repetición de curso puede entrar en conflicto con los intereses de las familias. En Irlanda es necesario consultar a los padres previamente en el nivel CINE 1 (Educación Primaria), en Francia en el nivel CINE 2 (primera etapa de Educación Secundaria) y en Luxemburgo también en CINE 1 (Educación Primaria), y en el caso de Dinamarca y Liechtenstein (CINE 1, Educación Primaria) es necesario tomar las decisiones conjuntamente.

³⁰⁵ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

Asimismo, señala el informe Eurydice 2008 que, en el nivel CINE 1 (Educación Primaria), la autonomía de la que disfrutaban los centros escolares respecto a las decisiones de promoción puede verse restringida por medidas que, en la práctica, reducen el margen de maniobra de los principales agentes educativos. Así, en Bélgica, España y Chipre se limita el número de veces que un alumno puede repetir en la etapa de Primaria; y en otros países como en Dinamarca, Grecia, Italia, Malta, Polonia y Portugal sólo se autoriza la repetición en circunstancias muy excepcionales.

Resalta el estudio que, en España, en el nivel de Educación Primaria (CINE 1), el profesor tutor del alumno es el responsable último de la decisión de promoción al final de cada etapa educativa, tras valorar varios aspectos como la consecución de objetivos establecidos por ley y por el propio centro escolar para la etapa correspondiente, otros criterios específicos de evaluación y promoción fijados por el centro e incluidos en su plan de actuación, y los informes elaborados individualmente por cada profesor especialista en las distintas áreas. En Secundaria inferior (CINE 2), el estudiante puede repetir curso si obtiene calificaciones negativas en más de dos materias del curso finalizado o anteriores, y en este caso, el alumno deberá repetir completo el último curso en el que estaba matriculado y recuperar las materias pendientes de cursos anteriores.

Los resultados que aboca el informe PISA 2009³⁰⁶, en relación al factor consistente en la repetición de curso, evidencian que la repetición de curso y el retraso en el estudio no impiden que los resultados académicos de los alumnos que padecen la repetición sigan siendo negativos. Se comprueba que los alumnos españoles que no han repetido curso y se encuentran en 4º de ESO obtienen 518 puntos en comprensión lectora, por encima del promedio OCDE.

Además, hay que tener en cuenta que los alumnos repetidores de 15 años están a punto de dejar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y muchos de ellos lo harán sin el título de ESO, engrosando el dramático porcentaje de alumnos que abandonan tempranamente la educación y la formación. Asimismo, se comprueba que los alumnos que han repetido dos años se encuentran en el nivel 1 de rendimiento y corren el riesgo de afrontar insatisfactoriamente preparados su formación posterior y su incorporación a la vida laboral y social. Y los que han

³⁰⁶ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

repetido solo un año superan escasamente el límite inferior del nivel 2 de Lectura PISA 2009.

Concluye el informe PISA 2009, que los alumnos repetidores obtienen malos resultados en comparación con los no repetidores en los sucesivos ejercicios PISA y que sufren un alto riesgo de padecer exclusión social. Ello constituye una de las principales explicaciones de los resultados españoles, lo que exige un remedio urgente para poder mejorar los resultados.

En lo tocante a la implicación de los centros y del profesorado en la *selección del contenido de las pruebas para la obtención de titulaciones oficiales*, el informe Eurydice³⁰⁷ establece que muy pocos países europeos realizan este tipo de pruebas al finalizar la etapa de Educación Primaria (CINE 1) y en aquellos países que existen dichas pruebas al final de la Educación Secundaria Obligatoria (CINE 2) rara vez se elaboran en los propios centros. En Grecia, Italia y Chipre las escuelas gozan de autonomía en este ámbito y el profesorado participa en la elaboración de las pruebas escritas para la obtención de titulaciones, tomando decisiones por sí mismos como sucede en Italia, o en colaboración con la Dirección del centro como en el caso de Grecia y Chipre.

En Islandia, al finalizar la enseñanza obligatoria, los alumnos pueden optar por realizar las pruebas coordinadas a nivel nacional, cuyo diseño, organización y calificación de dichas pruebas compete al Instituto de Evaluación Educativa, de forma que el profesorado de enseñanza obligatoria no interviene en absoluto en el contenido de las seis pruebas coordinadas a nivel nacional, pero sí son responsables del contenido de las pruebas de evaluación que se realizan en sus centros; y todos los alumnos reciben un certificado en el que figuran sus calificaciones en dichas pruebas y en el resto de asignaturas cursadas en su último año escolar.

En otro orden de cosas, el informe TALIS 2009³⁰⁸ indica que la mayoría de los profesores participantes tienden a considerar que su trabajo consiste, sobretudo, en facilitar y apoyar los aprendizajes de sus alumnos, de modo que éstos encuentren

³⁰⁷ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

³⁰⁸ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talis2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

las soluciones por sí mismos. Predomina el punto de vista *constructivista* frente a la *metodología* de tipo más tradicional.

Ahora bien, aprecia el informe una correlación inversa entre el punto de vista constructivista y las formas de trabajo, que en vez de ser adaptadas a las necesidades individuales de los alumnos y tratarse de actividades que requieren una participación más activa de éstos, en todos los países los profesores tienden a utilizar principalmente las actividades estructuradas para el conjunto de la clase, tales como resumir lo aprendido anteriormente, corregir los deberes, explicar un tema, realizar ejercicios en clase que luego se corrigen, etc. Estas prácticas son especialmente frecuentes en Irlanda, Italia, Portugal, Bélgica (Fl.) y España. Las prácticas docentes orientadas al alumno y aquellas que requieren su participación, tales como proyectos de trabajo, son por lo general menos empleadas en España, Bélgica, Portugal, Italia e Irlanda. Estas diferencias son más acusadas en unas materias que en otras.

PISA 2015³⁰⁹ pone de manifiesto que la cantidad de tiempo que los alumnos emplean aprendiendo y el modo en que se imparten las Ciencias, tiene un vínculo más estrecho con los resultados obtenidos que el nivel de equipamiento y de personal del Departamento de Ciencias, las actividades científicas extraescolares ofrecidas por la escuela o las cualificaciones de los profesores de ciencias. En los países de la OCDE, las escuelas socio-económicamente privilegiadas organizan, con mayor frecuencia que las escuelas desfavorecidas, competiciones de Ciencias o clubes de Ciencias como parte de sus actividades escolares.

De media en los países de la OCDE, los profesores de escuelas privilegiadas explican o muestran ideas científicas con mayor frecuencia que los profesores de escuelas desfavorecidas. Los estudiantes que afirmaban que sus profesores de Ciencias solían emplear esas prácticas y adaptar la enseñanza a las necesidades del alumnado obtenían mejores resultados en Ciencias, mostraban mayor convicción sobre el valor de la investigación científica y tenían más probabilidades de desear dedicarse a las Ciencias que los alumnos que declaraban que sus profesores empleaban esas prácticas con menos frecuencia.

En prácticamente todos los sistemas educativos, los estudiantes obtienen mejores resultados en Ciencias cuando afirman que sus profesores les explican las ideas científicas, debaten sus preguntas o demuestran una idea con más frecuencia.

³⁰⁹ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

También se obtienen mejores resultados medios en Ciencias, en casi todos los sistemas educativos en los que los profesores de Ciencia adaptan la lección a las necesidades y conocimientos de los alumnos u ofrecen ayuda individual cuando un estudiante le cuesta entender un tema o una tarea.

Es decir, lo que ocurre dentro del aula es crucial para el aprendizaje de los alumnos y sus expectativas laborales. Por lo tanto, dar más autonomía a los centros escolares respecto al Programa Educativo, podría permitir a los profesores adaptar sus lecciones a las necesidades y conocimientos de sus estudiantes.

A pesar de que España, según los análisis internacionales comparados, en materia de autonomía pedagógica ocupa una posición destacada en alguno de sus componentes, existe un cierto consenso entre el profesorado sobre la conveniencia de avanzar hacia una mayor autonomía en el campo pedagógico, de modo que cada centro docente ajuste sus programaciones y metodologías a las características de sus alumnos y del entorno, rentabilizando los recursos puestos a su disposición.

Los proyectos de innovación o los programas de formación en los centros escolares se quedan, la mayoría de las veces, en acciones aisladas de limitado éxito cuando no resuelven los problemas de los centros.

En relación a la *relevancia del trabajo en equipo*, Eurydice 2008³¹⁰ informa que, en algunos países, se exige a los docentes su integración en equipos de trabajo para realizar tareas en colaboración con otros profesores, que pueden abarcar desde el diseño del currículo y del plan de actuación del centro hasta el desarrollo de actividades interdisciplinares y la participación en procesos de evaluación del alumnado y del centro escolar. De los datos del estudio se extrae que, en la mayoría de los países, no sólo se considera el trabajo en equipo como una parte integrante de las tareas del profesorado, sino que el número de actividades a realizar en equipo es bastante uniforme, tanto si se comparan países entre sí como si se observa la situación interna de cada uno de ellos.

En el caso de Finlandia, además de la carga lectiva semanal y de otras tareas asignadas a los docentes reguladas por convenio colectivo, todos los profesores han de dedicar tres horas semanales al trabajo en equipo, para labores de planificación, reuniones con profesores de otras áreas, entrevistas con las familias y otras tareas

³¹⁰ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

relacionadas con la organización de la actividad docente y el funcionamiento general del centro.

En la mayoría de los países existen disposiciones legales, legislación o normativa oficial, que obliga o fomenta el trabajo en equipo, no obstante, no suele establecerse un número de horas específico para labores en equipo, ni tampoco se menciona la cantidad de horas presenciales que los docentes han de poner a disposición del centro para el desempeño de esta tarea. En el caso de la República Checa, Austria, Eslovenia y el Reino Unido, se hace hincapié en este tipo de actividad en documentos oficiales. También parece ser una práctica complementaria muy extendida en más de la mitad de los países participantes en el estudio, figure o no en los documentos oficiales, la actividad de evaluación realizada en equipo. En el caso de Malta, sólo se evalúan en equipo las pruebas orales de lenguas extranjeras.

El informe TALIS³¹¹ señala, en relación a esta cuestión, que en España es elevado el intercambio de ideas entre profesores, pero es muy escasa la colaboración profesional. Por lo general, los profesores de todos los países tienden a intercambiar y a coordinar ideas e información con más frecuencia que a colaborar directamente, y este desfase es más acusado en países como España, Bélgica y Brasil. Concluye el informe que potenciando este tipo de colaboración podría mejorar la eficacia de las enseñanzas.

Y en este sentido, el informe PISA 2012³¹² también concluye que la colaboración entre profesores es menos frecuente en España que en otros países. En España, el 10% de los alumnos asiste a centros docentes en los que el director afirma que los profesores más experimentados asisten como observadores a la impartición de clases (el 69% de alumnos en los países de la OCDE asiste a dichos centros). En torno al 22% de alumnos asiste a centros donde los directores afirman que los profesores someten a la revisión de los compañeros la planificación de las lecciones, los instrumentos de evaluación y el contenido de las lecciones, mientras que el 60% de los alumnos en el conjunto de países de la OCDE asiste a centros donde ello es algo habitual; y el 26% de los alumnos españoles asiste a centros cuyos directores declaran utilizar tutorías para el profesorado para mejorar la calidad de la

³¹¹ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieeccee04talis2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

³¹² PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

enseñanza, mientras que el 72% de los alumnos en la OCDE, de media, asiste a centros donde las tutorías entre profesores son comunes.

Eurydice 2016³¹³ hace referencia en su informe a las *redes de profesores* como el tipo de apoyo menos desarrollado, sin embargo, señala que pueden ser una herramienta importante y eficiente como medio para intercambiar buenas prácticas, facilitar el acceso a la educación para el emprendimiento (EE) y ofrecer oportunidades de trabajo en red entre los profesores más experimentados y aquellos que se acercan por primera vez al área de la EE. Resalta el informe la existencia de redes de profesores apoyadas por Autoridades centrales en Dinamarca, Estonia, España (donde algunas Comunidades Autónomas han creado redes de profesores, como en Extremadura, donde los centros pueden unirse a la Red Extremeña de Escuelas Emprendedoras, creada en 2011, previa presentación de un plan de desarrollo de tres años en el que se expongan los objetivos, las acciones que se pretende adoptar, los interesados y la metodología de evaluación, y en el que los centros educativos y profesores participantes se someten a un proceso de acreditación) y en Francia.

Destaca el informe una iniciativa de base española que no recibe apoyo central, cual es la *red de Profesores Emprendedores*, creada por un grupo de profesores de emprendimiento de FP y que se trata de una comunidad abierta en Google+, en la que los profesores pueden compartir recursos e intercambiar opiniones sobre educación para el emprendimiento. Asimismo, la estrategia nacional dirigida por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social contiene un apartado dedicado al fomento de colaboraciones, que permite la creación de canales claros para la participación y aportación de los interesados.

Concluye el citado estudio, que éste es un tema pendiente de nuevas exploraciones y que la situación podría mejorar si hubiera un mayor compromiso por parte de las Autoridades centrales.

³¹³ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniie/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

III.2.10. Autonomía curricular

El informe Eurydice 2008³¹⁴ señala, en su capítulo 1, relativo al contexto político y la evolución de la profesión docente, que existe un vínculo evidente entre la evolución de las responsabilidades del profesorado -como consecuencia de un aumento de la carga del profesor (sustitución de ausencias, supervisión de profesores noveles, etc.) y de un mayor nivel de exigencia hacia el profesorado (desarrollo de trabajo en equipo, aumento de horas de permanencia en el centro escolar o participación en el diseño del currículo o en los planes de actuación del centro)- y la ampliación de la autonomía escolar en general, pero resalta que este fenómeno no es común en todos los países.

Finlandia, ya en la década de los 80, inició una política educativa basada en la cultura de confianza, y junto con Dinamarca, la autonomía de los centros se ha implantado de forma progresiva. La mayoría de las medidas en favor de la autonomía curricular en Europa alcanzaron su apogeo en los años 90. En otros países, la tendencia hacia la autonomía escolar es un fenómeno más reciente, como en el caso de Italia, República Checa, Luxemburgo y Francia. En general, en la práctica totalidad de los países con una larga tradición centralizadora en materia de educación, se han introducido directrices más flexibles en cuanto a los contenidos curriculares y se ha permitido al profesorado contribuir al desarrollo de contenidos a nivel de centro.

Dicho informe elaborado por Eurydice en el año 2008, en su capítulo 2, analiza el grado de autonomía pedagógica del que disfruta el profesorado en tres áreas fundamentales de su trabajo: en el área curricular, en el área metodológica y en el área de la evaluación. Y se analiza para cada área el nivel de autonomía escolar y las posibilidades de participación en la toma de decisiones, e indica el informe que los principales responsables de esta tarea en los centros escolares son la Dirección, el Consejo Escolar y los propios profesores.

Con respecto a las cuestiones curriculares, el estudio distingue dos tipos de modelos, en el primero, el currículo establece los contenidos objeto de la enseñanza; y en el segundo, la Autoridad educativa central especifica cuáles son los objetivos a alcanzar. En cualquier caso, concluye el informe que el profesorado tiene relativamente poco que decir a la hora de determinar el contenido del *currículum*

³¹⁴ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

mínimo obligatorio -entendido como áreas principales de conocimiento y objetivos que han de cumplirse y no como contenido específico de cada asignatura o adaptaciones que haga el centro en sus programaciones-, bien, porque no es competencia de los centros docentes, bien, porque en aquellos casos donde el centro sí puede tomar estas decisiones el responsable principal es la Dirección. Añade el informe, que incluso en aquellos casos en que los centros son totalmente autónomos, están obligados a seguir unas directrices generales para diseñar el currículo o para establecer los objetivos a alcanzar.

En Irlanda, los contenidos curriculares se deciden a nivel nacional, pero la adaptación del mismo a las necesidades concretas de cada centro y de los alumnos constituye un elemento esencial en su implantación y se insta a los centros y al profesorado a realizar dichas adaptaciones. En Eslovenia, los docentes tienen libertad para escoger determinados elementos dentro de los contenidos, dado que el currículo oficial se considera sólo un marco general. En otros países, la autonomía del profesorado depende del grado de autonomía del que disfruten los centros y dentro de los mismos, de la que les confieren los responsables de la toma de decisiones. En la República Checa, tomando como referencia el Programa Marco, los centros escolares desarrollan sus propias programaciones, que incluyen, entre otros aspectos, contenidos y objetivos asociados a las distintas asignaturas y etapas escolares.

En Dinamarca y en los Países Bajos, es el profesorado quien elabora el contenido del currículo mínimo obligatorio. En Estonia, Suecia y Escocia, tanto el profesorado como la Dirección de los centros participan en el diseño curricular. En Estonia, los contenidos y objetivos sólo se esbozan de manera general en el documento nacional y cada centro escolar es responsable de una cuarta parte de su propio currículo y puede elegir qué materias optativas ofertar o ampliar el contenido de las materias obligatorias.

En los Países Bajos, no existe un currículum en sentido estricto sino legislación que establece objetivos, no para detallar los contenidos curriculares, sino para ayudar a los centros escolares a establecer los niveles educativos mínimos que han de alcanzar los alumnos; de forma que la Administración central diseña el marco general de referencia y los centros escolares tienen libertad de elección dentro del mismo, el profesorado es responsable del rendimiento escolar y debe justificar en su caso porque los resultados de los alumnos no son los adecuados, y la intervención del profesorado en este ámbito no es a nivel individual sino colectivo como miembro de los órganos consultivos de cada centro escolar.

En el sistema educativo sueco, se delega un gran número de responsabilidades en los agentes implicados en el proceso, así los profesores toman las decisiones respecto a los contenidos y la metodología más adecuada para la consecución de sus objetivos específicos -sobre todo la calidad del aprendizaje- y de los objetivos que los alumnos han de alcanzar, al menos a un nivel mínimo. En Escocia, los profesores no están obligados a seguir un currículo nacional y, en su lugar, el Gobierno proporciona una guía detallada en la que figuran los elementos esenciales que un buen currículo ha de contener. En Finlandia, el currículo común nacional marca los objetivos y los contenidos mínimos de una serie de asignaturas, y es la Dirección del centro y el profesorado quien elabora un diseño curricular que la Autoridad competente debe aprobar.

Los resultados del estudio PISA 2009³¹⁵ concluyen, que una mayor autonomía de los centros educativos en la definición y elaboración del currículo y de las políticas de evaluación influye de forma positiva en el rendimiento del alumnado; y que los sistemas educativos con una mayor descentralización en la toma de decisiones acerca de los cursos ofertados, contenidos de los mismos, evaluación del alumnado y selección de los libros de texto, alcanzan mayores niveles de rendimiento del alumnado en Lectura, incluso, si no se tienen en cuenta otros factores condicionantes.

PISA 2012³¹⁶ concluye que más autonomía curricular en los centros educativos, unida a mecanismos eficaces de evaluación, colaboración y valoración de la calidad docente, están asociados con mejores resultados. Afirma el estudio, que una mayor autonomía de los centros a la hora de diseñar el currículo y las evaluaciones podría conducir a mejoras en el rendimiento, siempre que el sistema escolar, en su conjunto, tenga en marcha mecanismos de rendición de cuentas y que los directores y los profesores colaboren en la gestión escolar.

A continuación, el estudio incluye el dato consistente en que, en España, el 42% de los alumnos asiste a centros escolares en los que el director considera que solo las Autoridades educativas nacionales o autonómicas son las responsables de determinar la oferta educativa (frente al 18% de media en la OCDE); en torno a un 43% de alumnos asiste a centros cuyos directores piensan que solo las Autoridades

³¹⁵ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

³¹⁶ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

educativas nacionales o autonómicas son las responsables de fijar el contenido del curso (frente al 24% de media de la OCDE); y en torno a un 24% de los alumnos asiste a centros en los que los directores piensan que solo las Autoridades educativas nacionales o autonómicas son las responsables de establecer las políticas de evaluación de los alumnos (la media de la OCDE es del 13%).

Concluye, pues, el estudio que los centros escolares en España tienen menos autonomía que la media OCDE, sobretodo en lo que se refiere al desarrollo de los contenidos curriculares y su evaluación. Por ejemplo, el 58% de los alumnos españoles asisten a centros docentes que tienen cierta autonomía a la hora de determinar su oferta educativa, comparado con el 82% a nivel de la OCDE.

En cambio, en lo tocante al *currículo de materias optativas*, según informa Eurydice 2008³¹⁷, los centros escolares disfrutaban de una mayor libertad, sin embargo, en ningún país, salvo Dinamarca y Rumanía, los profesores tienen la posibilidad de elegir las asignaturas optativas por sí mismos, aunque las escuelas gocen de más autonomía en este sentido. El profesorado junto con la Dirección del centro toma estas decisiones de manera totalmente autónoma en Estonia, Países Bajos, Escocia y Noruega; o pueden estar sometidas a limitaciones, como es el caso de Bulgaria, Alemania, Letonia, Hungría, Eslovenia y Finlandia.

Los docentes en Grecia tienen un cierto margen de libertad para recurrir a las actividades extracurriculares, con el fin de adaptar la oferta educativa a las necesidades del alumnado y favorecer la participación dentro del aula. En Hungría, los centros tienen la posibilidad de ofrecer materias adicionales que deben incorporarse a la Programación general del centro, que pueden ser autorizadas o no por las Administraciones educativas. En Eslovenia, la legislación sobre centros de enseñanza básica incluye una lista específica de materias optativas entre las que éstos pueden elegir y las asignaturas seleccionadas han de figurar en la Programación general anual del centro, elaborada por la Dirección en colaboración con el claustro de profesores y aprobada por el órgano de gestión del centro. En el resto de los países, es la Dirección, en solitario o con la aprobación del Consejo Escolar del centro, la encargada de seleccionar las materias optativas; aunque la Autoridad educativa de rango superior concede un cierto grado de autonomía a las escuelas.

³¹⁷ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

En Francia, el currículo nacional ofrece escasas oportunidades a las iniciativas del profesorado. En Italia, los centros escolares pueden destinar un máximo de horas lectivas a actividades complementarias o de carácter optativo gratuitas, y su elección corresponde a los centros, según las preferencias de las familias y del alumnado y la disponibilidad de recursos humanos adecuados, y la decisión corresponde al Consejo de profesores y al director; además, las escuelas gozan de libertad para ampliar su oferta educativa por otras vías, como los acuerdos con entidades locales.

En Rumanía, corresponde a los centros escolares, a través de sus órganos de gestión, la decisión sobre las materias optativas tras consultar a la Inspección Educativa Regional, sin embargo, son los profesores que imparten dichas materias quienes determinan su contenido curricular, contando con la aprobación del Consejo de profesores.

En el Reino Unido, las escuelas gozan de un grado de libertad considerable para determinar la naturaleza y el carácter propio de sus diseños curriculares y para adaptarlos a sus necesidades y circunstancias concretas, ahora bien, a la Inspección Educativa le corresponde evaluar el grado de adecuación del currículo a los requisitos externos del centro, a las necesidades del alumnado, sus aspiraciones y potencial, y a las circunstancias del entorno social.

En el sistema educativo español, la autonomía curricular de los centros escolares, iniciada con la LOGSE, se ha ido limitando a través de un mayor contenido curricular y de un enfoque más disciplinar, sobretodo en algunas Comunidades Autónomas. De forma que los contenidos están muy determinados para cada curso, aunque se permite autonomía sobre su secuenciación y sobre cómo enseñarlos. En España, son la Administración del Estado, mediante la aprobación de las enseñanzas mínimas, y la Administración autonómica, a través de la aprobación del currículo, quienes establecen el ámbito curricular dentro del cual deben moverse los centros docentes, los cuales concretarán los currículos.

El currículo aprobado por las Administraciones educativas autonómicas se presenta con frecuencia con un alto grado de concreción y prácticamente cerrado, con lo que la autonomía del centro docente para su desarrollo y adaptación a los alumnos y a su entorno se encuentra considerablemente reducida. Esta circunstancia junto con el hecho de que, normativamente, los contenidos del currículo deben ser desarrollados en unos tiempos lectivos escolares preceptivos, conlleva que los centros docentes,

salvo excepciones, no dispongan de tiempo lectivo para complementar los contenidos del currículo.³¹⁸

El informe Panorama de la educación 2012³¹⁹ concluye, asimismo, que la implicación de los centros educativos en la toma de decisiones referentes a la planificación y a las estructuras es reducida en el conjunto de los países de la OCDE e inexistente en España. En la mayoría de los países, incluso en los que se caracterizan por su alto nivel de descentralización, el poder de decisión en el área de planificación y estructuras corresponde principalmente a los órganos de Gobierno centrales, autonómicos o locales.

Concluye también el estudio, que los centros escolares tienen un reducido nivel de implicación en el diseño de programas y contenidos del curso, en la acreditación, apertura o cierre de instituciones educativas, etc., excepto en Inglaterra, donde el 60% de las decisiones estructurales y de planificación son tomadas por los centros docentes. En el conjunto de los países de la OCDE y de la UE21, este porcentaje alcanza un 24% y 25%, respectivamente. En España, los centros educativos no participan en la toma de decisiones referentes a la planificación y estructuras.

El informe Eurydice 2016³²⁰ analiza la incorporación de la educación para el emprendimiento en el currículo escolar y señala como experiencias prácticas de emprendimiento el trabajo por proyectos, los retos prácticos, los retos de la Comunidad y la creación de miniempresas o iniciativas microfinanciadas. La cuestión de si la educación para el emprendimiento ha sido explícitamente reconocida en los documentos oficiales de nivel central, se examinó con detalle en el informe de Eurydice de 2012, considerándose documentos oficiales aquellos que contienen currículos, directrices, obligaciones y/o recomendaciones.

Se extrae del citado estudio, que en Educación Primaria, aproximadamente la mitad de los países tienen un enfoque transversal en materia de educación para el emprendimiento. En 14 sistemas educativos, la educación para el emprendimiento se encuentra integrada en materias obligatorias. Sólo en cinco países se encuentra

³¹⁸ FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, p. 53.

³¹⁹ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

³²⁰ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniie/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

como materia optativa o integrada en materias optativas en Educación Primaria, dado que las materias optativas no son habituales en la Educación Primaria. En total, aproximadamente tres cuartas partes de los países indican que aplican al menos uno de los enfoques mencionados. En cuatro países (España, Eslovenia, Finlandia y Noruega), los objetivos transversales se combinan con materias obligatorias; y cuatro países (la República Checa, Letonia, Malta y Rumanía) aplican los tres enfoques (transversal, obligatorio y optativo). En España, la Ley de Educación (LOMCE)³²¹ afirma que “sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las áreas de la etapa (...) el emprendimiento y la educación cívica y constitucional se trabajarán en todas las áreas”.

A nivel de Educación Secundaria inferior, 21 países hacen mención a la existencia de objetivos transversales en relación con la educación para el emprendimiento. 17 países comunican que el emprendimiento es obligatorio, ya sea como materia separada o como elemento integrado en otra materia. El emprendimiento es mucho más común como elemento optativo del currículo, siendo 15 los países que informan de esta práctica. Solo ocho países omiten toda referencia a la educación para el emprendimiento. En el nivel de Secundaria inferior, se enseña como materia optativa separada en seis países/regiones, Bélgica (Comunidad germanófona), Bulgaria, Dinamarca, Estonia, España y Montenegro. Lituania, Rumanía y la antigua República Yugoslava de Macedonia son los únicos países en que el emprendimiento es una materia separada obligatoria. Tanto en Primaria como en Secundaria inferior, la educación para el emprendimiento se encuentra integrada habitualmente en las Ciencias Sociales, así como en los estudios de naturaleza económica y empresarial.

En España, los objetivos de las asignaturas obligatorias que cubren el emprendimiento son el desarrollo de la creatividad y el emprendimiento a través de la mejora de las habilidades relacionadas con la información, el desarrollo de ideas y la presentación de conclusiones innovadoras (Ciencias Sociales), así como el desarrollo de la autonomía y la capacidad de emprendimiento para conseguir logros personales y responsabilizarse del bien común (valores cívicos y sociales).

En el nivel de la Educación Secundaria superior general, la educación para el emprendimiento es un objetivo transversal en 20 países/regiones. La cobertura que se ofrece a esta materia en el currículo a este nivel es superior, tanto a la de Primaria como a la de Secundaria inferior. Además, 10 países combinan los tres enfoques (obligatorio, optativo y transversal). Asimismo, la educación para el

³²¹ Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. (BOE, núm. 295, 10-12-2013, pp. 97858-97921).

emprendimiento puede encontrarse como componente obligatorio en 18 países/regiones, y constituye además una materia optativa o integrada en materias optativas en 23 países/regiones. Solo cinco países/regiones carecen de referencia alguna a la educación para el emprendimiento.

En España, la Ley 14/2013³²², de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, afirma que los currículos de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato (Secundaria no obligatoria) y de Formación Profesional deben reflejar la educación para el emprendimiento; y señala la Ley que para ello

incorporarán objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación de la formación orientados al desarrollo y afianzamiento del espíritu emprendedor, a la adquisición de competencias para la creación y desarrollo de los diversos modelos de empresas y al fomento de la igualdad de oportunidades y del respeto al emprendedor y al empresario, así como a la ética empresarial.

Asimismo, la LOMCE³²³ integra explícitamente la educación para el emprendimiento (EE) como componente transversal en todos los niveles. Además, se han introducido materias específicas de educación para el emprendimiento que pueden ser obligatorias, como en el caso de la *Actividad Empresarial y Emprendedora* en la FP impartida en centros escolares; u opcionales, como sucede con la *Iniciación a la Actividad Empresarial y Emprendedora* en la Educación Secundaria inferior y en la Educación Secundaria superior con *Economía de la Empresa*.

Concluye el informe, que hasta la fecha ningún país ha integrado plenamente la educación para el emprendimiento en el currículo, si por ello se entiende ponerla a disposición de todos los alumnos de todos los niveles de educación, garantizando una enseñanza de alta calidad y la evaluación de los resultados de aprendizaje.

En suma, y en lo que respecta a la autonomía pedagógica y curricular de los centros docentes, puede concluirse que, con carácter general, ni los centros escolares ni el profesorado están autorizados para intervenir de manera directa o para actuar con total libertad en aquellas áreas que afectan a la estructura del sistema educativo y que garantizan la igualdad educativa, cuáles son, el currículo mínimo obligatorio y

³²² Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. (BOE, núm. 233, 28-9-2013, pp. 78787-78882).

³²³ Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. (BOE, núm. 295, 10-12-2013, pp. 97858-97921).

las pruebas destinadas a la obtención de titulaciones oficiales en caso de que dichos exámenes existan.

También se encuentra limitada la autonomía de los centros docentes en la toma de decisiones referentes a la ampliación del currículo con materias optativas o a la repetición de curso; en cambio, dicha autonomía aumenta considerablemente cuando se trata de decisiones sobre la metodología, los libros de texto y la agrupación de alumnos con fines docentes.

Este escenario, que ya fue puesto de manifiesto por el informe Eurydice 2008, ha permanecido estático y sus líneas definitorias siguen siendo predicables del actual sistema educativo español, según evidencian los estudios internacionales.

III.2.11. Otros factores

Clima escolar y clima en el aula

El informe PISA 2009³²⁴ aborda el factor del *clima escolar* a partir del volumen IV del informe internacional (OECD, 2010)³²⁵, concluyendo que el clima escolar es una de las variables que más se relacionan con la calidad educativa de un centro escolar y que debe ser una de las prioridades de la Dirección del centro, del profesorado y de las familias, a la vez que constituye un aspecto importante dentro del Proyecto Educativo.

Dicho informe construye un índice compuesto sobre el clima disciplinario en clase, el cual está centrado en el valor medio OCDE y se hace equivaler a 0, de forma que los valores superiores a 0 indican un clima de clase mejor que el de la media de la OCDE y más positivo cuanto mayor es el índice. Señala el informe que existe una relación entre el índice y los resultados en el promedio de OCDE y también en España, y que las diferencias de puntuaciones de los alumnos correspondientes a las situaciones de menor y mayor disciplina en las aulas es considerable tanto en la OCDE como en España, donde alcanzan 38 y 40 puntos respectivamente, prácticamente medio nivel de rendimiento de Lectura.

Otro de los aspectos relacionados con los procesos educativos en que pone énfasis el informe TALIS 2009³²⁶ es el *clima en el aula* y analiza hasta qué punto el clima del

³²⁴ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

³²⁵ OECD. *PISA 2009 Results*. Paris: OECD, 2010.

³²⁶ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-talis2009-informe-espanol.pdf?>

aula y el orden en el trabajo permiten un aprendizaje efectivo. El clima del aula se considera un factor importante para el rendimiento de los alumnos.

Resalta el informe que un clima positivo en el centro y en las aulas está relacionado con aspectos como las creencias de los profesores, el trabajo en equipo, la satisfacción en el trabajo, sus actividades de formación y la adopción de diferentes métodos de enseñanza. TALIS confirma que, en general, el tiempo efectivo dedicado a la enseñanza se ve favorecido en buena medida por un clima positivo de la clase, pero señala que esta relación no se cumple en todos los países, particularmente en España y Portugal, donde el tiempo dedicado a la enseñanza es muy próximo a la media de los países TALIS, pero el índice que ofrece el clima de la clase es el más modesto de los países considerados.

TALIS pone de manifiesto, que en los países donde son más frecuentes los planteamientos constructivistas hay un clima de aula más positivo y una disciplina mayor, y que, en contraste, en aquellos otros países en los que prevalece un planteamiento de transmisión directa de conocimiento hay un clima menos positivo en las clases. En esta segunda situación aparece España junto a Bélgica, Noruega, Portugal y Polonia.

PISA 2012³²⁷ concluye que en los centros educativos de España hay un ambiente positivo para el aprendizaje, y en este sentido resalta que se considera que un clima positivo de aprendizaje es una condición previa para obtener un mejor rendimiento de los alumnos, y que por ello es importante incorporar los mejores profesores en las aulas más complicadas y asegurar que alumnos de cualquier contexto socio-económico se benefician así de un clima positivo de aprendizaje. Señala el informe que, en España, la percepción de los directores de cómo el comportamiento de los alumnos afecta al aprendizaje es generalmente más positiva que en el conjunto de países de la OCDE.

TALIS 2013³²⁸ insiste en que el clima escolar tiene mucha importancia en el ámbito de la educación, ya que propicia entornos que influyen tanto en el trabajo de los docentes como en el aprendizaje de los estudiantes.

gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccce04talís2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

³²⁷ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

³²⁸ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educaínee (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación,

Tamaño de la clase y de los centros

Según se desprende del Informe español TALIS 2009³²⁹, la media de *alumnos por clase* en España (21,1) es muy similar a la de la mayoría de países europeos participantes y ligeramente inferior a la de la OCDE (23,5) y claramente inferior a la de Brasil y Méjico. Esta proporción no permite explicar las diferencias que se producen en las condiciones de aprendizaje y en los resultados en los distintos países europeos.

El informe español TALIS 2013³³⁰ indica que el *tamaño medio de los centros* en España es de 545 alumnos, algo superior al promedio de la OCDE (508); y que el tamaño medio de la clase se encuentra en la media del conjunto de los países de la OCDE (24).

Este estudio, en el que participaron profesores de Educación Secundaria de 34 países, revela que las clases con más alumnos, en general, implica dedicar más tiempo a mantener el orden y menos a actividades de enseñanza y aprendizaje. Concretamente, un alumno más en clase implicaría una reducción de medio punto porcentual en el tiempo dedicado propiamente a la enseñanza. Según este estudio, si se compara el tiempo que los profesores españoles dicen dedicar a mantener el orden con la media de alumnos por clase, se observa que a pesar de tener España dos alumnos más por clase que la media de la OCDE, el porcentaje de tiempo dedicado a mantener el orden en las aulas españolas es de un punto porcentual menos que la media de los países del estudio TALIS.

El estudio Panorama de la educación 2013³³¹ señala que, en España, el *tamaño real de la clase* -que se define como la ratio entre el número de alumnos y el número de grupos, y se obtiene de dividir el número de alumnos matriculados en un programa educativo y el número de grupos referido a las asignaturas comunes generalmente obligatorias- es similar al de la OCDE y de la UE21 en los colegios públicos, tanto en Educación Primaria como en la primera etapa de Educación Secundaria.

Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

³²⁹ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talís2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

³³⁰ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Educainee (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

³³¹ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe_espagnol.pdf?documentId=0901e72b816996b6> [consulta: 15 noviembre 2016]

El tamaño real de la clase en los países OCDE es de 21 alumnos y en los países de la UE21 es de 20 alumnos en el año 2011, en los centros públicos de Educación Primaria. En España, el tamaño medio de la clase es muy parecido, de 20 alumnos. El número de alumnos por clase tiende a aumentar entre la Educación Primaria y la primera etapa de Educación Secundaria en la gran mayoría de los países. En el promedio de la OCDE y de la UE21, el aumento es de 2 alumnos por clase. En España, el aumento es el doble, de 4 alumnos por clase.

El referido informe indica, que el tamaño de la clase y la ratio alumnos/profesor son aspectos de la educación muy estudiados y debatidos puesto que, por una lado, están entre los determinantes del rendimiento académico de los estudiantes y, por el otro lado, tienen un impacto considerable sobre el nivel de los gastos en educación; aunque la evidencia sobre estos aspectos es bastante contradictoria. Numerosos países han reducido, en algunos casos de forma drástica, el tamaño de las clases a lo largo de las últimas décadas, sin ninguna mejora perceptible en el rendimiento de los alumnos, medido a través de pruebas estandarizadas.

Hanushek³³² revisa la literatura sin lograr observar mejoras consistentes de la calidad a partir de políticas basadas en la aportación de recursos. Finn y Achilles³³³ encuentran mejoras de entre 0,3 y 0,6 desviaciones típicas en la media de la clase. Krueger³³⁴ vuelve a analizar los datos con técnicas econométricas más sofisticadas y obtiene unas mejoras algo mayores.

Un método alternativo para analizar el problema, que tiene la ventaja de una aplicación más generalizada, es el presentado por Angrist y Lavy³³⁵, en el que dichos autores parten del hecho de que en los colegios israelíes cuando el tamaño de la clase alcanza un máximo de 40 estudiantes, éstos deben dividirse en dos grupos más pequeños, de forma que esta división exógena puede utilizarse para crear variables instrumentales y también para generar un diseño de discontinuidad en la regresión, comparándose los resultados a ambos lados de esa división. Estos autores obtienen un efecto considerable, consistente en que las calificaciones aumentan alrededor de un tercio de una desviación típica en la media de la clase, cuando se reduce en ocho el número de alumnos. El efecto es claro en los alumnos

³³² HANUSHEK, E. A. *The Evidence on Class Size*. En *Earning and Learning: How Schools Matter*. Washington, DC: Brookings Institution, 1999, pp. 131-168; y "The Failure of Input-based Schooling Policies". *Economic Journal*. (2003), núm. 113, pp. 64-98.

³³³ FINN, J. D. y ACHILLES, C. M. "Answers and Questions about Class Size: A Statewide Experiment". *American Educational Research Journal*. (1990), núm. 27, pp. 557-577.

³³⁴ KRUEGER, A. B. "Experimental Estimates of Education Production Functions". *Quarterly Journal of Economics*. (1999), núm. 114, pp. 497-532.

³³⁵ ANGRIST, J. D. y LAVY, V. "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement". *The Quarterly Journal of Economics*. (1999), núm. 114, pp. 533-575.

de quinto curso y algo menos en los de cuarto curso, pero prácticamente inexistente en los estudiantes de tercer curso.

Otros investigadores, con datos de diferentes países, como Hoxby³³⁶ para Estados Unidos; Leuven, Oosterbeek y Rønning³³⁷ o Anghel y Cabrales³³⁸ para el caso español, muestran que en sus bases de datos el efecto del tamaño de la clase no es estadísticamente distinto de cero; y señalan que dado que el tamaño inicial de la clase en Israel es mayor que en otros países, se observa que el tamaño de la clase importa cuando es considerable, pero pasa a ser menos significativo cuando el tamaño de partida es reducido.

Según el informe Panorama de la educación 2014³³⁹, el tamaño real de la clase en España sigue siendo similar a la media de la OCDE y de la UE21, tanto en Educación Primaria como en la primera etapa de Educación Secundaria.

En Educación Primaria, el tamaño real de la clase es de 21 alumnos en la OCDE y de 20 en la UE21. España se sitúa en niveles muy similares con un tamaño de 20 alumnos en el año 2012. En la primera etapa de Educación Secundaria, el número de alumnos por clase aumenta en aproximadamente unos 2 alumnos en la OCDE y en la UE21, siendo de 24 y 21, respectivamente, mientras que en España se incrementa en 4 alumnos por clase, siendo de 24.

El informe PISA 2015³⁴⁰ establece que los alumnos de escuelas grandes obtienen mejores resultados en Ciencias, sin embargo, los estudiantes de escuelas más pequeñas describen un ambiente disciplinario mejor en sus clases de Ciencia y tienen menos probabilidades que los estudiantes de escuelas grandes de saltarse días de clase o llegar tarde, incluso teniendo en cuenta el nivel socio-económico del centro y de los estudiantes.

³³⁶ HOXBY, C. M. "The effects of class size on student achievement: New evidence from population variation". *Quarterly Journal of Economics*. (2000), núm. 115, pp. 1239-1285.

³³⁷ LEUVEN, E.; OOSTERBEEK, H. y RØNNING, M. "Quasi-experimental Estimates of the Effect of Class Size on Achievement in Norway". *Scandinavian Journal of Economics*. (2008), núm.110, pp. 663-693.

³³⁸ ANGHEL, B. y CABRALES, A. *The Determinants of Success in Primary Education in Spain*. Documento de Trabajo 2010-20. Madrid: FEDEA, 2010.

³³⁹ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>> [consulta: 7 marzo 2016]

³⁴⁰ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

De media en los países de la OCDE, los estudiantes de clases más pequeñas afirman con mayor frecuencia que sus profesores adaptan las clases a sus necesidades, conocimientos y nivel de comprensión.

El informe Panorama de la educación 2016³⁴¹ señala que el tamaño de la clase -que es un tema de actualidad en la agenda política y educativa para centros, distritos escolares, equipos directivos, responsables de políticas educativas, padres y otras partes interesadas- es un factor que puede influir en la elección de los padres de un centro educativo u otro. Y que ello es debido, a que existe una percepción generalizada de que las clases más pequeñas permiten al profesor dedicar más tiempo a cada alumno y menos tiempo a la gestión general del aula, proporcionando una mejor enseñanza adaptada a las necesidades individuales de cada alumno y garantizando un mejor rendimiento.

El tamaño de la clase, así entendido, podría verse como un indicador de calidad del sistema educativo. Sin embargo, la evidencia del estudio internacional de la OCDE sobre docencia y aprendizaje (TALIS) ha demostrado que, independientemente del tamaño de la clase, la falta de profesores cualificados es también una seria preocupación en muchos países; y que en aquellos países en los que el tamaño de la clase es inferior a la media, un porcentaje significativo de profesores trabajaban en centros educativos cuyo director informó de que la falta de profesores cualificados dificultaba la enseñanza. Por lo tanto, la reducción del tamaño de la clase no es, por sí sola, una garantía suficiente para mejorar la calidad de los sistemas educativos.

Ahora bien, reducir el tamaño de las clases para aumentar el rendimiento del alumnado es un enfoque que ha sido probado, debatido y analizado durante varias décadas. El tamaño de la clase puede afectar a la cantidad de tiempo y atención que un profesor puede dar a los estudiantes de forma individualizada, y también puede influir en las dinámicas sociales entre los estudiantes. Sin embargo, los resultados de PISA sugieren que los sistemas que priorizan la calidad del profesorado sobre las clases más pequeñas tienden a obtener mejores resultados. Conclusión ésta que confirman otras investigaciones, que muestran que la mejora de la calidad del profesorado es una medida más eficaz para mejorar el rendimiento de los estudiantes. Los ejemplos de Japón y Corea del sur son convincentes, dado que los sistemas escolares de estos dos países, que muestran niveles relativamente

³⁴¹ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/panorama2016okkk.pdf?documentId=0901e72b82236f2b>> [consulta: 13 enero 2017]

elevados de gasto en centros educativos, tienden a dar prioridad a los salarios de los docentes sobre el tamaño de las clases, y ambos países obtienen un rendimiento de sus estudiantes en PISA más alto que el promedio.

Añade el informe de la OCDE 2016 que, en Educación Primaria, el número de alumnos por clase en las instituciones públicas españolas está en torno a los promedios de la OCDE y la UE22, así pues, el tamaño de la clase (número medio de alumnos por clase) es de 21 alumnos en Educación Primaria en España, siendo el mismo número en la OCDE y de 20 en la UE22. En la primera etapa de Educación Secundaria es superior al promedio de la OCDE y de la UE22, en la que el número de alumnos por clase se incrementa hasta los 25 alumnos en España, siendo de 23 y 21 alumnos por clase en la OCDE y en la UE22, respectivamente.

En los países analizados, existen grandes diferencias en el número medio de alumnos por clase en ambas etapas educativas. En Educación Primaria, los que tienen un número medio de alumnos más bajo son Suecia, Finlandia, México e Italia, con 18, 19, 19 y 20 alumnos, respectivamente. Y entre los que tienen un número medio más elevado se encuentran Chile, Japón y Reino Unido, con 29, 27 y 26 alumnos, respectivamente. En la primera etapa de Educación Secundaria, los países con un menor número medio de alumnos por clase son Finlandia y Reino Unido, con 20 alumnos; y los que tienen un número más elevado son Japón y Chile, con 32 y 30 alumnos, respectivamente.

Ratio alumnos/profesor

PISA 2012³⁴² sitúa el factor ratio alumnos/profesor como una de las fortalezas del sistema educativo español, en el que dicha ratio ha disminuido en los últimos años y se encuentra por debajo de la OCDE.

El informe Panorama de la educación 2013³⁴³, precisa que, en España, la ratio de alumnos por profesor es más baja en todos los niveles educativos en comparación con la media de la OCDE y de la Unión Europea (UE21).

España registra una ratio en Educación Infantil de 12,8, mientras que la OCDE y UE21 presentan unas ratios de 14,4 y 13,1 respectivamente. En Educación Primaria, la ratio de España es de 13,2 mientras que la de la OCDE y UE21 es 15,4 y 14,1

³⁴² PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/PISA-2012.html> [consulta: 8 junio 2016]

³⁴³ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe_espagnol.pdf?documentId=0901e72b816996b6> [consulta: 15 noviembre 2016]

respectivamente. En relación a la primera etapa de Educación Secundaria, España registra una ratio de 10,3 frente a la ratio de la OCDE de 13,3 y de la UE21 de 11,2. En la segunda etapa de Educación Secundaria, la ratio que presenta España es de 9,8 y la OCDE y UE21 tienen unas ratios de 13,9 y 12,7 respectivamente. Por último, en cuanto a la Educación Terciaria tipo A (Universitaria), España presenta una ratio de 12,00, la OCDE de 15,7 y la UE21 de 15,6.

Destacan Noruega, Suecia, Italia y Portugal con las ratios más bajas en Educación Infantil, Primaria y Secundaria; mientras que las ratios más elevadas se registran en Francia, Brasil, Chile y México. En los niveles de Educación Terciaria, los países con mayor ratio alumnos/profesor son Italia, Reino Unido y Francia; y las ratios más bajas se presentan en Noruega, Alemania y Suecia.

En relación a la ratio alumnos-profesor de media en instituciones públicas en Educación Secundaria (primera y segunda etapa), Portugal y España son los dos países con ratios más bajas, 7,8 y 8,9 respectivamente, muy por debajo de la media de la OCDE (13,6) y de la UE21 (11,8).

Señala el estudio, que una menor ratio alumnos/profesor se ha considerado en general beneficioso, al permitir a los profesores centrarse más en las necesidades individuales de los alumnos y optimizar el tiempo de la clase; no obstante, resulta controvertida la evidencia empírica en cuanto al rendimiento de los alumnos según este indicador.

De los datos contenidos en el estudio Panorama de la educación 2014³⁴⁴ en relación a la ratio alumnos/profesor se extrae que, en España, aquella ratio sigue permaneciendo por debajo de la media de la OCDE y de la UE21 en todos los niveles educativos. Entre los países comparados, aquellos con menor número de alumnos por profesor son Noruega y Suecia, y por el contrario, las ratios más elevadas se registran en Chile y México.

España registra una ratio en Educación Infantil de 13, mientras que la OCDE y UE21 presentan unas ratios de 14,5 y 13,1 respectivamente. En Educación Primaria, la ratio de España es de 13,4 mientras que la de la OCDE y UE21 es 15,3 y 14,4 respectivamente. En relación a la primera etapa de Educación Secundaria, España registra una ratio de 10,6 frente a la ratio de la OCDE de 13,5 y de la UE21 de 11,4.

³⁴⁴ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>> [consulta: 7 marzo 2016]

En la segunda etapa de Educación Secundaria, la ratio que presenta España es de 9,9 y la OCDE y UE21 tienen unas ratios de 13,8 y 12,8 respectivamente. Por último, en cuanto a la Educación Terciaria tipo A (Universitaria), España presenta una ratio de 12,3, la OCDE de 14,5 y la UE21 de 15,1.

En los niveles de Educación Terciaria, Italia es el país con mayor ratio alumnos/profesor dentro de la comparación, y la ratio más baja se encuentra en Suecia. La ratio media alumnos/profesor en instituciones públicas en Educación Secundaria (primera y segunda etapa) registra niveles más bajos en Portugal, España y Noruega (8,6 - 9,2 - 10, respectivamente); mientras que la media de la OCDE es 13,4 y de la UE21 11,7.

Panorama de la educación 2016³⁴⁵ señala que la ratio alumnos/profesor, en España, sigue por debajo de la media de la OCDE en todos los niveles educativos y es inferior o muy similar a la media de la UE22.

En Educación Primaria, España tiene una ratio de 14 alumnos por profesor, igualando a la media de la UE22, mientras que la media de la OCDE es de 15. En la primera etapa de Educación Secundaria, la ratio en España disminuye, situándose en 12 alumnos por profesor, y sigue siendo inferior a la media de la OCDE (13 alumnos), aunque superior a la media de la UE22 (11 alumnos). En la segunda etapa de Secundaria, la ratio española es de 11 alumnos por profesor y la media de la OCDE y de la UE22 es de 13 en ambos casos. Las diferencias con la OCDE y la UE22 son aún más pronunciadas en los Programas terciarios de Grado, Máster, Doctorado o equivalentes (13 para España frente a 17 de media en la OCDE y en la UE22).

Entre los países comparados, aquellos con menor número de alumnos por profesor son Noruega en todos los niveles educativos, Grecia en los niveles obligatorios (CINE 1 y 2, equivalente a Educación Primaria y primera etapa de Educación Secundaria), Portugal en los niveles de Educación Secundaria (CINE 2 y 3, primera y segunda etapa) y Suecia en los niveles terciarios (CINE 5, 6, 7 y 8). Por el contrario, las ratios más elevadas se registran en Chile y México para los niveles de la CINE 1, 2 y 3; Brasil (CINE 1, 5 y 6, 7 y 8); Grecia (CINE 6, 7 y 8) e Irlanda (CINE 5). CINE 5, 6, 7 y 8, corresponden a Terciaria de ciclo corto, Grado de educación

³⁴⁵ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/panorama2016okkk.pdf?documentId=0901e72b82236f2b>> [consulta: 13 enero 2017]

terciaria o equivalente, Maestría, especialización o equivalente y Doctorado o equivalente, respectivamente.

En algunos países hay diferencias de ratio llamativas entre la primera y segunda etapa de Educación Secundaria. En el caso de Finlandia, en la primera etapa de Secundaria hay cuatro alumnos menos por profesor que en la media de la OCDE; sin embargo, hay tres alumnos más por profesor en la segunda etapa de Secundaria. En Francia, ocurre lo contrario, la ratio es superior a la media en la Secundaria de primera etapa e inferior a la media en la segunda etapa. En España, la ratio de alumnos por profesor es muy similar en toda la Secundaria, 12 en la primera etapa y 11 en la segunda.

Si se compara la ratio alumnos/profesor de toda la Educación Secundaria según la titularidad de las instituciones educativas, se aprecia que en las instituciones públicas, entre los países comparados, Grecia, Portugal, Noruega y España son los que tienen ratios más bajas (8, 10, 10 y 11, respectivamente), mientras que México, Chile, Brasil y Países Bajos presentan las más altas (30, 21, 18 y 17, respectivamente); la media de la OCDE es de 13 y la de la UE22 es de 12. En las instituciones privadas, Grecia, Italia y Portugal muestran las ratios más bajas (7, 8 y 9 alumnos, respectivamente) y entre las más altas destaca Chile con 25 alumnos y Reino Unido, México y Finlandia con 16 alumnos por profesor.

III.2.12. La evaluación, rendición de cuentas y la Inspección educativa

El informe elaborado por Eurydice en el 2008³⁴⁶ señala que, en la mayoría de los países europeos, la ampliación de las tareas y de las responsabilidades encomendadas al docente no avanza al mismo ritmo que la implantación de mecanismos de seguimiento y evaluación de su trabajo, las cuales, además, no han ido seguidas del correspondiente desarrollo de un sistema de incentivos. Sin embargo, si bien no existe una correlación directa, se extrae del estudio que sí puede apreciarse un aumento progresivo del seguimiento realizado sobre el desempeño de la labor educativa de los docentes, llevada a cabo mediante la Inspección externa o la autoevaluación del centro, de forma que se han ido reforzando los mecanismos de evaluación individual.

La labor del profesorado se analiza tanto a nivel individual -como actividad desarrollada por profesionales cualificados-, como a nivel colectivo -los resultados

³⁴⁶ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

obtenidos por los equipos docentes dentro de un centro escolar-. Ello genera una dualidad en los procesos de evaluación, ya que se juzga simultáneamente la labor del profesor como sujeto responsable de un grupo de alumnos y la labor que realiza como miembro de un equipo docente.

La autoevaluación, iniciada a partir de la segunda mitad de la década de los 90, se puede considerar como el primer nivel de evaluación del profesorado y no va acompañada de una evaluación externa. En España, respecto a la evaluación interna, existe un plan de evaluación en los centros docentes para que el profesorado valore la calidad de su trabajo. En Islandia, se aplica desde 1995 ante la ausencia de mecanismos oficiales de evaluación del rendimiento del profesorado y de los propios centros. En Hungría, se puso en marcha tras la desaparición de la Inspección educativa en 1985. En la República Checa, la evaluación interna se ha desarrollado para complementar a la Inspección externa.

En todo caso, en casi todos los países, dichos métodos de evaluación han proliferado al mismo tiempo que se estructuraban más formalmente los criterios de seguimiento o se sometían a revisión por parte de agentes externos los criterios establecidos por los propios centros. También los profesores pueden ser evaluados dentro de los propios centros por sus inmediatos superiores, que es la Dirección en la mayoría de los países.

Concluye el informe, que se tiende a combinar diferentes modalidades de evaluación y que en algunos países se han establecido redes de evaluación tanto interna como externa, individual y colectiva; mientras que en el pasado, la Inspección externa era prácticamente el único medio utilizado para el seguimiento de la actividad docente.

Resalta también el informe la práctica de la Inspección de la labor docente, realizada por cuerpos de Inspección especializados, externos y ajenos a los centros educativos, que suelen pertenecer a la Administración central como sucede en Francia, o a las Administraciones regionales con competencias en materia de educación como es el caso de Alemania, España o Austria; y aprecia una tendencia a incrementar la frecuencia de dichas inspecciones y el número de actuaciones.

En muchos países, como la República Checa, España, Austria o el Reino Unido, las inspecciones externas, basadas cada vez más en indicadores normalizados, también incluyen la valoración de resultados de la actividad docente. En Estonia, Suecia, Reino Unido (Escocia) y Liechtenstein, tanto si forman parte de procesos de evaluación externa o interna, los resultados obtenidos por los alumnos en pruebas estandarizadas a nivel nacional se convierten paulatinamente en indicadores de

referencia del rendimiento de los centros educativos. Aun así, señala el informe que, a pesar de que la evaluación por resultados tiende a completar el seguimiento de los procesos educativos y a controlar el cumplimiento de los estándares establecidos a nivel local o nacional, no parece tan evidente su aplicación para el control de la actividad del profesorado, tanto individual como colectivamente.

Los resultados del estudio PISA 2009³⁴⁷ ponen de manifiesto que, en los países en los que se aplican las pruebas externas estandarizadas, el rendimiento del alumnado es mayor, incluso descontando el efecto de otros factores que pueden condicionar dicho rendimiento. Concretamente, señala el estudio, que en los países cuyos sistemas de evaluación incluyen exámenes externos estandarizados, la puntuación en Lectura es 16 puntos superior de media que en los que no se aplican pruebas de estas características.

TALIS 2009³⁴⁸ ha permitido comprobar que el profesorado responde positivamente a la evaluación y valoración de su trabajo y a que se le devuelva la información resultante de esta evaluación para mejorarlo. Salvo en Italia, España, Portugal e Irlanda, más del 80% de los profesores informan que ellos y sus escuelas son evaluados y reciben la información oportuna, lo que contribuye a mejorar su labor y la introducción de cambios en aspectos específicos de sus métodos de enseñanza. En España y en Italia, casi la mitad de los profesores no son evaluados.

Entre los criterios adoptados para la evaluación del profesorado, se asigna mayor importancia a las prácticas innovadoras, la formación y el desarrollo profesional de los profesores y los resultados de los alumnos. En España, el criterio más destacado es este último.

Señala, el informe, la escasa influencia del resultado de las evaluaciones y la información que recibe el profesorado en el énfasis y el esfuerzo que los propios profesores dedican a la mejora de los resultados de sus alumnos.

El informe TALIS 2009 establece, en sus conclusiones, que la evaluación del profesorado es fundamental para garantizar un trabajo efectivo, gratificar el esfuerzo, la dedicación y sus buenos resultados y corregir los errores o incumplimientos que puedan producirse. Los profesores valoran positivamente la evaluación de su

³⁴⁷ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

³⁴⁸ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talıs2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

trabajo; y cuando reciben información sobre el resultado de la evaluación y reconocimiento, confían más en sus habilidades y capacidades para afrontar los desafíos de la enseñanza y tienen un mayor sentimiento de auto-eficacia.

Según dicho informe, los directores manifiestan que tan importante como la evaluación del profesorado es la evaluación externa de los centros, afirmando la mayoría que esta evaluación ayuda a mejorar la enseñanza y el propio centro. En este caso, el porcentaje de profesores españoles cuyos centros no fueron evaluados es menor y se aproxima a la media TALIS. Además, el informe TALIS 2009 confirma que una cultura desarrollada de evaluación de los centros fortalece la evaluación del profesorado.

PISA 2012³⁴⁹ concluye, que la proporción de centros escolares en España que utiliza las evaluaciones de los alumnos para comparar su rendimiento con referencias regionales o nacionales ha aumentado. En 2003, el 18% de los alumnos asistían a centros cuyos directores declaraban que el rendimiento del centro era comparado con referencias regionales o nacionales; en 2012, los alumnos que asisten a centros en los que se da esta característica se eleva a 44%. Sin embargo, este porcentaje está todavía por debajo de la media de la OCDE, que es del 62%.

El informe PISA señala como debilidad del sistema educativo español las evaluaciones externas y estandarizadas, las cuales son relativamente poco comunes en España. Y observa una clara tendencia hacia el uso de los resultados académicos para comparar los centros educativos con la media nacional OCDE, y que en la OCDE se llevan a cabo más prácticas de monitorización de la actividad docente que en España. Concluye el informe, que la autonomía de los centros en la gestión de recursos en combinación con los mecanismos de rendición de cuentas aumenta el rendimiento educativo. También señala el informe que, en España, el porcentaje de alumnos en centros escolares que hacen públicos los datos sobre los resultados de los alumnos está muy por debajo de la media de la OCDE, situándose en un 13% frente al 45% en los países de la OCDE.

El informe Panorama de la educación 2012³⁵⁰ resalta que las pruebas y las evaluaciones nacionales han ido adquiriendo una gran importancia, no solo como

³⁴⁹ PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

³⁵⁰ OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

medidas de control del rendimiento del alumnado y de la certificación académica, sino también como instrumentos de rendición de cuentas y de medición y monitorización de la calidad del sistema educativo. Y señala que la OCDE ha incluido, en el informe *Education at a Glance 2012*, un apartado específico que ofrece una revisión de los sistemas de examen y evaluación estandarizadas, como factores importantes para entender las diferencias entre los sistemas educativos de los países y explicar la variación en el rendimiento del alumnado.

Los exámenes nacionales o autonómicos son pruebas estandarizadas que determinan si el alumno puede promocionar a un nivel educativo superior u obtener un título oficialmente reconocido, por lo tanto, estas pruebas tienen consecuencias formales para los estudiantes. En Francia, Italia, Portugal, Alemania, Países Bajos y Noruega el 100% del alumnado está sometido a exámenes nacionales en Educación Secundaria. En Reino Unido y Finlandia los exámenes obligatorios y estandarizados se aplican únicamente en la segunda etapa de Educación Secundaria. En España, Grecia, Suecia, Brasil, Chile, México y Japón no existen pruebas nacionales o autonómicas obligatorias en ninguna de las etapas educativas. Señala el informe que, en España, sí existen a nivel autonómico pruebas de acceso estandarizadas a algunos programas de Formación Profesional, a las que se somete al alumnado mayor de 17 años que no posee el título de Graduado en Educación Secundaria (menos del 10% de alumnos).

Los fines que persiguen los exámenes nacionales estandarizados son diversos. En los diez países analizados, EE.UU., Francia, Italia, Portugal, Alemania, Países Bajos, Irlanda, Noruega, Reino Unido (Inglaterra) y Finlandia, es imprescindible superar el examen en la segunda etapa de Educación Secundaria para obtener el título o certificado de graduación; en nueve de ellos, estas pruebas determinan si el alumno puede acceder a la Educación Terciaria en general; en ocho de los países, determinan el acceso a las instituciones selectivas de esta etapa; en siete países, los resultados de las pruebas permiten seleccionar determinados programas de Educación Terciaria; y en cinco de ellos, promocionar a un nivel superior; en cuatro países, los exámenes son determinantes a la hora de obtener una beca o financiación específica; en tres países, la selección de un determinado programa de Educación Secundaria superior se basa en los resultados de las pruebas; y en ninguno de los diez países analizados los resultados de las pruebas suponen el motivo de la expulsión de los estudiantes del centro escolar.

En los diez países en los que se aplican los exámenes nacionales, los resultados de los mismos se comunican a la Comunidad externa a las propias Autoridades

educativas (se hacen llegar a determinados colectivos sin que ellos lo soliciten expresamente); en todos los países, los resultados se comparten con los alumnos; en siete de ellos, se comparten también con las familias; en nueve países, los administradores de los centros educativos son informados de los resultados obtenidos; en ocho países, además los recibe el profesorado; en cuatro países, se informa a los medios de comunicación.

En la mayoría de los países de la OCDE existen exámenes de acceso a Educación Terciaria. Sin embargo, pocos alumnos se someten a ellos ya que, en primera instancia, el acceso a los estudios superiores se regula por los exámenes nacionales que tienen lugar en Educación Secundaria. En Grecia, Suecia, Brasil, Chile, México y Japón los exámenes de acceso se aplican en todos los campos de la Educación Terciaria. En Estados Unidos, Italia, Finlandia y España se aplican en la mayoría de los campos de la Educación Terciaria. En Alemania, Francia, Irlanda, Noruega e Inglaterra solo algunos estudios terciarios requieren haber superado las pruebas de acceso. En los Países Bajos y Portugal no se aplican exámenes de acceso específicos. En algunos países, como España o Suecia, las pruebas son estandarizadas; mientras que en muchos países, los exámenes de acceso son gestionados individualmente por las instituciones o por consorcios de instituciones de Educación Terciaria, de modo que no son comparables entre sí.

En diez de los quince países que tienen pruebas de acceso, la superación de las mismas es la única vía de acceder a determinados campos de estudio; en tres de ellos, para acceder a la Educación Terciaria en general; en catorce países, estos exámenes determinan el acceso a algunos programas, facultades o disciplinas; en nueve de ellos, a instituciones selectivas; y en cuatro países las pruebas sirven para conceder becas o financiación.

En la mayoría de los países, los resultados de las pruebas se hacen llegar a colectivos no vinculados a las Autoridades que las gestionan, principalmente al alumnado. Y el acceso a los resultados de las pruebas de incorporación a Educación Terciaria es más limitado, pues, solo en tres países se informa a las familias y al profesorado; en siete, se informa a los centros educativos; y en cuatro de los países, los resultados se comunican a los medios de comunicación. En España, se hace llegar la información de los resultados de las pruebas de acceso a los cinco colectivos mencionados.

TALIS 2013³⁵¹ señala, que la evaluación formal del trabajo del profesorado y la comunicación de los resultados de dicha evaluación son elementos importantes de su desarrollo profesional, ya que proporcionan una valiosa información acerca de las prácticas de enseñanza de los profesores y de este modo contribuyen a su innovación y a la mejora continua.

Resalta el estudio que, en España, el uso de estos mecanismos es escaso en comparación con el resto de los países de la OCDE, donde los directores declaran que el 36% de los profesores no ha sido evaluado nunca y el 32% de los docentes nunca ha recibido información sobre los resultados de la evaluación. En cambio, en el 91% de los centros del conjunto de la OCDE la evaluación del profesorado se realiza habitualmente, mientras que en España este porcentaje es significativamente inferior (64%). Es decir, en España, el uso de la evaluación del profesorado es escaso, pues una tercera parte de los profesores nunca han sido evaluados.

Por otro lado, existen evidencias de que la observación directa en el aula, la retroalimentación y la toma de decisiones basada en datos contribuyen a la mejora del proceso de enseñanza. En el conjunto de los países de la OCDE, la observación directa junto con el análisis del rendimiento educativo del alumnado, es uno de los principales métodos de evaluación del profesorado. No obstante, a pesar de ello, en España su uso es más limitado, dado que sólo el 59% de los profesores manifiesta haber participado en este tipo de evaluación.

Los datos del estudio ponen de manifiesto que los profesores consideran que la retroalimentación repercute positivamente en su trabajo. En España, el 45% de los profesores reconoce que la información sobre los resultados de la evaluación de su trabajo les ayuda a mejorar el proceso de enseñanza y las prácticas de organización del aula y, que además, les permite mejorar los métodos de trabajo con los alumnos con necesidades educativas especiales. Y más de la mitad de los profesores afirma que la retroalimentación repercute positivamente en su confianza, motivación y satisfacción con su trabajo. Y tanto en España como en la mayoría de los países de la OCDE, pocas veces la evaluación contribuye a la mejora salarial o a la promoción profesional.

³⁵¹ TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe internacional. Educaine (boletín de educación), núm. 34. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

PISA 2015³⁵² muestra que en los países y economías que participan en PISA se usan ampliamente pruebas de evaluación estandarizadas. Cerca de cinco de cada seis sistemas educativos, se evalúa al menos a la mitad de los estudiantes una vez al año o más con pruebas estandarizadas obligatorias; y en aproximadamente tres de cada cuatro países, se evalúa al menos a la mitad de los estudiantes una vez al año o más con pruebas estandarizadas no obligatorias.

El informe elaborado por Eurydice en 2016³⁵³ resalta la escasez de datos sobre la evaluación de los resultados de aprendizaje, a pesar de la importancia de la evaluación para una implementación satisfactoria y significativa de la educación para el emprendimiento a nivel curricular.

En el estudio, se ha preguntado a los países si los resultados de aprendizaje identificados en relación con las destrezas de emprendimiento están siendo objeto de evaluación y, en caso afirmativo, cómo se está realizando ésta; y se comprueba que la evaluación de las destrezas transversales se encuentra todavía en sus primeras etapas de desarrollo en Europa. Además, la evaluación es esencial para que esta competencia clave sea reconocida como una experiencia de aprendizaje; y al tratarse de una competencia con múltiples vertientes, exige no solo una enseñanza innovadora sino también nuevos métodos de evaluación.

Del citado estudio se extrae que en una docena de sistemas educativos, aunque existen normas generales en materia de evaluación, la autonomía del profesorado y de los centros permite que los procesos de toma de decisiones y las prácticas reales varíen sobre el terreno. Solamente hay unos pocos ejemplos de recomendaciones u orientaciones más específicas aplicables a la evaluación del aprendizaje del emprendimiento, como es el caso de España.

En España, a nivel central, la Orden ECD/65/2015, de 21 de enero³⁵⁴, aconseja el uso de portfolios

(...) puesto que ofrecen información integral sobre el aprendizaje del alumno, contribuyen a la evaluación permanente y permiten compartir resultados de aprendizaje relevantes. El

³⁵² PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

³⁵³ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniie/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

³⁵⁴ Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. (BOE, núm. 25, 29-01-2015, pp. 6986-7003).

portfolio es una herramienta motivadora para los estudiantes, puesto que fomenta su autonomía y desarrolla su pensamiento crítico.

En Cantabria, el currículo de la asignatura optativa *Cultura Emprendedora* (4º curso de Educación Secundaria inferior) propone la

diversificación de las situaciones e instrumentos de evaluación y potenciación del carácter formativo de la misma, considerando, entre otros: la observación del alumnado, tanto en el trabajo individual como en el grupal; la valoración de la colaboración entre el alumnado y de la participación en las actividades y las pruebas orales y escritas, que deberán garantizar la valoración de aspectos no sólo conceptuales, sino también relacionados con los valores, actitudes y procedimientos.

En otros países, aunque no existe una referencia directa al aprendizaje del emprendimiento, se recomiendan métodos de evaluación más innovadores, además de los tradicionales. Así, en las tres Comunidades de Bélgica, Austria, Portugal, Rumanía, Reino Unido y Turquía, utilizan ya la evaluación mediante portfolios electrónicos en los centros educativos, mientras que otros están probando actualmente la experiencia (Bulgaria, Francia, Grecia e Irlanda).³⁵⁵

Las orientaciones normativas europeas han subrayado la importancia de evaluar el progreso de la estrategia e identificar indicadores nacionales de la educación para el emprendimiento³⁵⁶. Señala el informe, que un reciente grupo europeo de expertos en indicadores de la educación para el emprendimiento ha formulado una serie de recomendaciones para su seguimiento a nivel nacional; y a menos que las estrategias, una vez elaboradas, se sometan a un seguimiento regular o se evalúen, no existirá la posibilidad de valorar o aprender del progreso realizado, fundamentar el diseño de políticas o describir los logros y éxitos alcanzados.

Los enfoques utilizados para realizar el seguimiento varían significativamente de un país a otro de la UE. En Grecia, Hungría, Rumanía, Suecia y Turquía no existen planes de seguimiento; mientras que en la Comunidad flamenca de Bélgica, la República Checa y Bosnia Herzegovina, el marco de seguimiento todavía está por determinar. Cuatro países, Letonia, Eslovenia, Finlandia y Noruega, indican que tienen previsto implantar informes de evaluación provisionales o posteriores a la implementación de la estrategia; mientras que en Serbia, la responsabilidad de

³⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION, 2012b. *Assessment of Key Competences in initial education and training. Policy Guidance.* <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0371:FIN:EN:PDF>>

³⁵⁶ EUROPEAN COMMISSION, 2014a. *Expert Group on Indicators on Entrepreneurial Learning and Competence: Final Report.* <http://ec.europa.eu/education/library/reports/2014/entrepreneurial-expertreport_en.pdf>

realizar un seguimiento de las acciones correspondientes recae sobre diferentes Ministerios, dependiendo de su esfera de actuación, sin que exista un seguimiento de la estrategia a nivel central.

Según el citado estudio, un número significativo de países/regiones implican en el proceso de seguimiento a un panel interministerial o de interesados, como medio para conseguir que los socios apoyen y dirijan la implementación y recojan o estudien información, contribuyendo a un informe anual sobre el progreso de la estrategia en el marco de la educación para el emprendimiento. Estos países/regiones son Estonia (grupo de reflexión nacional en el que participan diversos expertos), España (Comité de Seguimiento Interministerial), Austria (*Taskforce LLL:2020*), Polonia (Equipo Interministerial para el Aprendizaje Permanente), Eslovaquia, el Reino Unido (Gales) (Panel del Plan de Acción para el Emprendimiento, con la participación de emprendedores), Bosnia Herzegovina (hay un panel de colaboración ya previsto pero todavía por implementar), Montenegro (colaboración nacional de Ministerios, organismos públicos e interesados) y la antigua República Yugoslava de Macedonia (Comité de dirección nacional en el que participan Ministerios, organismos públicos e interesados).

En España, la propia estrategia de la educación para el emprendimiento, que está dirigida por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y es producto de la colaboración de un amplio abanico de Ministerios y del diálogo con los interlocutores sociales, incluye un marco de seguimiento con indicadores de la actividad emprendedora entre los jóvenes. Y los resultados del aprendizaje están contemplados por la citada Orden EDC 65/2015, que establece que deben especificarse aquellos relacionados con el emprendimiento para cada competencia clave, una de las cuales es el sentido de la iniciativa y el espíritu emprendedor.

Se observa, asimismo, que todos los países que cuentan con un panel encargado de la estrategia, han mencionado explícitamente la existencia de informes anuales de evaluación de la misma. Otros países también recurren al uso de un informe anual, como las Comunidades francófona y germanófona de Bélgica, Bulgaria y el Reino Unido (Irlanda del Norte) que ha publicado un primer informe de progreso semestral para demostrar el estado de las acciones realizadas.

Algunos países añaden el uso de datos cualitativos y/o cuantitativos al proceso de seguimiento, analizan el progreso de las acciones y llevan a cabo encuestas a fin de obtener un conocimiento adicional, midiendo el progreso frente a indicadores basados en datos estadísticos o fijando objetivos que han de alcanzarse. Ello se da

en Francia y las Comunidades germanófonas de Bélgica, en España (incluye objetivos basados en el empleo y en la actividad emprendedora de los jóvenes), en Polonia y en el Reino Unido (Escocia).

Algunas estrategias ofrecen una cantidad significativa de detalles acerca del proceso de seguimiento y de los indicadores empleados. Entre los países/regiones con estrategias específicas, el que más información ofrece es el Reino Unido (Gales), Dinamarca y Austria.

En suma, solamente en torno a 15 países/regiones contemplan una amplia gama de resultados de aprendizaje relacionados con el emprendimiento, en relación con materias obligatorias y/o áreas transversales y al menos para un nivel educativo. Y solo unos pocos países/regiones presentan un enfoque más estructurado, en lo que se refiere a la progresión y amplitud de los resultados de aprendizaje correspondientes a la educación para el emprendimiento [Estonia, España, Reino Unido (Escocia) y Noruega]. Asimismo, algunos países están desarrollando ya un planteamiento más integral y estratégico, especialmente, a través de la elaboración de un marco de referencia de competencias, como es el caso de la Comunidad flamenca de Bélgica, Dinamarca, Austria y el Reino Unido (Gales).

Sin embargo, no existe todavía una evaluación específica de los resultados de aprendizaje en educación para el emprendimiento. En el mejor de los casos, los resultados de aprendizaje se evalúan en relación con materias específicas que incluyen el emprendimiento. Esta es una limitación considerable para la enseñanza y el aprendizaje eficaz, puesto que tanto profesores como alumnos tienden a centrarse más en aspectos del currículo que son objeto de evaluación.

IV. ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS A PARTIR DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

En casi todas las sociedades, la agenda de la educación está orientada por motivaciones de ideología política, saberes convencionales, folclore e ilusiones (wishful thinking), en tanto que se esfuerza por abordar las necesidades e intereses de la economía, la empresa, los trabajadores, la ley y el orden, la sociedad civil, las elecciones familiares, así como, de forma menos retórica, los niños, los jóvenes y los adultos que componen la comunidad educativa (...). Buena parte de este impulso representa el triunfo del deseo sobre la razón, del sentimiento sobre la demostración de efectividad, de la intuición sobre la evidencia (Davies, *What is Evidence-Based Education?*, junio 1999).³⁵⁷

Corren buenos tiempos para las reformas educativas basadas en la evidencia. Gracias sobre todo a la iniciativa *Investing in Innovation* y al *Institute of Education Sciences*, está creciendo el número de programas que se han probado efectivos en todas las materias y cursos. (...) [Esto] abre nuevas oportunidades para la política y la práctica en educación. El programa de ayudas *School Improvement Grants* ofrece opciones a aquellas escuelas que deciden adoptar modelos contrastados de reforma comprensiva. Otras áreas de la política educativa comenzarán pronto a fomentar o a incentivar el uso de programas basados en evidencia robusta (Slavin, *Are Proven Educational Innovations Ready for Prime Time?*, octubre 2014).³⁵⁸

En la primera cita, Philip Davies se refiere a la situación global de la educación en los países desarrollados (incluidos los Estados Unidos); en el segundo fragmento, Robert E. Slavin pone el foco sobre los Estados Unidos. Entre las palabras de uno y otro distan quince años, en cambio, el panorama actual de la política educativa en España, incluso en Catalunya, y en otros países de nuestro entorno queda mejor descrito en las palabras de Davies que en las de Slavin.

Y ello, por cuanto las decisiones sobre las políticas educativas -su lanzamiento, su mantenimiento, su reforma, su supresión- raramente se basan en evidencias empíricas sólidas sobre su efectividad, de hecho, no es infrecuente que detrás de estas decisiones no exista evidencia empírica de ningún tipo. El planteamiento del debate público o el abordaje de las reformas en cuestión no han tenido demasiado en cuenta la evidencia empírica acumulada sobre la efectividad de las distintas opciones. Lo mismo ocurre cuando lo que hay en juego son programas, actuaciones o prácticas educativas de carácter más micro, como las decisiones pedagógicas,

³⁵⁷ DAVIES, P. "What is evidence-based education?" *British Journal of Educational Studies*. Vol. 47 (1999), núm. 2, pp. 108-121. <http://www.jstor.org/stable/3122195?seq=1#page_scan_tab_contents>

³⁵⁸ SLAVIN, R. E. *Are Proven Educational Innovations Ready for Prime Time?* [en línea]. The Huffington Post, 2014. <http://www.huffingtonpost.com/robert-e-slavin/are-proven-educational-in_b_6074382.html>

curriculares, de organización de los centros, etc., en que los debates y las decisiones prácticas que se han formulado en torno a estas cuestiones, raras veces han sido respaldados por ejercicios serios de recogida y análisis de evidencias, ejercicios susceptibles de informar de la capacidad de impacto de unas y otras actuaciones.³⁵⁹

Eurydice publicó en 2017 el estudio *Mecanismos de apoyo a la toma de decisiones políticas basadas en evidencias en educación*³⁶⁰, en relación a la toma de decisiones políticas basadas en evidencias y sobre las instituciones y prácticas proveedoras de evidencias. Este estudio analiza el proceso en sí de toma de decisiones, desde su estado inicial hasta la implementación de la decisión tomada por las Autoridades educativas, presenta información detallada de cada uno de los países, e incluye las reformas educativas que están en marcha. También se indica qué tipo de instituciones se implican y qué prácticas son utilizadas en el diseño de políticas basadas en evidencias en educación. Uno de los grandes retos es asegurar que dichas evidencias y el análisis de las mismas sean pertinentes y adecuados a la política concreta que quiera desarrollarse.

Según la citada publicación, el factor clave en la promoción de la mejora continua en los estándares y sistemas de educación en Europa ha sido establecer una base de evidencia sólida para la formulación de políticas educativas. Y señala, que la primera fase de implementación de sistemas de monitorización fue el *Open Method of Coordination (OMC)*, que ayudó a los países a identificar las mejores prácticas en las diferentes áreas políticas. Grupos de trabajo en materia educativa se formaron en 2001, como parte de la OMC y han ido generando diferentes estrategias educativas implementadas desde el 2001, incluyendo la actual *Education and Training (ET) 2020*. Estos grupos de trabajo cubren desde la Educación Primaria hasta la Educación Superior, y su tarea principal es asistir a los Estados miembros en el desarrollo de las sucesivas políticas a través del aprendizaje mutuo y de la identificación de las mejores prácticas, así como llegar a entender que es lo que funciona en la educación.

³⁵⁹ ALEGRE CANOSA, M. A. y ESCARDÍBUL, J. O. *¿Qué funciona en educación? Evidencias para la mejora educativa. Qué funciona en educación: la pregunta necesaria* [en línea]. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, Ivalua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques), 2015. <http://www.ivalua.cat/documents/1/15_10_2015_15_41_10_Qu_e_funciona_castella.pdf>

[consulta: 3 marzo 2016] ISBN 978-84-944534-0-3

³⁶⁰ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *Support Mechanisms for Evidence-based Policy-Making in Education* [en línea]. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/t/f4/206_EN_Evidence_based_policy_making.pdf> [consulta: 9 marzo 2017] ISBN 978-92-9492-429-2

Señala el citado informe, que los primeros pasos en la monitorización de las prácticas más efectivas en educación entre los Estados miembros de la UE (por ejemplo, cómo prevenir que los estudiantes dejen la educación tempranamente) se dieron en la Estrategia de Lisboa del 2000 (*Lisbon Strategy in 2000, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*). Desde el 2001 la Comisión Europea ha contribuido al establecimiento de una base de evidencia, publicando análisis estadísticos tanto de los retos planteados en los sistemas educativos como de los progresos, para combatir las dificultades que presentan los sistemas educativos. Además, *Education and Training Monitor* ha ido catalogando el desarrollo de los sistemas educativos desde el 2012 y mostrando los progresos comparados con los objetivos fijados a nivel europeo, y ello en aras a estimular la elaboración de políticas basadas en la evidencia.

Por otra parte, indica el estudio, que las Comunicaciones de la Comisión Europea y las Conclusiones del Concilio construyen una base de evidencia sólida que ayuda a tomar decisiones, por ejemplo, en el 2006, propusieron que las políticas efectivas a largo plazo debían estar basadas en evidencias sólidas.³⁶¹

Indica la publicación, que para que los Estados miembros puedan entender y monitorizar lo que está pasando en sus sistemas necesitan canales de producción y acceso a la investigación, una infraestructura estadística capaz de recolectar los datos necesarios y mecanismos que analicen los progresos a medida que las políticas se implementan.

En el 2007, la Comisión Europea estableció cómo realizar políticas basadas en la evidencia y urgía a los Estados miembros y a las instituciones europeas a usar prácticas y políticas educativas basadas en la evidencia, incluyendo instrumentos sólidos de evaluación para identificar e implementar las reformas y las prácticas más efectivas. Y esta invitación a la elaboración de políticas basadas en la evidencia a nivel europeo fue también incluida en las Conclusiones del Concilio del 2009, en el marco de la cooperación estratégica europea 2010-2020³⁶². Y ello continua en *Joint*

³⁶¹ "effective long-term policies must be based on solid evidence. For Member States to fully understand and monitor what is happening in their systems, they need channels for producing and accessing relevant research, a statistical infrastructure capable of collecting the necessary data, and mechanisms to assess progress as policies are implemented."

³⁶² Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020'), OJ C 119, 28.05.2009, p. 2. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:en:PDF>> "European cooperation in education and training for the period up to 2020 should be established in the context of a strategic framework spanning education and training systems as a whole in a lifelong learning perspective. (...) The periodic monitoring of progress towards a set objective provides an essential contribution towards evidence-based policy-making".

Report de 2015³⁶³, que establece que la monitorización de los análisis sólidos de evidencias y progresos son esenciales para la efectividad del marco ET 2020; fortaleciendo la construcción de evidencias y el carácter operacional de los grupos de trabajo y de las plataformas, para el intercambio entre diferentes actores claves como el *Education, Training Youth Forum* (ETY).

Además de las instituciones de la Unión Europea, otras instituciones como la OCDE o la IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) han desarrollado sistemas de investigación como PISA y PIAAC para medir logros en áreas básicas y el PIRLS y el TIMSS (ambos de las IEA) que contribuyen a monitorizar los progresos fijados en las Conclusiones del Concilio. Estos informes ponen de manifiesto las fortalezas y las debilidades de cada una de los diferentes sistemas educativos.

Señala el estudio, que algunos Estados miembros han sido activos en la organización de eventos, a nivel europeo, en relación a la elaboración de políticas basadas en la evidencia. Y destaca el caso del taller *Cost Benefit and Cost Effectiveness Analysis in the Field of Education Policy*, organizado en Estocolmo en noviembre de 2013, como un evento conjunto entre la Comisión Europea, la presidencia Lituana, el Ministerio sueco de Hacienda y el Ministerio sueco de Educación y Desarrollo. En abril de 2016, la presidencia holandesa junto con la Comisión Europea organizó una conferencia en la Haya, con el propósito de discutir caminos hacia la mejora en el establecimiento de políticas basadas en evidencias y datos.

Davis³⁶⁴, en 1999, definió la toma de decisiones basada en las evidencias como el mecanismo que permite a la gente documentarse para realizar políticas, programas y proyectos utilizando las mejores evidencias disponibles para el desarrollo y la implementación de las políticas.

La Comisión Europea, en el 2007, sugirió que para que la educación logre su potencial, sería de ayuda para el sector educativo aprender de otros ámbitos

³⁶³ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Draft 2015 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the Strategic framework for European cooperation in education and training (ET2020): New priorities for European cooperation in education and training, COM (2015) 408 final. Brussels, 26.08.2015.*

<http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/documents/et-2020-draft-joint-report-408-2015_en.pdf>

³⁶⁴ DAVIES, P. "What is evidence-based education?" *British Journal of Educational Studies*. Vol. 47 (1999), núm. 2, pp. 108-121. <http://www.jstor.org/stable/3122195?seq=1#page_scan_tab_contents>

políticos que han utilizado sistemáticamente la investigación y otras evidencias para mejorar sus prácticas.

El informe pone también de manifiesto, que la educación es un campo donde existen fuertes creencias (a priori) ligadas a las identidades y experiencias sobre lo que los sistemas educativos deben hacer y sobre lo que funciona y no funciona, configurando una de las dimensiones del campo educativo que hay que superar.³⁶⁵

Según Niemi (2007)³⁶⁶, el propósito de las prácticas basadas en evidencias o investigación es promover competitividad económica y cohesión social mejorando los recursos, las estructuras y las prácticas educativas. Y para promover estos tres objetivos, señala que se necesita una infraestructura educativa que provea a todos los estudiantes de oportunidades para obtener una educación que aproveche al máximo su propio crecimiento y su crecimiento potencial.

Resalta el estudio, que ello significa que la toma de decisiones en educación debería estratégicamente proponer mejoras en educación y para este propósito se necesitan evidencias e investigación (*European Commission 2007, p. 11*).³⁶⁷

El informe describe los mecanismos y las prácticas que ayudan a la toma de decisiones políticas basadas en evidencias tomando en cuenta los países miembros de la red Eurydice, y examina las instituciones públicas y privadas que pueden proveer evidencias para las decisiones políticas. En 31 sistemas educativos disponen de departamentos de análisis dentro de sus Ministerios de Educación y/u oficinas de estadística de ámbito nacional; y en 24 de ellos existen departamentos específicos en instituciones de Educación Superior dedicadas a proveer datos. Asimismo, distingue, como actores involucrados en la toma de decisiones políticas basadas en la evidencia, a los decisores (políticos, funcionariado), a los investigadores (Universidades, agencias de investigación, asesores) y a otros miembros (profesores, padres, alumnos y Administraciones locales).

Asimismo, resalta la relevancia y la oportunidad y la conveniencia de las evidencias a utilizar en la toma de decisiones, en el sentido de que entre un amplio rango de evidencias disponibles hay que garantizar que las evidencias utilizadas sean las pertinentes e idóneas a las cuestiones a abordar o a la política concreta a desarrollar, es decir, deben tratarse las evidencias más relevantes y fiables usando

³⁶⁵ OECD. *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD, 2016.

³⁶⁶ NIEMI, H. "Equity and good learning outcomes. Reflections on factors influencing societal, cultural and individual levels – The Finnish perspective". *Zeitschrift für Pädagogik*. Vol. 53 (2007), núm. 1, pp. 92-107.

³⁶⁷ EUROPEAN COMMISSION, 2007. Commission staff working document *Towards more knowledge-based policy and practice in education and training*. SEC (2007), 1098.

metodologías adecuadas, en atención al carácter complejo y multidimensional natural del sistema educativo, que lleva a que puedan existir múltiples caminos para una única solución basada en evidencias. Además, hay que tener en cuenta, que los cambios constantes en la sociedad exigen que las políticas tengan que abordar las nuevas y emergentes situaciones (inmigración, radicalización, paro juvenil, etc.), de forma que, a veces, las evidencias para la toma de decisiones no existen todavía cuando son necesarias.

Pierre y Peters (2005)³⁶⁸, apuntan que donde había un Gobierno central ahora hay una gobernanza, que puede definirse como los procesos de formulación de prioridades e implementación de políticas que son gestionadas en redes complejas con muy diferentes actores. Y Mason (2006)³⁶⁹ describe los sistemas educativos como complicados, complejos, constituidos por muchas políticas y prácticas, normas regulatorias y actores individuales cada uno con su propia intencionalidad, lo que puede significar que hay diferentes tipos de soluciones para la toma de decisiones políticas que sean apropiadas para cada sistema político en particular.

En el estudio, los países informaron de una gran variedad de mecanismos de recopilación de evidencias para atender al desarrollo de sus políticas; algunos los establecen en su legislación y son de obligado cumplimiento -articulados en documentos oficiales y/o legislación que describen los procesos a seguir a la hora de obtener datos y evidencias para la toma de decisiones-, mientras que otros países se limitan a hacer recomendaciones.

En algunos países existen determinaciones relativamente estrictas prescritas legalmente, como es el caso de Lituania, donde la ley estipula que los líderes políticos tienen la obligación legal de ser asesorados en las fases de planificación y de implementación de las políticas, y les obliga legalmente a invitar a las partes sociales y a las organizaciones profesionales a participar en el proceso de planificación de las políticas. Hungría, por su parte, obliga a proveer evidencias y análisis de éstas sólo en las primeras etapas de la toma de decisiones políticas.

En otros países, como la República Checa, la ley prescribe la metodología para el análisis de las evidencias que vayan a ser potencialmente incorporadas en la legislación y dicha metodología busca la elaboración de estrategias basadas en

³⁶⁸ PIERRE, J. & PETERS, B. G. *Governing Complex Societies: trajectories and scenarios*. London/New York: Palgrave MacMillan, 2005.

³⁶⁹ MASON, M. "Is Thorough Implementation of Policy Change in Education Actually Possible? What Complexity Theory Tells Us About Initiating And Sustaining Change". *European Journal of Education*. Vol. 51 (2006), núm. 4, p. 437.

datos, lo que requiere la selección de expertos en las fases primarias del proceso. En Irlanda, varias instituciones pueden ser consultadas para proveer evidencias en una cuestión estrategia particular y durante cualquier fase del proceso de toma de decisiones; otras organizaciones no gubernamentales pueden llevar a cabo sus propias actividades de estudio y someter sus resultados al Departamento de Educación para su consideración.

Bulgaria, Dinamarca, Chipre y Noruega no tienen requerimientos a nivel oficial, pero tienen soluciones *ad hoc* para la toma de decisiones basadas en las evidencias. Y a pesar de que los requerimientos oficiales son obligatorios y parecen más sólidos que las soluciones *ad hoc*, se demuestra que el hecho de que el requerimiento sea oficial no implica que necesariamente sea mejor.

En otros países, las evidencias son usadas en todas las fases del proceso. Por ejemplo, en Noruega, los datos se toman en las fases iniciales, pero el análisis de los mismos y el diálogo con instituciones y actores relevantes puede continuar hasta el momento final de las decisiones. En el caso de España, se toman datos a nivel legal, del Ministerio de Educación y de los Sindicatos. Y *ad hoc* se obtienen datos de agencias de investigación, asesores y *think tanks*.

El estudio hace mención al papel de la figura de los mediadores, pues, a parte del uso de la base de conocimiento, es también cuestión importante el cómo y dónde se obtiene ese conocimiento y cómo se transmite a los decisores. Existen mediadores del conocimiento, tanto internos como externos, que se encargan de interpretar las evidencias y mediar entre los suministradores de datos y los decisores.

El uso de mediadores no es muy común en los Estados europeos. Solo la tercera parte de los países han utilizado los mediadores. En algunos países (Bélgica, Francia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Lituania y Eslovenia) hay mediadores del conocimiento en las Administraciones educativas especializadas en interpretar los datos para los tomadores de decisiones. En República Checa, Austria, Reino Unido, Suiza y Noruega hay varios tipos de instituciones y agencias externas que realizan la mediación. En España, Italia, Portugal, entre otros, no hay mediadores.

Aproximadamente, la mitad de los países tienen tres o más sistemas para facilitar el acceso por parte de los decisores a la información facilitada por los investigadores, cuales son, los portales de investigación, las publicaciones especializadas en educación, los informes confeccionados por agencias especiales y los grupos de asesores que informan normalmente a los decisores. En España, solo se usa el primer método.

Resalta también el estudio, que el tipo de sistema político afecta la forma en la que se desarrollan los mecanismos que ayudan a la toma de decisiones en base a las evidencias, generándose diferencias en función de la complejidad del sistema, es decir, si se está ante Gobiernos de un nivel o de multinivel.

El citado informe, Eurydice 2017, analiza el caso de España en relación a los mecanismos de soporte para la toma de decisiones en base a las evidencias y cómo esas políticas han sido tomadas o aplicadas en las últimas y más recientes reformas políticas. Señala que España requiere legalmente la obtención de evidencias y la participación de cuerpos consultivos antes de hacer reformas en algunos temas en particular; pero, en cambio, el uso de evidencias en la toma de decisiones no está requerido legalmente, pero en la práctica los decisores normalmente consultan las evidencias. Y dado que se trata de un país muy descentralizado y las Comunidades Autónomas tienen poder legislativo en materia educativa, los requerimientos formales para la obtención y suministro de evidencias existen tanto a nivel nacional como a nivel regional.

En España, las organizaciones que provén evidencias a través de acuerdos formales son el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (inee), Sindicatos, Patronales, organizaciones internacionales así como cuerpos corporativos específicos. Además, estas organizaciones, los departamentos de instituciones de Educación Superior y los *think tanks* pueden ser involucrados a nivel no oficial a través de procedimientos *ad hoc*.

Indica el informe que, normalmente, en la fase inicial del desarrollo de la propuesta legislativa, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte recoge, analiza y en algunos casos ordena datos y estudios relativos al tema a legislar. Además, dicho Ministerio debe someter todas las proposiciones legislativas (las que tienen que ver con el plan general de educación, con las normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación y con la organización general del sistema educativo) a los asesores del Consejo Escolar estatal. Otros cuerpos consultivos (por ejemplo, el Consejo universitario, el Consejo general de educación vocacional y el Consejo superior de educación artística) reportan en las propuestas legislativas cuando se considera necesario o bajo requerimiento del ministro.

Aún así, advierte el estudio, España no lleva a cabo consultas públicas y no hay agencias de mediación de conocimiento. Además, mientras los investigadores pueden acceder a la información de diversas bases de datos del Ministerio de Educación y de otras instituciones, no existe requerimiento para publicar los

resultados en ningún diario académico en particular ni de confeccionar informes específicos para las necesidades de los decisores.

El *Libro blanco de la profesión docente*³⁷⁰, destinado al profesorado no universitario, fue elaborado en 2015 por un equipo de investigación liderado por José Antonio Marina para el Ministerio de Educación; este libro resume la investigación y hace propuestas para iniciar el debate y ayudar a aquellos que están involucrados en la toma de decisiones sobre la enseñanza, e incluye, entre otros aspectos, una formación inicial y el desarrollo continuado profesional, el acceso al sector de servicios públicos, la provisión de empleos en la enseñanza y/o el reconocimiento y la motivación de los profesores.

En Catalunya, hay el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua), que es un organismo que promueve la evaluación como un proceso dinámico orientado a generar evidencias sobre la efectividad de las políticas y programas públicos, que sirven de base para la innovación y la mejora continuada. Se trata de conseguir que la evaluación se incorpore a la actuación habitual de las Administraciones Públicas y de organismos y entidades, para que se evalúe de forma sistemática y rigurosa. Y respecto a los resultados, se busca que se utilicen de forma efectiva y verificable, por parte de los cargos electos, directivos y gestores de los programas.

Por su parte, la Fundació Jaume Bofill, radicada también en Catalunya, impulsa iniciativas, investigaciones, debates y prospectiva para transformar la educación en Catalunya. Es una institución independiente y socialmente comprometida, que quiere aportar conocimiento para el cambio social de forma cooperativa y rigurosa. Es una entidad de referencia en la promoción de iniciativas innovadoras en el campo de la educación. Su foco es la educación de calidad al alcance de todos, para lograr un país y una sociedad más libre, justa, cohesionada e inclusiva.

El consorcio público (Ivàlua y la Fundació Jaume Bofill con la colaboración de Obra Social “La Caixa”)³⁷¹, que tiene como misión la promoción de la evaluación de las políticas públicas en Catalunya, han promovido un ciclo de conferencias sobre *¿Qué funciona en educación?*, inaugurado en julio de 2015, con la asistencia de más de 300 profesionales del mundo educativo y con el objetivo de dar respuestas a

³⁷⁰ MARINA, J. A., PELLICER, C., MANSO, J. *Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar* [en línea]. Versión 1.3. Diciembre, 2015. <<http://www.mecd.gob.es/mecd/dms/mecd/destacados/libro-blanco/libro-blanco-profesion-docente.pdf>> [consulta: 9 noviembre 2016]

³⁷¹ IVÀLUA y FUNDACIÓ JAUME BOFILL. *Ivàlua y la Fundación Jaume Bofill apuestan por el análisis de lo que funciona en educación para mejorar el aprendizaje de los alumnos* [en línea]. Barcelona: Ivàlua, Fundació Jaume Bofill, 2015. <http://www.ivalua.cat/documents/1/27_11_2015_12_01_36_151127_NP_JORNADAIVALUAFJB_CAST.pdf> [consulta: 3 marzo 2016]

preguntas que a menudo se hacen los profesionales de la educación, como por ejemplo, la efectividad de las prácticas y de las estrategias educativas.

Gerard Ferrer, investigador de la Fundación *Agnelli* de Italia y Miquel Àngel Alegre, analista de Ivàlua, han presentado en el marco de dichas conferencias sus revisiones de evidencias sobre las políticas en determinados ámbitos en materia educativa, y concluyen que “hay que evaluar más y contextualizar los resultados según la realidad de cada centro”.

Los participantes en la conferencia coinciden en que hay que respetar la evidencia. Así, Robert E. Slavin, uno de los autores más citados en el ámbito de las ciencias de la educación, director del *Center for Research and Reform in Education de la Johns Hopkins University* (Centro de Investigación en Educación de la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos); profesor del *Institute for Effective Education de la University of York* (Reino Unido); y presidente de la Fundación *Success for All*, orienta su investigación al estudio de la efectividad de las prácticas y los programas educativos y asegura que “en educación, hace falta más respeto hacia la evidencia y hay que utilizar aquello que está demostrado que funciona”.

Slavin pone de manifiesto su convencimiento de que las intervenciones y las políticas en educación tienen que basarse en la evidencia empírica, y señala que “en educación pasa como con el arte o la moda, que todo el mundo es capaz de opinar sin ningún respeto hacia la evidencia” y pone como ejemplo otras disciplinas como la medicina, la ingeniería o la agricultura, “donde la consideración hacia la evidencia está implantada desde hace décadas”.

Asimismo, dice que “para concienciar y convencer a los poderes políticos y económicos que, por ejemplo, es necesaria una mayor inversión para mejorar los resultados académicos, hay que demostrarlo a través de la evidencia y el análisis de proyectos que ya funcionan”. Según el autor americano, “en el futuro los gobiernos se tendrían que plantear invertir sus recursos en base a lo que funciona y evaluar más y mejor”. Y destaca que los programas educativos que han demostrado su efectividad tienen una serie de características comunes. En primer lugar, su evaluación continuada, “no sólo se puede evaluar al final del proyecto, el proceso es importante”, asegura. Pero apunta también otros aspectos como “la formación continuada del profesorado y su implicación, así como un liderazgo firme”, entre otros.

La educación se ha basado durante demasiado tiempo en inercias y tradiciones, y los cambios educativos en intuiciones o creencias no fundamentadas. El movimiento «qué

funciona» irrumpe en el mundo de la educación con un objetivo claro: promover políticas y prácticas educativas basadas en la evidencia. Ivàlua y la Fundación Jaume Bofill han creado una alianza para impulsar este movimiento en Cataluña.

El *quid* de la cuestión no radica en que no exista conocimiento sobre la efectividad que han demostrado en distintos países o contextos escolares, tanto las políticas educativas de índole más estructural como las intervenciones más micro, sino que el problema suele estar relacionado con otros tipos de dificultad: ¿Cómo identificamos el conocimiento más robusto sobre una determinada materia? ¿De dónde sacamos el tiempo para buscarlo y revisarlo? ¿Cómo lo traducimos y conseguimos aprovecharlo para nuestro contexto más inmediato? Y, sobre todo, ¿cómo defendemos su valor en un campo de juego (el de la formación de programas y políticas) donde otros factores, como los intereses o compromisos políticos, los grupos de interés, las inercias institucionales, determinados valores culturales, presiones mediáticas, etc. suelen tener un papel preponderante?

Ivàlua y la Fundación Jaume Bofill, con la publicación *Qué funciona en educación*³⁷² -que es la pregunta que orienta esta publicación y que enlaza con un movimiento denominado genéricamente *qué funciona* (*what works*) y que tiene su razón de ser en la apuesta por avanzar hacia decisiones y políticas basadas en la evidencia (*evidence-based policy making*)- quieren aportar su contribución para hacer frente a estos retos y conseguir que aquella publicación sea capaz de aportar evidencia científica al debate y a la práctica educativa, y hacerlo en un formato susceptible de combinar rigor, divulgación y conexión con los problemas educativos que se plantean actualmente.

En lo que respecta al ámbito educativo, el impulso *qué funciona* se podría considerar como la última evolución de la denominada *school effectiveness research* (SER) o investigación sobre la efectividad escolar. Esta línea de investigación nació a principios de los años 80 y estos estudios de la SER tratan de demostrar que los centros educativos, la manera en que trabajan y se organizan, pueden contribuir a mejorar los resultados de sus alumnos, llegando incluso a reducir las desigualdades académicas entre unos y otros. Los estudios de la SER, basados en datos observacionales y en el uso de técnicas estadísticas multivariantes, proporcionan evidencia sobre el grado de asociación existente entre variables independientes

³⁷² ALEGRE CANOSA, M. A. y ESCARDÍBUL, J. O. *¿Qué funciona en educación? Evidencias para la mejora educativa. Qué funciona en educación: la pregunta necesaria* [en línea]. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, Ivàlua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques), 2015. <http://www.ivalua.cat/documents/1/15_10_2015_15_41_10_Qu_e_funciona_castella.pdf.> [consulta: 3 marzo 2016] ISBN 978-84-944534-0-3

(intervenciones o determinadas características escolares) y variables dependientes (por ejemplo, el rendimiento académico de alumnos y escuelas).

En cambio, la perspectiva *qué funciona*, aspira a evidenciar relaciones causales entre la intervención y los *outcomes* (ámbitos y resultados) considerados a través de evaluaciones experimentales (con asignación aleatoria entre grupo de tratamiento y grupo de control) y, en ciertas circunstancias, de estudios cuasi experimentales. En todo caso, ambas, comparten el objetivo de analizar la efectividad de las intervenciones educativas y la finalidad última de aportar evidencia empírica a los procesos de toma de decisiones.

Advierte la citada publicación, que el campo de las políticas educativas ha sido tradicionalmente poco sensible a los avances y alertas de la perspectiva *qué funciona*. Y que ha sido en los últimos tiempos, sobretudo en el mundo anglosajón, "cuando ha ido cristalizando en aquello que algunos han denominado una "revolución tranquila" en la relación entre educación y evidencia".³⁷³

Dos iniciativas especialmente paradigmáticas, ejemplos de la institucionalización de la perspectiva *qué funciona* en el ámbito de la política educativa, son, en primer lugar, la iniciativa *What Works Clearinghouse* (WWC), en los Estados Unidos, impulsada por el *Institute of Education Sciences* del Gobierno federal de los Estados Unidos, que nació en el año 2002, vinculada al programa *No Child Left Behind* y al énfasis que pone en la necesidad de que las actuaciones educativas sufragadas con financiación pública dispongan y generen pruebas de efectividad. Así, el WWC revisa las evaluaciones existentes sobre un amplio conjunto de intervenciones educativas, valora la calidad metodológica de esta evidencia de acuerdo con estándares muy exigentes y, sobre esta base, establece el grado de efectividad de los programas en cuestión. Toda esta información se pone al alcance de los responsables políticos, investigadores y miembros de la Comunidad educativa, con el objetivo de promover decisiones y prácticas basadas en la evidencia.

Un segundo ejemplo se sitúa en el Reino Unido, en la constitución de la *Education Endowment Foundation* (EEF) en el año 2011. Esta fundación, reconocida por el Gobierno británico como el centro *what works* especializado en el ámbito educativo, concentra su misión en la generación de evidencias en torno a lo que funciona y lo que no funciona en la lucha contra las desigualdades sociales en educación. Todo ello otorga a la EEF y al WWC una función de mediación entre el mundo académico

³⁷³ COLLINS, K. *Show me the evidence - A quiet revolution - the activity and impact of the EEF*. Londres: Institute of Education, 2013.

y el mundo de la decisión política, facilitando la adaptación del tiempo y del lenguaje típico del primero a las necesidades de inmediatez y claridad del segundo.

Señala la citada publicación, que existe preocupación por la efectividad de las políticas y por su impacto sobre la realidad que aspiran mejorar, por lo que cabe plantear cual es la capacidad que tienen las políticas y las intervenciones educativas para producir impactos relevantes en aspectos clave de la realidad educativa, entendidos éstos como los cambios en la realidad intervenida que son exclusivamente atribuibles a la intervención en cuestión. No obstante, identificar el impacto de un programa educativo no es tarea fácil, pues, la dimensión sobre la que se pretende inducir un cambio está sometida a la influencia de muchos otros factores (de contexto político, social, laboral, económico, etc.) que son contemporáneos al programa. Así, que los efectos resultantes tras la aplicación del programa no tiene por qué ser necesariamente efecto de la intervención en sí.

Asimismo, advierte, que tampoco la estimación del impacto puede basarse en la comparación simple y directa de los resultados de los participantes en el programa con los resultados de quienes no han participado, cuando dichos participantes son distintos en ciertas características que podrían influir sobre los resultados de interés, que es lo que se conoce como el *sesgo de selección*, y es lo que da lugar a una estimación sesgada del impacto de la intervención cuando se realiza una comparación directa entre la situación de participantes y no participantes.

Ahora bien, *qué funciona* tan solo admite las respuestas que se fundamentan en metodologías sólidas, es decir, aquellas que establecen de forma robusta las relaciones de causalidad entre la política y los cambios en la problemática abordada, superando así los dos obstáculos antes mencionados -factores contemporáneos y sesgo de selección-, lo que restringe la atención a aquella evidencia de impacto que se haya obtenido mediante métodos experimentales o de tipo cuasi-experimental.

Dichos autores indican que las características de los principales métodos reconocidos de recolección y revisión de evidencias van desde el método menos sistemático y menos protocolizado (revisión *ad hoc* de la literatura) al método más exhaustivo (revisión sistemática múltiple), y se prioriza el procedimiento de *revisión de revisiones* como estrategia de recogida y revisión de evidencias.

Por otro lado, Bolívar Botía³⁷⁴ sostiene que si bien las políticas lineales de imposición centralizada están ya definitivamente desacreditadas por la práctica e investigación educativas, esto no significa que la política educativa no tenga un papel importante que jugar. En un contexto de descentralización y autonomía a favor de los centros docentes, señala que no es menos política lo que se precisa, sino más y mejor política, para que no se convierta en una amenaza o en un grave problema para hacer operativo el principio de autonomía de los centros docentes.

Darling-Hammond sostiene que hay aprender del conocimiento acumulado y reinventar la política centralista en una nueva política, informada por el conocimiento de cómo las escuelas mejoran y, a la vez, capaz de movilizar las energías de los centros y coordinar los distintos componentes del sistema.³⁷⁵

Las demandas de autonomía por parte de los docentes, equipos directivos y centros escolares son persistentes. Es necesario que los centros docentes dispongan de autonomía para organizar la enseñanza, el funcionamiento del centro y la formación y gestión de su profesorado. Por lo tanto, habrá que definir los caminos que debe tomar la autonomía de los centros docentes.

Así pues, las políticas educativas verticales centradas en una regulación rígida, donde la autonomía no es más que una delegación de tareas y competencias al centro escolar, dejan paso a una política más horizontal, que promueve la autonomía como una capacitación para tomar decisiones propias, centradas en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje y en un rendimiento de cuentas, junto con la participación de las familias en los centros educativos. Ello exige transformaciones tanto en los modos de gobierno (*new governance*) como en los modos de regulación, en el marco de la denominada nueva gestión pública (*new public management*), orientada a dinamizar el funcionamiento de los centros docentes mediante una amplia autonomía, a cambio de responsabilidad por el funcionamiento y los resultados.³⁷⁶

En este contexto, sostiene Bolívar, que el término gobernanza de la educación se refiere a unos modos más horizontales, consensuales y cooperativos entre actores estatales y no estatales, y se basa en la concepción de que el gobierno del sistema educativo no depende sólo de la acción de la Administración educativa, sino que

³⁷⁴ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, p. 108.

³⁷⁵ DARLING-HAMMOND, L. *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel, 2001.

³⁷⁶ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, pp. 84-85.

también otras fuerzas y actores no gubernamentales, de iniciativa privada o de mercado, inciden en dicha acción, por lo que deben igualmente ser considerados. Por tanto, considera Bolívar que la transformación o el cambio de la realidad educativa no provendrá de nuevas normativas, sino "de la construcción de nuevos modos de regulación o gobernanza en que los individuos e instancias afectadas puedan participar y coordinar sus acciones (p. 85)".

Gairín señala que³⁷⁷

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 (...) que los centros están tomando y apoyando sus iniciativas, como aumentar la misma con la transferencia a los centros de nuevas competencias.

³⁷⁷ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 94.

V. LA EVIDENCIA EMPÍRICA COMO MOTOR DEL CAMBIO EDUCATIVO

V.1. Los diagnósticos nacionales en materia educativa

Las evidencias empíricas, que se desprenden de los estudios nacionales e internacionales, se convierten en indicadores de las tendencias monitorizadas en el marco educativo e ilustran sobre la relación existente entre las diversas variables que entran en juego, todas ellas referidas a unos contextos determinados, con el propósito de recoger y analizar, a través del empleo de métodos rigurosos, la capacidad de impacto de las políticas y de las prácticas educativas.

Estos estudios llevados a cabo en materia educativa ofrecen una valiosa información, que debería orientar a las políticas destinadas a mejorar la calidad educativa, toda vez, que los datos ofrecidos por los mismos muestran la desconexión existente, en algunos casos y aspectos, entre lo que se considera enseñanza de alta calidad y lo que comúnmente se practica en las aulas.

Se trata de obtener conocimiento acumulado sobre diferentes aspectos de los sistemas educativos existentes, proveyendo dichas evidencias las bases para el análisis de las debilidades y las fortalezas de los mismos, lo que revelará cuáles son los nuevos retos educativos. Dichos análisis, no sólo permiten observar lo que funciona y lo que no funciona en educación, sino que también permiten explorar los objetivos de las políticas educativas y determinar cuál es el alcance y el impacto de sus intervenciones.

La evidencia empírica ofrece resultados para informar la política, los programas y la práctica educativa y permite monitorizar tendencias, de forma que, orienta las políticas educativas a partir de datos que son comparables a nivel internacional. Es decir, los resultados alcanzados por las investigaciones, nacionales e internacionales, permiten a los diseñadores de políticas educativas medir el conocimiento y las habilidades de los alumnos en sus países en comparación con los de otros países, establecer metas frente a objetivos que se pueden medir y que han sido logrados por otros sistemas educativos y aprender de las políticas, programas y prácticas educativas implementadas en otros países.

Los baremos que evalúan la calidad de la enseñanza, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos, ayudan a identificar las características de los sistemas educativos que suponen un mayor rendimiento, contribuyen al mejor conocimiento de los aspectos fundamentales del funcionamiento de los sistemas educativos,

permiten analizar las razones que explican los resultados obtenidos, y facilitan a Gobiernos y a educadores reconocer y adoptar políticas y acciones educativas efectivas, que pueden adaptar a sus contextos locales y conseguir mejorar en materia educativa.

Por lo tanto, las comparaciones son siempre estimulantes y las perspectivas múltiples son necesarias para valorar la situación de España en materia educativa. La visión se enriquece, tanto a nivel nacional como regional, cuando se inscribe en un marco más amplio en el que se puede interpretar la situación del sistema escolar en España.

Es por ello, que la evaluación de los sistemas educativos se ha consolidado como una prioridad para las Autoridades educativas de todo el mundo, en aras a alcanzar soluciones para fomentar la excelencia y la equidad en base a unos fundamentos fiables, válidos, sólidos y rigurosos. Resulta, pues, necesario proponer la evidencia empírica que parta de la investigación internacional como motor del cambio educativo, al ser dichos indicadores posibles instrumentos de la política educativa.

Calidad y rendimiento educativo. La evidencia empírica analizada permite constatar que el sistema educativo español suspende en excelencia académica y en calidad educativa y, que existen desigualdades, no entre centros de enseñanza sino dentro de los propios centros docentes, que es donde habrá que buscar las razones que explican la variación del rendimiento del alumnado de un mismo centro. España se sitúa, en términos de equidad educativa, algo por debajo de la OCDE.

Respecto a la calidad del sistema educativo español, medido en términos del rendimiento del alumnado en los centros docentes de España, la evolución de los indicadores obtenidos a partir de los estudios realizados muestra, que el porcentaje de alumnado situado en los niveles bajos de rendimiento se reduce con respecto a los indicadores anteriores y que la proporción de alumnado en los niveles altos sigue siendo inferior al promedio de la OCDE, en las competencias básicas. Es decir, se evidencia de los datos analizados, que el porcentaje de alumnos excelentes está por debajo de la media OCDE y el porcentaje de alumnos rezagados es similar al de la media OCDE. Asimismo, se observa, en España, que el rendimiento de los alumnos en Matemáticas se sitúa por debajo del promedio OCDE y UE; mejora en Lectura obteniendo una puntuación media superior al promedio OCDE y UE; y en Ciencias, la evolución del rendimiento es descendente desde 2006 situándose en el promedio OCDE y justo por debajo de la media UE. En suma, el sistema educativo español no

mejora lo suficiente, a pesar de haber incrementado el gasto en educación desde 2003 y de las numerosas reformas a nivel legislativo.

La OCDE, en el informe *Estudiantes de bajo rendimiento: Por qué se quedan atrás y cómo ayudarles a tener éxito*³⁷⁸, recuerda que el alumnado con un bajo rendimiento a los 15 años tiene mayor probabilidad de abandonar la escuela y mayor dificultad para conseguir trabajos bien remunerados. Y que el alumno con un bajo nivel de conocimientos también es uno de los que con más frecuencia se ausenta de clase, dado que "son menos perseverantes que aquellos con mejor rendimiento". Según los datos PISA 2012, un 43% de los estudiantes de bajo rendimiento en Matemáticas perdieron un día entero de colegio al menos una vez, cuando la media de la OCDE se sitúa en el 23%, lo que resulta alarmante al ser uno de los porcentajes más altos de entre todos los países y economías que participaron en el informe PISA.

Recomienda la OCDE, en dicho informe, que debe ser una prioridad educativa de los Gobiernos la lucha contra el bajo rendimiento y que hay que convertir esta prioridad en recursos adicionales, y propone un plan para reducir el bajo rendimiento basado en las siguientes medidas: desmantelar las múltiples barreras de aprendizaje; crear un entorno de aprendizaje en las escuelas que sea exigente y ofrezca apoyo a todos los estudiantes; ofrecer refuerzo escolar tan pronto como sea posible; animar a los padres y a las Comunidades locales a implicarse en la vida escolar; inspirar a los estudiantes para que saquen el mayor rendimiento posible a las oportunidades educativas; identificar a los estudiantes de bajo rendimiento académico y diseñar una estrategia adecuada a su perfil; ofrecer refuerzo individualizado a los colegios y a las familias desfavorecidas; ofrecer programas de refuerzo especiales para los estudiantes de origen inmigrante; reducir las desigualdades en el acceso a la educación preescolar y limitar la separación de los alumnos por nivel académico; y los políticos, profesores, padres y los propios estudiantes tienen un cometido importante que desempeñar.

Muestran también los estudios que existe una relación positiva entre el rendimiento del alumnado y el grado de autonomía de los centros docentes en los países desarrollados, como es el caso de España, pues, se observa que el incremento de la autonomía en la gestión del personal, organizativa, presupuestaria, curricular, pedagógica, para la mejora profesional y un mayor liderazgo escolar mejora los resultados escolares, siempre y cuando, ello vaya acompañado de un sistema de rendición de cuentas externo, estandarizado y centralizado, que permita monitorizar

³⁷⁸ LÓPEZ, C. "Las deficiencias del sistema educativo español". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (11 febrero 2016), núm. 48270, pp. 30-31.

el comportamiento de los centros docentes. Ahora bien, los diagnósticos internacionales evidencian la escasa autonomía de que gozan los centros escolares en España.

Asimismo, la evidencia pone de manifiesto una relación positiva, aunque no muy fuerte, entre la riqueza del país y el rendimiento educativo del alumnado. Y, en este sentido, concluyen los diversos estudios que los resultados de España son inferiores a los que se debería esperar en función de su PIB per cápita, y aunque aumentó el gasto total (público y privado) en las instituciones educativas como porcentaje del PIB para todos los niveles educativos, las cifras son inferiores a las de la OCDE.

Respecto a si una mayor inversión en educación implica una mejora real en la calidad del sistema educativo, una comparación internacional del gasto por alumno puede ser un punto de partida para contrastar cuánto varía en cada país la inversión en educación y evaluar así la efectividad de los diferentes modelos educativos en relación al gasto.

Y, en este sentido, los estudios concluyen que por debajo de un cierto nivel de gasto por estudiante está positivamente relacionado con el rendimiento y la equidad, pero que, una vez alcanzado este nivel de gasto, la relación entre el gasto en educación y el rendimiento del alumnado deja de existir; y que es importante cómo se gasta y no cuánto se gasta. Analizados los indicadores para España, se observa que se debería alcanzar mejores resultados educativos teniendo en cuenta el gasto en educación que realiza, donde el gasto por estudiante ha sido durante años ligeramente superior al promedio de la OCDE y de la UE21, sin embargo, los resultados de España no mejoran. Es decir, no existe una correlación significativa entre el gasto por estudiante y los resultados académicos.

Señalan los indicadores que, en España, se aprecia una ligera ralentización en el crecimiento de la proporción del gasto público en educación respecto al gasto público total, seguramente explicada por el comienzo de la crisis económica que lo ha reducido hasta situarlo prácticamente en línea con el promedio de la OCDE y de la UE21. También puede constatarse que los ajustes se han centrado, fundamentalmente, en becas de comedores escolares, transporte y libros de texto.

En España, en materia de enseñanza, ni hay pacto político ni un servicio básico de carácter universal como es el derecho a la educación está a salvo de las restricciones presupuestarias. El grueso del gasto educativo lo asumen las Comunidades Autónomas y desde el 2009 ha caído la inversión educativa, se dispone de menos dinero para más alumnos, se han dejado de contratar profesores,

se han eliminado los programas de refuerzo escolar y las ayudas para material (recuperadas a finales de 2015), el precio de las guarderías y la Universidad se ha incrementado significativamente, mientras que el acceso a las becas se ha endurecido. Todo ello, cuando el riesgo de pobreza infantil afecta al 27% de los menores, según datos oficiales; y es que la educación no depende sólo de lo que se enseña en la escuela, sino también de las condiciones en las que se accede a ella.

Las aulas han soportado una polémica reforma exprés y unos recortes que afectan a los más desfavorecidos³⁷⁹. La LOMCE y los recortes de presupuesto han topado con una fuerte contestación de la Comunidad educativa y reflejan los vaivenes ideológicos a los que está sometida la enseñanza en España. La escuela carece de estabilidad que impide avanzar hacia una mejora de la educación; y las leyes, en algunos casos, como la LOMCE, se han elaborado a espaldas de la Comunidad educativa.

Menos recursos han obligado a muchas familias a hacer un gran esfuerzo, con su consiguiente impacto en la desigualdad: "Una mayor dependencia del gasto educativo de las familias condiciona más la igualdad de oportunidades en la formación, al hacerla más dependiente del nivel de renta y de las prioridades de cada hogar". Los resultados del citado estudio demuestran, que un entorno familiar favorable es mucho más decisivo para los resultados formativos que la titularidad del centro.

En España, las cifras registradas en relación al gasto público en educación como porcentaje del gasto público total se sitúa por debajo de los promedios de los países OCDE y de los países UE21, estando siempre por debajo de ambos promedios internacionales y manteniéndose estable a lo largo de los años.

Catalunya es una de las Comunidades Autónomas que menos invierte en educación. Un estudio encargado por la Fundació Jaume Bofill, elaborado por 20 expertos y titulado *Anuario de los retos de educación en Catalunya 2015*³⁸⁰, señala que la crisis económica ha situado a Catalunya a niveles de gasto en educación respecto del PIB comparables a Perú, Laos o Guatemala, situándose a la cola en financiación pública. Josep Maria Vilalta, coordinador del anuario de la Fundació Jaume Bofill, declara que el gasto educativo en Catalunya se sitúa en un 2,8% por debajo incluso de la media española, frente al de la OCDE del 5,6% del PIB y del 5,25% del PIB en la

³⁷⁹ GUTIÉRREZ, M. "Batalla ideológica en la escuela". *La Vanguardia. Política*. [Barcelona] (12 diciembre 2015), núm. 48211, p. 24.

³⁸⁰ FARRERAS, C. "El gasto en educación en Catalunya está al nivel de Laos". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (5 octubre 2016), núm. 48506, p. 24.

UE. Y advierte que Catalunya debería doblar el gasto en educación y debe “hacerlo de forma selectiva invirtiendo para mejorar la igualdad y la equidad, para potenciar la calidad y la innovación, y para ayudar al profesorado a tener el papel relevante en esta transformación”.

Un estudio titulado *Cuentas de la educación en España 2000-2013. Recursos, gastos y resultados*, elaborado por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivие) y dirigido por los catedráticos Francisco Pérez y Ezequiel Uriel, en el que se analiza la situación de la educación en España desde principios de siglo, concluye que la gran víctima de los recortes del Gobierno durante la crisis económica ha sido la educación pública³⁸¹. Desde el año 2000, la evolución del gasto educativo en España ha tenido una trayectoria irregular y dependiente del ciclo económico, lo que ha resultado insostenible para el sistema educativo, como pilar que prepara las nuevas generaciones. Los autores del estudio señalan que la forma de proteger el sistema educativo y evitar que dependa de las decisiones de uno u otro Gobierno y de los ciclos económicos pasa por crear un fondo de reserva, controlar el crecimiento del gasto en las fases de expansión económica y vincular la financiación a los resultados formativos para hacerlo más eficiente.

José Antonio Marina³⁸² fija como objetivo a alcanzar en cinco años, en el marco del cambio educativo, que la financiación del Estado se sitúe en un 5% del PIB para ser suficiente para la marcha del sistema escolar; y considera que el Gobierno debe buscar fuentes adicionales de financiación además de las ayudas europeas, a través de proporcionar ventajas fiscales a los gastos en educación a familias y empresas, y de fomentar la creación y articulación de fundaciones de carácter educativo que planteen proyectos que favorezcan la Sociedad del aprendizaje.

Los indicadores internacionales también muestran que los recursos escolares no importan tanto como las instituciones y la forma en la que se usan, tales como la autonomía de los centros docentes y la rendición de cuentas de las escuelas. Es decir, los estudios concluyen que existe una relación débil entre la cantidad de recursos educativos y el rendimiento, y que es la calidad de los recursos y el modo en que se utilizan lo que influye en los resultados del alumnado. Con respecto a España, se constata que la calidad de las infraestructuras es mayor que la media de la OCDE y que ha mejorado los recursos educativos hasta acercarse al promedio OCDE, aunque aún queda algo por debajo.

³⁸¹ LÓPEZ, C. "Los recortes en educación recaen en las familias, que gastan un 28% más". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (9 marzo 2016), núm. 48297, p. 31.

³⁸² MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 208-209. ISBN 978-84-344-2277-3

Equidad. La equidad se mide analizando el impacto del entorno social, económico y cultural (ESCS) de los estudiantes y de los centros educativos en los resultados, como factor principal, entre otros. De forma que, en un sistema educativo equitativo ese impacto es pequeño o, dicho de otro modo, el éxito educativo de los estudiantes es esencialmente independiente del entorno social, económico y cultural de su familia y de su centro educativo. Un sistema educativo se considera más equitativo cuanto menor sea el impacto de la variación de dicho índice en el rendimiento educativo del alumnado. Los estudios confirman que el entorno social, económico y cultural influye en gran medida en los resultados de los alumnos.

En lo tocante a la calidad y la equidad del sistema educativo español, los análisis muestran que las desigualdades no se dan entre centros de enseñanza, en los que las diferencias de rendimiento entre los centros más favorecidos y los menos favorecidos son relativamente pequeñas en España; sino dentro del propio centro docente, donde las diferencias de rendimiento entre los alumnos más favorecidos y los menos favorecidos que asisten al mismo centro educativo son significativas.

En Catalunya, el Síndic de Greuges elaboró un informe sobre el mapa de la segregación escolar en Catalunya³⁸³, titulado *La segregación escolar en Catalunya: condiciones de escolarización*, donde analiza los desequilibrios entre los mismos centros de titularidad pública, entre los que tienen concierto y dentro de los mismos barrios. En él pone de manifiesto, que la elevada concentración del alumnado socialmente desfavorecido condiciona negativamente la trayectoria educativa de los alumnos y habla de un derecho colectivo de equidad en las escuelas. Subraya el informe, en relación a los motivos que explican la segregación en la escuela catalana, que un 20,5% es debido a la diferencia en el alumnado extranjero escolarizado en la escuela pública y en la privada, en que el sector público escolariza el triple de este tipo de alumnado que en el privado; y un 79,5% restante de la segregación se explica por las diferencias existentes entre el mismo tipo de centros educativos. En dicho informe, la Sindicatura avala la autonomía de los centros escolares, pero avisa que las ofertas innovadoras han de estar al alcance de todos.

Es decir, en España, la explicación de las diferencias entre los resultados de los alumnos hay que buscarla fundamentalmente dentro de los centros escolares y ponen de manifiesto la importancia de otros factores como la organización y el

³⁸³ SEN, C. "El Síndic alerta de la alta segregación de extranjeros en la escuela catalana". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (16 julio 2016), núm. 48425, p. 34.

funcionamiento de la escuela, el clima de trabajo, la labor del equipo docente, la actitud de las familias y el esfuerzo y el trabajo individual de los alumnos.

Es entre las Comunidades Autónomas en España donde se dan diferencias significativas con un mayor y menor rendimiento educativo, y se deduce de los estudios que más del 50% de la variabilidad observada se explica por el índice social, económico y cultural de las mismas. Si se descontara este índice, todas las Comunidades Autónomas verían incrementada su puntuación, dándose los mayores aumentos en Andalucía, Murcia o Canarias. El nivel socioeconómico y social así como el nivel de estudio de los progenitores influyen más que otros aspectos como la inmigración.

Así lo ha vuelto a poner de manifiesto el informe PISA 2015, el cual muestra que mientras los alumnos de una parte de España progresan en conocimientos y habilidades, otros lo hacen también, pero a gran distancia de aquéllos, de forma que sus posibilidades de progresar en el futuro serán limitadas. Los indicadores del estudio internacional señalan que, en términos generales, todas las Comunidades Autónomas han mejorado ligeramente los resultados obtenidos en pruebas anteriores, pero las del norte tienen un nivel superior a las del sur. Destacan en las tres áreas evaluadas Castilla y León, Madrid, Navarra y Galicia, y se sitúan en la cola Andalucía, Extremadura, Murcia y Canarias.³⁸⁴

Los resultados de PISA evidencian que en los países y economías en los que se destinan más recursos a las escuelas desfavorecidas el rendimiento del alumnado mejora, de ahí la importancia de las medidas compensatorias de situaciones desfavorables del entorno social, económico y cultural de sus alumnos y la distribución de los recursos para igualar las condiciones de los estudiantes, con el fin de evitar que se desarrolle un sistema educativo paralelo y garantizar la equidad en las oportunidades educativas.

Observan los estudios una relación relativamente fuerte entre los resultados medios en la adquisición de competencias básicas y el estatus social, económico y cultural, la cual se acentúa en el caso de las Comunidades Autónomas, aunque a un nivel inferior al del promedio OCDE; y que la relación entre el ESCS y el rendimiento del alumnado se puede interpretar como una medida de equidad. Y en este sentido, los estudios aprecian el buen funcionamiento del sistema educativo español en aquellos centros escolares de entornos sociales, económicos y culturales modestos, y por

³⁸⁴ LÓPEZ, C. "Una España escolar a dos velocidades". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (7 diciembre 2016), núm. 48569, p. 23.

otra parte, sin embargo, se observa que los centros docentes españoles con entornos favorables son escasos y no obtienen buenas puntuaciones de rendimiento.

Los resultados ponen de manifiesto que el sistema educativo español presenta buenos niveles de equidad, dado que la diferencia entre los resultados de los alumnos de mayor y menor estatus socio-económico y cultural es menor. Ahora bien, hay otras variables que afectan también al rendimiento escolar, y que deben ser tenidas en cuenta.

Los indicadores muestran que en todas las Comunidades Autónomas españolas los alumnos nativos rinden más que los de origen inmigrante, apreciándose diferencias en el rendimiento de los estudiantes, sin embargo, los informes en materia educativa indican una relativa buena integración de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo español. Así pues, en España, la mayor proporción de alumnos inmigrantes de 15 años se encuentra en Madrid (20%), en Catalunya (19%) y en las Illes Balears y La Rioja, ambas con un 17%, sin embargo, obtienen buenos resultados en las pruebas internacionales; en cambio, Andalucía y Extremadura, con menos proporción de alumnos inmigrantes, un 4% y 2% respectivamente, son las que obtienen peores resultados.

El informe *Estudiantes inmigrantes en el colegio: allanando el camino hacia la integración*, elaborado por la OCDE, señala que el éxito o fracaso escolar de los niños de familias inmigrantes no viene determinado por sus orígenes, sino por el nivel socioeconómico de su entorno, y pone de manifiesto que la clave de sus resultados escolares es que los colegios con mayores tasas de niños inmigrantes suelen estar localizados en barrios pobres. Indica además el informe que "las políticas educativas complementan a las políticas sociales hacia la integración" y, observa, que frente a otros países, en España, los inmigrantes de segunda generación expresan un mayor sentimiento de pertenencia en el colegio que los de primera generación. La OCDE recomienda no derivar a los estudiantes de origen inmigrante a colegios desfavorecidos, evitar reagruparlos y hacerles repetir cursos y ayudar mucho a sus padres.³⁸⁵

Concluyen los estudios que el absentismo escolar es una de las grandes debilidades del sistema educativo español, muchos alumnos faltan a clase a menudo. Los indicadores muestran que los alumnos que llegan tarde o que faltan a clase pierden

³⁸⁵ FARRERAS, C. "Radiografía del aula. El factor de la desigualdad". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (20 diciembre 2015), núm. 48219, pp. 48-49.

oportunidades de aprendizaje, es decir, la falta de puntualidad y el absentismo se asocian negativamente con el rendimiento de los alumnos.

Los análisis también alertan de la existencia de una tasa alta de abandono educativo temprano en España, al observarse que hay una proporción importante de jóvenes que abandonan los estudios relativamente pronto y quieren entrar en el mercado laboral, por ello, recomiendan los informes luchar contra este fracaso, como un objetivo a corto plazo, para mejorar la lacra del abandono temprano del sistema educativo español. Para hacer frente a ello, la LOMCE fomenta los programas de Formación Profesional. “Estar fuera del sistema educativo es encontrarse a la intemperie.”³⁸⁶

Los datos de Pisa de adultos (PIAAC), recogidos en el informe publicado por la OCDE en el 2013, que evalúa los conocimientos en Lectura y Matemáticas de la población en edad de trabajar, de los 16 a los 65 años, destaca la baja preparación de una franja importante de jóvenes adultos en España. El estudio muestra que el 20% presenta un nivel muy bajo de comprensión lectora y otros 40% un nivel medio, mientras que en el conjunto de países desarrollados sólo el 39% de jóvenes tiene un nivel bajo o medio. Ello es debido, fundamentalmente, a tres factores: elevado abandono educativo prematuro, un bajo capital cultural familiar y un menor acceso a empleos cualificados, según señala la Fundació Jaume Bofill, quien ha analizado el informe internacional. Desde la Fundació se reclama una mayor atención social para estos jóvenes que dejan los estudios antes de tiempo y sostiene que la justicia social sería una forma de que la tasa de abandono escolar se redujera.³⁸⁷

En Catalunya, un 24,7% de jóvenes entre 18 y 24 años carece del graduado escolar, en el conjunto de España suponen un 21%, cuando la media de la Unión Europea es del 11%, ello es lo que se conoce como abandono escolar prematuro³⁸⁸. Fedaia, la federación de entidades que atiende a niños y adolescentes en riesgo de exclusión social y desamparo, reclaman un aumento de la inversión en educación y el impulso de programas que luchen contra las desigualdades entre alumnos.

En este sentido, el documento *Invertir en educación para transformar la realidad*, presentado por Fedaia, propone estrategias para mejorar la cohesión social y el nivel educativo del conjunto de la población, como la de aumentar el presupuesto para

³⁸⁶ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 30. ISBN 978-84-344-2277-3

³⁸⁷ GUTIÉRREZ, M. “Un 20% de los jóvenes españoles tiene problemas para entender lo que lee”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (29 octubre 2015), núm. 48167, p. 30.

³⁸⁸ GUTIÉRREZ, M. “Las entidades de Fedaia piden acabar con la desigualdad educativa”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (17 septiembre 2015), núm. 48125, p. 34.

educación (Catalunya destina un 3,4% de su PIB a la escuela, mientras que la media europea es del 5,4%), lo que supone una desventaja para desarrollar medidas de compensación social entre los colectivos más desfavorecidos, que además han crecido con los años de crisis; y la detección precoz de posibles carencias educativas, como prioridad para mejorar el éxito académico de los alumnos.

Dichas entidades advierten que la educación no es sólo academicista sino que también implica un contenido social, y se observa que aquellos adolescentes de entornos vulnerables que han tenido más éxito escolar, son los que fueron atendidos desde muy pequeños. Es por ello que, desde Fedaiia, se sostiene que las desigualdades se deben gestionar en la infancia y por eso demandan políticas activas en esta etapa, acabar con la segregación escolar y eliminar barreras que dificultan el acceso a los servicios educativos.

En este sentido, debe destacarse el proyecto *Enxaneta*³⁸⁹, del *Consell Comarcal d'Osona* en Catalunya, que se trata de un programa de mentoría dirigido por profesionales, y cuyo objetivo es evitar el fracaso escolar. En el proyecto participan varios institutos de la comarca y trabaja sobre tres niveles -alumnos, escuela y familias- con el objetivo de dar apoyo en materias instrumentales a los alumnos de primero a tercero de Primaria con dificultades escolares y a sus familias. Según Jordi Valldeoriola, del servicio de educación del *Consell Comarcal* "el 25% del fracaso escolar no es el resultado de suspender en Secundaria sino la falta de previsión en no anticipar la intervención con los niños en el primer ciclo".

Jordi Ibáñez³⁹⁰, director del Instituto Eduard Fontserè del barrio de la Florida de El Hospitalet de Llobregat, Barcelona, un instituto calificado de máxima complejidad con mejores resultados en Catalunya, manifiesta que como centro de máxima complejidad tiene algún profesor extra y algo más de presupuesto, pero con los recortes han perdido profesorado, han dejado de recibir casi todas las ayudas para clases de refuerzo, actividades extraescolares, formación, material y libros de texto, pero que gracias a la creación de la Asociación de Amigos del Fontserè, formada por antiguos alumnos y entidades que colaboran con el Instituto, han podido mantener las ayudas para libros y las clases de refuerzo. Señala que el centro tiene un plan de autonomía que le da más flexibilidad y que han renunciado a horas libres para

³⁸⁹ IVÀLUA y FUNDACIÓ JAUME BOFILL. *Ivàlua y la Fundació Jaume Bofill apuestan por el análisis de lo que funciona en educación para mejorar el aprendizaje de los alumnos* [en línea]. Barcelona: Ivàlua, Fundació Jaume Bofill, 2015. <http://www.ivalua.cat/documents/1/27_11_2015_12_01_36_151127_NP_JORNADAIVALUAFJB_CAST.pdf> [consulta: 3 marzo 2016]

³⁹⁰ GUTIÉRREZ, M. "Sí se puede; en educación también". *La Vanguardia. Tendencias*. [Hospitalet de Llobregat] (14 septiembre 2014), núm. 47760, p. 43.

tener menos alumnos por aula, haciendo tres grupos de 20, en vez de dos de 30, dado que bajar la ratio ayuda a la atención más personalizada, aspecto que cuidan mucho en el centro. Explica este director, que un grupo de investigación de la UB elabora un sociograma de cada alumno para saber cuál es la mejor manera de integrarlo en clase y que llevan tiempo aplicando un programa contra el absentismo escolar. También considera que el Decreto de Plantillas ha servido para dar más estabilidad a la plantilla de docentes y ha permitido que profesores interinos muy buenos hayan podido continuar en el centro.

Los resultados de los estudios también muestran que, en España, faltan profesores para atender a los estudiantes con necesidades educativas especiales, y que los profesores con menos experiencia tienden a trabajar en centros educativos de más difícil desempeño.

Deben incorporarse a los centros escolares profesores de apoyo para la inclusión de alumnos con necesidades educativas especiales, para alumnos de compensación educativa, para alumnos inmigrantes, para alumnos que necesitan refuerzo educativo y para alumnos de altas capacidades. Tal y como indica Cabada³⁹¹

Son profesores que se ocupan de la vida de dichos alumnos en el centro, sin crear estructuras segregadas y sin sacarlos del aula, ni del programa, del horario o de su profesor y materia. Se incorporan para trabajar con los profesores en la adaptación del currículo, en el trabajo en el aula con los distintos agrupamientos, en la aplicación de la metodología personalizada en el aula y en la utilización de los recursos más adecuados. Refuerzan la capacidad del centro escolar pero no se encargan de dar clases particulares a nadie.

Un estudio realizado por los economistas de la educación de la Universitat de Barcelona, Jorge Calero y J. Oriol Escardíbul, titulado *La calidad del profesorado en la adquisición de competencias de los alumnos* y publicado por las fundaciones Ramón Areces y Europea Sociedad y Educación, cuantifican en un 6% la influencia de un mal profesor en el rendimiento del estudiante, a partir de los resultados para España del estudio PIRLS (Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora) 2011³⁹². La investigación muestra que los buenos profesores se encuentran sobrerrepresentados en los centros privados y tienen más probabilidad de educar a los alumnos que tienen un nivel mayor de recursos culturales y socio económicos,

³⁹¹ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 191-192.

³⁹² LÓPEZ, C. "Un mal profesor influye un 6% en el rendimiento de un estudiante. La calidad del docente afecta más a los alumnos de entornos desfavorecidos". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (23 febrero 2017), núm. 48645, p. 29.

mientras que los peores se encuentran con mayor probabilidad en los centros donde estudian los alumnos con peores recursos de partida.

Según Calero

los profesores importan mucho y su actual distribución, al menos en el caso español, tiene un efecto regresivo sobre los resultados de los alumnos (...), es decir, beneficia más a las familias que tienen más recursos inicialmente.

Para revertir esta situación, el estudio propone "intensificar las actuaciones que permitan mejorar la calidad del profesorado en los centros con alumnos más desfavorecidos y facilitar la presencia de los mejores profesores en esos centros", se trata pues, de reforzar los centros con familias con menos recursos con buenos profesores.

No obstante, señalan los análisis internacionales en materia educativa que, en España, las diferencias de los resultados entre centros docentes en función de su titularidad es de las más modestas, en comparación con otros países de su entorno.

Destacan, asimismo, todos los estudios, que en España la repetición de curso continúa siendo muy común y que representa un alto coste social y económico, ofreciendo cifras alarmantes; y que los alumnos más desfavorecidos socio-económicamente y los de origen inmigrante tienen más probabilidades de repetir curso. Los datos señalan que los altos porcentajes de repetición suponen un problema importante y los resultados que obtienen en años posteriores los alumnos repetidores suelen ser negativos y suponen una brecha en los resultados. En este sentido, concluyen los informes que cuanto menos se emplee la repetición de curso más equitativo será el sistema educativo y menos estrecha será la relación entre el nivel socio-económico y su rendimiento. Ello ha comportado que en el sistema educativo español deba ser un reto primordial reducir las tasas de repetición y de abandono escolar.

El informe PISA 2009³⁹³ ya ponía de manifiesto que el sistema educativo español no tiene capacidad para integrar en su estructura los alumnos que no obtienen buenos resultados, presentando diferencias de rendimiento significativas los alumnos repetidores y los no repetidores. Posteriormente, la edición PISA 2015³⁹⁴ destaca de

³⁹³ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010, pp. 57-155. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

³⁹⁴ PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016.

nuevo en sus conclusiones, que uno de los problemas más graves del sistema educativo español es el extraordinario porcentaje de alumnos repetidores, hecho además que se da en todas las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, la evidencia muestra que una buena parte de los alumnos repetidores en España tiene adquiridas las competencias básicas, es decir, un porcentaje significativo de alumnos repetidores en España obtiene buenos resultados. Además, advierten los estudios que una menor repetición llevaría también a un menor fracaso escolar. Por lo que, la evidencia empírica invita a revisar las políticas de repetición de curso en la enseñanza obligatoria.

La combinación de excelencia y equidad es, sin duda, la mejor aproximación a la medida de la calidad de un sistema educativo.

Autonomía escolar. Los estudios internacionales ponen de manifiesto la escasa autonomía de los centros escolares y muestran las políticas desarrolladas por los diferentes países europeos tendentes a aumentar la autonomía de los centros educativos. Los informes internacionales también concluyen la existencia de una relación positiva y fuerte entre la autonomía de los centros escolares y el rendimiento del alumnado -un mayor nivel de autonomía contribuye a la mejora de los resultados de los estudiantes-, si se combina con los mecanismos de rendición de cuentas.

Asimismo, una mayor autonomía de los centros educativos comportará una mejora de la eficacia y la eficiencia de la gestión educativa, una reducción de la burocracia, el fomento de la innovación y, como consecuencia, una mejora generalizada de la calidad educativa. Tanto la OCDE como la Comisión Europea, entre otros organismos internacionales, insisten y recomiendan que se trabaje hacia el desarrollo de la autonomía de los centros docentes, como una de las políticas clave para mejorar la calidad de la educación.

PISA (2009)³⁹⁵ ya puso en su día de manifiesto en sus informes la conveniencia de que los centros educativos puedan disponer de autonomía y corresponsabilidad para adoptar las acciones necesarias, requerir recursos suficientes, elaborar planes de trabajo encaminados a la consecución de los objetivos (Proyectos Educativos

<<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa-2015/pisa2015preliminarok.pdf?documentId=0901e72b8228b93c>> [consulta: 13 enero 2017]

³⁹⁵ PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

ajustados) y deben evaluar sus procesos, sus contextos y sus resultados. Y que desde esta perspectiva, la autonomía de los centros docentes y la corresponsabilidad de la Comunidad educativa aparece como un factor que favorece la mejora de los resultados educativos.

Los análisis internacionales muestran que países comparables con España han experimentado una considerable mejora explicada, en parte, por las reformas educativas orientadas a una mayor autonomía de los centros educativos y a la introducción de evaluaciones externas estandarizadas.

Sin embargo, los indicadores de los estudios internacionales constatan que el sistema educativo español se caracteriza aún por un gran peso de la Administración educativa central y autonómica, por la nula intervención de la Administración local y por un reducido margen de decisión de los centros docentes. Y a pesar de que se aprecia, en España, una tendencia hacia una progresiva concesión de mayor autonomía a los centros escolares, aún persiste el papel destacado de las Autoridades educativas, centrales o autonómicas, en la fijación de estándares, currículos y evaluaciones nacionales, lo que provoca que, en la práctica, resulte considerablemente limitada la autonomía escolar en la toma de decisiones educativas. Asimismo, la literatura en materia educativa advierte, que la declaración de autonomía escolar sin recursos suficientes lleva a su abandono en la práctica.

En una comparecencia en el Congreso, el entonces Ministro español de Educación, José Ignacio Wert, afirmaba:

Entre las recetas de PISA, cabe destacar la de una mayor autonomía de los centros. Los sistemas educativos que encabezan el ranking de PISA (Finlandia, Japón, Canadá, Corea del Sur y Nueva Zelanda) conceden una amplia autonomía a sus centros educativos. Por ello queremos impulsar la autonomía de los centros educativos en el plano organizativo, curricular y de gestión económica. Por supuesto, este incremento de autonomía exige a su vez un incremento en su rendición de cuentas (...).³⁹⁶

De los estudios realizados se extrae que los centros escolares españoles presentan un nivel de autonomía pedagógica -entendida como organización de la instrucción- semejante al de los demás países europeos; pero esta autonomía disminuye, resultando prácticamente escasa, cuando se trata de la gestión de los recursos materiales, financieros y humanos; y destacan además los análisis, la nula capacidad de los centros docentes en las decisiones en el ámbito de la planificación

³⁹⁶ VERGER, A. *Ley Wert. Finlandia, el Ministro y la crisis educativa* [en línea]. 2012, p. 1. <https://www.vientosur.info/IMG/pdf/Finlandia_el_ministro_y_la_crisis_educativa.pdf> [consulta: 2 marzo 2016]

general y de las estructuras educativas, que queda en manos de las Autoridades educativas centrales y autonómicas españolas, donde se da un mayor nivel de centralización.

Concluyen todos los informes internacionales, que una de las debilidades del sistema educativo español es la autonomía de los centros educativos, debido a que gozan de una autonomía más limitada que en el conjunto de la OCDE y de la UE en casi todos los aspectos considerados, a pesar de que, tal y como señala la OCDE, una mayor autonomía se corresponde con mejores resultados educativos.

Otros factores. Los estudios internacionales concluyen que el *clima escolar* es una de las variables que incide en el rendimiento de los alumnos y que se relaciona con la calidad educativa de un centro escolar y que, por ello, debe ser una de las prioridades de la Dirección del centro, del profesorado y de las familias, y un aspecto importante dentro del Proyecto Educativo. Se considera como la condición previa para obtener un mejor rendimiento de los alumnos, lo que exige incorporar a los mejores profesores en las aulas de los centros educativos de entornos desfavorecidos, para garantizar que todos los alumnos se beneficien de un clima positivo de aprendizaje. El clima en la escuela y en el aula propicia entornos que influyen tanto en el trabajo de los docentes como en el aprendizaje de los estudiantes.

Asimismo, los estudios relacionan un clima positivo en el centro docente y en las aulas con aspectos como las creencias de los profesores, el trabajo en equipo, la satisfacción en el trabajo, sus actividades de formación y la adopción de diferentes métodos de enseñanza, y también con el tiempo efectivo dedicado a la enseñanza. Pero esta relación no se cumple en España, donde el tiempo dedicado a la enseñanza es muy parecido a la media de los países TALIS, en cambio, el índice relativo al clima de la clase en España era de los más modestos de los países considerados en TALIS (2009) y los profesores y los directores consideraban que el clima de las aulas en España era especialmente negativo, en comparación con el de los otros países analizados. No obstante, PISA (2012) señala un clima más positivo de aprendizaje en las aulas de las escuelas en España. Los planteamientos de transmisión directa de conocimiento no inciden positivamente en el clima de la clase.

Por otro lado, el *tamaño de la clase* es un tema de actualidad en la agenda política y educativa. Existe una percepción generalizada de que en las clases más pequeñas el docente puede dedicar más tiempo a cada alumno, lo que le permite ofrecer una enseñanza adaptada a sus necesidades, conocimientos y nivel de comprensión,

garantizando un mejor rendimiento. Y que las clases con más alumnos implican dedicar más tiempo a mantener el orden y menos a actividades de enseñanza y aprendizaje, aunque esta relación no se da en el caso de España.

En España, el *tamaño medio de los centros docentes* es algo superior al promedio de la OCDE y el tamaño medio de la clase se encuentra en la media del conjunto de los países de la OCDE, pero los informes concluyen que esta proporción no permite explicar las diferencias que se producen en las condiciones de aprendizaje y en los resultados.

Según los análisis internacionales, tampoco la reducción del tamaño de la clase es, por sí sola, una garantía suficiente para mejorar la calidad de los sistemas educativos, si no va acompañada de profesores cualificados en las aulas. En este sentido, los estudios muestran que los sistemas que priorizan la calidad del profesorado sobre las clases más pequeñas tienden a obtener mejores resultados, por lo que, la mejora de la calidad del profesorado se erige como una medida más eficaz para mejorar el rendimiento de los estudiantes que el tamaño de la clase.

Tanto el tamaño de la clase como la *ratio alumnos/profesor* son aspectos que pueden tener su incidencia en el rendimiento académico de los estudiantes y también un impacto considerable sobre el nivel de los gastos en educación, aunque la evidencia sobre estos aspectos es bastante contradictoria.

Los estudios señalan que una menor ratio alumnos/profesor se ha considerado beneficioso, al permitir a los docentes centrarse en las necesidades individuales de los alumnos y optimizar el tiempo de la clase; no obstante, resulta controvertida la evidencia empírica en cuanto a la relación positiva entre este indicador y el rendimiento del alumnado. Asimismo, los informes internacionales sitúan el factor ratio alumnos/profesor como una de las fortalezas del sistema educativo español, en el que dicha ratio ha disminuido y sigue por debajo de la media de la OCDE y de la UE21, en todos los niveles educativos.

Una autonomía responsable y con rendición de cuentas exige la adecuación de las plantillas y las ratios a las características del centro escolar y, en este sentido, la Administración educativa debe disponer de los datos suficientes sobre las necesidades y las prioridades de cada centro docente para dar cumplimiento a dicho aspecto.

Educación para el emprendimiento. Desde hace años, la promoción y el desarrollo de la educación para el emprendimiento es uno de los objetivos políticos clave de la

Unión Europea (UE) y de los Estados miembros. Así, en la Comunicación de la Comisión Europea de 2012 *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, presta especial atención a las competencias transversales y, en particular, a las destrezas de emprendimiento y recomienda que

Los Estados miembros deberían fomentar las destrezas de emprendimiento a través de formas nuevas y creativas de enseñanza y aprendizaje a partir del nivel de educación primaria, centrandó su atención, en la educación secundaria y superior, en la oportunidad de creación de empresas como destino profesional. La experiencia en el mundo real, a través del aprendizaje basado en problemas y la conexión con el mundo de la empresa, debería incorporarse a todas las disciplinas y adaptarse a todos los niveles educativos. Todos los jóvenes deberían poder gozar de al menos una experiencia práctica de emprendimiento antes de finalizar la educación obligatoria (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM/2012/0669 final).³⁹⁷

El Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020, publicado en 2013, identificó la educación para el emprendimiento como una de las tres áreas de intervención inmediata.³⁹⁸

En diciembre de 2014, el Consejo adoptó Conclusiones sobre el emprendimiento en la educación y en la formación, y subrayó que “desarrollar una mentalidad emprendedora puede aportar beneficios considerables a los ciudadanos, tanto a nivel profesional como en su vida privada” y se invitó a los Estados miembros a “alentar el desarrollo de un enfoque coordinado en materia de educación para el emprendimiento que abarque todo el sistema de educación y formación”.³⁹⁹

En 2015, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución para la promoción del emprendimiento juvenil a través de la educación y la formación. En ella reconoce que⁴⁰⁰

Algunos Estados miembros todavía tienen que desarrollar una política transversal o un enfoque estratégico respecto de la educación en materia de emprendimiento, así como planes de estudios empresariales y métodos de enseñanza; no todos los profesores y los

³⁹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, COM/2012/0669 final.

³⁹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020: *Relanzar el espíritu emprendedor en Europa*, COM/2012/0795 final.

³⁹⁹ Conclusiones del Consejo sobre el emprendimiento en la educación y la formación, OJ C 17, 20.01.2015, p. 2.

⁴⁰⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el fomento del emprendimiento juvenil a través de la educación y la formación (2015/2006 [INI]).

responsables del sector educativo en Europa están lo suficientemente formados en educación en materia de emprendimiento (...) la necesidad de un enfoque más amplio hacia el emprendimiento, a modo de conjunto de competencias transversales claves con fines personales y profesionales.

El informe Eurydice 2016⁴⁰¹ señala que el desarrollo y la promoción de la educación para el emprendimiento es uno de los objetivos políticos clave de la UE y los Estados miembros desde hace muchos años. En el contexto actual de alta tasa de desempleo juvenil, crisis económica y rapidez de los cambios relacionados con la complejidad de economías y Sociedades del conocimiento, las competencias transversales y, particularmente, el emprendimiento, son esenciales para conseguir que los jóvenes lleguen a ser ciudadanos activos, creativos y emprendedores.

Los informes también recomiendan la evaluación de los resultados de aprendizaje del emprendimiento, tal y como han hecho los enfoques estratégicos más avanzados, como un elemento clave de la calidad de la educación para el emprendimiento.

Pese a tratarse la educación para el emprendimiento de una área de investigación relativamente reciente, existen pruebas sólidas que demuestran los beneficios que la educación para el emprendimiento ofrece tanto a los individuos como a la sociedad. Una de las conclusiones recogidas en los informes, es que los currículos escolares y los profesores tienen una clara incidencia en la impartición de este tipo de destrezas.

No obstante, los resultados de los estudios internacionales muestran que una gran proporción de jóvenes sigue careciendo de destrezas básicas de resolución de problemas, y que ningún país de los analizados ha integrado plenamente la educación para el emprendimiento en sus centros educativos. En 2014/15, sólo 29 de los 38 países/regiones analizados contaban con estrategias específicas o con estrategias más generales con conexiones específicas a la educación para el emprendimiento; tratándose aún de una área emergente. Los estudios muestran que existe escaso aprendizaje práctico sobre emprendimiento en los centros educativos y que es necesario desarrollar aún más esta competencia entre los jóvenes. Sólo el 23% ha participado en un curso o actividad relacionada con el emprendimiento en la escuela.

⁴⁰¹ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniie/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

Es decir, para que la educación para el emprendimiento se integre plenamente es necesario que haya una estrategia en funcionamiento durante varios años, que esta estrategia sea supervisada sistemáticamente, que existan mecanismos de financiación sólidos, que se evalúen los resultados de aprendizaje y que la materia se encuentre plenamente integrada en la formación inicial y en la formación permanente de todo el profesorado.

En España, no existe una estrategia específica de educación para el emprendimiento a nivel nacional, aunque varias Comunidades Autónomas cuentan con estrategias de educación para el emprendimiento bien desarrolladas a nivel regional y la LOMCE establece un marco general para la referencia y promoción de la educación para el emprendimiento en la educación no universitaria.

José Antonio Marina, en su libro *Despertad al Diplodocus*⁴⁰², habla de la Sociedad del aprendizaje, y señala que las cosas han cambiado y que ahora todos los ciudadanos, las profesiones y los sectores sociales tendrán que aprender a lo largo de toda su vida, y que, por lo tanto, la escuela tendrá que asumir un nuevo papel para ayudar a construir esta Sociedad del aprendizaje a través de preparar a los alumnos a estar en condiciones de aprender siempre. Es decir, hay que despertar a los individuos el deseo de aprender y hay que proponer nuevos modelos de formación, dado que se pasa de un sistema educativo a la Sociedad del aprendizaje.

Sobre el impacto de la Sociedad del aprendizaje en el bienestar, más que cualquier otra innovación, Marina incluye en el libro una cita de Stiglitz que señala que “Lo que separa a los países desarrollados de los menos desarrollados no es una diferencia en recursos físicos, sino una diferencia en conocimientos. La principal riqueza que tiene una sociedad es su capacidad de aprender (...)”. Y otra cita de Daniel Innerarity que escribe que “En una Sociedad del conocimiento, la gestión de los procesos de aprendizaje es más importante que la administración de los saberes”. Concluye Marina, que para alcanzar una Sociedad del aprendizaje hay que mejorar la escuela.

V.2. La necesidad de transformar el sistema educativo

La calidad de un sistema educativo no se basa en lo que hace la Administración ni en su brillante discurso, sino en las realizaciones de los centros educativos y en su proyección social. Y en este sentido, la evidencia empírica demuestra que los modelos escolares actuales ya no funcionan, el continental está centralizado y

⁴⁰² MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 43-47. ISBN 978-84-344-2277-3

acaparado por el mundo político, incapaz de dar respuesta a los nuevos retos educativos.

Está claro, a la vista del conocimiento acumulado de la evidencia empírica, que hay que transformar y cambiar el sistema educativo, sin que baste arreglarlo o reformarlo. Pero, como señala Marina⁴⁰³, hace falta que se den tres elementos: crear que es necesario, querer hacerlo y saber hacerlo, sin que la ley baste para conseguir transformar la realidad.

En España, los cambios en materia educativa tienen su origen en la sucesiva acumulación de disposiciones normativas y legales, de carácter central y autonómico, que han ido limitando el grado de autonomía de los centros educativos. Efectivamente, se ha producido en España una excesiva promulgación de leyes, cuyas exposiciones de motivos se llenan la boca de conceder mayor autonomía a los centros educativos, pero el carácter restrictivo y limitativo de su articulado hace que la autonomía de los centros escolares se quede en una mera declaración de intenciones en la práctica, casi testimonial, convirtiéndose, a su vez, en un marco rígido para los centros docentes que les dificulta en gran medida hacer frente a los nuevos retos educativos. Ciertamente, se trata de políticas cada vez menos centralizadoras pero siguen sin perder su carácter centralizador, dado que no es lo mismo delegar que descentralizar. "La política no puede ser la solución de cualquier problema."⁴⁰⁴

Cambiar la ley de educación cada vez que hay un nuevo Gobierno se ha convertido en una tradición en España. Que las leyes cambien conforme lo hagan los Gobiernos de turno, genera un marco normativo inestable e impide que se pueda consolidar un modelo estable.

Por su parte, el profesorado desempeña un papel clave y esencial en este proceso para cambiar la escuela. Se sigue acumulando evidencia acerca del papel que desempeñan los docentes y las características de los profesores de alta calidad y de su impacto tanto en el rendimiento del alumnado como en el cambio en la educación. Hay que convencer a quienes van a protagonizar o sufrir el proceso de transformación de la necesidad de hacerlo. El sistema educativo tiene que mejorar y ello implica que los profesionales de la enseñanza deben cambiar y hacerlo mejor⁴⁰⁵; pero la evidencia muestra que un porcentaje importante de docentes considera

⁴⁰³ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 25-43 y 196-208. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴⁰⁴ *Ibidem*, p. 205.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, p. 93.

adecuada la formación recibida y creen que no necesitan cambiar, y otro porcentaje significativo de profesores no se siente preparado y manifiesta la existencia de una discordancia entre la formación recibida y las necesidades reales del profesorado. Y tal vez muchos más tienen la convicción de que no pueden hacerlo.

Es evidente que existe una emergencia educativa para llevar a cabo una reforma profunda del sistema, provocada por el fracaso escolar, los niveles de rendimiento por debajo de la media de los países de la OCDE y de la UE21, la falta de excelencia académica, la necesidad de aumentar el número de alumnos excelentes y acortar la distancia entre los mejores y los peores para alcanzar mayores cuotas de equidad, favorecer que los niños con dificultades de aprendizaje puedan alcanzar su máximo desarrollo personal, garantizar el progreso tecnológico para todos para que no se desarrolle fuera de la escuela y sólo para algunos, las nuevas realidades económicas y las nuevas sociedades exigen un aprendizaje para el emprendimiento que fomente la adquisición de las habilidades del siglo XXI y que se alcancen las competencias necesarias, y reducir el abandono escolar, entre otros motivos, que evidencian la necesidad de un cambio educativo.

Este cambio educativo debe llevar a alcanzar una escuela excelente y una Sociedad del aprendizaje, y obligará al profesorado, como agente clave del proceso de transformación de la escuela, a mejorar el aprendizaje y hacer de la escuela una organización que aprende, y para ello deberá recibir una nueva formación y aprender cosas nuevas. Ahora bien, el profesor podrá conseguirlo, siempre y cuando, disponga de libertad de enseñanza y tenga una formación acorde con los nuevos desafíos educativos. Las reformas educativas exitosas son las que se han basado en la acción de los docentes, que también están obligados a cambiar.

Pero, para poder transformar el sistema educativo hay que eliminar miedos, convencer de la posibilidad de éxito y hay que superar los tradicionalismos, pues existe una tensión entre la necesidad de cambios radicales en materia educativa y la de mantener un sistema educativo estable y, frente a ello, se hace necesaria una actitud más tolerante hacia la experimentación, dado que es difícil avanzar en el cambio educativo si está continuamente bajo la crítica.

José Antonio Marina, en una entrevista en el periódico *La Vanguardia*, declara que "el mundo entero está en estado de emergencia educativa"⁴⁰⁶. Y en ese contexto, el docente debe tener interés por los alumnos y la convicción de que todos pueden progresar y debe ser un experto en colaborar con otros docentes del centro escolar,

⁴⁰⁶ JIMÉNEZ, L. "El món sencer està en estat d'emergència educativa". *La Vanguardia. Monográfico especial*. (13 junio 2016), núm. 48392, pp. 24-25.

aspecto que España ha descuidado porqué la formación del docente ha sido muy individualista, y tiene que saber aplicar las nuevas tecnologías para favorecer los procesos de aprendizaje. El filósofo y pedagogo habla de la necesidad de crear un sistema de innovación educativa y de conseguir que los alumnos adquieran la capacidad de seguir aprendiendo siempre, dado que aprender es el recurso que tiene la inteligencia para adaptarse y progresar en un entorno determinado, porque se ha entrado en la Sociedad del aprendizaje.

Marina considera que la gran dificultad del sistema educativo español para adecuarse a las reformas, es que España nunca ha tenido buenos gestores educativos, "todos los ministros han creído que sólo teniendo el BOE se puede mejorar la escuela", pero ello no es así, sino que hay que mejorar lo que ocurre dentro del aula y para poder progresar hay que contar con los que están más cerca de la escuela. Además, resalta Marina que han habido demasiados cambios legales y pocas modificaciones en la manera de formar a los docentes o de organizar el sistema educativo.

En dicha entrevista, el filósofo explica sobre la redacción de unos *Papeles para el Pacto* con el objetivo de facilitar un acuerdo entre las fuerzas sociales y las fuerzas políticas, y en el mismo se propone lo denominado *Objetivo 5-5-5*, al considerar que se puede alcanzar una escuela de alto rendimiento en el plazo de cinco años, con un presupuesto del 5% del PIB y con cinco retos medibles, cuales son, reducir al 10% el abandono escolar, aumentar a 85% los alumnos que siguen la enseñanza postobligatoria, subir 35 puntos en la clasificación PISA, dedicar una atención más buena a los alumnos con necesidades educativas especiales e introducir en los currículos las destrezas del siglo XXI. Considera que ello sólo se podrá conseguir con una movilización educativa de la sociedad.

Sobretudo, pues, debe alcanzarse un pacto político por la educación, que debe ir precedido por un pacto social y ponerse de acuerdo con los objetivos que se quieren alcanzar. La principal norma educativa española debe ser fruto del consenso de todas las partes implicadas, formaciones políticas, Comunidad educativa y la sociedad. Pero ello no es tarea fácil cuando, desde el siglo XIX, en el sistema educativo español se ha caído en una excesiva instrumentalización ideológica, política, religiosa o económica de la escuela. "En España no ha habido nunca un

debate desde la educación y para la educación. Lo ha habido desde la política, la religión, la economía, las ideologías."⁴⁰⁷

Un pacto de Estado [entre partidos políticos] sobre educación supondría un acuerdo sobre ciertos temas: el presupuesto, los objetivos, el marco básico de la organización escolar, el tratamiento del profesorado y un acuerdo básico sobre el currículo (...). Pero (...) un pacto de Estado seguirá siendo meramente un pacto político sin repercusiones reales si no va acompañado de un pacto social y de una buena gestión para implicar a grupos sociales cada vez más amplios. Además convendría que los partidos políticos tuvieran una idea clara de las necesidades de este momento histórico. El Ministerio de Educación -y las consejerías de Educación- no pueden gestionar solos el cambio educativo. (...) No se trata (sólo) de transformar una escuela mediocre en una escuela de alto rendimiento, sino de transformar todo el sistema educativo, actuar sobre el entorno, promover una sociedad del aprendizaje que a su vez produzca una sociedad del conocimiento, que a su vez haga progresar la calidad de vida. Según se vaya consiguiendo, la escuela recuperará su protagonismo y podrá aspirar a la excelencia.⁴⁰⁸

Según Iñigo Méndez de Vigo, Ministro de Educación, Cultura y Deporte, el Pacto Educativo persigue la elaboración de una ley educativa consensuada con la mayoría de los partidos en el Congreso y con la Comunidad educativa y con vocación de perdurar en el tiempo, al margen de los vaivenes políticos. Considera el Ministro que "ha llegado el momento del diálogo" y del debate y de crear un nuevo espacio idóneo para afrontar el cambio del sistema educativo y mejorarlo⁴⁰⁹. Se trata de buscar un pacto que permita elaborar una ley básica, con vocación de perdurar en los próximos Gobiernos, y colocar la educación en el centro del debate público.

Ante este reto, han empezado las primeras ponencias en el marco del debate parlamentario, para cerrar el *Pacto de Estado Social y Político por la Educación en España*⁴¹⁰. La subcomisión del Congreso de los Diputados es la encargada de redactar un documento que sirva al Gobierno para elaborar una futura ley y las sesiones de expertos podrían desembocar en el primer gran acuerdo educativo de España. La subcomisión escuchará a más de 80 ponentes y decidirá las bases para elaborar una nueva ley educativa que sustituya a la LOMCE. Las primeras comparecencias son de miembros de la Comunidad educativa, comparecen en la primera tanda de sesiones los Sindicatos de profesores, asociaciones de familias y

⁴⁰⁷ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 38. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴⁰⁸ *Ibidem*, p. 198.

⁴⁰⁹ LÓPEZ, C. "Méndez de Vigo lleva el debate de los deberes al pacto educativo". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (5 noviembre 2016), núm. 48537, p. 27.

⁴¹⁰ ÁLVAREZ, P. *Ángel Gabilondo: "El pacto educativo es una necesidad para el país"* [en línea]. Madrid: El País, 2017. <politica.elpais.com/España> [consulta: 22 marzo 2017]; y *Padres, profesores y alumnos abrirán las ponencias del pacto educativo* [en línea]. Madrid: El País, 2017. <politica.elpais.com/> [consulta: 22 marzo 2017]

de alumnos integradas en el Consejo Escolar del Estado. Se han previsto 82 comparecencias, entre las cuales, nueve de Sindicatos docentes, tres de Patronales, cuatro de asociaciones de estudiantes y tres de padres.

Organizaciones sindicales de profesores, alumnos y padres integrados en la Plataforma Estatal por la Defensa de la Escuela Pública exigen que el pacto tenga más componente social que político, que se derogue la LOMCE, se reviertan los recortes y que se escuche a la Comunidad educativa. Desde los Sindicatos se defiende que el desarrollo profesional del profesorado requiere un tratamiento urgente y la necesidad de que se acuerde una ley de la profesión docente, que fije cómo deben ser los profesores del futuro en los centros públicos, privados y concertados; y exigen que se garantice una participación real en las negociaciones de la Comunidad educativa. Asimismo, se demanda un acuerdo interterritorial, recordando que las principales competencias educativas están transferidas a las Comunidades Autónomas. Hay consenso en que la piedra angular del futuro pacto es el profesorado y el modelo de formación, evaluación y progresión de los docentes.

En Catalunya, el 20 de marzo de 2006 se firmó el llamado *Pacte Nacional per a l'Educació*⁴¹¹, un acuerdo de carácter social sobre varios aspectos del sistema educativo catalán. El órgano donde se inició el diálogo para establecer un pacto sobre educación fue el *Consell Escolar de Catalunya*, que presentó su propuesta bajo el título *Document-guio sobre el Pacte Nacional per a l'Educació*. Su precedente fue la *Conferència Nacional d'Educació* organizada desde la Consejería de *Ensenyament*, cuyos trabajos se desarrollaron entre los años 2000 y 2002, y cuyo objetivo fue sentar las bases de un gran acuerdo de carácter social que diera estabilidad al sistema educativo y permitiera conocer los puntos fuertes y débiles del sistema. El objetivo era alcanzar un pacto educativo a través del diálogo social. Y los partidos que suscribieron el Acuerdo de Gobierno, situaron la educación como su prioridad central y se comprometieron a impulsarla en el marco de un Pacto Nacional para la Educación y la elaboración de la Ley Catalana de Educación.

El pacto buscaba cinco acuerdos básicos: un acuerdo con los Ayuntamientos para cooperar en la educación de la ciudadanía, un acuerdo de corresponsabilidad educativa con las familias, un acuerdo con el profesorado para desarrollar una carrera docente estimulante, un acuerdo con las escuelas financiadas con fondos públicos para compartir responsabilidades, y un acuerdo con la Comunidad

⁴¹¹ MARINA, J. A. *El pacto por la educación en Cataluña (2006)* [en línea]. El pacto educativo. José Antonio Marina, 2017. <<http://www.joseantoniomarina.net/proyecto/pacto-educativo/el-pacto-por-la-educacion-en-cataluna-2006/>> [consulta: 3 abril 2017]

educativa para gestionar los centros de manera autónoma y eficaz. También había la convicción de que la mejora de la escuela pública requería modificar las condiciones laborales de quienes trabajan en ella; y conseguir, de acuerdo con la Comunidad educativa, una gestión autónoma y eficaz de los centros docentes y para ello se preveía una línea específica de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos, vinculados al desarrollo del Proyecto Educativo de Centro (PEC), temporizado y evaluable, con especial atención a los centros ubicados en zonas social y económicamente desfavorecidas. Asimismo, una de las cuatro cuestiones que constituyeron el núcleo del Pacto fue la autonomía escolar.

En el contexto actual, en Catalunya, el Departament d'Ensenyament encargó al Consell Escolar de Catalunya (CEC) que abriera un debate sobre los retos de la educación, reflexión ésta que se hizo en el marco de cinco ponencias, *Ara és demà*, que deben concluir en un informe y se han centrado en aspectos como la formación de los maestros y profesores, la formación continua, la evaluación del profesorado, la forma de evaluar a los alumnos, los Proyectos Educativos, la autonomía de los centros escolares, los ciclos formativos y la Formación Profesional, entre otros. El propósito del debate es ver la realidad educativa con más claridad y poder ir más allá de los aspectos que afectan la cotidianidad, para afrontar las grandes cuestiones que no suelen ser objeto de diálogo en el seno de la Comunidad educativa.⁴¹²

Estas cinco ponencias fueron encargadas a expertos especialistas que proponen, entre otros aspectos⁴¹³, horarios muy abiertos y flexibles en etapas tempranas; planteamientos para los adolescentes distintos a los actuales, con jornadas compactadas más acordes a sus necesidades de descanso y ocio; formación del profesorado con un máster necesario y al menos un año de prácticas remuneradas en una escuela de referencia; y que los centros educativos no estén tan basados en una Dirección como en liderazgos, que cohesionen los claustros y potencien la labor de los profesores. Y por su parte, el Consell Escolar, debe recoger las respuestas de la Comunidad educativa (profesores, Sindicatos, familias, estudiantes, educadores sociales, etc.) para que “tracen los parámetros fundamentales que permitan identificar y dar sentido a todos los elementos relevantes y faciliten la creación de un nuevo modelo educativo”.

⁴¹² FARRERAS, C. “Desafíos para el nuevo curso. Los retos. Un debate sobre la educación”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (2 septiembre 2016), núm. 48473, p. 23.

⁴¹³ FARRERAS, C. “Propuestas para mejorar el sistema. Ensenyament abre el debate para cambiar el modelo educativo”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (18 noviembre 2016), núm. 48550, pp. 36-37.

Estos expertos proponen que los estudiantes, no sólo compartan espacio común, sino también materias para que puedan ir eligiendo el itinerario formativo que deseen, y para garantizar que su elección es la más adecuada a sus deseos y evitar el abandono escolar, se potencia la figura del orientador profesional, que pueden ser profesores con formación específica. Resaltan que es importante que los docentes estén comprometidos con la educación, al tiempo que la sociedad los respalde en su función, y que tengan entusiasmo por el saber y sepan transmitir ese entusiasmo con formación profesional, por lo que proponen la obligatoriedad de un máster especializado, no en contenidos, sino en etapas educativas. También se recomienda la evaluación del profesorado, interna y externa al centro, basada en evidencias, de forma continua e incentivadora.

Asimismo se propone la movilidad horizontal de los docentes. Y respecto a la formación continua, consideran que deberían formarse en competencias digitales, idioma, trabajo en familias, cultura, religión, y estar al día en los avances científicos sobre psicología y sobre la diversidad, para ser capaces de atender las necesidades educativas específicas. Y proponen financiar la educación social para apoyar a los estudiantes con mayores necesidades. También se propone la creación de un Observatorio sobre la equidad, que identifique las carencias en el sistema y promueva propuestas en igualdad de oportunidades, el cual estaría vinculado a grupos de investigación de la Universidad.

En dichas ponencias también son objeto de estudio los centros escolares en cuanto a dos aspectos centrales, la autonomía y el liderazgo pedagógico, no necesariamente concentrado en una persona, y se recomienda la evaluación de los centros como recurso de mejora de los mismos. Hay que valorar el alumno autónomo, hacer un mayor uso de las tecnologías digitales y mejorar las lenguas extranjeras.

En Catalunya, la Consellera d'Ensenyament, Meritxell Ruiz, declaraba, en el marco de la conferencia *Los retos educativos de la nueva sociedad catalana*⁴¹⁴, que “la educación debe ser un ámbito de consenso social y no de enfrentamientos ideológicos. Cada actor de la sociedad debe ser consciente de su incidencia y su grado de responsabilidad. En la mejora de la educación, el reto es compartido por todos”. Es por ello, que el Departament d'Ensenyament encargó al Consell Escolar que iniciara un debate sobre el futuro de la educación.

⁴¹⁴ “La educación debe ser un ámbito de consenso social y político y no de enfrentamientos ideológicos”. *La Vanguardia. Monográfico especial*. (25 enero 2017), núm. 48616, p. 2.

Se trata de un debate que parta de la comunidad educativa, no solo del Gobierno, abierto a las aportaciones de todos los actores que quieran participar y desde el conocimiento y la experiencia de grandes expertos que debatan los fundamentos actuales y futuros.

Ya el consenso fue uno de los rasgos característicos de la Llei d'Educació de Catalunya, a raíz de un trabajo conjunto y con un amplio apoyo del Parlament de Catalunya. El modelo competencial se erige como clave en el futuro de la escuela y para alcanzar el mismo hace falta tener en cuenta la evaluación por competencias y el papel de los docentes. Una transformación así requiere de una importante formación, y los retos educativos en el siglo XXI implican una revisión de la profesión docente y dar herramientas para la mejora de la competencia profesional docente, a través del impulso de la formación inicial y continua, y su adecuación a las necesidades educativas de los alumnos.

“[El Estado] No puede cambiar la escuela solo, pero sin su impulso no se puede acometer ninguna reforma profunda y sostenible”⁴¹⁵. Evidentemente, corresponde al Estado promover la educación, financiarla, gestionarla y conseguir que las aulas sean centros privilegiados de aprendizaje, dado que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación así como la calidad y la equidad educativa. Pero advierte Marina, que a pesar de que corresponde al Estado y a las Administraciones públicas la responsabilidad de gestionar el cambio educativo a través de sus herramientas legales y económicas, no basta el dinero, el poder y los reglamentos, cuando de lo que se trata es de llevar a cabo la difícil tarea de gestionar un sistema complejo que intenta aumentar la libertad y la autonomía de los centros educativos.

Lo malo, como insiste el referido autor, es que España nunca ha tenido buenos gestores educativos ni ha considerado nunca que fueran necesarios. Destaca la importancia del papel del Estado -imprescindible pero no suficiente- y de una buena gestión a todos los niveles: escuela, ciudad y Estado. Lo que le lleva a Marina a hablar del Estado gestor. “No debe ser un Estado educador, sino un Estado que organice y anime la capacidad de educarse de todos los ciudadanos. Es decir, que fomente una sociedad del aprendizaje.”⁴¹⁶

Pero para ello, tal y como señala Marina, el Estado y las Administraciones públicas deben aprender, deben tener nociones básicas sobre la educación, del papel que va a jugar en el futuro y sobre la Sociedad del aprendizaje, hay que aprender de

⁴¹⁵ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 206. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 202.

quienes lo están haciendo bien, y basarse en la evidencia empírica y en el asesoramiento de los expertos mediante la creación de instituciones independientes que asesoran a los Gobiernos. Pero, en España hay una tendencia a buscar el experto que apoya las teorías del Gobierno de turno y los Gobiernos carecen de credibilidad para liderar una mejora en la escuela.

Al Estado le corresponde el diseño de la estructura escolar, definida por

la centralización o descentralización; los años de estudio; la red de centros; los servicios de apoyo; los centros de formación del profesorado; los servicios de inspección; el sistema de becas; la relación de los centros entre sí (...). La creación de redes puede ser un objetivo central del gobierno "asegurando que las instituciones educativas son una parte integral de las comunidades a las que sirven (...)". Son las obligaciones de diseño organizativo.⁴¹⁷

Pero, en la definición de su diseño debe tener cabida la concesión de mayores dosis de autonomía a los centros docentes y a sus componentes, toda vez que los estudios en materia educativa concluyen que la autonomía escolar es un factor de la calidad de la educación. Asimismo, la evidencia muestra que se consiguen resultados sólidos cuando se integra el currículo, la formación docente y la evaluación continua -tanto del rendimiento de los alumnos como del trabajo de los profesores y de los centros escolares- junto con la rendición de cuentas, acompañada de una Dirección escolar que impulsa y dirige el cambio educativo, implicando a quienes tienen que llevarlo a la práctica para que participen en los procesos de toma de decisiones y cambios, e introduciendo un compromiso de mejora de todos los agentes intervinientes.

La realidad educativa actual en los centros docentes combina un importante grado de autonomía pedagógica con una fuerte centralización, estatal o en su caso autonómica, de la planificación y de la gestión de los recursos humanos y económicos, con ausencia de mecanismos de evaluaciones sistemáticas, tratándose de una evaluación burocrática sin consecuencias efectivas y visibles que sirvan de estímulo y de ejemplo para todos los centros escolares. La cultura de la rendición de cuentas, estrechamente ligada a la autonomía escolar, tiene muy poca tradición en España. Asimismo, existe un modelo de Dirección escolar débil, no profesional, sometido a las exigencias de la Administración educativa y sin capacidad para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje de los alumnos.

Diferentes estudios internacionales (IEA, OCDE, UNESCO), señalan, que entre las variables que más inciden en el rendimiento de los alumnos, cabe destacar la

⁴¹⁷ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 210. ISBN 978-84-344-2277-3

calidad del profesorado; el liderazgo pedagógico, capaz de promover un buen funcionamiento del centro escolar; las redes y mecanismos de colaboración entre los centros docentes; la implicación de la Comunidad educativa; el buen clima escolar; la formación del profesorado; y el tamaño adecuado del centro escolar, siendo todos ellos factores analizados por las investigaciones en materia educativa, para orientar el desarrollo de la autonomía escolar en aras a contribuir a la mejora de la calidad educativa.

Asimismo, diversos Informes elaborados por organismos internacionales⁴¹⁸ han puesto énfasis en la potenciación de la autonomía de los centros escolares como factor relevante de mejora de la calidad educativa, entendida ésta como mejora en los resultados del rendimiento del alumnado, la cual posibilita, asimismo, la adaptación a los diferentes contextos de los centros escolares, garantizando la equidad educativa. Los procesos exitosos en los centros educativos, en términos de autonomía, se relacionan con la capacidad de las instituciones educativas para dar respuesta a las necesidades del sistema y de los entornos más próximos, con criterios de eficiencia y funcionalidad.⁴¹⁹

La autonomía escolar se alza, pues, como la oportunidad de los centros educativos para mejorar sus proyectos pedagógicos y adaptarlos a su entorno, dar personalidad al centro docente, limitar la burocracia y el intervencionismo de la Administración educativa, y elaborar planes de calidad y equidad educativa.

Ahora bien, las dificultades para implantar una auténtica autonomía escolar derivan, fundamentalmente, del escaso impulso que ofrecen en este aspecto las leyes educativas. Pues, a pesar de que las leyes educativas han ido dotando progresivamente de mayor autonomía a los centros escolares, aunque sea al menos a nivel legislativo, no obstante, las evidencias ponen de manifiesto que hay que seguir avanzando, para que esta autonomía sea una realidad en todos los centros escolares y suponga una verdadera mejora de la calidad y la equidad del sistema educativo de todos los países.

⁴¹⁸ PISA 2006 (2007), EURYDICE (2007), OCDE (2009)

⁴¹⁹ XX ENCUESTA DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacion/encontros/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUESTA.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

Andreas Schleicher, responsable de la OCDE, declaró que “uno de los patrones generales que definen a los países que obtienen mejores resultados es el reparto de responsabilidad entre las Autoridades y los centros educativos”.⁴²⁰

Así pues, la autonomía de los centros escolares y, consecuentemente, el liderazgo de los equipos directivos y la figura del docente, se erigen como factores de primer orden en la mejora de la educación, siempre y cuando este proceso de transformación del sistema educativo vaya acompañado de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, que ofrezcan evidencias de lo que funciona y de lo que no funciona en educación; para así poder orientar las políticas y las prácticas educativas hacia una educación de calidad.

En suma, los nuevos modelos económicos requieren cambios profundos en la sociedad y, por ende, también en los sistemas educativos, para que ofrezcan una respuesta a las necesidades de cada uno. De forma que, la rigidez de los sistemas educativos supone un freno para el desarrollo de la autonomía escolar y ello supone también un gran freno para la innovación y el cambio. Los centros escolares necesitan incorporar procesos de innovación y cambio para la mejora de la calidad en educación, existiendo una estrecha relación entre ambos conceptos. El concepto de innovación asociado a la Sociedad del conocimiento conlleva un proceso de aprendizaje de toda la Comunidad educativa, para poder poner en marcha el uso de las nuevas metodologías.

Ahora bien, la innovación y el cambio exigen una transformación en la manera de ejercer la profesión y en la organización y funcionamiento de los centros escolares. Por ello, la mejora de la educación pasa por la reconstrucción de los centros escolares como organizaciones educativas y como lugares de innovación y formación, tanto para los alumnos como también para los propios docentes. Son varios los movimientos que coinciden en considerar el centro docente, entendido como organización, como la unidad del cambio, cuyas estructuras organizativas y roles deben rediseñarse y en el que se deben generar las condiciones internas que promuevan el propio desarrollo como organización.⁴²¹

⁴²⁰ XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010, p. 12. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

⁴²¹ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 215-216.

1. El centro escolar se constituye como el pilar clave de la mejora. 2. La mejora de los aprendizajes de los alumnos se hace depender de la labor conjunta de todo el centro. 3. Cada centro se dota de sus estructuras organizativas, modos de trabajo y roles para el trabajo conjunto del centro. 4. Las estrategias de intervención y la gestión del aula constituyen el último y necesario eslabón que es, a su vez, el primero (p. 215).

Las Administraciones educativas tienen la posibilidad de profundizar y avanzar en la autonomía de los centros educativos, que a la vez se trata de una posibilidad que la sociedad tendría que exigir como un deber y una alta responsabilidad, "puesto que altas son también las metas que hay que alcanzar y profundos los abismos si permanecemos impertérritos ante la situación actual y ante los necesarios cambios en la educación, los cuales sólo pueden desarrollarse e incorporarse en los centros educativos"⁴²². Cabada advierte, en este sentido, que maestros y profesores del siglo XX enseñan contenidos del siglo XIX a alumnos del siglo XXI. Y se remite a una cita de Spencer Kagan, en la que apunta que "Los profesores enseñan en la forma en que ellos aprendieron, y enseñan para otra época; los colegios preparan a los alumnos para el pasado". Y finaliza Cabada reivindicando centros educativos del siglo XXI con alumnos del siglo XXI, con profesores del siglo XXI, con una organización y unos recursos del siglo XXI.

V.3. La autonomía de los centros docentes como propuesta clave del cambio educativo

Murphy y Beck sostienen que "la autonomía no debiera ser justificada sólo como una buena solución para la calidad educativa, sino plantearla como un cambio e innovación en sí misma, que requiere entonces ir construyendo las condiciones y procesos que la posibiliten o generen"⁴²³. Y Barroso sentencia que "sólo de este modo el desarrollo interno de los centros puede ser un camino que permita reconstruir seriamente nuestros centros y nuestra educación. La autonomía también se aprende."⁴²⁴

La autonomía de los centros escolares y de los docentes se ha convertido en un referente común en la teoría de la innovación y el cambio. Fullan⁴²⁵ habla de la

⁴²² CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 222-223.

⁴²³ MURPHY, J. y BECK, L. G. *School-based management as school reform: Taking stock*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press, 1995.

⁴²⁴ BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação, 1997.

⁴²⁵ FULLAN, M. *The Meaning of Educational Change: A Quarter of a Century of Learning*. En *International Handbook of Educational Change*. Traducción de Santiago Arencibia (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria) y revisión técnica de Antonio Bolívar. Dordrecht: Kluwer, 1998, pp. 214-228.

época de la capacidad de cambio. Y sitúa las fuerzas fundamentales del cambio en el individuo y en el grupo y dentro de una organización y de una sociedad con capacidad de aprender. Sostiene Fullan que la cultura institucional del centro tiene que admitir formas variadas e interactivas de personalidad y profesionalidad, y que son los profesores quienes pueden transformar la cultura del centro. Afirma Fullan que “No podemos depender de esperar a que el sistema cambie (...) Debemos desarrollar nuestras propias capacidades para aprender permanentemente y no dejar que la vicisitudes del cambio nos depriman”.

Dubet y Martuccelli⁴²⁶, que analizan tanto los cambios producidos en los centros educativos como su imagen social, entendida como la forma en que éstos han sido percibidos, constatan que

La idea de un currículo común y una escuela común no funciona. – La adaptación del currículo es el reconocimiento de que vivimos en una sociedad plural con características, necesidades, aspiraciones e intereses variados. La sociedad y el alumnado deben ser reconocidos como diversos y plurales. – Es obligación de los centros y profesores considerar la relación entre la diversidad y su concreción en el currículo. – El acento ya no se pone en un currículo igual para todos, sino en un currículo para la diversidad. – El mensaje de un currículo adaptado a la diversidad social no va dirigido sólo a los profesores, sino a la sociedad en su conjunto: vivimos en una sociedad variada y el centro debe adaptarse a ello. – Si la sociedad es variada, los centros también han de serlo y la sociedad debe atender a esa diversidad de los centros. – La autonomía del centro se concreta de modo que los centros funcionen como entidades con identidad propia que generen un sentido de pertenencia en un profesorado capaz de asumirlo con más intensidad y que, al sentirse más implicado, acepte responsabilidades respecto a la autonomía y se involucre más en sus principios y prácticas. – Si cada centro asume “autónomamente” la responsabilidad de su propio proyecto educativo, ello equivale a asumir dicha responsabilidad ante la sociedad. – Esta importancia que adquiere el centro educativo supone la trascendencia de un liderazgo capaz de promocionar formas de trabajo en equipo, de liderar procedimientos para la elaboración y desarrollo de proyectos y de convocar e implicar a todo el profesorado. – Si los centros se autoconsideran como unidades que se gestionan a sí mismas, son sensibles a su contexto y atienden a las demandas y expectativas dentro de un continuo desarrollo profesional e institucional, se concluye: 1) que la educación depende de la calidad de los centros, y 2) que los alumnos son lo que los centros son.

Gairín sentencia que la autonomía escolar ha sido una esperanza con relación a los procesos de cambio e innovación, y en este sentido señala que

⁴²⁶ DUBET, F. y MARTUCELLI, D. *En la escuela: sociología de la experiencia escolar*. Madrid: Losada, 1998.

La democratización de las sociedades, la necesidad de respetar las particularidades sociales y culturales próximas y el principio de equidad (distribución no igualitaria y en función de las necesidades existentes) dan soporte a un cambio de tendencia que se concreta en procesos de descentralización y desconcentración y en un aumento de la autonomía institucional. Se trata de adecuarse a otro tipo de sociedad (...) caracterizada por el dinamismo socio-cultural y económico, la convivencia de diferentes valores y la necesidad de alta formación para los ciudadanos (...) en un marco de crisis del Estado y de las administraciones que lo sustentan.

(...) Las evidencias acumuladas en los años setenta sobre el fracaso de reformas promovidas desde el sistema educativo en forma de cascada, potenciaron la idea del centro escolar como unidad básica de cambio. A través de ella se puede reconstruir el currículo y ordenar el entorno de tal manera que se faciliten los cambios que se desean, promoviendo procesos de participación, permitiendo la contextualización curricular y haciendo, en definitiva, una educación más cercana a las necesidades de los usuarios. No es extraño así que este lado positivo sea el pilar en el que descansan los defensores de la autonomía.⁴²⁷

El liderazgo escolar. El liderazgo pedagógico. La evidencia empírica recogida por los informes internacionales demuestra que el liderazgo escolar, administrativo y sobre todo pedagógico, junto con la enseñanza del profesorado y la autonomía de los centros escolares, son factores claves en materia de calidad educativa. Asimismo, recalcan los estudios en materia educativa, la interacción entre la autonomía de los centros y la rendición de cuentas de las escuelas.

Según todos los informes internacionales sobre educación, el liderazgo pedagógico de la Dirección del centro escolar es un factor clave para asegurar la calidad de la educación. Así pues, los estudios internacionales muestran la influencia del liderazgo escolar en los procesos de enseñanza y aprendizaje, generando procesos de evaluación del profesorado y comportando una mayor eficiencia y eficacia del trabajo de los docentes. Concluyen, los estudios, que la figura del director tiene un gran impacto en el rendimiento y en los resultados de los alumnos a través, fundamentalmente, de su repercusión en la organización escolar, en el clima de las escuelas, en el apoyo y la formación de los profesores, y en la instrucción de la enseñanza.

El director debe gestionar eficazmente los recursos humanos y materiales y los procesos organizativos y educativos, para fomentar un entorno de enseñanza y aprendizaje efectivo. Hay, pues, que seleccionar y conservar a los líderes educativos de mayor calidad. Los estudios señalan, que un porcentaje significativo de la variabilidad total de los resultados de rendimiento de los alumnos se debe a la

⁴²⁷ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 87-88.

diversidad de las prácticas de Dirección, la cual presenta un escenario aún heterogéneo.

Concluyen todos los informes internacionales, que el rendimiento de los alumnos es mayor cuanto mayor sea el grado de autonomía de los directores o mayor nivel de liderazgo educativo ejerza el director, sobretodo si los resultados se someten a procesos de seguimiento a largo plazo o son objeto de publicación.

Pues bien, a pesar del conocimiento acumulado de la evidencia en materia de liderazgo escolar, si se analiza el panorama educativo español, los indicadores constatan que España obtiene una de las puntuaciones más bajas en liderazgo pedagógico y por debajo de la media de los países del entorno en liderazgo administrativo, siendo ambos tipos de liderazgo comparativamente débiles en España; que la participación de los directores en las actividades de desarrollo profesional es una de las más bajas entre los países de la OCDE, siendo especialmente notable la falta de formación de los directores en España; y que la autonomía de los centros docentes respecto a la selección del profesorado es muy escasa, los directores españoles tienen menos autonomía que sus colegas de OCDE para proponer el nombramiento o el despido de profesores o proponer mejoras salariales.

En relación a las tareas de apoyo al profesorado a través de la observación de la instrucción en el aula y del apoyo en la colaboración entre los profesores para desarrollar nuevos métodos de enseñanza y para mejorar las competencias del profesorado, los datos obtenidos se sitúan por debajo de la media OCDE, destacando España en la colaboración de los directores con los profesores en resolver problemas de disciplina en el aula. También tienen los directores españoles menos autonomía que los del promedio de la OCDE en los aspectos relacionados con las normas de disciplina, la responsabilidad sobre la evaluación de los alumnos y sobre la admisión de los mismos. En cuanto a la determinación de los contenidos de los cursos es una competencia, en general, de las Autoridades educativas, y los centros escolares se limitan a adaptarlos a sus respectivos proyectos y objetivos, pero con un grado de autonomía por debajo de la medida de la OCDE. Aun así, los datos registrados señalan que la gran mayoría de los directores se encuentran satisfechos con su trabajo.

PISA, al analizar el margen de decisión de un director escolar en lo referente al personal en materia de contratación, despido, salario inicial y aumento salarial del profesorado, concluye que el nivel de autonomía de los directores escolares en

España equivaldría prácticamente a cero. En cuanto a la responsabilidad de los directores sobre la organización, España se encuentra por debajo de los índices obtenidos por los países de la OCDE, acentuándose dicha diferencia en el caso de la admisión de alumnos. Y en cuanto al margen de responsabilidad de los directores en relación al contenido educativo o pedagógico, los centros españoles carecen prácticamente de autonomía curricular en los referente a la organización interna de sus proyectos propios.⁴²⁸

El informe TALIS 2009⁴²⁹ ya concluía, que para que la educación se convierta en una industria del conocimiento se necesitan directores y profesores que actúen como una Comunidad profesional, que tengan la autoridad para actuar, la información necesaria para decidir con acierto y el acceso a sistemas de apoyo efectivo que les ayuden a afrontar los desafíos.

Marina, en su libro *Despertad al Diplodocus*⁴³⁰, señala que en este proceso hacia la escuela que aprende aparece un nuevo protagonista, cual es el equipo directivo, grandes profesionales, pero que en España a pesar de que los hay no se les da importancia, “no tenemos [en España] un premio nacional al mejor maestro o al mejor docente o al mejor director de centro”. Señala, el autor, que los estudios han demostrado que es muy alto el impacto del director y destaca el estudio llevado a cabo por Michael Fullan en su libro *The Principal: Three keys to maximizing impact (2014)*, cuyo modelo es de difícil aplicación en España, dado que se refiere a países donde los directores suelen tener éxito al poder seleccionar y mantener a los buenos profesores, mientras que en España no juega a favor el carácter funcional del profesorado de la escuela pública.

Asiente Marina que la calidad de los equipos directivos es fundamental para la mejora de la escuela, como han demostrado los estudios de McKinsey, de forma que si se quiere mejorar las escuelas y convertirlas en organizaciones que aprendan, hay que replantear la formación y la selección de los equipos directivos. Señala en su libro, que casi todos los países desarrollados elaboran programas para fomentar el liderazgo ante la gran presión de que la escuela pública alcance un mayor nivel de excelencia; y en este sentido, cita a Bill Mulford, profesor de la Universidad de

⁴²⁸ MARTÍN ORTEGA, E. *Autonomía escolar y evaluación: dos pilares de la calidad de la enseñanza* En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 156-160.

⁴²⁹ TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxiectee04talಿಸ2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

⁴³⁰ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 103-104, 113-114 y 215-216. ISBN 978-84-344-2277-3

Tasmania, experto en liderazgo educativo, que en su libro *Leadership for improving the quality of secondary education. Some international developments*, reconoce que los Gobiernos y fundaciones en todo el mundo, salvo en España, están dedicando recursos sin parangón al desarrollo de los líderes escolares.

El autor de *Despertad al Diplodocus* insiste en que los centros educativos deben transformarse y, por ello, recomienda que haya la figura del *director de la transformación*

para movilizar a todo el personal a participar en procesos de decisiones y de cambio, promoviendo una cultura de apoyo y confianza, estableciendo una estructura escolar que promueva la toma de decisiones, buscando el consenso sobre las prioridades (visión y metas), creando unas altas expectativas de resultados para alumnos y profesores, y promoviendo la estimulación intelectual (pp. 113-114).

A pesar de que la importancia de los equipos directivos y de la formación de los líderes educativos exige un sistema de formación, Marina advierte que “en España está todo por hacer” y “sólo formando profesionales capaces de convertir los centros en organizaciones que aprenden, establecen lazos con las familias y con el entorno de la escuela podremos tener una escuela de calidad”. Advierte que en España no hay líderes formados y preparados para transformar la escuela.

“Las organizaciones prosperan adaptándose a sus entornos (...) El papel de un líder creativo no es tener todas las ideas; es alentar una cultura donde todo el mundo las tenga.”⁴³¹

Todos los informes inciden en lo estático que ha permanecido el sistema educativo español a lo largo de los últimos años, indicando la necesidad de cambio para mejorar los resultados. A partir de la evidencia empírica de la investigación internacional, como motor del cambio educativo, en este caso sobre la figura de la Dirección escolar, y a la vista del escenario que presenta el sistema educativo español en esta materia, resulta imprescindible, en aras a mejorar los resultados del rendimiento del alumnado y mejorar la calidad educativa, fijar como una de las prioridades la de impulsar un liderazgo escolar fuerte.

Y para ello deberán establecerse programas de formación de los directores, como profesionales especialistas y transformadores de la escuela; revisar el sistema de selección que permita elegir a los mejores directores; y dotar de mayor autonomía real a la Dirección de los centros escolares, que ha de ir seguida de una rendición de

⁴³¹ ROBINSON, K. *Creative Schools: The Grassroots Revolution That's Transforming Education*. Penguin Books Usa, 2016. ISBN 978-0143108061

cuentas sobre los objetivos académicos de los alumnos, que permita analizar los logros alcanzados, detectar lo que funciona y lo que no funciona en educación para poder reconducir los procesos puestos en marcha y poder realizar cuantas modificaciones y correcciones sean necesarias para seguir progresando, así como, para evitar y, en su caso, detectar y erradicar actuaciones oportunistas. Sólo así puede iniciarse un proceso hacia la mejora en la calidad educativa desde la escuela.

Con la LOMCE se modifica el sistema de selección de la Dirección del centro escolar. Puede optar al puesto de director cualquier docente funcionario de carrera con cinco años de experiencia en el centro docente en el cual se solicita el puesto y adquieren relevancia los criterios como los méritos propios, la capacitación docente, presentar un buen Proyecto de Dirección (objetivos, líneas de actuación y evaluación) y valoración especial de la experiencia docente y en acciones de calidad. Exige una formación específica, que consiste en una certificación acreditativa de haber superado un curso de formación sobre función directiva impartido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o Comunidad Autónoma y tener cierta experiencia profesional en el ámbito directivo.

Con ello, la Ley pretende aumentar la exigencia para acceder a la Dirección del centro educativo con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza. En los centros públicos, la decisión final sobre la elección del director corresponde a la Administración educativa; mientras que en los colegios concertados, la elección del director depende directamente del anterior titular, previo informe del Consejo Escolar del centro adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, por lo tanto, depende del Consejo Escolar.

La selección del director es competencia de una Comisión constituida por representantes de las Administraciones educativas (Comunidades Autónomas) y, en una proporción mayor del 30% y menor del 50 % por representantes del centro, de los cuales, al menos el 50% lo serán del claustro del profesorado.

El modelo de Dirección escolar diseñado por la LOMCE se trata de un modelo administrativo-burocrático, en el que disminuye notablemente el papel de la Comunidad escolar en la selección del director y se incrementa el de la Administración educativa, con mayoría absoluta en la Comisión de selección del director, con una clara voluntad de las Administraciones educativas de nombrar y ejercer un control sobre los directores de los centros docentes.

En Catalunya, se aprobó el *Decret 29/2015 de modificació del Decret 155/2010, de 2 de novembre*⁴³², de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent, el cual, en su preámbulo señala que introduce importantes modificaciones en el procedimiento de selección de la Dirección del centro público y en su nombramiento, dado que se introduce, como requisito para poder participar en el concurso de méritos, tener la certificación acreditativa de haber superado un curso de formación sobre el ejercicio de la función directiva impartido por las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas o por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Asimismo, se modifica la proporción de las Comisiones de Selección constituidas, por un lado, por representantes de las Administraciones educativas y, por otro, en una proporción superior al 30% e inferior al 50% por representantes del centro correspondiente, de los cuales, al menos el 50% deben ser del claustro del profesorado del centro mencionado y se debe dar participación a los Consejos escolares de los centros.

La selección se basa en los méritos académicos y profesionales acreditados por los aspirantes, la valoración del Proyecto de Dirección, la experiencia y la valoración positiva del trabajo previo desarrollado como cargo directivo y en la tarea docente. Se tiene que valorar de manera especial la experiencia previa en un equipo directivo, la situación de servicio activo, el destino, el trabajo previo y la tarea docente desarrollada en el centro cuya Dirección se solicita, entre otros aspectos a valorar. Se suprime la preferencia de las candidaturas de profesores del centro. También se modifica la regulación básica de la evaluación de los mandatos de la Dirección por periodos de cuatro años, de forma que los criterios y los procedimientos de la evaluación tienen que ser públicos y objetivos y deben incluir los resultados de las evaluaciones individualizadas realizadas durante su mandato, que, en todo caso, tienen que considerar los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto y el seguimiento de la evolución en el tiempo.

⁴³³El *Govern de la Generalitat* también aprobó el *Decret pel qual es regulen els procediments per definir el perfil i la provisió de llocs de treball docents*⁴³⁴, conocido como Decreto de Plantillas, que modificó el proceso de contratación de los profesores a partir del curso escolar 2014-2015, otorgando más poder y capacidad

⁴³² Decreto 29/2015, de 3 de marzo, de modificación del Decreto 155/2010, de 2 de noviembre, de la dirección de los centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente. (DOGC, núm. 6824, 5-3-2015).

⁴³³ RODRÍGUEZ, P. *La Generalitat aprueba el decreto que da más poder a los directores en la contratación de docentes* [en línea]. Catalunyaplural.cat. Barcelona: Eldiario.es, 2014. <http://www.eldiario.es/catalunyaplural/Generalitat-decreto-directores-contratacion-docentes_0_242526299.html> [consulta: 12 abril 2017]

⁴³⁴ Decreto 39/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los procedimientos para definir el perfil y la provisión de los puestos de trabajo docentes. (DOGC, núm. 6591, 27-3-2014).

de decisión a los directores de los centros educativos, que pueden elegir hasta un máximo del 50% del cuerpo docente de su centro en función del perfil de maestro que necesite para su Proyecto Educativo, y el resto, en su caso, serán contratados de manera ordinaria, en función de la posición ocupada en la bolsa de trabajo. Esta medida se trata de una opción y alternativa para los centros docentes, no tiene carácter obligatorio y afecta sobretudo al personal interino y sustituto, pero no afecta a los docentes con plaza fija. Para el caso de los centros de alta complejidad (de entornos desfavorecidos) los directores puedan utilizar este método de contratación en todas las nuevas incorporaciones, para contratar el 100% de los maestros, requiriendo perfiles específicos.

Así pues, cuando se generen vacantes, los directores pueden pedir perfiles concretos de docentes para cubrirlos en consonancia con las características del Proyecto Pedagógico del centro. Los 20 docentes con más experiencia que cumplan con este perfil serán preseleccionados por el Departamento y de éstos el director podrá escoger como mínimo tres para someterlos a una entrevista y quien la supere accederá al puesto de trabajo.

Este nuevo modelo supone un giro al sistema de contrataciones anterior, según el cual, la antigüedad era el criterio principal para acceder a los puestos de trabajo vacantes y era el que marcaba la posición del docente en la bolsa de trabajo. Desde el *Departament d'Ensenyament* se considera que este cambio dota de mayor autonomía a los centros escolares, les permite adaptar la plantilla de acuerdo con las necesidades de sus Proyectos Educativos, y conlleva una mayor profesionalización del sector. Sin embargo, los principales Sindicatos y varios sectores de la Comunidad docente y educativa muestran su rechazo, al entender que lo que aumenta es la autonomía de las Direcciones y abre la puerta a la arbitrariedad el hecho de que los directores puedan elegir las personas que contratan actuando como jefes de personal.

Para los maestros noveles, sin experiencia, que entran por primera vez en la bolsa de trabajo y que optan por primera vez a una contratación, el Decreto prevé que además de completar este proceso de selección, deben superar un período de prueba que dura hasta cuatro meses, durante los cuales están bajo la supervisión del director, el cual elaborará un informe sobre su labor. Si la evaluación es positiva, el docente mantendrá la plaza; pero si no lo es, quedará sometido a una segunda evaluación por parte de la Inspección educativa, que emitirá un informe sobre su idoneidad en la práctica de la docencia. Si este segundo informe también es negativo, el maestro queda excluido de la bolsa de trabajo hasta el curso escolar

siguiente, cuando podrá volver a empezar el mismo proceso con el mismo periodo de prueba.

Con este Decreto, la *Generalitat de Catalunya* completa el despliegue de la Ley de Educación de Cataluña de 2009, por lo que respecta a la organización de los centros educativos y que viene precedida por el Decreto de autonomía de centros y el Decreto de directores de centros de 2010.

Sandra Garrido⁴³⁵, directora de la escuela El Prat I, centro público de El Prat de Llobregat, Barcelona, considerado de alta complejidad, que el *Departament d'Ensenyament* decidió cerrar administrativamente, cambiar todo el equipo directivo y la mayoría de los maestros, así como el Proyecto Educativo y las instalaciones, habida cuenta los malos resultados académicos, señala que el *Departament d'Ensenyament* le ha dejado seleccionar los maestros y que el docente debe creer que el alumno es el protagonista del aprendizaje, que sea innovador, que trabaje de forma activa, científica, por proyectos que relacionen todas las disciplinas y, sobretodo, que sean capaces de generar un ambiente escolar acogedor, seguro y positivo, y por ello, todos los maestros del centro se han formado en educación emocional. Considera que si todos colaboran, escuela y familia, la escuela funcionará mejor. Manifiesta que la escuela está bien equipada tanto en lo material como en lo personal, y que deben conseguir que los alumnos se sientan orgullosos de pertenecer al centro y que disfruten del hecho de aprender.

El modelo de Dirección de los centros escolares españoles es un factor que, indudablemente, está en la base de los problemas de la autonomía de los centros en España. Debe tratarse de una Dirección que impulse el proceso, dado que en cualquier red y estructura organizacional la Dirección debe tener la capacidad de poder adecuar esa estructura y que no le venga ya dada por los reglamentos y las normas.

Hay que mejorar la calidad de la Dirección actual y lograr una Dirección sostenible a través de la selección y formación de los candidatos a futuros directores. Y hay que recibir a estos profesionales formados en nuevas destrezas y capacidades con las que enfrentarse al nuevo marco de la Dirección escolar. Añade Pont⁴³⁶ que

Los profundos cambios sufridos por el papel atribuido a los directores escolares no han ido acompañados de un cambio en los marcos políticos, que han permanecido al margen de

⁴³⁵ GUTIÉRREZ, M. "Diálogos en el aula. Los alumnos necesitan que crean en ellos". *La Vanguardia. Tendencias*. [El Prat de Llobregat] (14 septiembre 2014), núm. 47760, p. 42.

⁴³⁶ PONT, B. *Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 56-57 y 62-66.

estas nuevas pautas. Dichos cambios han generado la necesidad de invertir en conocimientos, en desarrollo de habilidades y en marcos más acordes con el nuevo rol exigido a la dirección (...) posee sin embargo un inmenso potencial de cambio (...); de hecho, cuando se mide el coste-beneficio de la inversión, el impacto que la mejora del marco de la dirección puede ejercer sobre los resultados escolares es llamativo (pp. 56-57).

En este sentido Pont considera que es necesario que las responsabilidades estén bien definidas y se centren en la mejora de los resultados escolares, la cual se produce cuando los directores se dedican principalmente a *apoyar, evaluar y seguir al profesorado*. Por lo tanto, la tarea principal de los directores es la de crear equipos de profesores que trabajen conjuntamente hacia esa mejora. En Inglaterra, en algunas escuelas sus directores cuentan con un equipo directivo encargado de crear equipos de trabajo, que apoyan de una manera eficaz la labor del profesorado en su tarea básica de enseñar y al alumnado en la de aprender. Asimismo, deben ocupar también un lugar predominante las habilidades de evaluar y de rendir cuentas.

Pont señala como tarea más novedosa de los directores de las escuelas la del *system leadership*, que consiste en lograr un liderazgo que no sólo mejore los resultados escolares, sino que también favorezca la mejora del sistema en general mediante el trabajo en conjunto y el apoyo mutuo, evitando el aislamiento que puede sufrir la Dirección escolar cuando se mantiene exclusivamente dentro del centro.

En Finlandia, hay directores que trabajan conjuntamente para definir los planes de desarrollo escolar de la Comunidad y generar puntos de consenso y trabajo en común. En Inglaterra, los buenos directores cooperan en la mejora de resultados de escuelas distintas a la suya que presentan más dificultades, ya sea implantando en ellas su propio modelo de gestión con la ayuda de su equipo directivo o, ya sea, convirtiéndose en consultores de Dirección escolar que ofrecen su amplia experiencia.

También debe tenerse en cuenta la figura del *school improvement partner*, un *amigo crítico* que visita los colegios una vez cada tres o seis meses y ayuda a la Dirección a encontrar soluciones para aquellos aspectos que no funcionan, o bien pone en contacto unas escuelas con otras para el intercambio de conocimientos.

Los belgas, además de crear Comunidades de escuelas han configurado mercados de trabajo regionales del profesorado. Sostiene Pont, que con ello se consigue generar compañerismo entre los directores y una confianza que acaban transmitiendo al sistema y elevan el conocimiento mediante la suma de conocimientos y capacidades de todos los directores.

Asimismo, hay que percibir la *Dirección como un equipo* donde se distribuyen las responsabilidades, que son muchas y no pueden recaer sobre una única persona. En algunos países, como Noruega, Holanda y Finlandia, el liderazgo se considera algo compartido y valorado.

Se observa, asimismo, que hay pocos países con *procesos de formación para directores*, pero hay que dotar a los directores de las nuevas habilidades requeridas por el liderazgo actual. El profesorado se ha formado para enseñar, pero no para gestionar personal o presupuestos, ni para responder a la rendición de cuentas, por ello es importante una formación inicial del candidato centrada en las habilidades necesarias para el ejercicio de la Dirección y una formación continua que acompañe al director en todas las etapas de su trayectoria. Según Pont, las tareas básicas que debería fomentar la formación son "apoyar a los profesores en su función pedagógica, apoyar la definición de objetivos y desarrollar las habilidades de recursos financieros y humanos".

En el campo de la formación, son aspectos a analizar, por una parte, el diseño de los modelos de formación en aquellos países, como en España, donde la Dirección no supera los tres o cuatro años, no pudiendo resultar atractivo para un candidato a la Dirección realizar estudios costosos en tiempo, esfuerzo y económicamente para unos resultados a corto plazo. Y otro aspecto a considerar, es el de fomentar la coherencia entre las distintas instituciones que ofrecen formación bajo distintas opciones. Y en este sentido, Pont señala que el método más eficaz de formación es aquel que más cerca se encuentre de las prácticas de la escuela, el cual ejercerá más impacto positivo sobre el director.

También hay que conseguir que *la profesión de Dirección escolar sea más atractiva*. Para ello Pont propone "profesionalizar los procesos de selección y ofrecer salarios acordes a los puestos y una visión de carrera profesional de largo plazo. Asimismo, es clave que haya una amplia selección de candidatos de calidad, lo cual supone procesos de información y selección abiertos". Pont advierte que, si el futuro a corto plazo de los directores es el de acabar formando parte nuevamente del claustro de profesores, se corre el riesgo de que la Dirección escolar se ejerza sin liderazgo ni visión de futuro y se evite tomar decisiones que pueden influir en su futuro profesional como profesores.

Otra de las propuestas de Pont para hacer frente al problema de la falta de atractivo de la profesión, consistente en las pocas salidas que ofrece a largo plazo (en muchos países un director es contratado de por vida, y en otros, cuando termina su

ejercicio la alternativa consiste en volver a ser profesor), es la de configurar el papel de la Dirección escolar como una carrera. Y cita el ejemplo de Inglaterra, en que los *system leaders* se convierten en consultores de centros escolares a nivel nacional o bien trabajan en el apoyo de la evaluación y de la práctica profesional.

En suma, el modelo de Dirección de centros es una asignatura pendiente del sistema educativo español, sin que ninguna de las leyes educativas haya abordado con decisión y valentía este aspecto, las cuales tan solo se han limitado a matizar el mecanismo de elección o selección. Pero queda pendiente un programa de formación de cuadros directivos, capaces de gestionar eficazmente la enorme complejidad del sistema educativo y de los centros escolares. La política educativa se ha olvidado de unos profesionales con un papel decisivo sobre los resultados escolares.

Autonomía en la gestión del personal. La evidencia empírica demuestra que la mayoría de los países de la OCDE concede plena autonomía a los centros escolares en lo referente a la gestión del personal no docente, del personal administrativo o de mantenimiento y del personal auxiliar, donde los centros educativos tienen competencia en lo relativo a la selección, despido y medidas disciplinarias.

Esta autonomía del centro escolar se encuentra reducida en materia de personal docente, pues en la mitad de los países europeos los centros no tienen capacidad para seleccionar a los profesores, tampoco tienen competencia en materia de medidas disciplinarias y despido de los profesores ni en materia de complementos salariales. En el resto de los países, las decisiones en materia de gestión del personal son tomadas en un porcentaje similar por el Gobierno central o autonómico/regional y por los centros educativos, seguido por el porcentaje correspondiente a las Autoridades locales. Finalmente, en general, los centros educativos no son responsables de la selección de los directores.

En España, aunque parezca que las leyes educativas configuran el director del centro como jefe de todo el personal adscrito al mismo, la realidad es que los directores no participan en la selección del personal, ni tienen capacidad sancionadora, ni intervienen en la asignación de incentivos económicos y administrativos por una especial dedicación o por el reconocimiento de labores y tareas de especial dificultad. De forma que aquel calificativo queda vacío de contenido. El análisis de muchos aspectos de la vida escolar permiten concluir que, en realidad, en España los centros docentes no disponen de una verdadera autonomía en materia de gestión del personal.

Los estudios internacionales señalan que el sistema educativo español es el que presenta menos grado de autonomía en la toma de decisiones en el ámbito de la gestión del personal, en el que casi un 90% de las decisiones tomadas sobre esta materia corresponden a los Gobiernos centrales o autonómicos.

Un gran obstáculo hacia la transformación del sistema educativo español basada en la figura clave del profesorado, es el carácter estatutario de la prestación de servicios del personal docente de los centros educativos y el derecho de traslado del puesto de trabajo, en el marco de la legislación de la función pública. Ello provoca un conflicto entre los derechos funcionariales de los docentes y las necesidades de contratación del centro escolar para llevar a cabo el Proyecto Educativo, lo que supone un freno real para el buen desarrollo del mismo. En este sentido, cabe destacar también que los análisis internacionales sitúan el inmovilismo del personal docente como uno de los factores que obstaculiza el aprendizaje.

En el panorama español, pues, los indicadores muestran que la autonomía de los centros escolares en la gestión del personal docente es escasa, y que en el caso de los centros públicos ésta es casi inexistente. La capacidad de los centros escolares para contratar o despedir profesores en España es muy reducida. La competencia de los centros educativos se limita a la formulación de requisitos de titulación y definición de la capacitación profesional que deben reunir algunos de los docentes para determinados puestos de trabajo acordes con el Proyecto Educativo, pero siempre se debe actuar dentro del marco fijado por la Administración educativa. En España, algunos analistas y sectores, sobretodo Sindicatos, han señalado el riesgo clientelar que comporta la provisión de puestos de trabajo sustentada en el Proyecto Educativo con la intervención de la Dirección del centro escolar.

La Ley de Funcionariado, que impone la adscripción del profesorado por concurso de traslados, imposibilita la implicación y el compromiso con determinados proyectos. Y dado que los proyectos propios no deben resultar afectados por los concursos de traslados, es preciso retocar seriamente estos aspectos, dado que es una fórmula inadecuada que obstaculiza la autonomía institucional. Ciertamente que el reclutamiento del personal docente, administrativo y auxiliar corresponde a la Administración educativa, pero también es evidente que los centros escolares han de tener mayor capacidad en el gestión, coordinación, organización y distribución del personal docente. Una mayor autonomía en este campo "supondría una mayor intervención de los equipos directivos en la regulación del acceso de los profesores

a los centros y una mayor capacidad para decidir sobre la contratación de diferentes tipos de profesionales”.⁴³⁷

Cabada⁴³⁸, al tratar las restricciones a la autonomía de los centros escolares en el ámbito de la gestión del personal, destaca que el actual concurso de traslados de los profesores es totalmente inadecuado para la autonomía escolar, que la constitución de equipos docentes en los centros viene dada por las normas burocratizadas y estándar y no por las necesidades reales y específicas del centro docente y que el Proyecto Educativo del centro debería formar parte del acceso de todo el personal (profesores, técnicos, administrativos e incluso conserjes). Y sostiene, en relación a la necesidad de ajustar el profesorado al centro escolar, que

Si cada centro cuenta con un proyecto educativo, fruto del esfuerzo y la participación de todos, y ya ha sido desarrollado y consolidado, para optar al acceso a dicho centro sería necesario introducir algunos indicadores cualitativos y competenciales del profesorado y exigírselos a los solicitantes, sin limitarse únicamente a la antigüedad y la especialidad (pp. 187-188).

José Antonio Marina sugiere, en el *Libro Blanco de la Profesión Docente*, encargado por el Ministerio de Educación con el objetivo de analizar las necesidades y las reformas que precisa el sector educativo, que los directores de los centros escolares puedan seleccionar una parte del profesorado dentro del funcionariado y que se creen colegios profesionales que representen a los docentes en el ejercicio de su profesión.⁴³⁹

La rigidez de las normas y los mecanismos funcionariales dificultan dar una respuesta rápida a los nuevos requerimientos de la sociedad y necesitan de una modernización para que tal rigidez no se vuelva contra los intereses del sistema.

Cabada⁴⁴⁰ señala que es necesario que la definición y los ajustes de la plantilla de profesores y de personal se realice en función de las necesidades singulares del centro y de la diversidad de todo el alumnado, por lo que el acceso a la provisión de las plazas debe plantearse teniendo en cuenta las exigencias del Proyecto Educativo. También cada centro debe articular la acogida de los nuevos profesores y

⁴³⁷ MARCHESI, A. *La autonomía de los centros docentes. Riesgos, temores y posibilidades*. XVIII Semana Monográfica de Educación Santillana. Madrid: 17-21 noviembre 2003, p. 6.

⁴³⁸ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 187-188 y 200.

⁴³⁹ FARRERAS, C. “Prácticas de médico. Marina propone establecer un MIR al estilo del anunciado por el Govern catalán”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (5 noviembre 2015), núm. 48174, p. 31.

⁴⁴⁰ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 199-201.

su inclusión en la organización institucional y en las funciones del profesorado, y planificar sesiones de información, sensibilización y compromiso de los nuevos profesores con las peculiaridades organizativas del centro y los modos de gestión del aula, así como la integración de los nuevos profesores en la organización no formal del profesorado. Hay que iniciar y evaluar experiencias de selección de un pequeño grupo de profesores por parte del equipo directivo. Promover ante la Administración educativa la movilidad del profesorado en el centro. Favorecer la promoción horizontal de personas que desarrollan buenas prácticas. Y remover a personas que desarrollan prácticas incompatibles con el buen funcionamiento y la calidad del centro educativo.

Cabada establece, pues, como reto, la reclamación de más capacidad de los equipos directivos para intervenir en la selección y continuidad de los profesores en relación con los proyectos y los planes del centro escolar, y para promover la remoción de aquellos profesores o profesionales que dificultan e impiden el desarrollo de dichos planes y proyectos.

Pero resulta dificultoso hacer realidad la autonomía de los centros escolares en la gestión del personal en el marco de un modelo funcionarial, pues, para poder otorgar autonomía a los centros escolares en la selección del profesorado sería necesario llevar a cabo una reforma de la Función Pública.

Antonio Bolívar⁴⁴¹ señala que desde el respeto de determinados derechos, se pueden restringir los concursos, fomentar el compromiso de permanecer en un centro con proyecto propio en función del cual se acceda, primar con incentivos a los profesores que permanezcan, presentar equipos conjuntos, y compromiso del profesorado y de la Administración mientras dure el proyecto, garantizando la estabilidad para su desarrollo. Pero ello genera grandes presiones sindicales que muestran su oposición.

En suma, la evidencia empírica en esta materia reclama que hay que trabajar y avanzar en la concesión de mayores dosis de autonomía y capacidad a los centros escolares en la gestión del personal, que permita a los equipos directivos intervenir, en la mayor medida posible, en la selección, coordinación, organización y distribución así como en la formación del profesorado del centro escolar, según las necesidades y perfiles que exige el propio Proyecto Educativo. Y sólo así, con un liderazgo pedagógico fuerte con capacidad de gestión del personal, será posible el

⁴⁴¹ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". Revista de Educación. (enero-abril 2004), núm. 333, pp. 102-103.

desarrollo del Proyecto Educativo del centro. Ahora bien, ello invita a la aplicación de unos mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas bien diseñados y una revisión de las actuales funciones inspectoras, que deben servir para identificar posibles conductas oportunistas e individualistas y poder intervenir para llevar a cabo las correspondientes actuaciones correctoras.

Autonomía organizativa. La autonomía organizativa de los centros escolares se concreta en los Proyectos de organización y funcionamiento; y la evidencia muestra que para alcanzar una mejora en la calidad educativa es imprescindible la existencia de una organización flexible en los centros escolares. Se trata de que los centros docentes puedan diseñar su propio modelo organizativo, que mejor les permita llevar a cabo y desarrollar su Proyecto Educativo. Por supuesto, el ejercicio de dicha autonomía organizativa deberá respetar el marco legal y deberá someterse a los mecanismos de evaluación y control correspondientes.

En España, el ejercicio de la autonomía organizativa por parte de los centros docentes es limitado, ya sea en su vertiente relativa a la creación de nuevos órganos en los centros escolares, como en su vertiente autoorganizativa (tiempos lectivos, agrupamiento de alumnos, organización de cursos, desdoblamiento de grupos, distribución de materias y tareas de los docentes, etc.). Y ello es debido a la excesiva creación de órganos por parte de las Administraciones educativas y a la existencia de instrucciones dirigidas a los centros docentes excesivamente precisas y poco flexibles, emitidas por las Autoridades educativas centrales y autonómicas.

La estructura organizativa de los centros es compleja con muchos órganos y escalones de decisión, como consecuencia de la configuración burocrática de las escuelas. Y las exigencias del Proyecto Educativo y Curricular, que reclaman autonomía y flexibilidad, chocan frontalmente con la estructura burocrática y excesivamente normativista de la Administración educativa, lo que cuestiona seriamente la autonomía de los centros en el ámbito pedagógico.

Los planteamientos excesivamente ordenancistas y prescriptivos de la Administración educativa se oponen a la concepción de la actividad educativa adaptada a las necesidades de los alumnos y a las exigencias del entorno al que sirve. Así, la prescripción del número de horas, la estructuración del tiempo (el trabajo escolar se sustenta en la organización de un tiempo escolar rígido) y del espacio escolar (configuración normativa de los espacios), entre otros factores, no favorecen el desarrollo de una práctica educativa acorde con los planteamientos de una escuela autónoma.

Por lo tanto, en el marco del sistema educativo español, se observa un déficit en los centros educativos en materia de autonomía organizativa, que impide a los centros adecuar su estructura a las necesidades y características del alumnado al que sirve, y adaptarse a las directrices y a la misión del centro establecidas en el Proyecto Educativo acordes con los nuevos retos educativos, sin embargo, ello resulta necesario para garantizar tanto la aplicación y el desarrollo del Proyecto Educativo como la prestación de una educación de calidad.

Marina⁴⁴² se remite en su libro al documento de la OCDE titulado *Networks of Innovation. Towards new models for managing schools and systems. Schools for Tomorrow Project*, en el que se insiste en la necesidad de organizar de una manera más flexible las escuelas, dado que el aspecto organizativo del sistema educativo requiere de nuevas estrategias que se caracterizan por “una menor dependencia de los gobiernos, mayor nivel de iniciativa local, participación en las decisiones de los alumnos, los padres y las Comunidades, definición de nuevas formas de enseñanza y aprendizaje, adquisición de nuevas competencias por parte de los profesores, trabajo en equipo y formación de redes”.

Debe concluirse, como sostiene Marina, la necesidad de otorgar al sistema la capacidad de cambio y hacerlo flexible y suficientemente adaptativo para que su implementación sea efectiva. La estructura de los centros debe flexibilizarse para que tengan cabida las nuevas metodologías de aprendizaje y para poder adaptar los procesos de enseñanza a las características del alumnado y del entorno y lograr el cumplimiento de los objetivos contenidos en el Proyecto Educativo acordes con los nuevos retos que plantea la sociedad actual, y garantizar así una educación de calidad. De nuevo aquí, los mecanismos de evaluación, interna y externa, y la rendición de cuentas juegan un papel garante del ejercicio, eficaz y eficiente, de la autonomía organizativa por parte de los centros escolares y permite detectar e intervenir en aquellos casos en que los resultados no son los esperados o no se obtienen buenos resultados.

Y a pesar de que no existen propuestas organizativas únicas o definitivas que sean válidas universalmente, dado que cada centro docente es una realidad única, Cabada⁴⁴³ propone la confección de Proyectos de organización y de funcionamiento de los profesores, proyectos diferenciados para la organización del tiempo, el

⁴⁴² MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 210-211. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴⁴³ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, p. 199.

agrupamiento de alumnos en el aula, la integración de profesores y profesionales de apoyo o específicos en el aula, el agrupamiento de alumnos inter-aulas; modelos de convivencia en el aula y en el centro, y modelos de convivencia en actividades fuera del centro y en otros ámbitos.

Es decir, cualquier innovación, cambio o nuevo proyecto que se intente implementar en el centro docente -llenar las aulas de ordenadores, más personal docente, etc.- si no influye en la organización del centro y ésta sigue siendo la misma, sin que se vea afectada por los cambios introducidos, éstos serán inútiles.

"Las características del Proyecto Curricular de Centro exige romper las fronteras organizativas no solo en lo temporal sino también y además en lo espacial"⁴⁴⁴. Elegir un modelo u otro de currículo conlleva, necesariamente, adoptar una forma determinada de organizar el espacio en el centro escolar que impulse la flexibilidad y la acomodación a las exigencias curriculares. Debe tratarse de un marco espacial versátil y suficientemente flexible, en el que deben tener cabida la diversidad de las actividades que propone el currículo en función de las exigencias metodológicas. Es necesario ajustar el espacio escolar a las necesidades que requieren las actividades escolares que implementa el currículo, hay que adecuar el espacio escolar a las necesidades metodológicas.

Por lo tanto, frente a los argumentos en contra de una organización burocrática, como la desprofesionalización de la enseñanza, fracaso de los intentos reformadores, distorsión del proceso de enseñanza, paralización del desarrollo institucional de los centros y configuración de los centros escolares como organizaciones formales uniformadas; como alternativa, se proponen nuevos diseños organizativos de los centros que posibilitan la reprofesionalización de los docentes, un cambio en la cultura escolar existente, la potenciación de la toma de decisiones y la implicación del profesorado en el desarrollo institucional y organizativo. Y para que el cambio se produzca en el aula tendrán que verse afectadas las condiciones organizativas del centro escolar. Es lo que los autores llaman la reestructuración de los centros, como Comunidades caracterizadas por una mayor descentralización, unidades de trabajo autónomas, con poca rigidez en las estructuras internas, y control y coordinación sobre la base de un trabajo cooperativo.

⁴⁴⁴ NAVARRO PERALES, M. J. "Algunas cuestiones sobre autonomía organizativa y curricular de los centros escolares". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 136.

Autonomía en la gestión económica. La evidencia empírica demuestra que no existe relación entre la autonomía de los centros docentes en la gestión de los recursos económicos y los resultados del alumnado, salvo, si se combina con mecanismos de rendición de cuentas, en que dicha relación se vuelve positiva. De forma que, una mayor autonomía de los centros educativos en la toma de decisiones sobre los recursos económicos tiene un impacto positivo en el rendimiento del alumnado, el cual es mayor en aquellos casos en que los centros hacen públicos los resultados académicos. En este sentido, la OCDE aboga por la eficiencia de la autonomía económica.

En España, las decisiones de los centros docentes en el marco de la gestión económica se encuentran sometidas y condicionadas, en mayor o menor medida, por la normativa aprobada por las Administraciones educativas; reduciendo significativamente el ámbito de actuación donde los centros escolares pueden adoptar y desarrollar sus decisiones económicas de forma autónoma. Los indicadores internacionales señalan que, en España, la autonomía de los centros educativos en la gestión de los recursos económicos se reduce prácticamente a la mitad, con respecto al conjunto de los países de la OCDE.

Pues, a pesar de que cada vez más las Administraciones educativas transfieren a los centros docentes actuaciones de índole económica, se trata más bien de una descarga de su propia gestión, que de una verdadera voluntad de desarrollar la autonomía de gestión económica de los centros docentes.

Asimismo, resulta necesario que se distingan claramente las partidas para gastos de funcionamiento ordinario (en material didáctico y de gestión del aula) y los gastos para administración, burocracia y comunicaciones; además de la consignación y justificación, por separado, de la asignación de otros recursos presupuestarios en función del desarrollo de proyectos en el centro educativo. Respecto a la asignación de recursos económicos o materiales, procedentes de organizaciones que no pertenezcan a la Administración educativa, ha de estar sujeta al control social.

También la normativa sobre la gestión económica de los centros escolares debe permitir la necesaria agilidad en la distribución de los recursos. Los centros educativos han de disponer de los medios y recursos necesarios para desarrollar el Proyecto Educativo, en atención a la realidad y al contexto concreto del centro. Resulta necesario un tratamiento diferenciado de asignaciones económicas, en función de los proyectos y las necesidades particulares de cada centro escolar. Hay que determinar compensaciones económicas para aquellos centros escolares en

situaciones singulares de especial dificultad o que precisan de proyectos de mejora concretos. Los proyectos de formación suponen una dotación económica significativa, tanto en relación a la formación como para la adquisición de otros recursos -material didáctico y equipamiento- destinados al centro para el desarrollo del Proyecto Educativo. También cabe asignar recursos económicos a los centros para la formación del personal. Y deben asignarse recursos económicos a los centros escolares para gastos de conservación y mantenimiento (pequeñas obras). Así como, la puesta en marcha de experiencias de gestión económica que reduzcan la burocracia.⁴⁴⁵

No obstante, con carácter general, se constata que las asignaciones económicas a los centros docentes no son suficientes y que la autonomía de los centros escolares en este ámbito económico es a todas luces insuficiente. Hablar de autonomía para que un centro escolar pueda asignar o distribuir recursos en función de los proyectos de la escuela, es bastante distinto de lo que acontece en la realidad educativa.

Ello permite constatar la necesidad de revisar el sistema educativo español en esta materia, relativa a la gestión económica de los centros educativos; y la necesidad de introducir, simultáneamente, mecanismos efectivos de control y de rendición de cuentas, para que se traduzca en una mejora de los resultados de los alumnos.

Autonomía para la mejora profesional. Los estudios internacionales señalan que la atención personalizada es uno de los factores clave de una educación de calidad, lo que significa que el Proyecto Educativo debe desarrollarse estrechamente ligado al perfil del alumno. La proximidad con los alumnos permite mejorar el rendimiento de los alumnos y progresar en sus aprendizajes y en su desarrollo personal, adaptándose a su singularidad, lo que estimula las capacidades de los alumnos. De esta forma, el alumno se siente seguro, gana confianza y percibe que forma parte de la escuela, y hay que implicarle también en la mejora de su escuela, lo que potencia su capacidad de aprender. El proceso de aprendizaje debe adaptarse a las singularidades de sus agentes destinatarios, los alumnos; y hay que ajustar los programas y los itinerarios para que nadie se quede fuera. Hay que despertar en los alumnos la pasión por aprender y el sentimiento de que son capaces de hacerlo y otorgar mayor protagonismo a los niños. Es decir, la educación centrada en el alumno.

⁴⁴⁵ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 201-202.

Por otro lado, los nuevos retos educativos exigen que las escuelas tengan como misión, la de dotar a sus alumnos de instrumentos para ser proactivos en el mundo en que vivirán cuando sean adultos y que los alumnos desarrollen todo su talento y disfruten con su aprendizaje. Es necesario, por lo tanto, que los centros tengan capacidad para mejorar los procesos de aprendizaje y para dotar a los alumnos de estrategias necesarias para aprender a aprender.

Ello exige unas escuelas flexibles que estén abiertas a las innovaciones y que sean capaces de ofrecer una atención personalizada al alumno para adaptarse a su realidad y para que el alumno se adapte al entorno que le rodea, y conseguir mejorar los resultados de rendimiento. Para que ello sea posible y exitoso, el docente, como figura clave de la mejora de la calidad educativa, debe considerarse que forma parte de un equipo que persigue unos mismos objetivos, debe contribuir en la definición del enfoque del Proyecto Educativo e identificarse con él, debe participar en este proceso y adquirir cuotas de responsabilidad y, sobretodo, debe disponer de margen de autonomía para tomar decisiones propias en el marco de la promoción de la formación de sus alumnos, y estar preparado para esta tarea que los nuevos tiempos le ha atribuido, por lo que deberá formarse para desarrollar este rol fundamental y dar respuesta a los nuevos desafíos que plantea la educación.

Todos los países se fijan como objetivo primordial el de aumentar la calidad de la educación y, en este contexto, no solo es crucial contar con profesores motivados y competentes para incrementar la eficiencia de las escuelas, sino que también es muy importante que dispongan de autonomía para trabajar y tengan un papel relevante dentro de la escuela, así como una formación inicial y continua de calidad, para mejorar el rendimiento de los sistemas educativos.

Andreas Schleicher (2004), responsable del Informe PISA, enfatiza el papel fundamental del docente en el avance en la educación y concluye que el profesor es determinante para el aprendizaje del alumno, sobretodo, por la calidad de la relación profesor-alumno.⁴⁴⁶

1. Los profesores han tenido una visión estratégica sobre la educación y cuentan con unos objetivos claros acerca de lo que deben aprender los alumnos para tener éxito en el presente y en el futuro.
2. Cuando los profesores aceptan muchas responsabilidades los centros y los países mejoran en sus rendimientos.

⁴⁴⁶ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 211-212.

3. En los centros y países con mejores resultados los profesores son los responsables del éxito de los alumnos.

El sistema educativo necesita profesores preparados, competentes y motivados para ser capaces de liderar el proceso de transformación de la educación, pero la evidencia empírica demuestra que el profesorado español, a pesar de que declara encontrarse satisfecho con su trabajo, considera que su eficacia en general es escasa y su motivación baja frente a la media OCDE. De ahí la prioridad, también a nivel europeo, de atraer personal más cualificado a la profesión docente a través de introducir una planificación previa de los requisitos de la figura del profesor, y la necesidad de mejorar la imagen de la profesión docente.

Los indicadores ponen de manifiesto que la satisfacción del profesorado depende de si están satisfechos con el entorno de su centro escolar, es decir, con los factores internos del centro, como la evaluación del profesorado, una cultura de colaboración en el centro y la existencia de buenas relaciones entre docentes y alumnos; sin que exista una relación positiva entre las condiciones laborales (a excepción de los sueldos) y los niveles de satisfacción en el trabajo.

La formación docente, se erige, pues, como pieza clave para una implementación eficaz de la educación en las nuevas sociedades y economías, que exige modificaciones significativas en la formación y apoyo que reciben los docentes para poder transmitir a sus alumnos los conocimientos, destrezas y actitudes para hacer frente a los retos que plantea el siglo XXI.

En España, la formación permanente del profesorado (FPP) es opcional y se planifica únicamente a nivel central, y aunque se goza de libertad para escoger entre varias posibilidades de formación, existen módulos formativos obligatorios conectados con reformas curriculares, nuevas asignaturas o innovaciones metodológicas, que pueden llegar a obligar a todo el profesorado. Generalmente, se llevan a cabo una vez finalizada la jornada laboral y también en horas lectivas, no obstante, la escasez de sustitutos y el coste adicional de su contratación disminuyen la participación en actividades de FPP en la mayoría de los países. En ningún país se destina presupuesto individual para la participación del profesorado en actividades de FPP y, en España, la gestión del presupuesto general para actividades de FPP corresponde a la Autoridad educativa de nivel superior. En un gran número de países los programas de formación que organiza el Ministerio o cualquier otra Administración regional o local son gratuitos o prácticamente gratuitos.

La participación en dichas actividades de formación se halla vinculada a incentivos salariales, a la obtención de créditos válidos a efectos de promoción o a través de campañas específicas o de planes estratégicos de formación. En España, el incentivo consiste en un complemento salarial. Los estudios internacionales muestran que existen muy pocos incentivos para animar al profesorado a participar en actividades de FPP y que España es uno de los países en que un alto porcentaje de profesores consideran tener pocos incentivos, lo que supone un obstáculo para el desarrollo profesional. También son escasas las compensaciones, de toda índole, que se ofrecen a los docentes que se han implicado más en el éxito del Proyecto Educativo, con el consiguiente riesgo de afloramiento de actitudes abstencionistas de una parte del profesorado que se siente desvinculado de un Proyecto en el que no tiene nada que ganar, ni que perder.

Los indicadores muestran que un porcentaje significativo de profesores españoles hubiera querido participar en más actividades de formación, mostrando interés por mejorar su formación y el ejercicio de su profesión en el ámbito de la enseñanza de alumnos con necesidades educativas especiales, la utilización didáctica de las tecnologías de la información, y la comunicación y la enseñanza en un entorno multicultural.

La evidencia constata que, en España, la orientación y la formación inicial (FIP) en manos de las Universidades es muy escasa y que un porcentaje importante de centros escolares no disponen de programas de formación inicial u orientación específica en el puesto de trabajo. Ello permite constatar que los profesores españoles sienten una mayor necesidad de formación de la que se les ofrece y de la que necesitan realmente.

Asimismo, en cuanto a la formación del profesorado, se constata que el equipo directivo ha tenido escaso o nulo papel institucional en este aspecto, quedando como un asunto individual y no como una tarea colectiva del centro docente. La reclamación de otra lógica de la formación ha sido una constante a lo largo de los años.

También se observa, de los datos obtenidos por los estudios internacionales, tratándose de una cuestión directamente relacionada con la calidad del sistema educativo, que los profesores declaran adecuada la formación recibida en cuanto a contenidos, en cambio, resulta alarmante que un alto porcentaje de profesores considere insuficiente su preparación formativa en el campo de la pedagogía y de la formación práctica.

Es de destacar, también, que los centros de formación del profesorado gozan de autonomía a la hora de incluir la educación para el emprendimiento en sus programas y su función la cumplen de manera manifiestamente mejorable⁴⁴⁷; y que la integración de esta materia en la formación inicial del profesorado (FIP) sólo está sujeta a regulación en un tercio de los países/regiones y solo en siete sistemas educativos la educación para el emprendimiento tiene la consideración de contenido obligatorio en la FIP.

Resulta, pues, evidente que existe una discordancia entre las necesidades que cubre la formación y las necesidades reales de los docentes, tanto en cuanto a la oferta como en su contenido pedagógico y práctico, lo que muestra que el profesorado no se siente preparado o cómodo, resultando la oferta de la formación insuficiente y denotando un auténtico déficit formativo. Ello lleva a sugerir que hay que fijar como prioridad la revisión de las necesidades de apoyo y de formación que perciben los profesores y la oferta de formación que se realiza.

En este sentido, según el informe Eurydice 2016⁴⁴⁸, para que la oferta dirigida a los alumnos sea de alta calidad, es necesario avanzar en el área de la formación del profesorado y en la integración de la educación para el emprendimiento en la formación inicial y en la formación permanente de todo el profesorado, independientemente de la materia que impartan y del nivel educativo en el que trabajen.

Si el docente se sitúa como pieza clave en el proceso de transformación hacia una escuela de calidad, hay que abordar el aspecto de la formación de los docentes para intensificar y mejorar tanto la FIP como la FPP, sobretodo, proporcionando cursos de actualización pedagógica, ofreciendo formación práctica y enseñanza de destrezas transversales. Hay que proporcionar a los docentes los instrumentos y la ayuda necesaria para mejorar los procesos educativos y para desarrollar las habilidades y actitudes de emprendimiento de sus alumnos, como factor fundamental para contribuir de modo decisivo a la mejora de la enseñanza y de los resultados educativos del alumnado.

⁴⁴⁷ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 95. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniie/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

Enric Tintoré, en su artículo *Nuevos retos de futuro en la pedagogía. La tecnología digital abre la era de un nuevo modelo educativo*⁴⁴⁹, afirma que la formación y la implicación del profesorado es clave para optimizar al máximo las grandes oportunidades de mejora que ofrece el proceso de digitalización de la enseñanza, y pone de relieve la necesidad de complementar la inversión en tecnología con la inversión en la formación del profesorado, dado que la innovación tecnológica debe unirse a la innovación pedagógica. Hay que enseñar a los alumnos a ser creadores de información y de opinión -creadores de conocimiento- y el profesor debe bajar de la tarima para acompañarles en este proceso y ayudar al alumno a aprender, explica Ovi Barceló, de Microsoft Ibérica. Jordi Vivancos, de la Generalitat de Catalunya, recalca que los procesos de transformación digital de los centros educativos exigen un liderazgo adecuado y que debe ser cada centro docente quien diseñe su propio proceso de gestión del cambio. Ricard Dalmau, del Grupo Planeta, señala que se han hecho grandes inversiones en hardware, pero que se ha incidido poco en la formación de los profesores para que utilicen las nuevas tecnologías con todo su potencial y añade que

Hay que utilizar las nuevas herramientas mucho mejor. Por ejemplo: en la detección de las dificultades específicas que tiene cada alumno, en el aprendizaje personalizado, en la individualización de los contenidos para profundizar la enseñanza allí donde hace más falta (...) pero hay resistencia entre los profesores a utilizar para todo ello las nuevas tecnologías porque no se les propone contenidos para utilizarlas mejor.

José Antonio Marina⁴⁵⁰ afirma en su libro *Despertad al Diplodocus*, que la formación de los profesores no se ha tomado nunca en serio en España, quizás porque nunca se ha tomado en serio la profesión docente y considera que la docencia tiene que ser una profesión de élite. Y señala que la consultora McKinsey, tras estudiar los sistemas educativos de más de cincuenta países, sitúa el secreto del éxito educativo en la formación del profesorado.

Singapur, Finlandia y Corea del Sur han hecho una apuesta valiente: "Su sistema educativo recluta el 100% de su profesorado entre el tercio superior de los estudiantes. En Estados Unidos, por el contrario, sólo el 23% de los docentes proceden de ese tercio de excelencia, y en las escuelas de barrios pobres se reduce al 14%". Por desgracia, España está más cerca de Estados Unidos que de Finlandia (p. 91).

⁴⁴⁹ TINTORÉ, E. "Nuevos retos de futuro en la pedagogía. La tecnología digital abre la era de un nuevo modelo educativo". *La Vanguardia. Dinero*. [Barcelona] (22 mayo 2016), núm. 48370, pp. 13-15.

⁴⁵⁰ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 89-102 y 105-113. ISBN 978-84-344-2277-3

El autor cita a Eric Hanushek, Thomas Kane y William Sanders, expertos economistas y estadísticos, que al estudiar la influencia de un buen profesor en el resultado de los alumnos, concluyen que si de alguna manera pudiera garantizarse que los alumnos de bajos ingresos pudieran contar con buenos profesores, la distancia entre los alumnos podría desaparecer completamente.

También reseña Bolívar en su libro a Michael Fullan, el cual escribió que

Pese a lo que se dice, la sociedad todavía no ha intentado en serio utilizar la formación del profesorado como herramienta para mejorar. Bajo la retórica superficial no parece haber una creencia firme o el convencimiento de que la inversión en la formación del profesorado pueda dar resultados (p. 95-96).

Según Marina es imprescindible mejorar la formación inicial del profesorado, pero para ello las Facultades de Educación deben mejorar, tener profesores de vanguardia y alumnos excelentes, dado que “nuestras [Universidades] no están a mayor nivel que el resto de nuestro sistema educativo”. Y señala que la escuela debe formar alianzas con las Universidades para pedirles asesoramiento, presencia, ayuda y colaboración.

En Catalunya, con el objetivo de atraer a los mejores estudiantes para que ejerzan de docentes y prestigiar la profesión docente, se han endurecido las pruebas de acceso a la Universidad en las Facultades de Educación Primaria y Educación Infantil de Catalunya, que servirán, no para medir conocimientos, sino para conocer la capacidad de comprensión, razonamiento crítico y reflexión y sus habilidades comunicativas, con el fin de garantizar el éxito de las actividades formativas y atraer el alumnado mejor preparado, mejorar el modelo formativo y adecuar las condiciones de acceso a la función docente en consonancia con el objetivo de alcanzar una enseñanza de calidad en Catalunya.⁴⁵¹

En este sentido, se ha elaborado, tras dos años y medio de debate, el programa de *Mejora e Innovación en la Formación de Maestros* (MIF), compuesto por Universidades y Administraciones públicas, que parte de la idea central de que el maestro es una pieza clave en la educación de los niños y que hay que cuidar la formación de los docentes. En cuanto a la formación inicial del profesorado, ya se exige en Catalunya una prueba extra en las PAU (Pruebas de Acceso a la Universidad) y una nota mínima en Lengua, y el planteamiento del programa propone además que la duración de la carrera sea de cinco años, se incluyan unas prácticas obligadas de un año en una escuela de referencia y también se proponen

⁴⁵¹ FARRERAS, C. “Los aspirantes a maestros deberán mostrar su capacidad de comprensión”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (27 noviembre 2015), núm. 48197, p. 40.

cambios en la forma de enseñar en la Universidad. Asimismo, el MIF sugiere a las Universidades incorporar en su docencia las innovaciones y las metodologías que explican a sus alumnos con un enfoque más transversal y global. Todo ello en aras de mejorar el modelo educativo.⁴⁵²

Miquel Martínez⁴⁵³, catedrático de la Universitat de Barcelona (UB), coordina el consejo de coordinación constituido por el *Consell Interuniversitari de Catalunya* (CIC) para mejorar la formación de los futuros maestros, formado por dieciséis representantes de las Universidades catalanas, dos del *Departament d'Ensenyament* de la Generalitat y dos del de *Universitats*, que ha sido el encargado de poner en marcha, hacer el seguimiento y evaluar el Programa de mejora e innovación en la formación de maestros (MIF). Señala Martínez, que el objetivo del programa MIF es

mejorar toda la oferta formativa de las titulaciones de maestro de Educación Infantil, de Educación Primaria y de la doble titulación, para potenciar en los futuros maestros competencias que permitan el liderazgo, el trabajo en equipo, la habilidad de comunicar bien el conocimiento, las habilidades comunicativas con los alumnos y las familias, la cultura de la evaluación, de la práctica reflexiva y la investigación, así como las metodologías centradas en el alumno, por ejemplo el trabajo por proyectos. Los principales frentes de acción son la mejora en las condiciones de acceso a los estudios de maestro, la incidencia sobre el modelo formativo y el acceso a la función docente.

El *Libro Blanco de la Profesión Docente* también propone el sistema MIR y se pronuncia respecto a la selección del profesorado. José Antonio Marina explica que en los sistemas educativos considerados de mayor éxito, como es el caso de Singapur, Corea del Sur o Finlandia, los alumnos de Bachillerato más brillantes, el tercio superior de los estudiantes, acceden a la carrera de Magisterio y en estos países el docente goza de un gran reconocimiento social. En cambio, en España, la nota de corte no se encuentra entre las más altas de todas y queda lejos de la excelencia que deben mostrar aquellos que optan por otros estudios. El Libro recomienda que tras la obtención del grado y de un máster, haya un período de prácticas obligatorio que acabe de formar a los futuros profesores. Hay que mejorar el sistema de acceso a la profesión y garantizar que entren los mejores.⁴⁵⁴

⁴⁵² FARRERAS, C. "La transformación de la educación. Maestros. Catalunya prepara un MIR". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (15 diciembre 2016), núm. 48577, pp. 32-33.

⁴⁵³ Miquel Martínez: «El Programa de mejora e innovación en la formación de maestros es un proyecto de país» [en línea]. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2014. <http://www.ub.edu/web/ub/es/menu_eines/noticies/2014/entrevistes/miquel_martinez.html> [consulta: 14 abril 2017]

⁴⁵⁴ FARRERAS, C. "Prácticas de médico. Marina propone establecer un MIR al estilo del anunciado por el Govern catalán". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (5 noviembre 2015), núm. 48174, p. 31.

Marina sostiene que “como en medicina, primero hay que seleccionar a los mejores, y luego formarlos” y que según todos los estudios, el sistema de acceso a la formación docente es el factor más importante en la calidad del profesorado.⁴⁵⁵

La educación de los jóvenes es una responsabilidad compartida, y una parte esencial de esta responsabilidad sigue recayendo en los docentes, por lo tanto, hay que fijarse en los métodos seguidos por los otros países que van por delante y estudiar las medidas para optimizar el rendimiento del trabajo de los docentes, y aplicarlas en busca de la mejora de los resultados escolares.

Por otro lado, los análisis internacionales indican que, en España, el salario de los profesores está por encima de la media de la de los países de la OCDE y de la UE en todas las etapas educativas, tanto si se compara la retribución inicial como después de 15 años o la retribución máxima en la escala; aunque han sufrido una reducción como consecuencia de la crisis entre 2009 y 2012, sin embargo, sigue siendo superior al salario medio de los países de la OCDE y de la UE.

La evidencia empírica también muestra que, en general, a pesar de la importancia que tiene la evaluación para la carrera profesional del docente y para la mejora de la enseñanza, su repercusión, en la práctica, es escasa. Un alto porcentaje de profesores declara no percibir ningún reconocimiento por mejorar la calidad de su trabajo o por ser más innovadores, dado que muchos países no han introducido un sistema formal y objetivo de incentivos. Los estudios concluyen que es necesario establecer un vínculo entre la evaluación del profesorado y el reconocimiento de su trabajo, y diseñar un buen sistema de incentivos salariales basado en la evaluación del rendimiento del profesorado en su función como educadores, a través del rendimiento de los alumnos.

Catalunya ha incluido el pago por rendimiento (PPR) en su legislación⁴⁵⁶, considerando parcialmente el rendimiento de los alumnos como factor de evaluación, como incentivo junto a los créditos de promoción. De forma que los docentes podrán someterse a una evaluación para optar a un aumento salarial⁴⁵⁷, tal y como recomienda la OCDE. Y será un comité presidido por un inspector de la *Conselleria d'Ensenyament* y formado por el director del centro educativo en el que

⁴⁵⁵ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 99. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴⁵⁶ Orden ENS/330/2014, de 6 de noviembre, del procedimiento de promoción docente por estadios. (DOGC, núm. 6749, 13-11-2014), modificada por la Orden ENS/211/2016, de 27 de julio. (DOGC, núm. 7176, 3-8-2016).

⁴⁵⁷ VALDÉS, J. “Catalunya pagará más a los docentes que se dejen evaluar. El profesor de la pública deberá demostrar que es innovador”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (16 febrero 2016), núm. 48275, p. 31.

ejerce el profesor y por varios docentes del centro elegidos por el director, quienes se encargarán de evaluar al docente. En función de la valoración, el docente puede obtener créditos hasta conseguir una subida de sueldo.

Según Ensenyament, la evaluación individual [que pueden solicitar los profesores], busca valorar la implicación del profesor en la mejora de los resultados del centro. Se tiene en cuenta la planificación y el desarrollo de las clases -los objetivos, el contenido y las actividades que se realizan-, la gestión del aula, la evaluación de los alumnos y el progreso de su rendimiento académico, así como la participación del profesor en el proyecto educativo del centro y que sea innovador.

También puede adquirir créditos el docente a resultados del procedimiento de evaluación del centro, llevada a cabo por la Inspección educativa, en el caso de que el centro obtenga buenos resultados o logre una mejora significativa. La normativa catalana prevé hasta cinco estadios de promoción, incentivos salariales que premian las mejoras profesionales: la experiencia profesional, la implicación en el centro, la mejora de los resultados, la asistencia a cursos de formación y la innovación en Proyectos Educativos para el aula.

Pero los docentes, en general, se muestran reticentes a ser evaluados, sólo 1.330 profesores de Primaria y Secundaria, de un total de 60.000 que conforman el sistema educativo catalán, se han ofrecido voluntariamente para ser evaluados para obtener mejoras en su promoción y en la retribución económica⁴⁵⁸. En la posición contraria se encuentran los Sindicatos, que valoran negativamente cualquier sistema que vincule la retribución de los docentes a los resultados educativos y sostienen que “no existen evidencias objetivas que esta vinculación suponga una mejora real, ni en los resultados de los alumnos, ni en los centros ni en el rendimiento o motivación del profesorado”.

No existe evidencia empírica concluyente sobre si los programas de pago por rendimiento -basados en un sistema de incentivos económicos para el profesorado- garantiza un impacto significativo en el rendimiento del alumnado. Falta analizar más experiencias para saber qué funciona y qué no funciona, los logros alcanzados y en qué grado, pero éstas son prácticamente inexistentes en otros países europeos, lo que impide obtener un conocimiento acumulado sobre su efectividad del que aprender.

En España, la propuesta lanzada por el filósofo José Antonio Marina de condicionar el sueldo de los profesores a la evaluación del centro educativo, como sucede en

⁴⁵⁸ “Sólo 1.330 profesores se ofrecen a ser evaluados para ganar más dinero”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (1 abril 2016), núm. 48319, p. 33.

Finlandia y Singapur, suscitó un gran debate con la oposición, fundamentalmente, de los Sindicatos, que consideran que ello podría conducir a una situación en que se creara un ranking de colegios y que una fórmula aceptable sería establecer unos pluses para aquellos docentes que se implican o se forman más, y descalifican la idea de que al centro se le evalúe por las reválidas previstas en la LOMCE.⁴⁵⁹

Marina, redactor del *Libro Blanco de la Profesión Docente*, encargado por el Ministerio de Educación, afirma que la evaluación de los docentes es necesaria y propone premiar a los docentes que demuestren mejor desempeño en su labor educativa con una retribución económica, por lo que se deben someter a un control sistemático y periódico de su ejercicio y lo vincula a los resultados académicos de los alumnos. La Fundació Jaume Bofill e Ivàlua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques) en su informe publicado en julio de 2015, ya recogía la experiencia comparativa de sistemas de pago por rendimiento en varios países y concluía que la incentivación salarial, si se corresponde a una pequeña parte del sueldo (entre un 5% y un 10%) y se mide en función del resultado de los alumnos y del centro, con un efecto corrector por el contexto socioeconómico de la familia, puede funcionar. El director de la Fundación, Ismael Palacín, declaraba que⁴⁶⁰

Hay mucha resistencia a pagar por resultados porque es cierto, como indican los sindicatos, que puede ser peligroso, pero también lo es que no exista ningún sistema que reconozca y premie a los docentes que se implican a lo largo de su trayectoria laboral (...) no es lo mismo un profesor que empieza a ejercer que uno que lleva tiempo en las aulas, no es lo mismo uno que actúe de mentor de jóvenes profesores, como el caso de los futuros tutores de MIR en Catalunya, o un maestro en un centro de alta complejidad, con gran diversidad de alumnos de un entorno socioeconómico bajo y familias desestructuradas.

Otros expertos creen que esta medida puede incidir en la mejora de la educación, caracterizada por un cierto inmovilismo y por un alto nivel de abandono prematuro del sistema educativo, y que puede repercutir favorablemente en la carrera profesional de los profesores que, aparte de la antigüedad, apenas tienen reconocimientos y mejoras salariales. En cambio, los Sindicatos rechazan esta propuesta al considerar que responsabiliza completamente la labor individual del profesorado en el éxito educativo de los alumnos y añaden que este sistema no funciona en la mayoría de los países y que aumenta el número de pruebas hasta el absurdo. También consideran que fomenta la desigualdad social dado que los

⁴⁵⁹ "Educación estudia si el buen maestro debe cobrar más". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (3 noviembre 2015), núm. 48172, p. 34.

⁴⁶⁰ FARRERAS, C. y LÓPEZ, C. "Profesores que van a por nota. ¿Mejorará la educación si se retribuye a los docentes con incentivos?". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona/Madrid] (5 noviembre 2015), núm. 48174, pp. 30-31.

docentes prefieren trabajar en centros donde se obtienen los mejores resultados y que los procesos selectivos son suficientes para asegurar la capacidad de los docentes.

Otro aspecto importante, que tiene que ver con las condiciones laborales de los docentes, es el correspondiente a las horas dedicadas por los profesores al desempeño educativo, sin que además existan estudios empíricos que evalúen la influencia del tiempo en la escuela, tanto en los resultados académicos como en otras variables, como es la tasa de abandono escolar o de repetición. Aun así, los estudios internacionales señalan que, en España, los porcentajes de horas de enseñanza son más elevados que los promedios de la OCDE y UE22, tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria, situándose también por encima de la OCDE y de la UE21 la proporción de horas de enseñanza con respecto al horario total de trabajo de los profesores. Todos los informes advierten el impacto negativo sobre la calidad de la educación que produce una proporción alta de horas de enseñanza respecto al total de horas de trabajo, al destinarse menos horas a aquellas otras actividades de no enseñanza igualmente importantes.

El aprovechamiento y el rendimiento que se obtiene de las horas de dedicación al centro escolar, tanto en el trabajo con los alumnos como en la colaboración entre profesores, es el mayor indicador de calidad del centro docente y el medidor de su índice de autonomía. Por lo tanto, la autonomía de los centros educativos debe orientarse a obtener el máximo rendimiento de esas horas de dedicación al centro junto con una adecuación de la organización escolar, que permita a los centros escolares rentabilizar tiempos y espacios para mejorar el aprendizaje de los alumnos. Para ello, es necesario que el centro escolar disponga de una autonomía eficiente y eficaz en los horarios y sea responsable de su rendimiento.

Otra variable relacionada con las condiciones laborales de los docentes y que incide también en la calidad educativa, es la tasa de personal de apoyo pedagógico y administrativo respecto al número de profesores, la cual se sitúa en España en un nivel inferior a la media OCDE. Los informes internacionales advierten que el apoyo administrativo y pedagógico al profesorado es fundamental para el éxito de la tarea docente, para tener más tiempo a dedicar a la enseñanza y para obtener más refuerzos que permitan mejorar la atención individualizada a los alumnos, fundamental para mejorar el rendimiento del alumnado.

Ken Robinson señala que la función más importante del profesor es facilitar el aprendizaje, pero advierte que ello no es tan fácil de llevar a cabo en la práctica⁴⁶¹, si se tiene en cuenta que la mayoría de los docentes tienen que dedicar una parte considerable de su tiempo a otras cosas a parte del aprendizaje, como trabajo de oficina, corregir exámenes, asistir a reuniones, escribir informes, etc. A pesar de que éstas son tareas que forman parte de su trabajo, ocupan excesivo tiempo y distraen y desconectan de la verdadera función docente.

Las horas que los profesores dedican a impartir clase y el porcentaje de tiempo que éstas suponen en relación con las horas totales de trabajo de los docentes influyen, en gran medida, en la práctica docente y en el atractivo de la profesión. Las horas dedicadas por los profesores al desempeño educativo, junto con los salarios y el tamaño de la clase, son indicadores que permiten analizar aspectos de especial relevancia en la vida laboral de los docentes y que además tienen una gran incidencia en la distribución de los recursos financieros que los países asignan a la educación.

En la mayoría de los países europeos, la legislación que establece las condiciones laborales y salariales del profesorado emana de la Administración central, que es la que tiene competencias sobre la actividad docente. En algunos países, como Suecia, Finlandia y España, con competencias transferidas, las Administraciones regionales tienen cierta libertad para delimitar las responsabilidades que corresponden al profesorado.

Sobre este aspecto, Oroz⁴⁶² habla de lo imprescindible que es en este contexto de autonomía escolar la elaboración de un Estatuto del profesorado, que regule y fije sus funciones, actividades, asignaciones, posibilidades de distribuciones horarias, contemple el régimen laboral del profesorado en su especificidad, la valoración de sus actividades y diversas misiones a encomendar en función de sus niveles. Resalta el autor que en la elaboración de dicho Estatuto debe participar el profesorado.

José Antonio Marina, en su libro *Despertad al Diplodocus*⁴⁶³, señala que, en España, la determinación de la formación inicial, las competencias y la selección del

⁴⁶¹ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 112. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴⁶² OROZ TORRES, A. M. "La autonomía desde un centro público: problemática, posibilidades y límites". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 186.

⁴⁶³ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 214-215. ISBN 978-84-344-2277-3

profesorado es competencia del Gobierno, junto con la definición de la carrera docente y las condiciones laborales. Y al respecto añade que

Por ejemplo, los buenos profesores no pueden cobrar lo mismo que los malos. Una parte de la retribución podría estar relacionada con la evaluación del centro entero, de manera que se fomente la implicación de todos los profesores en un proyecto educativo. Hablar sin cesar con los educadores locales sobre *el panorama general*, prestar oídos a lo que les preocupa, esforzarse por una mayor claridad; y ofrecer oportunidades a los educadores locales para que se pongan en contacto con el exterior. Gladwell propone desarrollar prácticas para reducir un exceso de trabajo innecesario, políticas que fomenten las redes de aprendizaje de profesionales, y comunidades que proporcionen nuevos contextos que actúen como *tipping points* (puntos de vuelco) (pp. 214-215).

Si no se consigue que los docentes recuperen la dignidad menoscabada y el entusiasmo mermado por las características y el funcionamiento del sistema educativo español a lo largo de muchos años, y si su formación no está acorde con los nuevos retos educativos, y no se les concede mayores cuotas de autonomía para poder adaptar los procesos de enseñanza y aprendizaje a las singularidades del alumno y del entorno y para desarrollar proyectos innovadores en las escuelas, no podrán mejorar demasiado las cosas dentro de las aulas ni mejorar el rendimiento del alumnado.

Óscar Abellón, profesor de Matemáticas y director del colegio concertado Escolapios de Soria, un colegio sin repetidores y que desde hace años obtiene mejores resultados educativos que Finlandia en Matemáticas y Lengua y casi a la par en Ciencias, explica que el modelo pedagógico tan exitoso se centra en el alumno y parte de la base de que el sistema actual no funciona⁴⁶⁴. Se marcaron como objetivos que los alumnos además de idiomas y tecnología, debían saber trabajar en equipo, desarrollar el pensamiento, el liderazgo, la resiliencia y hablar en público; y posteriormente observaron las fuentes nacionales e internacionales en busca de modelos que ayudaran a la adquisición de dichas competencias. "Bebemos de la metodología de los mejores (...) El mundo cambia y nosotros debemos cambiar. Los profesores tenemos la obligación de dar a los alumnos los instrumentos que precisarán en el futuro", señala Abellón.

Cree, este profesor y director de colegio, que uno de los pilares del éxito es la formación del profesorado y también de las familias, para que entiendan y se impliquen en estos cambios. "Hay numerosos proyectos innovadores en muchos colegios, independientemente de su titularidad, que se pueden aplicar según las

⁴⁶⁴ LÓPEZ, C. "El director de un colegio sin repetidores". *La Vanguardia. Quién*. [Madrid] (8 octubre 2016), núm. 48509, p. 3.

características de los centros". Sobre la LOMCE, opina que cree "en los pactos educativos y en las leyes elaboradas con la opinión de los docentes, que son los que saben".

En suma, la actividad docente individualizada y compartimentalizada no concuerda con las exigencias organizativas del modelo curricular de la escuela autónoma, tampoco la falta de cohesión entre el profesorado, siendo necesaria una estabilidad de la plantilla docente que garantice su permanencia para poder despertar una dinámica de trabajo en equipo del profesorado. Las normativas, ordenanzas legales, circulares e instrucciones y actuaciones inspectoras han marcado profundamente el proceder de los centros escolares, y ha ido configurando un talante de profesor muy arraigado y difícil de modificar, poco propicio y dispuesto a emprender nuevas iniciativas y tareas, escéptico y reticente al cambio, que muestra indiferencia y pasividad frente a la innovación educativa, tratándose de un profesorado desmotivado desde diversas instancias y repetidamente.

A ello se añade unas posibilidades de promoción escasas y no ostenta un reconocimiento social acorde con su trabajo. Pero la mejora de la enseñanza comporta un incremento y una mayor carga de las tareas y funciones de los docentes con nuevas asignaciones, exigencias y demandas, sin el correspondiente reconocimiento ni consideración. Todo ello es contrario a lo que se requiere para instaurar centros escolares autónomos capaces de gestionar su autonomía. Varios autores coinciden en considerar la cultura profesional preexistente como factor de resistencia al cambio.

El docente, en el marco de la autonomía escolar, se le exige participar y contribuir de manera importante y decisiva en la promoción y elaboración del Proyecto Educativo y se le responsabiliza del mismo y se le implica; y también debe tomar decisiones para la elaboración, redacción y desarrollo, como expertos profesionales, del Proyecto Curricular más adecuado para alcanzar las metas y los objetivos del Proyecto Educativo, haciendo posible una mayor adecuación del centro a las necesidades de su entorno socio cultural, una mayor atención a la diversidad y una educación más personalizada, a partir de un currículo en correspondencia con las expectativas sociales del entorno donde están ubicados y con las necesidades de su alumnado. Se trata de hacer una escuela más sensible al contexto cultural y personal.

Por lo tanto, la responsabilidad de materializar la autonomía escolar, dotarla y atribuirle un contenido concreto para marcar cada centro escolar su propio estilo y

personalidad queda en manos del profesorado, como profesionales de la educación, de su grado de implicación y apuesta personal, de su capacidad y empeño por hacerla realidad y por articular un trabajo en equipo con aportaciones coordinadas de las especialidades y capacidades de todos.

Pero para ello es necesario hacer atractiva la función docente -la figura y el perfil del docente requiere un reconocimiento económico, dignificación de su tarea y reconocimiento social-, y a la vez debe ser posibilitado todo ello desde la Administración educativa y sus regulaciones. Si las funciones de los docentes se limitan a organizar y secuenciar los contenidos previamente estipulados en documentos requeridos por la Administración educativa, entonces, la participación se diluye en meras reuniones formalistas. De forma que, sólo puede generarse una nueva cultura de colaboración y participación en un contexto de ejercicio real de la autonomía, cuando existen espacios curriculares sobre los que decidir y tiempo laboral y espacios adecuados para ejercerla.

Es necesario, pues, que se produzca un cambio de cultura en el ejercicio de la actividad del docente, de su profesión y función, y de su perfil. El profesorado, a título individual y como equipo organizado, debe entrar en una actitud y dinámica distinta en la que debe diagnosticar, pronunciar, decidir, optar, programar y confeccionar sobre una serie de aspectos y cuestiones educativas que antes le venían dadas y fijadas y que el docente era el encargado de ejecutar. Al docente se le involucra y se le encomienda una serie de actividades que hasta ahora no le correspondían ni pertenecían a su actividad ni ha sido preparado para ello, por eso, estas nuevas exigencias requieren inexcusablemente una nueva y distinta formación. "Así el profesorado debe irse introduciendo en una cultura de gestión educativa, involucrándose en una responsabilidad compartida, y asentándose en la profesionalidad."⁴⁶⁵

Cabe concluir, pues, que si el profesorado no asume el protagonismo y el reto de esa responsabilidad, si no apuesta por ello, dichas posibilidades hacia una nueva respuesta educativa devendrán inútiles, esterilizadas y desactivadas. Es lo que se ha venido denominando una nueva cultura del desempeño de la profesión docente.

Esto requerirá un tiempo, pero de este modo se irán abandonando las pautas dominantes actuales, sustituyéndose por las nuevas que se irán haciendo familiares, y así se irá progresivamente incorporando e introduciendo a todos en una nueva cultura, en esta nueva cultura. Porque no se puede pretender que cambio tan importante se consiga, simplemente

⁴⁶⁵ OROZ TORRES, A. M. "La autonomía desde un centro público: problemática, posibilidades y límites". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 177.

porque lo diga o se establezca en un Real Decreto, de la noche a la mañana. Sino que si queremos que acabe siendo algo asumido e incorporado en el quehacer diario de la marcha y proceder de los Centros educativos y de la Administración, debe ser inteligente y progresivamente programado, pensando y marcando pasos, tiempos y plazos.⁴⁶⁶

Autonomía pedagógica. El Proyecto Educativo es el documento donde se plasma la autonomía pedagógica y didáctica del centro escolar, la cual debe permitir a los centros docentes ajustar sus programaciones y metodologías a las características de su alumnado y del entorno al que debe servir; y a la vez debe potenciar las acciones de investigación e innovación.

No obstante, desde los planteamientos impuestos por la normativa, desde las instrucciones más inmediatas emanadas de la Administración educativa fijando pautas, desde las intervenciones de la Inspección educativa, se ha reforzado continua y persistentemente la forma de proceder en el campo educativo, basado en el cumplimiento y ejecución de lo ya dictado desde arriba, casi todo, en vez de crear una respuesta, hacer un diagnóstico e innovar, dado que lo regulado ha sido lo exigido y obligado.

Ahora bien, si una de las prioridades de las políticas educativas en Europa es la mejora de la calidad de la educación a través del fomento de la *innovación pedagógica* y la formación de los docentes, habrá que otorgar a los centros escolares mayores cuotas de autonomía para decidir sobre cuestiones metodológicas -qué procesos de enseñanza y estrategias de aprendizaje deben utilizar- para adaptar la enseñanza a las necesidades del alumnado destinatario y obtener así mejores resultados, tal y como constata la evidencia empírica. Ello conllevará la aplicación de los correspondientes mecanismos de control por parte de la Inspección educativa y deberá ser objeto de evaluación a fin de demostrar su validez. En general, y también en España, los centros docentes gozan de autonomía en esta materia, ahora bien, los análisis internacionales demuestran que aún hay que avanzar hacia una mayor autonomía en el campo pedagógico.

Cada vez son más los centros escolares que avanzan en un nuevo modelo educativo centrado en el alumno, una escuela que educa para el futuro y que educa a personas para que aprendan más allá de resolver exámenes, que sean competentes y que tengan la capacidad y las ganas de seguir aprendiendo y renovándose a lo largo de la vida.

⁴⁶⁶ OROZ TORRES, A. M. "La autonomía desde un centro público: problemática, posibilidades y límites". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 192.

⁴⁶⁷“Urge repensar lo que se enseña, cómo se enseña y cómo se evalúa el aprendizaje” sostiene Ismael Palacín, director de la Fundació Jaume Bofill. El profesor Aleix Clos, del instituto Moisès Broggi, sostiene que “el inmovilismo inquieta ahora más que nunca”. No existe un modelo de innovación que pueda copiarse, pero sí existen diferentes formas de implementar la innovación y se oyen aplicaciones como el *design thinking* (trabajar con un reto en cooperación con otros) o la *flipped classroom* (promueve que los niños estudien en casa de forma individual y pregunten, practiquen y confronten con el profesor en el aula). Hay que distinguir los cambios en la gestión (aulas, profesores, alumnos) de los procesos de mejora en el centro, con procesos de innovación que sitúan el alumno en el centro de la educación y en el que no hay aulas aunque sí espacios de varios tamaños, ni horas destinadas a asignaturas, ni coinciden siempre los mismos alumnos, se trabaja en cooperación en diversos grupos en función de las necesidades del aprendizaje. Muchos centros innovadores trabajan por proyectos, aprenden haciendo por la acción, no sólo escuchando.

Señala el citado artículo, que la OCDE ha publicado una guía profesional sobre los entornos de aprendizaje innovadores, titulada *La naturaleza del aprendizaje*, editada por Hanna Dumont, David Istance y Francisco Benavides, la cual plantea siete principios consensuados por el sistema educativo, a saber, el alumno en el centro (el alumno protagonista de su propio aprendizaje y parte del proceso educativo), aprendemos con los otros (métodos cooperativos), el cuidado de las emociones, las diferencias individuales (hay que enseñar para todos), el esfuerzo del alumnado (en atención a sus diferencias y necesidades), evaluación continua (evaluaciones coherentes, *feedback* rápido, constante y con finalidad formativa) y conexiones horizontales (conectividad entre áreas del conocimiento y materias).

Para Palacín, es fundamental que se comparta el conocimiento que se ha ido adquiriendo en los centros escolares que se han atrevido a llevar a cabo procesos de transformación y aprender de su aprendizaje. “Hay mucho conocimiento valioso depositado en nuestro sistema y deberíamos poder ser capaces de crear una red colaborativa en la que se identifique lo que se hace bien, lo que no ha funcionado y emerjan las buenas prácticas”.

Según Boris Mir, profesor de historia y música en el instituto público Les Vinyes (centro de referencia en innovación educativa) situado en Castellbisbal (Catalunya) y posteriormente miembro de la Fundació Jaume Bofill, “la innovación requiere tiempo

⁴⁶⁷ FARRERAS, C. “Los cambios en la enseñanza. Hacia las “*flipped schools*”. Los proyectos innovadores están transformando el mapa de la educación”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (3 febrero 2016), núm. 48262, pp. 26-27.

por parte del director del centro que quiere implantarla” y señala que primero hay que sentir la urgencia, a continuación hay que reflexionar por qué se implementa el cambio y compartir con el equipo si tiene sentido, y después reflexionar sobre los recursos que se dispone y como se usan. Indica que en el Institut Les Vinyes se suprimieron físicamente los departamentos para que los profesores se responsabilizaran de proyectos y no de departamentos.⁴⁶⁸

Sostiene Mir que la transformación del sistema educativo es una necesidad real y la innovación una herramienta para conseguirlo, y que existen muchas evidencias de cómo funciona el aprendizaje, pero la educación está incrustada en un sistema de valores y de opciones políticas y éticas, lo que hace que los debates sean muy superficiales y se hable mucho y se haga poco. Se trata de actualizar la escuela a partir de las evidencias que tenemos, no se trata de un tema de modelo. Añade que la concepción centralizada y burocrática de la enseñanza hace realmente difícil la existencia de modelos diferenciados, y que para sacar adelante un Proyecto diferente el centro necesita disponer de recursos propios, de profesionales capacitados y comprometidos con el Proyecto de centro y, por supuesto, disponer de una auténtica autonomía de centro. Manifiesta que los profesores jóvenes que empiezan a ejercer la profesión docente no están bien formados y que se tendrían que acoger y tutorizar, es decir, que trabajen al lado de profesionales de referencia, pero advierte que las tutorías de prácticas en el centro no son remuneradas.

En Catalunya, Escola Pia, colegio Montserrat y Jesuïtes, son escuelas que han decidido subirse al tren de la innovación y transformar la pedagogía de sus centros. El nuevo Proyecto de la Escola Pia, *Summem*, se basa en que los alumnos no trabajan materias sino disciplinas diversas, se busca la mejora de sus competencias y se incentiva el trabajo cooperativo; y se implantará progresivamente hasta completar todas las etapas educativas en las 20 escuelas en el año 2021.

Los Jesuitas, por su parte, han aplicado un nuevo y revolucionario modelo pedagógico, *Horitzó 2020*, en una experiencia piloto, que ha sido objeto de evaluación y sometido a auditoría externa, cuyas claves de la reforma son: trabajo por proyectos, desaparecen las asignaturas y los horarios rígidos, abolición de exámenes y notas, nueva etapa intermedia en la que se implanta el nuevo modelo, tres profesores por grupo, aprendizaje por descubrimiento guiado por el profesor, aulas amplias y abiertas, de colores, grandes espacios multifunción y comienzan la

⁴⁶⁸ GUTIÉRREZ, M. “Diálogos en el aula. La innovación se tolera, pero no se apoya”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Castellbisbal] (13 septiembre 2015), núm. 48121, p. 41.

jornada con 20 minutos de reflexión para plantearse los retos de la jornada y finalizan con otros 20 minutos de discusión sobre si han conseguido los objetivos.⁴⁶⁹

De esta experiencia del nuevo modelo pedagógico se extraen varias conclusiones⁴⁷⁰, que se recogen en los cuatro nuevos tomos de la colección *Transformando la educación* que se suman a los cuatro libros publicados en 2015 en el marco de *Horitzó 2020*, cuales son, que sobra un 20% del currículo, las materias están sobrecargadas (se propone reorientar áreas dándoles un carácter más competencial, evitar repeticiones, eliminar algunos contenidos que carecen de interés y pensar en lo que se enseña y en las necesidades del futuro); y que los espacios físicos del aula condicionan más de lo que parece el rendimiento escolar (el diseño de un aula influye hasta en el 25% del rendimiento escolar de los alumnos).

Minerva Porcel⁴⁷¹, maestra de Primaria en el colegio concertado Claver de Lleida, de *Jesuïtes Educació*, red de centros educativos que ha puesto en marcha el ambicioso proceso transformador, señala que la renovación de la escuela es una gran necesidad y que lo que hay que hacer es poner el alumno en el centro y luchar por el absentismo emocional. Sostiene que “los maestros se remueven y se han creado muchísimos foros de reflexión y análisis”. Y señala que hay que cambiar los requisitos de entrada a las Facultades de Educación, seleccionar mejor a los futuros docentes, la formación de los profesores en la Universidad, la selección de éstos en las escuelas, la organización interna de los centros, la relación con los alumnos, la forma de enseñar, etc. Explica que en la escuela no tienen jefe de estudios ni profesores divididos por departamentos, sino un equipo de profesores encargado de cada curso; tampoco dividen la enseñanza por asignaturas sino que introducen los contenidos a través de los proyectos interdisciplinares. Hay que formar personas que tengan recursos propios, que sean creativas, autónomas y que a la vez sepan trabajar en equipo, y que sean capaces de aprender constantemente y renovarse. Señala que también hay que contextualizar el alumno en sus necesidades y que ello es muy difícil, pero que se consigue con un equipo de maestros que estudien su caso y lo apoyen.

⁴⁶⁹ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 114. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴⁷⁰ FARRERAS, C. “Los Jesuitas creen que sobra el 20% del currículo. Publicados 4 nuevos tomos sobre su modelo educativo”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (27 mayo 2016), núm. 48375, p. 35.

⁴⁷¹ GUTIÉRREZ, M. “Diálogos en el aula. Las escuelas han funcionado como fábricas”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Lleida] (13 septiembre 2015), núm. 48121, p. 40.

En este sentido, en algunos países, las Autoridades educativas ofrecen orientaciones generales y recomendaciones para ayudar a los docentes a utilizar los métodos de enseñanza y aprendizaje que exigen los nuevos retos educativos del siglo XXI, fundamentalmente, en relación con la educación para el emprendimiento a través del aprendizaje por proyectos, el aprendizaje activo, el aprendizaje experimental y en España también el aprendizaje cooperativo, dado que los métodos pedagógicos tradicionales ya no sirven, de ahí la importancia de la formación de los docentes, que también debe cambiar.

En Catalunya, a partir de enero de 2016, los centros docentes pueden acceder a unas nuevas orientaciones y materiales preparados por el *Departament d'Ensenyament* de la Generalitat de Catalunya, *De la escuela inclusiva al sistema inclusivo. Una escuela para todos, un proyecto para cada uno*⁴⁷². Dichas orientaciones deben ser recogidas por el Decreto de la Atención Educativa al Alumnado en un Sistema Inclusivo y desarrollan seis aspectos clave: una escuela para todos; del Proyecto Educativo a la propuesta pedagógica de centro, la organización y la gestión del currículo y de las medidas educativas; la Comunidad educativa y apertura al entorno; itinerarios personalizados y escolarización; el trabajo en red; y elementos para la reflexión y la autovaloración de los centros.

Los principios en que se sustenta la nueva propuesta de escuela inclusiva son el reconocimiento de la diversidad como un hecho universal; el sistema inclusivo como única forma de dar respuesta a todos los alumnos; la personalización del aprendizaje; la igualdad de oportunidades para que cada alumno pueda alcanzar los objetivos educativos; la participación y la corresponsabilidad; la formación del profesorado para promocionar oportunidades de crecimiento colectivo y para desarrollar Proyectos Educativos compartidos.

Asimismo, dichas orientaciones establecen una serie de medidas y apoyos que permiten dar respuesta a las necesidades de todos los alumnos, tanto en lo referente a los aprendizajes como a la regulación del comportamiento. El 20% de los alumnos necesitarán medidas y soportes adicionales e intensivas. El sistema debe prever el soporte a ofrecer dentro de la escuela ordinaria cuando se detecta un posible trastorno de aprendizaje, como es el caso del soporte personalizado o los programas intensivos de mejora secundaria.

⁴⁷² “Una escuela para todos. El Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya facilita a los centros educativos materiales para fomentar la escuela inclusiva”. *La Vanguardia. Monográfico especial*. (22 enero 2016), núm. 48250, p. 22.

El nuevo Decreto, que debe reflejar dichas orientaciones, tiene una visión global del sistema, gradúa los diferentes recursos que debe recibir un alumno para tener éxito escolar y tiene como objetivo garantizar que el sistema por sí mismo ofrezca estos recursos y dé un itinerario a todo el alumnado. Como novedad, el Decreto regula de manera oficial unidades que ya funcionaban y que han crecido mucho en los últimos años, como las USEE (Unidades de Soporte a Alumnos con Necesidades Educativas Especiales), los CEEP-SiR (Centres d'Educació Especial Proveïdors de Serveis i Recursos) y el SEETDiC (Servei Educatiu Específic per alumnes amb Trastorns Generalitzats del Desenvolupament i la Conducta). Además, para el curso escolar 2016-2017 se ha llevado a cabo una ampliación de 360 profesionales, de los cuales, 211 se trata de educadores para las unidades de soporte para la educación especial, en aras a mejorar la atención educativa a los alumnos con necesidades específicas de soporte educativo e impulsar la escuela inclusiva.

Los estudios internacionales evidencian que, en general, no se recomienda el uso de ningún método de enseñanza o aprendizaje concreto y se otorga gran autonomía a los centros docentes en este aspecto. Pero, los informes en materia educativa señalan que existen convocatorias nacionales dirigidas a elevar las competencias de emprendimiento de los alumnos, así como las competiciones sobre mejores ideas o empresas. Y que las Comunidades Autónomas también han desarrollado programas con actividades prácticas extracurriculares en el ámbito de la educación para el emprendimiento y suscriben colaboraciones con organismos públicos o empresas privadas/ONGs. Se observa, asimismo, que el sector privado también participa mediante la promoción de iniciativas que se desarrollan en entornos educativos.

La *Fundació Princesa de Girona* convocó a 50 estudiantes, de entre 15 y 35 años, a un reto intelectual y motivacional en el marco de la Investigación Científica, cuyos premios fueron otorgados en Marzo de 2017⁴⁷³. Telefónica Educación Digital impulsa *Desafío STEM*⁴⁷⁴, un concurso nacional interescolar, anual, de programación robótica para despertar vocaciones tecnológicas y crear proyectos que faciliten la vida, en el que pueden participar todos los centros educativos de España. En la era digital, los nuevos niveles de conectividad e información transforman la manera de trabajar y estudiar, y se observa que existe un desequilibrio entre la demanda laboral de personas cualificadas en los campos de la Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas y las personas con titulaciones en estos ámbitos. Ante esta realidad, Telefónica Educación Digital se propone contribuir a reducir esta brecha poniendo en

⁴⁷³ PONS, P. "Concurso de talentos". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (24 marzo 2017), núm. 48674, p. 33.

⁴⁷⁴ MARTÍNEZ, J. "Cambiar el mundo con la tecnología". *La Vanguardia. Páginas Especiales*. (24 marzo 2017), núm. 48674, pp. 22-23.

marcha iniciativas en las escuelas, con el propósito de despertar vocaciones científicas, tecnológicas, en Ingeniería y en Matemáticas, y promover un mayor interés por estos estudios.

Desafío STEM pretende fomentar el desarrollo de competencias tecnológicas a través de dinámicas motivadoras y divertidas de jóvenes de entre 14 y 18 años, y la aplicación práctica de la tecnología en las aulas con una nueva forma de aprender, aprender haciendo. Se trabajan las materias de las áreas de tecnología, programación y robótica en docentes y jóvenes, a la vez que desarrolla competencias como el liderazgo, el trabajo en equipo, la gestión de proyectos, la innovación y el emprendimiento, todas ellas clave para el desarrollo personal y profesional de los participantes. El proyecto innovador debe desarrollarse con la implicación de los docentes.

También el profesorado puede incluir el proyecto *Desafío STEM* en el currículo académico, puesto que encaja con los ciclos formativos de ESO, Bachillerato y Formación Profesional inicial, al facilitar contenidos, materiales y recursos para los docentes con la finalidad de lograr el encaje curricular con la programación escolar. En el *Desafío STEM* celebrado en el curso 2015-2016, donde equipos de diferentes colegios españoles desarrollaron proyectos relacionados con la robótica y la programación, se constató que las nuevas generaciones están preparadas para lidiar con la tecnología más puntera.

En Catalunya, la Generalitat -desde el *Departament d'Ensenyament* con la colaboración del de *Presidència* y el de *Empresa i Coneixement*, aprueba la creación e impulsa el *Plan STEMcat*⁴⁷⁵, que se enmarca en la estrategia *SmartCAT*, para promover las vocaciones tecnológicas entre los jóvenes. La creación del *Plan STEMcat*, junto con otros programas ya en marcha como *mSchools*, *Bitbot.cat*, *donaTIC.cat*, *Ciencia y aula*, *Impulsamos la robótica*, *Formación permanente del profesorado en CTM* (Ciencia, Tecnología y Matemáticas, etc.), busca fomentar las competencias científicas, tecnológicas y matemáticas entre los estudiantes de la Educación Obligatoria, así como potenciar la formación del profesorado en el ámbito tecnológico; y alienta la participación de las empresas del sector en las escuelas. Además, se busca garantizar que los estudiantes alcancen durante la Educación Primaria las competencias necesarias para que, además de consumidores, sean creadores de soluciones tecnológicas en la sociedad digital.

⁴⁷⁵ "Tecnológicamente preparados". *La Vanguardia. Páginas Especiales*. (14 marzo 2017), núm. 48664, p. 25.

Otra de las iniciativas de la Generalitat, con la colaboración de *FaPac* (federación de AMPA de Catalunya en Primaria y Secundaria), es *Bitbot.cat*, para fomentar las vocaciones tecnológicas entre los alumnos de Primaria, el cual se trata de un programa de actividades extraescolares de programación y robótica, dirigido a niños y niñas de 8 a 12 años y se realiza en horario no lectivo.

El Colegio de Ariño, CRA Ariño-Alloza, situado en Teruel, fue el primer colegio en España que incorporó la tecnología educativa en sus aulas, llenándolas de *tablets* y de pizarras digitales (proyecto Pizarra Digital de gran éxito). Este programa se inició en el año 2003, gracias a la implicación directa de Microsoft. En el año 2008, alumnos y profesores se reunieron en Berlín con Bill Gates en el marco de un encuentro educativo de Microsoft, para explicar su experiencia.⁴⁷⁶

En este sentido, hay que advertir que con la LOMCE pierde peso la asignatura de Tecnología, junto con Filosofía.

En cuanto a otros aspectos en los que incide la autonomía pedagógica, resaltar que los indicadores internacionales muestran que los centros gozan de libertad para elegir los *libros de texto*, ya sea plena o, en su caso, de entre una lista predeterminada. Resulta positivo que se les reconozca cierta capacidad para elegir los libros y materiales que estimen oportunos, de acuerdo con lo que quieran hacer y enseñar. Otro asunto distinto es que esta autonomía, por sí misma, no permite mejorar ni cambiar si no se alteran paralelamente las condiciones de ejercicio de la profesionalidad, que hagan *al profesorado menos dependiente de los libros de texto*.

El número de horas por asignatura le viene dado y determinado al centro docente careciendo de competencia en ese aspecto, cuando la realidad es que algunos centros escolares necesitan más horas que otros. No obstante, se permite emplear otros agrupamientos y otras metodologías distintas en la forma de trabajar capaces de mejorar el rendimiento global. Y, en este sentido, puede señalarse que los centros disfrutan de una mayor libertad en materia de *agrupación del alumnado* para actividades de aprendizaje, que en el caso de España es competencia del profesorado.

El agrupamiento de alumnos tiene como finalidad garantizar que todos aprendan, que todos consigan el conjunto de objetivos educativos que proponen los profesores. Haciendo uso de la autonomía de los centros escolares, el agrupamiento de alumnos puede circunscribirse al grupo de clase o bien realizarse otros tipos de

⁴⁷⁶ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 115. ISBN 978-84-344-2277-3

agrupamientos "que faciliten el aprendizaje entre iguales, el trabajo en común, la cohesión del grupo, el trabajo por proyectos con compañeros de otros grupos, la atención a la diversidad, la pertenencia al centro, la mediación en conflictos, la relación con el entorno y con los servicios de la comunidad, etc."⁴⁷⁷

Todos los agrupamientos de alumnos en el aula son válidos; todos pueden ser motivo y expresión de la autonomía del aula y del centro; todos pueden ser aplicados con criterios de temporalidad y objetivos muy precisos, pero no deben mantenerse durante largo tiempo para evitar que cristalicen situaciones. Todo es válido si es flexible y responde a un criterio. Lo que no es admisible hoy es la permanencia constante de los pupitres y en los pupitres, en filas y en columnas, para responder individualmente a las demandas del profesor.

También los centros docentes disponen de mayor autonomía en cuanto a la fijación de los *criterios de evaluación interna de los alumnos*, aunque en España dicha autonomía encuentra ciertas limitaciones. Y en general, corresponde al centro y/o al profesorado la decisión de *repetición de curso* de un alumno, aunque, en España, dicha decisión se encuentra también sometida al cumplimiento de la legislación nacional que impone ciertas limitaciones; en todo caso, dado que los estudios constatan que la repetición de curso no mejora los resultados de los alumnos repetidores y a la vista de la tasa significativa de repetidores que tiene España, resulta necesario una revisión del sistema educativo en este aspecto.

También los estudios señalan que la mayoría de los países obligan o fomentan el *trabajo en equipo del profesorado*, dado que la evidencia demuestra que mejora la eficacia de las enseñanzas. No obstante, de los estudios internacionales se desprende que, en España, a pesar de que se lleva a cabo el intercambio de ideas entre profesores, es muy escasa la colaboración directa entre los docentes, situándose por debajo de la de otros países, por lo que hay que potenciar este factor. "El trabajo en equipo es un indicador de un funcionamiento escolar que permite adaptarse a las transformaciones."⁴⁷⁸

Asimismo, los informes internacionales ponen de manifiesto que las *redes de profesores* es una herramienta importante y eficiente para el intercambio de ideas entre los profesores, sin embargo, señalan que se trata del tipo de apoyo menos desarrollado. Por lo que debería mejorarse este aspecto desde un mayor compromiso por parte de las Autoridades educativas.

⁴⁷⁷ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 192-193.

⁴⁷⁸ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 115. ISBN 978-84-344-2277-3

Es decir, además de la estructura vertical en la organización del profesorado (departamentos, comisión de coordinación pedagógica, etc.), tienen una gran importancia los grupos de apoyo de estructura horizontal. Se trata de grupos de profesores que trabajan cooperativamente en la innovación, en la mejora de la convivencia, en la expresión artística, en las relaciones bidireccionales con el entorno, en el desarrollo de las TIC, en las actividades extraescolares, etc.⁴⁷⁹

José Antonio Marina⁴⁸⁰ señala que hasta ahora la formación de los docentes ha sido individualista, cuyo modelo ideal era “el aula como una burbuja donde se establecía una relación casi mística entre maestro y alumnos”, lo que dificulta, no sólo el aprendizaje mutuo sino también la eficacia de las escuelas. Cita el ejemplo de Japón, donde los docentes pasan menos horas en el aula pero muchas más horas trabajando con otros colegas. Afirma Marina que la “eficacia de un profesor queda multiplicada si el centro entero emprende un proceso de mejora” y que el centro educativo debe convertirse en el gran protagonista del cambio escolar aprovechando todos los recursos que tiene (profesores, tutores, equipos de orientación pedagógica y psicológica) y en una organización inteligente con talento.

Una organización inteligente es aquella en que un grupo de personas que tal vez no sean extraordinarias, por el hecho de colaborar de una manera determinada pueden producir resultados extraordinarios. Este plus es un fenómeno emergente, expansivo, que aumenta las capacidades de cada uno de los participantes (p. 102).

Marina pone de manifiesto, que para alcanzar una Sociedad del aprendizaje es necesario que los directores busquen alianzas fuera de la escuela, dado que los centros no pueden vivir aislados sino que deben estar en relación con el entorno, entendido como la familia, el barrio, la ciudad, el mundo cultural, el ámbito laboral, la realidad social, para coexistir e interactuar con él. En este sentido, el libro cita a Fullan, el cual señala que existe un gran número de estudios que demuestran que la mayoría de escuelas no buscan ni procesan ideas del exterior; pero que aquellas que sí lo hacen, sus profesores aprenden unos de otros y también del exterior y no dejan de aprender a enseñar, piden ayuda, lo que es señal de inteligencia y no de debilidad, y realizan un esfuerzo común por mejorar continuamente. “En las escuelas eficaces, la colaboración está relacionada con oportunidades para mejorar y aprender permanentemente a lo largo del ejercicio de la profesión.”

⁴⁷⁹ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, p. 192.

⁴⁸⁰ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 102 y 105-108. ISBN 978-84-344-2277-3

Una educación de calidad es una empresa colectiva y no individual, por lo que los profesores tienen que valorar, legitimar y aceptar la necesidad de compartir las experiencias, buscar consejo y ofrecer ayuda dentro y fuera de la escuela. (...) la educación trasciende los muros del aula y de la escuela, y va más allá de la clásica transmisión de contenidos por parte del docente. Todo el entorno es incorporado al proceso de enseñanza; la comunidad al completo aprende y aporta conocimiento (p. 105).

Marina recomienda a todos los educadores que hagan un esfuerzo por vincularse a un entorno más amplio, todo está conectado, y la única forma de prosperar en entornos complejos es a través de un espíritu investigador y de aprendizaje continuo.

El filósofo y pedagogo señala en su libro un estudio de la OCDE, titulado *Networks of Innovation*, que muestra la necesidad de establecer *redes educativas*; y cita a Johansson, exministro de Suecia, que escribió que

La autonomía escolar depende de que el colegio esté conectado a la comunidad, con otros educadores y con la sociedad en su conjunto. De aquí el papel clave de las redes y las alianzas. En los países de la OCDE, demasiadas prácticas educativas se caracterizan por el aislamiento: de los colegios con respecto a los padres y a la comunidad y de estos entre sí, estando los profesores y los estudiantes en clases aisladas. Las alianzas pueden hacer referencia a la formación de destrezas y a establecer relaciones con la sociedad y la cultura, o a la posibilidad de reunir diferentes elementos del sistema educativo (p. 108).

Las escuelas Jesuites y Blanquerna, en Catalunya, organizaron un simposio internacional para que se pudieran conocer las nuevas experiencias llevadas a cabo en el campo pedagógico. A ello se suma *Escola Nova 21*, en Catalunya, una plataforma de escuelas avanzadas que ayudan a otros centros escolares a innovar, que cuenta con unos 480 centros escolares, el 15% del sistema educativo catalán, conformados en 50 redes distribuidas territorialmente y formadas cada una entre 6 y 10 escuelas, que comparten sus procesos de transformación.

La plataforma *Escola Nova 21*⁴⁸¹, ahora auspiciada por la Unesco y la *Fundació Bofill* con el apoyo de la *Universitat Oberta de Catalunya (UOC)* y *La Caixa*, estaba formada inicialmente por 25 escuelas, que comenzaron su camino de la innovación en soledad en busca del modo de enseñar a sus alumnos las competencias necesarias para desarrollarse en una sociedad del futuro, digital y globalizada, a través de observar las metodologías y las experiencias pedagógicas utilizadas en otros países, de forma que fueron diseñando un Proyecto Educativo propio y singular. Su propósito es mostrar el camino hacia las prácticas innovadoras,

⁴⁸¹ FARRERAS, C. "Escuelas innovadoras crean una nueva plataforma para ofrecer su aprendizaje". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (22 abril 2016), núm. 48340, p. 30.

aprender conjuntamente de las experiencias propias y de los otros mediante la interacción de los centros, enseñar la forma de evaluar los resultados y ayudar a otras escuelas del sistema educativo catalán a emprender el camino hacia su propio Proyecto de Innovación. La invitación a participar en este programa estaba abierta a 200 centros de Primaria y Secundaria, en que la red los acompañaría en los procesos de transformación.

Los centros que apostaron por crear Proyectos de Innovación y que debían debatir en profundidad la voluntad de renovar su Proyecto Educativo con el visto bueno de la Dirección, el Claustro y el Consejo Escolar, para garantizar un alto grado de motivación y compromiso en este proceso de transformación, desbordaron aquella cifra; y finalmente fueron admitidas 458 escuelas, de las cuales, el 68% son centros públicos y un 32% concertados y el 40% ofrecen Educación Secundaria y un 15% se definen como centros de alta complejidad. Ello llevó a establecer un acuerdo con la *Diputació de Barcelona*, que permitió la creación de una red formada por 50 nódulos, con un papel determinante por parte de los Ayuntamientos.⁴⁸²

En Barcelona, en el marco del proyecto *Xarxa per al canvi 2016-2019*⁴⁸³, 152 escuelas empezarán un proceso de innovación al que se irán sumando todos los centros barceloneses del sistema público, de forma que, al finalizar el curso escolar 2018-2019, todas las escuelas públicas de Barcelona ciudad estarán inmersas en procesos de innovación pedagógica, enseñarán de una forma diferente a la tradicional y adaptada a los alumnos que deben convivir con los desafíos del mañana, crecerán apoyándose unas con las otras de forma sistemática, a partir de metodologías de instituciones pedagógicas reconocidas y con el respaldo y recursos de las Administraciones, la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona. En este proceso de transformación de la educación, la Administración cambia su rol actual para ser facilitador del nuevo modelo, junto con las funciones de evaluación externa que garantizan la calidad del cambio.

A dichos efectos, se firmó un convenio entre el *Consorci de Barcelona* (con representantes de ambas Administraciones), el programa *Escola Nova 21*, la Asociación *Rosa Sensat* y el *Institut Ciències de l'Educació de la Universitat Autònoma de Barcelona*, que establece la creación de 19 nódulos territoriales, formados por entre 6 y 10 centros docentes cada uno, que trabajarán de forma

⁴⁸² FARRERAS, C. "Sed de innovación". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (28 septiembre 2016), núm. 48499, p. 27.

⁴⁸³ FARRERAS, C. "Cuenta atrás para la innovación escolar. La transformación llegará a todos los centros públicos de Barcelona en el 2019". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (20 enero 2017), núm. 48618, p. 27.

cooperativa. En una primera fase llevarán a cabo un autodiagnóstico sobre prácticas innovadoras, que será compartido entre los centros y definirán sus objetivos. Las redes mantendrán reuniones periódicas y se intercalarán a lo largo del curso jornadas, seminarios, conferencias y espacios de puesta en común.

En esta primera fase, participan los centros escolares que habían sido admitidos en *Escola Nova 21* (120 centros públicos y concertados) y los del programa del Consorcio *Eines pel canvi* (que ayudaban con recursos y personal a 30 centros públicos). En total, 87 institutos y escuelas públicas y 65 escuelas concertadas y, posteriormente, se priorizará la entrada de la escuela de titularidad pública, en aras a que en el 2019 estén involucrados todos los centros docentes públicos.

Asimismo, en el año 2016, se celebraron los cien años de la *Comissió de Cultura* que construyó la red de escuelas públicas del Patronato Escolar de Barcelona, las cuales llevaron a cabo experiencias pedagógicas avanzadas durante el primer tercio del siglo XX⁴⁸⁴. Ya entonces, el alumno se situaba en el centro de un aprendizaje basado en el juego, en el hacer y comprender y en el que era necesaria la colaboración para construir conocimientos. Hoy, junto con *Escola Nova 21* como referente, hay otras escuelas que ensayan metodologías distintas e innovadoras para mejorar la calidad educativa de sus centros, porque se exige nuevas formas de enseñar, y tendrán éxito si los maestros están suficientemente formados y preparados, bien compenetrados y si reciben ayuda de la Administración, que a la vez debe respetar la autonomía de los centros docentes. Ahora bien, un exceso de control y burocracia y de procedimientos e instrucciones “acaba convirtiendo lo que era nuevo en rutinario”.

Y se acaba perdiendo la ilusión y la emoción, y el sentido crítico necesarios para la búsqueda de nuevos caminos que fomenten a su vez la curiosidad de los niños y adolescentes, para que lo que hagan les interese y por ello aprendan más y mejor.

Marc Oliveras⁴⁸⁵, director de escuela que preside el Patronato de la escuela Horitzó en Barcelona -primera en Europa en aplicar un método diseñado por el Museo de la Ciencia de Boston y que forma a formadores de 30 escuelas catalanas dentro del proyecto *Escola Nova 21* de la Unesco- habla de la educación buena, continuada, que enseñe a aprender toda la vida, y señala que los niños deben formarse para ser personas felices y ser adultos autónomos, y que pueden aprender a aprender, jugando y experimentando aprenden Ciencias, Tecnologías, Artes y Matemáticas,

⁴⁸⁴ ALCOVERRO, C. “Innovación en las aulas”. *La Vanguardia. Opinión*. (23 octubre 2016), núm. 48524, p. 38.

⁴⁸⁵ AMELA, V-M. “No todos deben ir a la universidad para ser felices”. *La Vanguardia. La contra*. [Barcelona] (29 octubre 2016), núm. 48530.

nada de memorizar, si uno se implica en algo no lo olvida, trabajo por proyectos y cada alumno se autoevalúa y explica qué ha aprendido ese día. Y añade, que hay que prestar mucha atención a cada alumno para ayudarle a desarrollar sus propias capacidades y a reforzar sus debilidades, y que es básica la confianza entre maestro y alumnos. De esta forma, cada alumno aprende a ser responsable de su aprendizaje.

José Antonio Marina cita Canadá, como un ejemplo de la Sociedad del aprendizaje⁴⁸⁶. Como uno de los países que ha apostado de forma más inteligente por una Sociedad del aprendizaje, basado en la necesidad de formar redes e implicar a mucha gente (modelo contextual), en la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida para el bienestar y la salud (desarrollo humano), en el capital humano y en el capital social (nueva política económica) y en el fomento de la participación a todos los niveles y utilizar el capital social como concepto equidistante entre el individualismo y el colectivismo.

Una comunidad que aprende es una ciudad, pueblo o región que se prepara para la rápida emergencia de una sociedad basada en el conocimiento, que usa el concepto de aprendizaje a lo largo de la vida como principio organizador y meta social (...) y usando de forma creativa las nuevas tecnologías de aprendizaje para conseguir los objetivos que la sociedad se plantea (p. 209).

No obstante lo expuesto, y a pesar de que los centros docentes gozan de una mayor autonomía en el ámbito pedagógico, Cabada describe una serie de *restricciones* a las que se encuentra sometida dicha autonomía⁴⁸⁷. Así, hace referencia a la convicción fuertemente arraigada en muchos profesores, de que los proyectos y los planes así como los principios del Proyecto Educativo no son vinculantes para el trabajo en el aula o en el centro, sino que son considerados meros instrumentos de carácter administrativo más que propuestas interesantes y respetuosas con la autonomía de los centros escolares; la falta de tiempo para desarrollar los procesos de coordinación académica; la escasa eficacia o la falta de compromiso para los acuerdos alcanzados; el tiempo dedicado a la docencia directa dificulta e incluso llega a anular la posibilidad de coordinación, suponiendo a menudo un esfuerzo añadido; la falta de formación permanente del profesorado para dar respuesta a las necesidades que se les plantean; la escasez de equipos directivos que inician propuestas innovadoras así como el perfil burocrático de los mismos, que no apoyan

⁴⁸⁶ MARINA, J. A. *Despertar al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 209. ISBN 978-84-344-2277-3

⁴⁸⁷ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 195-196.

las iniciativas o los resultados de las experiencias para la innovación y el cambio; los cambios en los equipos docentes cada curso escolar y la falta de planificación para la integración de los profesores nuevos en los planes del centro; la escasa capacidad para establecer los horarios semanales, debido a las rigideces y a la uniformidad de la normativa; las múltiples instrucciones de las Administraciones educativas que descienden hasta el detalle de la organización, en aspectos como por ejemplo la distribución horaria de las materias, las cuales no dejan margen para la autonomía pedagógica y curricular, de forma que dichas instrucciones de inicio de curso de carácter restrictivo y uniforme impiden la adecuación a las exigencias de cada centro escolar; el peso excesivo del libro de texto sobre las decisiones curriculares de los profesores; la tendencia uniformadora e involucionista exige impartir los mismos conocimientos en todos los centros para garantizar la unidad; la reiteración de planes y exigencia de plazos, a veces coincidentes, por parte de la Administración educativa; requerimientos variados y continuados en espacios cortos de tiempo; la excesiva dependencia de las herramientas comunes a todos los centros, sin tener en cuenta además los contextos y recursos que justifican los datos y los resultados; y la obligatoriedad y la desconexión de la realidad cotidiana de las pruebas externas y la distorsión de su finalidad.

En definitiva, el sistema educativo español se trata de un modelo educativo gastado. Hay que potenciar las acciones innovadoras y su difusión. En este sentido y en relación a la autonomía de los centros escolares en el ámbito pedagógico, Cabada considera en clave de *propuesta*⁴⁸⁸, que hay que tener en cuenta la trayectoria institucional del centro educativo y las condiciones del contexto social en el que se encuentra integrado; aplicar planes de intervención en atención a la situación del centro; informar a todos los profesores del centro sobre los planes y proyectos relativos a la autonomía y sobre los beneficios que reportarán tanto al profesorado como al centro; presentar los requerimientos y cambios que se van a exigir a los profesores, los apoyos que van a recibir y el beneficio de los logros en su trabajo; promover el desarrollo y la evaluación de experiencias que permitan flexibilizar la forma de trabajar para su mejor aprovechamiento y eficacia; proponer soluciones y alternativas a la uniformidad y rigidez de espacios y tiempos mediante agrupamientos de alumnos, trabajos por proyectos, trabajos cooperativos de los alumnos, trabajos en colaboración con profesores y coordinación y corresponsabilidad de los apoyos; y, por último, tratar de situar las instrucciones

⁴⁸⁸ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, p. 197.

para la organización y funcionamiento de los centros a nivel general y en un ámbito flexible y de adaptación, y no como algo preceptivo o impuesto.

Autonomía curricular. La evidencia empírica demuestra que las reformas que suponen un incremento en la autonomía escolar, acompañadas de medidas de descentralización, permite a los docentes implicarse activamente en el diseño y desarrollo de los Proyectos Educativos de sus centros docentes. Esta autonomía, que se traduce en una mayor libertad, debe permitir al profesorado desarrollar su creatividad y capacidad de innovación, al tiempo que aumenta su participación, lo cual contribuye a una mayor motivación y a renovar la oferta educativa para adaptarla a las características del alumnado y del entorno y a los objetivos de aprendizaje del centro educativo.⁴⁸⁹

La autonomía curricular, que permite al centro escolar desarrollar el currículo para que sea adecuado a su contexto social y económico y para adaptarlo a las características del alumnado al que sirve y a los nuevos desafíos educativos, con el fin de mejorar el rendimiento del alumnado, se plasma en el Proyecto Curricular del centro escolar. Los estudios internacionales muestran que aquellas escuelas que más participan en la toma de decisiones a nivel curricular y en las que se aplican mecanismos eficaces de colaboración y evaluación, obtienen mejores resultados.

Los informes sobre materia educativa incluyen la recomendación de que los centros escolares deben participar activamente en el desarrollo del currículo y dejar de estar sometidos a las directrices -precisas y cerradas- fijadas por las Administraciones educativas. En este campo, juegan un papel fundamental la Dirección del centro docente, el Consejo Escolar y los propios profesores.

La autonomía curricular puede ir desde que cada centro escolar tenga poder, total o parcial, para determinar los contenidos y materias que enseña, a una autonomía en el desarrollo curricular en diferentes grados, de forma que, superando una concepción técnico-instrumental del currículo limitada a secuenciar y a adaptar el currículo prescrito, debe desembocar en la elaboración de un proyecto propio de centro, basado en la capacidad del centro escolar para hacer su propio desarrollo curricular.

⁴⁸⁹ EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

Los indicadores señalan que los centros escolares en España tienen menos autonomía que la media OCDE, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de los contenidos y su evaluación. La Administración central y las Administraciones educativas autonómicas son las responsables únicas de establecer el ámbito curricular y, dado que su diseño es muy detallado y cerrado, los centros escolares carecen prácticamente de autonomía para desarrollar y adaptar los contenidos curriculares a las necesidades de los alumnos y a los retos educativos del centro, excluyendo cualquier contribución en el currículo, que sigue siendo competencia exclusiva o casi exclusiva de las Administraciones educativas.

El carácter detallado y muy restrictivo de las instrucciones de inicio de curso condicionan, en la práctica, la libertad para diseñar y desarrollar el currículo de una manera peculiar y contextualizada. En España, es el Estado quien marca un porcentaje elevado del currículo dejando el resto a las Comunidades Autónomas, saltándose el escalón municipal, y únicamente queda en manos de los centros escolares el último nivel de concreción curricular, que suele quedar reducido a algunas materias optativas con poca carga horaria y escasa significación en el conjunto del currículo. Los requisitos y las exigencias marcados por las Administraciones educativas son tales que difícilmente se puede hablar de autonomía curricular, resultando la misma insignificante.

Las reformas educativas españolas, que dotan a las escuelas de mayor autonomía y que suponen el incremento de la descentralización del sistema, han ido acompañadas de una centralización del currículum. Algunos autores consideran que esta pérdida significativa de libertad para diseñar el currículo es una consecuencia lógica de la delegación de responsabilidades en los centros escolares, dada la necesidad de introducir unos criterios comunes de calidad y asegurar la homogeneidad entre centros escolares.

Ciertamente, aunque desde la Administración se sitúa el énfasis de la autonomía institucional en el ámbito curricular, sin embargo, ello no concuerda con la realidad. El currículo común, por su carácter prescriptivo, estipulación detallada y minuciosa y por su extensión, cantidad de contenidos curriculares, objetivos y procedimientos que se arbitran desde la Administración como de obligado cumplimiento, cuestiona seriamente los márgenes de decisión curricular de las escuelas y de los docentes.

Pero no solo los centros se encuentran determinados por la cantidad y la obligatoriedad de contenidos, sino también en cuanto al desarrollo curricular a través de los niveles de concreción, dado que la Administración educativa determina toda la

arquitectura curricular avalada por un cuerpo jurídico que prescribe más allá del primer nivel de concreción, lo que exige que las escuelas y los docentes deban ajustarse al modelo de diseño y desarrollo curricular prescrito.

Ello lleva a concluir que, en España, no se da propiamente una autonomía curricular, puesto que hay un nivel prescriptivo por el que se mantiene el control del contenido curricular, aunque los centros deban completar y desarrollar el currículo. En el caso español, la Administración educativa define los conocimientos y los contenidos curriculares, y relega a los centros y a los profesores la forma de organizarlo o secuenciarlo. Mientras que la expresión de la autonomía curricular se manifiesta en la capacidad de los centros escolares para elaborar, desarrollar y controlar el currículo que enseñan. Así pues, referida dicha autonomía a la capacidad del centro escolar para poder definir el conocimiento y el contenido curricular, cuando al centro le es usurpado este ámbito de decisión, el desarrollo curricular queda restringido sólo a procesos y formas de trabajo.

Asimismo, los análisis internacionales muestran que ningún país ha integrado plenamente la educación para el emprendimiento en el currículo, necesario para garantizar una enseñanza de calidad. Se evidencia, además, que mientras se restringe la autonomía de los centros escolares y se limita la libertad de los docentes en el campo curricular, por otro lado, paradójicamente, se amplían las responsabilidades del profesorado.

En este sentido, se constata que el otorgamiento de mayores dosis de autonomía a los centros docentes en materia curricular, se encuentra estrechamente vinculado a la profesionalización y buena formación de los docentes y a la confianza que las Administraciones educativas depositan en éstos.

Ante este panorama que ofrece el sistema educativo español en materia de autonomía curricular, cabe citar a José Antonio Marina⁴⁹⁰, el cual, ante la existencia de currículos en España siempre demasiado extensos, recomienda dejar en manos de expertos la tarea de fijar el currículo, precisar cuáles son las competencias del siglo XXI, hacer posible una transferencia de conocimientos desde una asignatura a otra (*deep learning*) y mejorar la redacción de los currículos.

Y dado que la autonomía escolar debe afectar al currículo y a la vez tomar el centro escolar como unidad básica de cambio; ello exige que se dé una reconstrucción de la estructura organizativa del centro escolar autónomo -estructura interna y roles-,

⁴⁹⁰ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 212. ISBN 978-84-344-2277-3

tenga una cultura organizativa específica, con un nuevo ejercicio de la profesionalidad docente, que posibilite hacer su propio desarrollo curricular. Son necesarios cambios en la estructura organizativa, gestión y cultura escolar para que la escuela pueda asumir y generar un desarrollo curricular. El desarrollo curricular y el desarrollo organizativo e institucional del centro docente es condición para la innovación y la mejora del currículo.

El centro debe disponer de cierta autosuficiencia para adaptar el currículo a las características de su entorno próximo y a la realidad concreta de los alumnos del centro, lo que implica la toma de decisiones sobre una serie de elementos esenciales para el desarrollo del currículo como son los objetivos, contenidos, metodología, recursos, etc. y sobre qué estructuras organizativas debe dotarse para posibilitar los correspondientes procesos de enseñanza. Por lo tanto, para conseguir cambios reales es necesario incidir, de forma paralela, en las estructuras organizativas de los centros, configuradoras de la cultura de la enseñanza.

Ahora bien, tal y como señala Bolívar⁴⁹¹, la autonomía en el desarrollo curricular no está exenta de problemas, entre ellos, la falta de preparación del profesorado, las propias estructuras escolares y la cultura preexistente de carácter individualista con preocupaciones centradas en el aula.

En suma, debe apostarse por la existencia en los sistemas educativos de un equilibrio entre un cierto marco curricular de provisión nacional, es decir, los mínimos a nivel central que aseguren tanto los apoyos necesarios a los centros como una igualdad de calidad para todos los ciudadanos, y posibilitar, a la vez, un amplio margen a nivel de centros docentes para hacer su propio desarrollo curricular. "Si el currículum es una selección de los conocimientos y capacidades estimados en un momento como socialmente necesarios, se trata también de cómo garantizar que todos los alumnos tengan acceso en condiciones de igualdad a ellos"⁴⁹². Es decir, es necesario un cierto control central que garantice unos niveles mínimos equitativos para todos los alumnos, pero a la vez, debe existir un compromiso de los profesores y una nueva dinámica de sus funciones y su trabajo, sin los cuales no cabe un desarrollo curricular alternativo.

Por lo tanto, la diversidad de alumnos y de centros escolares exige llevar a cabo una aproximación desde el currículo general a la diversidad de cada centro y no trabajar

⁴⁹¹ BOLIVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 371.

⁴⁹² *Ibidem*, p. 396.

con perspectivas de homogeneidad, no todos deben aprender lo mismo y de la misma manera. Hay que aproximarse al aprendizaje de cada alumno con los elementos más adecuados, para ello, el docente debe partir de las necesidades y las expectativas del alumno respecto a lo que éste va a aprender.

Evaluación, rendición de cuentas e Inspección. El proceso hacia una transformación de la educación basada en la innovación, sólo es posible en un ambiente de suficiente libertad que, en este contexto educativo, es sinónimo de autonomía de los centros docentes orientada a la mejora de la calidad y de la equidad en la educación. Por un lado, el principio de autonomía de los centros escolares, que conlleva un aumento de la responsabilidad de los mismos; y por otro lado, el camino hacia el cambio educativo, exigen la rendición de cuentas por parte de las escuelas y la aplicación de mecanismos de evaluación de todos los agentes intervinientes, inclusive el propio centro, para poder comprobar de forma objetiva la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo por el centro escolar. Ahora bien, a pesar de la importancia de la evaluación para valorar y aprender de los logros y éxitos alcanzados, y para ayudar en el diseño de las políticas educativas, la evidencia empírica muestra la escasez de datos sobre la evaluación de los resultados de aprendizaje.

Deben *evaluarse* todos los indicadores que influyen en la calidad educativa, desde los procesos de aprendizaje y proyectos de la escuela hasta el funcionamiento de los centros docentes, pasando por la evaluación de la práctica y gestión directiva y docente, con el propósito de aprender a partir de los objetivos que se han conseguido y de los que no se han alcanzado, poner en marcha procedimientos autocorrectivos allí donde no se han alcanzado las metas o no se han obtenido los resultados esperados, tener conocimiento de los logros alcanzados, reconducir en su caso aquellos procesos que ya están en marcha y, en definitiva, se trata de detectar qué funciona y qué no funciona en educación. Ello permitirá ir mejorando la calidad educativa del centro escolar y contribuir en la innovación, así como establecer actuaciones de monitorización de la calidad del sistema educativo.

El funcionamiento de un centro escolar o del sistema educativo no se mide solamente a través del rendimiento académico, dado que éste queda influido en gran medida por el factor del nivel sociocultural de la familia, que explica un alto porcentaje de la varianza. Asimismo, la información obtenida a través de dicha evaluación debe permitir la previsión de determinados sistemas de intervención, siendo también de aplicación en el ámbito educativo un sistema de compensaciones

interterritoriales a tenor de los problemas de equidad que plantea. Por lo tanto, es necesario que las evaluaciones vayan más allá del rendimiento académico.

Actualmente, las autoevaluaciones, si se realizan, no son siempre generalizadas, sino que se centran en algunos programas concretos y no sobre la totalidad del centro escolar, no manejan indicadores claros y no pasan de la descripción, aportando pocos elementos a la comprensión del proceso realizado y analizado. Hay una variedad de propuestas evaluativas, las cuales se tratan de iniciativas desarticuladas y poco vinculadas a las necesidades reales de los centros escolares.⁴⁹³

Los informes internacionales ponen de manifiesto un aumento progresivo en la aplicación de los mecanismos de evaluación, ya sean internos o externos; y la evidencia muestra que en aquellos centros en que se aplican pruebas externas estandarizadas, el rendimiento del alumnado es mayor. Asimismo, los indicadores señalan que, en España, es escasa la evaluación del profesorado basada en los resultados de los alumnos y el uso de estos mecanismos es deficitario en comparación con el resto de los países de la OCDE. España, también está por debajo de la media de la OCDE, en cuanto al número de centros que utilizan evaluaciones. No obstante, el número de centros evaluados en España se aproxima a la media TALIS, y la evidencia muestra una relación positiva entre la evaluación de los centros y la evaluación del profesorado.

Asimismo, a pesar de que las evidencias muestran que la observación directa en el aula, la retroalimentación y la toma de decisiones basada en datos contribuyen a la mejora del aprendizaje, su uso en España es limitado. En España, un alto porcentaje de docentes nunca ha recibido información sobre los resultados de la evaluación, a pesar de que los indicadores muestran que la retroalimentación influye en la confianza, la motivación y la satisfacción con su trabajo. Y los centros escolares españoles que publican los datos sobre los resultados de los alumnos están muy por debajo de la media de la OCDE.

Hay que conocer cuál es el nivel del profesorado español y conocer su calidad, pero esto no es posible en España porque no se realizan evaluaciones objetivas propiamente dichas sobre este colectivo en Educación Infantil, Primaria o Secundaria. El docente tiene el control del director del centro y en caso de problemas está la Inspección educativa con potestad sancionadora. Expertos en

⁴⁹³ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 127.

materia educativa coinciden en que es necesario evaluar al profesor, no sólo en función del rendimiento de los alumnos, sino que hay que comprobar también su interés por la formación, su implicación en programas de innovación y el número de proyectos a los que se sume, a la vez que es necesario incrementar la presencia efectiva de la Inspección educativa en los centros docentes. En este sentido, la OCDE, tras constatar que los docentes españoles son los que pasan menos controles externos junto con los italianos, incluye una serie de recomendaciones en el informe TALIS 2013, y urge a España a poner en marcha un sistema de evaluación formal del profesorado y conseguir que su desarrollo profesional sea más atractivo y relevante, además de proponer la realización de encuestas al alumnado y que los propios docentes se evalúen. Los Sindicatos mantienen una postura contraria, al considerar que en la evaluación del profesor intervienen muchos factores más allá de su actuación docente, como el propio centro educativo, el tipo de alumnos y el contexto socioeconómico de las familias; y que el docente ya se somete a los controles de la Inspección educativa y del equipo directivo del centro escolar.⁴⁹⁴

La OCDE ha reprobado a España que no existan evaluaciones regulares a los profesores para medir la calidad de la enseñanza que imparten en las aulas⁴⁹⁵, como ocurre en la mayoría de los países desarrollados analizados. En su informe sobre *La Educación en el mundo*, que dio a conocer en noviembre de 2015, la OCDE señala que España sólo cuenta con controles de acceso a la profesión docente, pero no se exigen evaluaciones regulares, ni pruebas para la promoción ni incentivos por resultados, como ocurre en la mayoría de los 34 países estudiados. El informe Panorama de la Educación 2015 señala que la evaluación docente está regulada en tres cuartas partes de los países de la OCDE, donde se examina la competencia del profesorado y que, en cambio, en España, la evaluación del profesorado se limita básicamente al acceso a la profesión docente.

En Catalunya, el *Departament d'Ensenyament* considera que evaluar la competencia de los profesores no siempre revierte en una mayor calidad en la enseñanza y que habría que comprobar qué efecto real de mejora tienen en el sistema educativo las diferentes prácticas de evaluación que existen a nivel europeo. En todo caso, aboga por lograr una mejora de la enseñanza a partir de la evaluación de los centros docentes mediante los resultados de las pruebas de competencias básicas, al

⁴⁹⁴ FARRERAS, C. y LÓPEZ, C. "Profesores que van a por nota. ¿Mejorará la educación si se retribuye a los docentes con incentivos?". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona/Madrid] (5 noviembre 2015), núm. 48174, pp. 30-31.

⁴⁹⁵ FARRERAS, C. "La OCDE reprueba a España por no someter a los docentes a evaluación". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (25 noviembre 2015), núm. 48194, p. 34.

considerar que éstas dan suficiente información a las familias, a los profesores y al centro para poder actuar y mejorar; y a partir de las auditorías pedagógicas (que han permitido aumentar en 10 puntos la calidad de los centros en un año).⁴⁹⁶

Las pruebas de evaluación externa realizadas en Catalunya, desde hace años en el marco de la LEC (Llei d'Educació de Catalunya), en el ciclo medio y ciclo superior de Primaria y también en Secundaria, tienen carácter meramente diagnóstico⁴⁹⁷, por lo tanto, no se llevan a cabo con ánimo de comparar centros, sino para medir el nivel de competencias adquiridas por los alumnos en todo el sistema educativo catalán, conocer si el nivel de conocimientos se ajusta al currículum y mejorar el sistema educativo general. Y se realizan con el objetivo de orientar a los centros para que conozcan dónde y cómo han de concentrar sus esfuerzos de mejora, detectar ajustes en el progreso académico del alumnado, conocer cómo lo está haciendo cada centro y cada alumno, y poder corregir las prácticas si es necesario antes de terminar la Primaria. Además, los resultados obtenidos no se publican, aunque las familias de los estudiantes de sexto, a diferencia de los de cuarto, sí tienen acceso a sus resultados; y los directores obtienen información del centro con respecto a otras escuelas similares.

Los Sindicatos y las asociaciones de padres de la escuela pública se muestran contrarios a las pruebas externas de la Administración catalana, porque consideran que van en contra de la innovación y se convierten en un elemento de segregación de centros y alumnos. Además, sostienen que dichas pruebas obligan a los docentes a interrumpir los proyectos pedagógicos innovadores y a reorientar las clases hacia los exámenes, de forma que se neutralizan los modelos pedagógicos más innovadores y promueven aquellos modelos involutivos que dejan de lado los procesos para centrarse en la puntuación y los resultados.⁴⁹⁸

En España, tampoco existen pruebas nacionales o autonómicas obligatorias en ninguna de las etapas educativas con trascendencia académica para los alumnos, salvo, para acceder a las Educación Terciaria, que se trata de pruebas estandarizadas. Por lo tanto, se erige como debilidad del sistema educativo español las evaluaciones externas estandarizadas y las prácticas de monitorización de la actividad docente, al situarse España a un nivel inferior a la OCDE en ambos aspectos.

⁴⁹⁶ "Mejor evaluar escuelas que profesores, según Ensenyament". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (26 noviembre 2015), núm. 48195, p.36.

⁴⁹⁷ FARRERAS, C. "Esquinazo a la ley Wert". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (31 marzo 2016), núm. 48318, pp. 26-27.

⁴⁹⁸ FARRERAS, C. "Sindicatos y Fapac se unen a la queja contra las pruebas de 3º y 6º". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (28 febrero 2017), núm. 48287, p. 28.

En relación a las reválidas de 6º de Primaria (competencia de las Comunidades Autónomas en cuanto a diseño y aplicación), de 4º de Educación Secundaria Obligatoria y de 2º de Bachillerato previstas por la LOMCE, salvo el primer año de implementación, los resultados obtenidos para las de ESO y Bachillerato debían ser determinantes para conseguir el título de etapa y acceder al siguiente ciclo formativo. No obstante, se encuentran suspendidos los efectos académicos de estas pruebas y únicamente tendrán carácter muestral (las Comunidades Autónomas las harán sólo en aquellos centros que decidan) y de diagnóstico. Es decir, se suprimen las reválidas obligatorias en Primaria y ESO y se recupera una prueba similar a la Selectividad para el acceso a la Universidad (PAU), en contra de la voluntad de la LOMCE de la necesidad de realizar pruebas de diagnóstico constantemente. Algunos sectores han entendido que la LOMCE pretende clasificar escuelas, hacerlas competir entre ellas por el alumnado y por los recursos de la Administración y mercantilizar, en definitiva, la educación; y que se corre el riesgo de reducir todo el sistema a una nota.

Respecto a la educación para el emprendimiento, a pesar de que en España existe un marco de seguimiento con indicadores de la actividad emprendedora establecido a nivel central, sin embargo, no existe todavía una evaluación específica de los resultados de aprendizaje en educación para el emprendimiento, en general.

Asimismo, una mayor capacidad de decisión de los centros escolares exige una *rendición de cuentas* acerca de los resultados obtenidos, no para elaborar y publicar rankings de escuelas comparando el nivel de sus resultados académicos ni para fomentar la competencia entre los centros docentes, sino para garantizar la equidad y la calidad educativa, erigiéndose como una herramienta al servicio de la responsabilidad de los centros docentes.

En España, el Consejo Escolar del Estado (CEE) ha pedido al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que ponga límites en la difusión de los resultados de la evaluación final de Primaria, correspondientes a las pruebas de 6º de la LOMCE⁴⁹⁹, para que dicha información “no sea usada en ningún caso para hacer clasificaciones de centros” y reclama que el Ministerio exprese con exactitud “qué información, qué difusión y durante cuánto tiempo tiene que estar disponible la información” de los resultados por parte de las Comunidades Autónomas. Desde el Ministerio se ha respondido con el compromiso de no hacer públicos los resultados de las evaluaciones con el fin de evitar los rankings de centros; y con respecto a los

⁴⁹⁹ “El Consejo Escolar del Estado pide que no haya rankings”. *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (26 abril 2016), núm. 48344, p. 30.

cuestionarios de contexto para obtener información sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los centros escolares, el CEE aconseja que únicamente sea la Administración quien pueda relacionar el código del cuestionario con el alumno correspondiente para garantizar el anonimato.

Sin embargo, la legislación sobre autonomía escolar apenas ha desarrollado instrumentos para hacer explícitas estas relaciones de responsabilidad de los centros, aún así, el traspaso de nuevas competencias a los centros escolares en el marco de la mejora de la educación ha conllevado el desarrollo de nuevas medidas de rendición de cuentas, como los contratos de objetivos (Francia introdujo en el año 2005 los contratos de objetivos para evaluar la eficacia de los centros del nivel CINE 2, primera etapa de Educación Secundaria), los contratos de autonomía (Portugal 2006)⁵⁰⁰ y los Planes de Autonomía de Centro (PAC) en Catalunya.

La evidencia muestra que su práctica aumenta de forma progresiva en la mayoría de los países europeos, aunque el déficit de España en este capítulo de la rendición de cuentas es superior al de otros países de la OCDE.

En una minoría de países, como Italia, no obliga a los centros escolares a rendir cuentas ante una instancia determinada, pero fomenta la evaluación interna. Pero, cada vez son más los centros educativos que rinden cuentas ante diversas entidades, como ocurre en el Reino Unido, donde los centros deben rendir cuentas a nivel central a través de las inspecciones de la *OFSTED (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)*, ante la Autoridad local de la que dependen y ante el órgano de Gobierno formado por diversos representantes (padres, personal del centro y Comunidad local). España, define objetivos en diferentes ámbitos y elabora diversos documentos que deben ser aprobados por los Consejos Escolares, por la Inspección y revisados al final de curso.⁵⁰¹

Las evidencias ponen de manifiesto que las evaluaciones externas y comparadas que realizan organismos internacionales, como la OCDE y la IEA o las Administraciones educativas, ya se han consolidado y empiezan a desarrollarse las evaluaciones internas. Sin embargo, la mayoría se refieren a los resultados escolares del alumnado y el reto consiste en evaluar otros muchos aspectos del funcionamiento del centro docente más allá de los resultados académicos, como la

⁵⁰⁰ XX ENCUESTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Documento 1. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUESTRO.pdf>

[consulta: 18 febrero 2016]

⁵⁰¹ *Ibidem*

evaluación de los procesos, imprescindible, tanto a nivel de centro como de aula. Lo mismo sucede con la evaluación del profesorado, que también es todavía incipiente.

La *Inspección*, como mecanismo externo de control y llevada a cabo por la mayoría de países europeos, debe tratarse de un equipo especializado, con formación específica, externo y ajeno a los centros educativos; debe disponer de amplios márgenes de actuación; y cuya tarea debe consistir en ejercer una función de asesoramiento, evaluación e intervención, para la mejora de los procesos y potenciar la capacidad de las escuelas y, sobretodo, facilitar a los centros el ejercicio de la autonomía escolar, lo que exigirá un cambio de sus funciones, hasta ahora excesivamente fiscalizadoras.

Es igualmente imprescindible cambiar la selección y formación de los inspectores. Debe ser un cuerpo de élite, compuesto por profesionales con gran experiencia pedagógica, porque su papel no es fiscalizar -no son policías educativos-, sino ayudar a los docentes a mejorar sus competencias.⁵⁰²

En España, donde las relaciones de responsabilidad están menos formalizadas, aunque el principio existe, el sistema se recentraliza y los centros escolares son evaluados por el servicio de Inspección que depende de la Autoridad educativa de la Comunidad Autónoma.

El incremento de la autonomía de los centros docentes, en el marco de las actuales orientaciones de las políticas educativas, se encuentra vinculado a determinados dispositivos de recentralización, basados principalmente en el control de resultados en la evaluación de centros y en la rendición de cuentas. Las políticas educativas cada vez más se dirigen a incrementar la calidad del sistema educativo y a incrementar la evaluación, en una especie de Estado evaluador.

La evaluación del currículo de los centros, presentada como mecanismo de mejora, no deja de suponer un control de los centros escolares en base a los resultados obtenidos por los alumnos, donde además es "accionada como soporte de procesos de responsabilidad o de prestación de cuentas relacionados con los resultados educativos y académicos, pasando estos a ser más importantes que los procesos pedagógicos, que habrían implicado otras formas de evaluación".⁵⁰³

Por lo tanto, la contrapartida de la autonomía escolar es que la Administración educativa ejerce un control a posteriori de los contenidos y niveles de consecución

⁵⁰² MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, p. 215. ISBN 978-84-344-2277-3

⁵⁰³ AFONSO, A. J. "Las polémicas contemporáneas y la evaluación educativa en Portugal". *Revista de Educación*. (1999), núm. 319, p. 146.

de los centros educativos basado en los resultados. Se trata de un sistema educativo orientado a los resultados, lo que centraliza y homogeniza el currículo subordinándolo a los contenidos de la prueba, en un contexto en que el Estado central y autonómico retienen importantes funciones de control.

Es necesario, pues, que en el marco del sistema educativo español se promueva una evaluación rigurosa, eficaz y justa, de cuyos resultados se deben beneficiar los profesores, los alumnos y el conjunto del sistema.

La investigación, dirigida a la construcción de sistemas justos y fiables para medir la calidad del docente, ha concluido que las claves para mejorar la educación en España pasan por la identificación de las mejores metodologías de desarrollo del profesorado y la evaluación. Pero ello choca con el secretismo del aula en España, donde muy pocos docentes entran en otras aulas para ver cómo sus compañeros dan clases, lo que impide avanzar en la mejora de la calidad. Una de las funciones de los inspectores de educación sería, en vez de llenarse de papeles, entrar en las aulas y comprobar que pasa en ellas.⁵⁰⁴

Para ello deberían tener una formación excepcionalmente alta que les permitiera ser no sólo evaluadores, sino entrenadores de los docentes. La docencia es una actividad de la *inteligencia práctica*, que sólo con la práctica dirigida, tutorizada, se consigue. Se habla mucho de introducir en las aulas el *learning by doing*. Pues bien, es en la formación de los profesores donde debe aplicarse en primer lugar. Por eso, iniciativas como introducir un MIR educativo pueden resultar eficaces (p. 98).

En Catalunya, en el curso 2013-2014 se iniciaron auditorías pedagógicas en aquellos centros con niveles bajos de rendimiento, con el propósito de reducir las diferencias con otros centros con similares condiciones socioeconómicas, incrementar la tasa de éxito escolar y garantizar la viabilidad de estos centros. El objetivo de dichas auditorías es obtener información sobre el centro escolar como su contexto, el tipo de alumnado que atiende, las características y singularidades de la escuela, su organización, los recursos docentes y metodológicos de los que dispone el centro, los proyectos docentes y de Dirección de la escuela, entre otros aspectos relevantes que definen el centro a auditar. El *Departament d'Ensenyament* utiliza esta información para hacer un diagnóstico, definir una intervención estratégica singularizada, proponer mejoras y orientaciones y programar los recursos más adecuados.

⁵⁰⁴ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 97-98. ISBN 978-84-344-2277-3

Irene Rigau⁵⁰⁵, consejera de *Ensenyament*, señaló que el centenar de centros escolares catalanes con alta complejidad social, en los que los alumnos no conseguían aprobar ninguna de las competencias básicas, habían mejorado de forma espectacular sus resultados en 6º de Primaria, tras ser auditados pedagógicamente por el *Departament d'Ensenyament*. Y que con la auditoría se había realizado una especie de radiografía de los centros escolares, que permitió al Departamento conocer las necesidades de cada uno de ellos; y que los directores de los centros y los docentes expresaron las necesidades que consideraban imprescindibles para que los resultados académicos de sus alumnos mejoraran, como asesoramiento y formación, que algunas plazas docentes se incrementaran, lo que llevó a incorporar más maestros, cambios organizativos y creación de algún cargo pedagógico nuevo como el controlador del absentismo escolar en un determinado centro.

José Antonio Marina advierte que, en España, el sistema escolar carece de una cultura de la evaluación educativa a todos los niveles⁵⁰⁶, y que “cuando ha querido implantarla la ha confundido con el aumento de exámenes internos o externos”. Sigue el pedagogo señalando que se ha centrado en la evaluación del alumno mediante exámenes, pero también hay que evaluar al profesorado y a los centros; y recuerda que la OCDE recomienda establecer estándares nacionales, pero que hay que dar autonomía a los centros docentes para conseguirlos a su manera.

Afirma Marina que la evaluación es imprescindible para la supervivencia de cualquier sistema, y que “el carácter funcional del profesorado no impide la evaluación”. Hay que evaluar bien, no como comprobación final del resultado en el caso de la evaluación de los alumnos, sino como herramienta pedagógica para ayudar al alumno a mejorar; y recomienda el uso de los portfolios como herramienta útil de evaluación, que consiste en una colección ordenada de materiales que permiten seguir la evolución del alumno y le ayudan a reflexionar sobre su propio aprendizaje y a dirigirlo.

Es decir, el diseño de los mecanismos de evaluación debe estar orientado a que éstos sean eficaces en el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con su implementación, cuales son, fundamentalmente, conocer el estado del sistema educativo, sus debilidades y fortalezas, y la detección de lo que funciona y no

⁵⁰⁵ *Las auditorías pedagógicas mejoran los resultados de 100 centros de alta complejidad* [en línea]. Vida. La Vanguardia, 2014. <<http://www.lavanguardia.com/vida/20140613/54409923742/las-auditorias-pedagogicas-mejoran-resultados-de-100-centros-alta-complejidad.html>> [consulta: 12 abril 2017]

⁵⁰⁶ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 212-214. ISBN 978-84-344-2277-3

funciona en educación, es decir, deben tener un carácter orientador y formativo y hacer una radiografía del sistema educativo, para que, junto con las actuaciones inspectoras y las auditorías pedagógicas, poder introducir mejoras en el sistema educativo y alcanzar mayores cuotas de calidad educativa.

Gairín⁵⁰⁷ concluye que hay que realizar una evaluación externa, interna o ambas y utilizar metodologías más o menos formalizadas, dependiendo de los objetivos que se pretendan, la naturaleza del contexto donde se intervenga, el interés de los protagonistas y su preparación y el tiempo disponible. Y sobretodo, más que precisa y técnica, la mejor evaluación es la más operativa, la que selecciona, obtiene datos, los elabora y los divulga para ayudar a tomar y mejorar las decisiones. El proceso autoevaluador debe proveerse de toda la información de lo que acontece en la escuela con el fin de poder orientar adecuadamente los procesos de diagnóstico y hay que examinar tanto el funcionamiento como los resultados de las actuaciones.

Un control burocrático del currículo y de la enseñanza no lleva muy lejos. Por ello, a pesar de que en España no existe una tradición evaluadora y de que cualquier cambio cultural es lento y complicado, ello no es un motivo suficiente para negar la necesidad de la evaluación. En este sentido, Gairín señala, en clave de propuesta, que los procesos de autoevaluación deben realizarse de forma sostenida a lo largo del año escolar, una vez al año y durante las últimas semanas del curso escolar. La Administración educativa debe llevar a cabo acciones de apoyo a los centros docentes ante la falta de experiencia y formación respecto a los procesos de autoevaluación, proporcionando modelos e instrumentos indicativos y personal de apoyo preparado. Y que es necesario replantearse el sentido y la finalidad de la evaluación, la cual debe concebirse como un proceso regular, no extraordinario y "conviene despojarlo de liturgias exageradas, de complicaciones burocráticas y de requisitos administrativos innecesarios". Conviene involucrar a todos los sectores de la Comunidad educativa y garantizar la participación, y siempre en el nivel de información. El colectivo docente debe apropiarse del proceso y sentir la necesidad de autoevaluarse. "Todavía se perciben indicios de una cultura construida sobre el temor y la imposición que convendrá ir eliminando", sentencia Gairín.

Todo ello lleva a concluir la necesidad de promover e impulsar la autoevaluación institucional; y la necesidad de adaptar la actuación inspectora educativa a las exigencias derivadas del nuevo marco de autonomía de los centros docentes, lo que

⁵⁰⁷ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 113-114 y 126-128.

supone un cambio de las funciones inspectoras, hasta ahora llevadas a cabo con carácter fiscalizador y en base a un control burocrático, para dar paso a funciones de evaluación, apoyo, intervención y asesoramiento a los centros docentes.

Participación. Existe una escasa participación, "unas veces se quiere y no se puede, otras se puede y no se quiere", además de la desconfianza existente entre los sectores⁵⁰⁸. Los estudios, entre los que Martín Bris destaca *La participación de los padres y madres de alumnos en el ámbito municipal de los centros escolares (2004)*, constatan que los índices de participación, en general, son bajos, aunque también aprecian dichos estudios interés, preocupación y deseo de apoyar iniciativas y participar. Los estudios evidencian también la escasa existencia de los Consejos Escolares municipales y comarcales y la ausencia de reglamentación propia, aunque señalan que en la mayoría de Ayuntamientos existen organismos que tratan temas educativos.

Desde esta perspectiva, es importante guiarse por las diferentes experiencias variadas y valiosas, y por datos positivos, exitosos y motivadores que hagan de guía de por dónde empezar y fomentar una actitud positiva hacia la participación. Hay que analizar y compartir las prácticas y las realidades exitosas, así como difundir la idea de participación y reconocer la labor de todas las partes colaboradoras.

Martín Bris sitúa las dificultades para la participación en los aspectos estructurales, institucionales, personales y coyunturales, sobre los que hay que incidir para mejorar la participación y la autonomía en el marco escolar⁵⁰⁹. Y como causas que entorpecen la participación enumera la indiferencia, la comodidad, razones laborales, lejanía del centro, desconocimiento, poca valoración, limitaciones significativas con las que se encuentran los Ayuntamientos para fomentar la participación, dificultad de la participación de los padres sin el apoyo de los demás sectores, existencia de grandes dificultades para concretar la participación en acciones estables, se necesita más apoyo y continuidad, y se requiere más coordinación, información y apoyo desde todos los ámbitos.

Dicho autor realiza una serie de propuestas para mejorar aquellos aspectos que tienen que ver con la participación y la autonomía escolar y, en consecuencia, con la calidad del sistema educativo, entre las que cabe destacar, el establecimiento de marcos claros y estables a nivel de Estado, Comunidad Autónoma, centros

⁵⁰⁸ MARTÍN BRIS, M. *La autonomía y participación en los centros escolares*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 70-71.

⁵⁰⁹ *Ibidem*, pp. 71-76.

escolares y municipios; implicación de todos los sectores de la Comunidad educativa en el diseño, proceso y resultados de las acciones; compartir experiencias exitosas; incorporar la participación en la planificación institucional y en sus programas y planes; generar espacios físicos y tiempos para la participación; incluir la participación en educación como contenido troncal en la formación inicial y permanente del profesorado; vincular participación y liderazgo del profesorado; incluir la participación en educación como contenido básico en las propuestas de formación de equipos directivos; ejercer acciones positivas a favor de la participación y el trabajo colaborativo; buscar colaboración y apoyo de organizaciones y entidades públicas y privadas (especialmente Ayuntamientos); establecer alianzas y redes entre centros docentes; y, finalmente, formular propuestas para construir Comunidades de aprendizaje, como experiencia de autonomía y participación, basadas en el compromiso de los distintos estamentos -profesores, familias, alumnos- y con el apoyo y compromiso de los sectores externos -Ayuntamientos, centros de apoyo y Administraciones- en torno a un proyecto común y compartido por todos.

Martín Bris va más allá proponiendo la concreción de dichas propuestas en un Plan Integral de Participación, en el que toman parte activa los centros escolares (directivos y profesores), las AMPAs, los Ayuntamientos y otras entidades y sectores, en el que todos los integrantes de la Comunidad educativa deben participar en el diseño, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de estos planes, así como participar en la difusión de las experiencias y las propuestas que se deriven del mismo, con el fin de fomentar en la propia Comunidad y en otras Comunidades educativas el concepto de participación y el de escuela democrática.

Fruto de esta perspectiva, la Constitución Española consagró en su artículo 27.7 la participación de padres, profesorado y alumnos en la gestión escolar, siendo que los Consejos Escolares responden inicialmente a este deseo de vinculación comunitaria.

Sobre el Consejo Escolar, Martín Bris señala que⁵¹⁰

El consejo escolar del centro, con todas sus limitaciones, es un factor incuestionable de participación y un instrumento de primer orden para lograr un proyecto educativo que satisfaga las expectativas de la comunidad educativa en su conjunto y que sea capaz de trascender las visiones meramente academicistas de la educación, para convertir el proceso formativo en una herramienta que facilite la igualdad de oportunidades y que tenga

⁵¹⁰ MARTÍN BRIS, M. *La autonomía y participación en los centros escolares*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 72.

en cuenta la formación de las personas para adaptarse a su medio social y cultural, así como la adquisición de hábitos y destrezas para desenvolverse adecuadamente como agentes sociales; por todo ello se debe apoyar los consejos escolares de los centros con información y líneas de acción concretas. (...) debemos buscar fórmulas para la coordinación entre Consejos Escolares de centros, municipales, etc.

Es necesario potenciar y desarrollar el Consejo Escolar, procurando que no sea sólo un órgano consultivo o que se limite a aprobar documentos de trámite administrativo, sino que pase a ser un órgano con capacidad de dirigir y decidir, redimensionando la autonomía de sus competencias.

En relación a las AMPAs, Martin Bris, propone mejorar las condiciones de trabajo en los centros escolares dotando espacios, equipamientos y momentos de coordinación conjunta con todos los agentes de la Comunidad educativa; apoyar las tareas formativas en el marco de las Escuelas de padres, charlas-coloquio, talleres, etc.; y difundir las acciones realizadas valorando el trabajo y las actividades que fomentan la participación.

Puede concluirse, pues, que la participación sigue siendo una asignatura pendiente.

Conclusión. Los índices internacionales señalan que el número de decisiones que corresponde a los centros escolares, particularmente las que adopta el director del centro, es en España claramente inferior al del conjunto de países de la OCDE en todos los aspectos considerados⁵¹¹. Puede concluirse que los centros educativos en España carecen de capacidad real para decidir sobre aspectos relevantes, incluso algunos autores han puesto en duda que pueda hablarse estrictamente de autonomía escolar en España

si la institución escolar no tiene apenas nada que decir sobre la selección de su profesorado y sobre la elaboración de su plan de estudios, si tanto el calendario como la entidad de las actividades escolares les vienen dictados milimétricamente por el Ministerio central y por la Consejería respectiva, si el escaso presupuesto viene ya asignado, por fuerza, a perentorias necesidades, si el control sobre todos esos aspectos depende en definitiva de funcionarios exteriores.⁵¹²

En síntesis, en relación con la situación española, puede afirmarse que las reformas de los últimos años se han orientado a incrementar el ámbito de actuación de los centros escolares y a otorgar un margen de decisión algo más amplio en algunos aspectos de la vida escolar. No obstante, en muchos casos, esta libertad

⁵¹¹ OECD. *School Leadership in Spain. OECD Country Background Report*. París: OECD, 2007.

⁵¹² GARCÍA GARRIDO, J. L. *Sistemas Educativos de Hoy*. 4a ed. Madrid: Ediciones Académicas, 2005, p. 534.

institucional queda reducida a concretar la normativa dictada desde la Administración educativa o a decidir sobre cuestiones de escasa importancia; mientras que existe un amplio conjunto de cuestiones relativas al ámbito curricular, personal y organizativo, respecto de las cuales las escuelas españolas o carecen de capacidad de decisión o la misma es muy reducida, casi inexistente.

Pues, a pesar de que las políticas educativas están orientadas cada vez más a dotar las escuelas de mayor grado de autonomía, cabe afirmar que los centros docentes no desarrollan un grado suficiente de independencia y los aspectos que determinan esa escasa autonomía son, entre otros factores, el pequeño margen de decisión que tienen los órganos de gobierno de los centros, la excesiva burocratización de las escuelas y el determinismo establecido para el desarrollo del currículo, que impide el desarrollo eficaz de la autonomía de los centros escolares. El intervencionismo administrativo externo dificulta que los centros se doten de una personalidad o carácter propio. Existe una inadecuación del modelo y la estructura administrativa del centro escolar para el desarrollo y consecución de los nuevos objetivos y retos educativos.

En países con una tradición centralista, como Noruega, España y Francia, entre otros, en los que se han llevado a cabo procesos de descentralización y se ha promovido una mayor autonomía escolar, se produce la dicotomía consistente en que mientras se transfiere a los centros la gestión y la toma de decisiones en determinadas áreas, se reservan otras áreas al control de la Administración central, como el marco y el contenido curricular, gestión del personal así como algunos aspectos organizativos; o bien, se transfieren ciertas competencias a nivel de centro y alternativamente se incrementa el control estatal en otras.⁵¹³

En este contexto, la autonomía escolar se encuentra condicionada por el dirigismo y uniformismo curricular, los imperativos de una legislación detallada y concreta, las condiciones del centro y las condiciones laborales del profesorado, la debilidad de la formación inicial y permanente del docente y la falta de un liderazgo fuerte.

⁵¹⁴Todo ello, ciertamente, repercute en un funcionamiento poco eficaz de la escuela, al situarla alejada de las expectativas sociales y del concepto de calidad educativa. Ante esta realidad debe apostarse por la vía de la autonomía de los centros, no total

⁵¹³ BOLIVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 395.

⁵¹⁴ NAVARRO PERALES, M. J. "Algunas cuestiones sobre autonomía organizativa y curricular de los centros escolares". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, pp. 138-141.

y arbitraria, para evitar el riesgo de que las escuelas queden sometidas a la ley del mercado, sino entendida como la existencia de unas normas mínimas establecidas por la Administración educativa que garanticen el verdadero cumplimiento de los objetivos asignados a las escuelas, tratándose de un papel compartido por la Administración y la escuela.

Y ese mínimo de normas permite hacer factible la desregularización de la escuela, aumentar las competencias de los agentes educativos, hacer prevalecer el discurso pedagógico sobre el político y el administrativo, y el discurso pedagógico pierde carácter ordenancista posibilitando a los centros una autonomía curricular justificada por un plan de aprendizaje diferenciado. Dicha autonomía institucional posibilita la heterogeneidad del currículo y una formación más amplia que permite a los sujetos su plena participación en la sociedad.

Para ello es necesario dotar a los centros de estructuras organizativas sencillas y flexibles, en las que los canales de información sean realmente efectivos, modificar las fórmulas de coordinación del profesorado para potenciar la toma de decisiones compartida, potenciar los canales de participación modificando también los porcentajes de representación en el Consejo Escolar y ensayar nuevas fórmulas de participación de los diferentes sectores, posibilitar la adopción de procedimientos de funcionamiento claros, discutidos y consensuados, racionalidad organizativa de los centros, formación del profesorado y posibilidad de elegir materiales en aras a la autonomía curricular, permitir la distribución del espacio escolar en concordancia con los principios metodológicos, facilitar la organización del tiempo en función de las exigencias de aprendizaje y de las metodologías elegidas y un modelo de Dirección compartido y colegiado.

Se trata, en definitiva, de favorecer la flexibilidad de la institución escolar y promover la reflexión sobre la acción educativa. Porque si la escuela se trata de algo dado, entonces se perfila como inamovible e incompatible con el concepto de calidad educativa. "La calidad en la educación se asienta en (...) fórmulas organizativas diferentes, que permitan a cada centro adoptar las medidas pertinentes para estar en todo momento al servicio de la comunidad", añade Navarro.

Ante este panorama, debe advertirse que cada centro escolar tiene sus propias necesidades, por lo que no sirven las soluciones globales. Y que el centro docente es el que tiene que liderar su reforma y hay que apoyar a los líderes de la transformación del centro y asumir los retos reales que ello implica. Es necesario buscar y recibir, a lo largo de todo el proceso, el asesoramiento de directores de

éxito, de asesores expertos en cada una de las necesidades del centro y de profesores de éxito en centros de éxito.

Cabada señala los principios básicos que hay que asumir para desarrollar la mejora por la autonomía del centro⁵¹⁵, cuales son, concentrarse de forma sistemática en la enseñanza y el aprendizaje; basar la actividad en la mejora y mostrar evidencias de la misma, tanto cuantitativas como cualitativas; dedicar tiempo compartido al trabajo y a la investigación colectiva; planificar espacios y tiempos para la adaptación del currículo y del repertorio de metodologías y recursos; fomentar el sentimiento de pertenencia al centro y desarrollar el liderazgo del centro; incorporar la mejora a las estructuras y prácticas de la organización; e implicarse en la colaboración de todos en el centro y desarrollar la práctica de la misma.

José Antonio Marina⁵¹⁶ cita el caso de Finlandia que, cuando hace 40 años se enfrentó a una profunda crisis educativa, creó una currículo muy variado, se otorgó mucha libertad a las escuelas y distritos para hacerlo, se dio prioridad a los estudios profesionales y prácticos y se valoró la creatividad, se animó a los directores y profesores a colaborar, se dio margen de actuación a los directores, y las escuelas se abrieron a la Comunidad y a las familias de los alumnos. Y ahora es un sistema educativo de referencia, dada la calidad de su sistema educativo.

El éxito del Estado finlandés se debe a que no ha pretendido hacer competencia al sector privado sino a hacerlo más competitivo. Se ha preocupado de aumentar el capital social de la nación, ha fomentado una sociedad inteligente y una organización social que promueva la innovación y la creatividad. Una de las herramientas ha sido mejorar la escuela. Y ha tenido éxito.

Los Gobiernos que se plantean reformar su sistema educativo recurren habitualmente a experiencias internacionales exitosas, con el objetivo de aprender de sus puntos fuertes y de copiarlas, en la medida de lo posible. En este sentido, Finlandia es un referente de excelencia educativa internacional de primer orden⁵¹⁷, a raíz de sus excelentes resultados en la evaluación internacional de estudiantes PISA de la OCDE, por lo que podría convertirse en una referencia para inspirar procesos de reforma educativa, aunque ello no significa que deba ser transportado a otros sistemas educativos en su integridad.

⁵¹⁵ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 221-222.

⁵¹⁶ MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015, pp. 201 y 213. ISBN 978-84-344-2277-3

⁵¹⁷ VERGER, A. *Ley Wert. Finlandia, el Ministro y la crisis educativa* [en línea]. 2012. <[https://www.vientosur.info/IMG/pdf/Finlandia el ministro y la crisis educativa.pdf](https://www.vientosur.info/IMG/pdf/Finlandia_el_ministro_y_la_crisis_educativa.pdf)> [consulta: 2 marzo 2016]

Además hay que tener en cuenta, que una parte importante del éxito educativo finlandés recae en su nivel de bienestar e igualdad social, y que estos elementos contextuales no se pueden transferir de manera mecánica. Ahora bien, lo que sí se podría obtener del modelo finlandés, es definir los principios básicos en los que inspirar cambios educativos orientados a la equidad y a la excelencia en otros escenarios educativos menos exitosos.

Finlandia es un ejemplo de que el gasto educativo no es sinónimo de buenos resultados y de que la autonomía escolar favorece la efectividad educativa. El modelo finlandés se caracteriza por la combinación de un conjunto de políticas educativas muy sólidas, que se implementan en un contexto favorable para que desarrollen todo su potencial. Estas políticas están basadas, fundamentalmente, en la profesionalización del docente (los docentes finlandeses tienen una preparación y un estatus social muy elevados y el acceso a la carrera de Magisterio es muy difícil debido a la alta demanda y a los elevados estándares requeridos); fuerte autonomía escolar en la definición del currículum y del sistema de evaluación de los alumnos (se trata de un aspecto directamente relacionado con la profesionalización docente y con el nivel de confianza que el Gobierno y la sociedad finlandesa depositan en los maestros); comprensividad elevada del sistema educativo finlandés (los estudiantes siguen el mismo itinerario educativo hasta los 16 años de edad); la Administración pública garantiza el derecho a la educación mediante una fuerte implicación en materia de financiación y provisión educativa (el Estado también cubre costes educativos indirectos como el comedor, los libros de texto y el material escolar); los grupos de clase son muy reducidos (entre 15-19 alumnos por maestro en Primaria) y cuentan con numerosos recursos materiales y humanos, profesores y profesionales de apoyo al servicio de los alumnos más desfavorecidos y con problemas de aprendizaje para que puedan mejorar su experiencia educativa de manera significativa (se prioriza la oferta de educación compensatoria para la población con más necesidades educativas y sociales); además de las horas en el aula, los maestros cuentan con numerosos espacios para solucionar problemas relacionados con el aprendizaje de sus alumnos de forma colegiada, tanto con colegas de su propio centro como de centros vecinos; los profesores de Primaria tienen el mismo grupo de estudiantes entre dos y cinco años seguidos, lo que les permite tutelar, conocer más de cerca y generar más complicidades con los niños y sus familias; la elección escolar está permitida, pero no genera desigualdades porque todas las escuelas ofrecen servicios de una alta calidad similar; no hay sistemas de reválida ni evaluaciones estandarizadas (el Ministerio de Educación evalúa de manera periódica una muestra de escuelas para detectar problemas potenciales o

emergentes, pero no con el objetivo de generar dinámicas competitivas entre centros ni *rankings*, y los docentes tienen autonomía para fijar el sistema de evaluación); y los colegios no compiten ni por estudiantes ni por recursos (el Gobierno a través de diversos programas promueve dinámicas de cooperación entre centros y profesores de la misma zona).

El conjunto de estas políticas explica, en gran medida, el éxito del modelo educativo finlandés, tanto desde el punto de vista del rendimiento académico como de la justicia social. Y para llegar al nivel de excelencia alcanzado en este país escandinavo, la inversión en partidas como la formación docente, la creación de redes de cooperación educativa, políticas compensatorias, infraestructuras y muchos otros elementos ha sido importante y, sobre todo, constante durante décadas.

Los datos de PISA 2015 entronizan también el modelo educativo de Singapur, cuyas particularidades son que los profesores están bien pagados y son sometidos a evaluaciones muy exigentes, y la elevada presión familiar y social que tienen los escolares.

Los indicadores también señalan que la Comunidad Autónoma de Castilla y León supera todas las medias en excelencia y equidad⁵¹⁸, cuenta con una mayor proporción de alumnado excelente que la UE, la OCDE y España y con menos estudiantes rezagados. El consejero de Educación, Fernando Rey, explica que "la clave es no dejar a ningún alumno atrás" y que han potenciado los planes de refuerzo; y que una parte del éxito educativo se debe a los centros y a los profesores, seleccionados por mérito, capacidad y vocación, y a los que se les pide formación permanente; las aulas se abren; y desde la Administración se fomenta la observación de otras prácticas y se impulsa planes de mejora e innovación de los centros docentes.

Respecto a la Comunidad de Madrid, el director general de Innovación de la Consejería de Madrid, Ismael Sanz, sostiene que el éxito educativo se ha basado en dejar autonomía a los centros (ponen al servicio del proyecto el 30% del currículum), en la formación del profesorado (metodologías de innovación y lenguas) y en la aplicación de políticas para la corrección de las deficiencias que se detectan en las pruebas de evaluación; además, los centros reciben un extenso dossier sobre el diagnóstico de sus áreas de mejora, y para hacer frente a la inmigración se dan clases de refuerzo y Lengua a los alumnos recién llegados y "en tres años sacan las mismas notas que los nacionales de su mismo origen social".

⁵¹⁸ FARRERAS, C. "La lección que enseña el informe PISA". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (11 diciembre 2016), núm. 48573, p. 46.

Catalunya progresa en PISA, la educación catalana avanza, pero no con todo su potencial⁵¹⁹ ⁵²⁰. La educación catalana avanza puestos en comparación con el conjunto de países industrializados y por primera vez supera la media de la OCDE, de la Unión Europea y la española en las tres áreas de conocimiento analizadas, Ciencias, Matemáticas y Lectura, según se extrae de los datos de PISA 2015. Catalunya es la que más ha mejorado en competencia científico-tecnológica y los resultados de los centros catalanes evaluados son equivalentes en comprensión lectora y superiores en Matemáticas con respecto a la edición anterior. No obstante, queda lejos de la excelencia alcanzada por Japón, Estonia, Finlandia y Canadá, y además, se coloca en quinto o séptimo puesto en relación con otras Comunidades Autónomas españolas participantes en el estudio. Los indicadores también muestran que la educación en Catalunya ha mejorado en términos de equidad, lo que indica que se avanza en igualdad de oportunidades, pero preocupa que en comprensión lectora, de nuevo, sigan habiendo más alumnos en la franja de los rezagados y menos estudiantes excelentes.

La consejera de Educación, Meritxell Ruiz, señala que las políticas educativas que implantan, basadas en las reflexiones pedagógicas y la estabilidad de una ley que no ha cambiado desde el 2009, permite mejorar en términos de calidad educativa y equidad; y que el avance de la educación catalana se debe a la introducción del aprendizaje competencial en las escuelas, impulsado por los currículos y las evaluaciones externas. Estos resultados demuestran que la transformación educativa en Catalunya en el marco de la *Llei d'Educació de Catalunya (LEC)*, las políticas educativas y el trabajo de los docentes y los centros van en buena dirección, sostiene la consejera. Para los próximos cursos escolares se prevé velar por la continuidad de los Proyectos Educativos; por la creación de Institutos escuela; favorecer la integración del alumnado con necesidades educativas específicas (NEE) mediante la distribución equilibrada en centros; en los centros de alta complejidad habrá rebaja de la ratio en 1º de ESO y en P3 y se les dotará de más recursos y más personal de apoyo; y se potenciará la escuela inclusiva, la FP y la formación del profesorado.

Catalunya es una de las dos Comunidades que incluye la competencia científico-tecnológica en sus evaluaciones y el *Departament d'Ensenyament* desarrolla diferentes programas y actuaciones en materia *STEM -Science, Technology,*

⁵¹⁹ FARRERAS, C. "Informe mundial sobre la educación. Catalunya progresa en PISA". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (7 diciembre 2016), núm. 48569, p. 22.

⁵²⁰ "Catalunya, por encima de la media española, de la UE y de la OCDE en las competencias que evalúan las pruebas PISA". *La Vanguardia. Monográfico especial*. (25 enero 2017), núm. 48616, p. 2.

Engineering and Maths-; junto con otros programas y actividades concretos, como la formación *CTM* (se introduce la metodología de investigación y el aprendizaje competencial), apoyo a trabajos de investigación de Bachillerato en colaboración entre investigadores, profesores y alumnos y en convenio con ACER (Associació Catalana d'Entitats de Recerca), el CSIC y otras instituciones, formación en geometría (actualización para el profesorado de la enseñanza y el aprendizaje de la geometría, conjuntamente con la OUC), y el programa *Ciència i Aula*, en colaboración con la *Fundació Catalana per a la Recerca i la Innovació* (FCRi).

Desde la OCDE se recomienda mejorar la calidad de la enseñanza, dar sentido a lo que estudian los alumnos, formar personas autónomas e invertir en profesorado y recursos en centros de alta complejidad, insiste en que repetir curso no funciona, sino que lo que funciona y hace mejorar todo el sistema educativo es invertir en los más desfavorecidos. Este reto solo es posible desde una escuela flexible, que disponga de altas cuotas de autonomía, sobretodo, en materia pedagógica y curricular, disponga de docentes excelentes, bien formados, preparados y motivados, y contar con un liderazgo escolar y pedagógico fuerte. Ello permitirá introducir en las aulas innovaciones pedagógicas y adaptar los procesos de enseñanza y aprendizaje a las singularidades del alumno y del entorno a los que sirve y a los nuevos desafíos educativos que plantea el siglo XXI, en aras a mejorar el rendimiento del alumnado. En este proceso de cambio educativo, mecanismos eficaces de evaluación y rendición de cuentas junto con la nueva orientación de la función inspectora, garantizarán la calidad educativa y la igualdad de oportunidades de todos los alumnos en el acceso a la educación.

Y desde esta perspectiva, se constata que se ha avanzado en aspectos relacionados con el agrupamiento de alumnos, la flexibilización de horarios, la presencia de metodologías activas o la generalización de equipos de profesores que trabajan de forma colegiada, entre otras cuestiones. Ahora bien, también se aprecia en la escuela pública la existencia de dificultades para establecer y mantener proyectos pedagógicos propios, contextualizados e innovadores, la imposibilidad de incidir en la selección o cambio del profesorado, la consideración de los proyectos pedagógicos como una exigencia administrativa, la tendencia uniformadora de la Administración en el reparto de recursos y la excesiva preocupación normativa, que son, como señala Gairín⁵²¹, una muestra de lo que falta por avanzar. Y a pesar de que el desarrollo curricular era una buena apuesta para que los profesores ampliaran su capacidad profesional, adaptando las enseñanzas mínimas a contextos

⁵²¹ GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 89-93.

concretos y a las características del alumnado, la realidad es otra, en la que se ha identificado "la tarea de planificar el currículo con la de cumplir determinadas prescripciones administrativas", cuando lo importante es el desarrollo.

Concluye, pues, Gairín que la autonomía aún sigue siendo más un discurso que una práctica real, potenciada y apoyada. Y aunque ha habido ciertos avances en algunos ámbitos de la autonomía escolar, en otros ámbitos aquéllos han sido más bien pocos y testimoniales. El sistema educativo sigue basándose más en el control que en la responsabilidad, y condiciona la autonomía escolar a través del desarrollo normativo y la multiplicidad de requerimientos externos de obligado cumplimiento. Gairín sostiene que "la batalla de la autonomía no está perdida si la voluntad política existiera" y considera que es imprescindible, aunque de forma lenta pero firme, avanzar en

(...) generar y ampliar los espacios de acción, de reflexión, de debate y de intercambio de experiencias, al mismo tiempo que una extensión de los procesos de evaluación, ajuste y compensación de las desigualdades que permita respetar el principio de equidad como colateral al de autonomía (...) el uso de medidas compensatorias para contextos desfavorecidos (...) La autonomía, por último, no se puede separar del concepto de participación, ni del de la evaluación y el control social sobre el funcionamiento de los centros educativos. Comporta pues una delimitación de competencias y la consecuente articulación de responsabilidades (pp. 92-93).

En suma, la autonomía escolar se desprende como algo prioritario y urgente, requerido para dar respuesta a las aspiraciones, necesidades y exigencias educativas que reclama hoy la sociedad, y que debe erigirse como el eje fundamental que ha de conformar el nuevo sistema educativo. Y ello requiere proporcionar a los centros educativos los correspondientes soportes organizativos (arbitrar estructuras que lo hagan posible), un aumento de recursos y dotaciones (de personal y su consideración, de tiempo y de formación, de instalaciones, de medios, etc.) para que los centros escolares puedan elaborar y materializar sus propuestas y ofertas educativas especiales (Proyecto Educativo, Proyecto Curricular, etc.), y que mediante la evaluación en el marco de la lógica educativa y la toma de decisiones (resultados y logros) respondan de sus actuaciones. Es decir, exige el traslado de poder, funciones y competencias, hasta ahora detentadas por la Administración educativa hacia los centros docentes y exige la puesta en marcha de un cambio en la regulación y articulación de la enseñanza desde el nivel de configuración legal y organizativa en todos sus estratos, junto con una voluntad política y social. Así se da

paso a la articulación del servicio público de la educación a través de unos centros escolares autónomos responsables de sus actuaciones.⁵²²

Se hace necesario, pues, contemplar, atender y alentar la autonomía escolar.

⁵²² OROZ TORRES, A. M. "La autonomía desde un centro público: problemática, posibilidades y límites". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, pp. 164-167.

VI. EL CONTRATO DE AUTONOMÍA. EL PROYECTO EDUCATIVO

La uniformidad en la regulación de la educación para todos los centros educativos y una misma autonomía para todas las instituciones escolares no garantiza la equidad, actuando, en algunos casos, inclusive, como un mecanismo de exclusión.

Frente al dirigismo administrativo al que están sometidos y subordinados los centros escolares, un buen instrumento para mejorar la calidad de la educación consiste en dotar a los centros educativos de una mayor autonomía.

Ante este panorama, en que una regulación burocrática, homogénea y vertical ha dejado de dar respuesta a problemáticas singulares y diversas; resulta necesario que los centros tengan capacidad para adoptar soluciones propias y personalizadas a sus necesidades particulares. El persistente fracaso escolar es un indicativo de que la regulación normativa no conduce al éxito educativo. En esta línea, Bolívar Botía habla del Contrato-Programa o de los contratos pedagógicos⁵²³, como una vía de salida que posibilita proyectos diversos, adecuados a cada realidad y centrados en los resultados, de los que se deberá rendir cuentas.

La respuesta de los centros escolares para hacer frente a la diversidad y complejidad de la realidad educativa existente, pasa por el desarrollo de proyectos específicos, diversos y adecuados a las características del alumnado y a su entorno con la finalidad de dotar de mayor autonomía a los centros escolares. Se trata, pues, de construir Proyectos Educativos propios en forma de compromisos singulares, mediante el desarrollo de *contratos de autonomía o contratos programa*. Ello ha llevado a determinadas Administraciones educativas a regular la existencia de contratos suscritos entre la propia Administración y los centros educativos, con el fin de dinamizar la autonomía de los centros escolares. Estos contratos conllevan un incremento de la autonomía del centro y de los medios económicos y personales requeridos para el logro de los fines propuestos, y viene acompañado de un principio de responsabilidad del centro y de una evaluación final basada en los resultados obtenidos.⁵²⁴

⁵²³ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, pp. 82-83.

⁵²⁴ En las Conclusiones de la XV Asamblea de la Permanente Estatal de Directores de Secundaria (2007) se pone de manifiesto la íntima relación existente entre la autonomía de los centros y la responsabilidad y posterior evaluación basada en los resultados obtenidos.

⁵²⁵“Adaptar los sistemas de educación y formación a las demandas de la Sociedad del conocimiento, y mejorar el nivel y la calidad del trabajo son preocupaciones constantes de la Unión Europea”. Así, en el marco del Consejo Europeo de 2009, se establece el nuevo *Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación*, que se enmarca dentro de la *Estrategia de Educación y Formación 2020* (ET 2020), en el que se fijan cuatro objetivos estratégicos: hacer realidad el aprendizaje a lo largo de la vida; mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y la formación; promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa; afianzar la creatividad y la innovación, incluyendo el espíritu emprendedor, en todos los niveles de la educación y la formación.

El Consejo Europeo de 2009 establece como principales retos que han de abordarse para mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación: garantizar que todas las personas puedan adquirir competencias clave; desarrollar la excelencia y la eficacia en todos los niveles de la educación y la formación; elevar el nivel de las cualificaciones básicas; garantizar una docencia de alta calidad; ofrecer una formación inicial adecuada y un desarrollo profesional continuo de las personas que ejercen la docencia; mejorar la gobernanza y la Dirección de los centros de educación y formación; e impulsar unos sistemas de calidad eficaces que aseguren la calidad de la educación, mediante la utilización eficaz de los recursos. También se establecen unos indicadores para valorar el progreso hacia la consecución de los objetivos estratégicos en 2020.

El Consejo de Ministros, en el marco del *Programa Nacional de Reformas de España*, elabora el documento *Objetivos de la Educación para la década 2010-2020. Plan de Acción 2010-2011*⁵²⁶, e incluye actuaciones para la disminución del abandono temprano de la educación y la mejora de la formación en el conjunto del sistema educativo. Y desde el marco de este plan de acción se promueve el Contrato-Programa (C-P) por parte del entonces Ministerio de Educación, como un acuerdo entre los centros docentes y la Administración educativa y como una de las medidas emprendidas por la Administración educativa para mejorar la calidad, la eficacia de la educación y la formación, y para incrementar el éxito escolar; e integra aquellas actuaciones que tienen carácter preventivo y que se orientan a “reducir el

⁵²⁵ ÁLVAREZ FERNÁNDEZ-NOVO, F.; GARCÍA VILLA, A.; SUÁREZ ÁLVAREZ, M. L. y VALLINA PACO, M. *Contrato-Programa. Una estrategia para lograr el éxito educativo de todo el alumnado* [en línea]. Materiales de apoyo a la acción educativa. Innovación pedagógica. Asturias: Consejería de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<https://www.educastur.es/-/contrato-programa-una-estrategia-para-lograr-el-exito-educativo-de-todo-el-alumnado>> [consulta: 16 noviembre 2016]

⁵²⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Objetivos de la Educación para la década 2010-2020. Plan de Acción 2010-2011* [en línea]. Madrid: Consejo de Ministros, 2010. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/plan-de-accion-2010-2011vdefinitivafinal.pdf?documentId=0901e72b801b3cad>>

número de alumnos y alumnas de ESO con riesgo de exclusión en un contexto inclusivo”. El Contrato-Programa, así entendido, constituye una propuesta flexible y apta para que pueda ajustarse a las necesidades y singularidades del centro educativo y de su alumnado.

En virtud del Contrato-Programa (C-P), el centro educativo adquiere el compromiso de incrementar el éxito escolar de sus estudiantes y la Administración educativa se compromete a acompañar a los centros en el proceso de cambio, proporcionando el apoyo y los recursos necesarios, y respetando la autonomía de los centros docentes para la organización y gestión de sus recursos. En este proceso, los centros educativos van adquiriendo progresivamente mayor autonomía.

El Contrato-Programa permite diseñar y desarrollar una respuesta educativa en atención a las características singulares de los centros educativos, analizar sus propias formas de trabajo y el contexto en el que éstas se desarrollan, conocer la realidad para poder transformarla, fijar las prioridades de cambio, implementar innovaciones y evaluar los progresos. Ello debe permitir a los centros educativos optimizar sus recursos y orientarlos hacia la mejora del éxito escolar de todo el alumnado, estructurando y sistematizando prácticas y acciones.

En el diseño de los Contrato-Programa se debe dar un equilibrio en la combinación, por un lado, del reconocimiento de la capacidad de decisión de los centros escolares, que afecta tanto a su organización como a su gestión y, por otro lado, la obligación de la Administración educativa de encauzar y dirigir aquellas estrategias de trabajo que garanticen una mejora de la educación a través de los compromisos.

Uno de los objetivos clave de los Contrato-Programa consiste en promover gradualmente la autonomía de los centros escolares, en la búsqueda de respuestas que contribuyan al desarrollo de las competencias por parte de todo su alumnado. Y se basa en el modelo de escuela inclusiva, que aborda los cambios en base a un proceso de mejora continua desde dentro de los centros educativos, para ser capaces de dar respuesta a las necesidades de cada estudiante a través de las herramientas que el sistema educativo pone a su disposición.

En el marco de los Contrato-Programa, la evaluación es un elemento clave para la mejora, realizada por el propio centro (evaluación interna) y por la Administración educativa (evaluación externa). Dicha evaluación debe ser continua, tiene carácter formativo, permite ajustar objetivos y logros y tener en cuenta las variables que van surgiendo a lo largo del proceso, y aporta la flexibilización necesaria para atender a las circunstancias particulares de cada centro escolar.

La asunción de propuestas sólidamente fundamentadas y contextualizadas por parte de las personas que trabajan y “viven” los centros deben conformarse a modo de “paraguas” que cubra sus necesidades y aglutine sus actuaciones para caminar seguras hacia una educación cada vez más inclusiva que permita el desarrollo integral de todo el alumnado y respete y se beneficie de las diferencias individuales. (...) En suma, estos años de experiencia nos han venido a confirmar que el desarrollo de los C-P se convierte en una buena oportunidad para que los centros se constituyan en comunidades profesionales de aprendizaje, de crear un conocimiento profesional y colectivo en el centro, que ponga en práctica aquello que sea necesario para mejorar los resultados del alumnado, en términos de desarrollo de todas las competencias y de manera especial, en la medida que es la clave de todas las demás, de la autonomía personal para aprender a ser, aprender a pensar y aprender a aprender (p.66).

Tal y como afirma Bolívar Botía⁵²⁷, cuando se demanda más autonomía para los centros, no se está pidiendo una nueva normativa o un decreto igual para todos los centros educativos o que se transfieran competencias, ni se está pidiendo que se decrete la autonomía desde una declaración formal de la misma, que sirve de muy poco, más allá de poder favorecer o no su desarrollo. Se trata, pues, de precisar y crear las condiciones y contextos para que pueda llevarse a cabo el principio de autonomía, dado que no todos los centros escolares son iguales de partida. Por eso, no se trata de establecer un nuevo decreto de autonomía para todos los centros educativos, sino de abrir vías para que los centros puedan presentar propuestas propias, en las que se comprometen a conseguir determinados niveles de éxito y la Administración, a cambio, a través de una especie de contrato-programa, apoye a los centros en lo que precisen y controle los resultados obtenidos.

Advierte este autor, con cita de Leithwood y Menzies (1998)⁵²⁸, que hay que evitar que la autonomía escolar se quede en un nuevo modo de gestión, que se limite a transferir determinadas competencias al centro escolar responsabilizando al mismo; pues, cuando la autonomía es una forma de delegación administrativa o curricular a la Dirección del centro, es decir, una mera gestión basada en la escuela, no tiene impactos medianamente significativos en el aprendizaje de los alumnos.

Barroso (1997, 2004)⁵²⁹ ha defendido que una política destinada a reforzar la autonomía de los centros educativos, no puede limitarse a producir un marco legal

⁵²⁷ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, p. 19.

⁵²⁸ LEITHWOOD, K. y MENZIES, T. "Forms and effects of school-based management: A review". *Educational Policy*. Vol. 12 (1998), núm. 3, pp. 325-346.

⁵²⁹ BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação, 1997; y "La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués". *Revista de Educación*. (2004), núm. 333, pp. 117-140. <<http://www.revistaeducacion.mec.es/re333.htm>>

que defina normas y reglas formales para el reparto de poderes y distribución de competencias, como se da mucho en España, sino que tiene que asentarse en crear las condiciones para que sea posible dicho ejercicio de la autonomía. Por ello, la regulación del marco para dicho ejercicio deberá permitir que los centros escolares puedan construir su autonomía, en distintos grados de desarrollo y nunca homogéneamente, según sus características contextuales para un mejor servicio público de la educación.

En este contexto de crisis de la regulación burocrática y la emergencia de nuevas formas de gobernanza de la educación, los Proyectos Educativos emergen en forma de contratos de autonomía, cuya base común es el ingrediente de la corresponsabilidad o complementariedad, consistente en que el centro tiene autonomía -dentro de un marco legal- para delimitar los objetivos a conseguir y los indicadores de progreso o niveles de consecución, a cambio, la Administración -que ha aportado los medios necesarios- tiene el deber de controlar la consecución de los objetivos y los resultados obtenidos.

Se trata de consolidar y extender el ejercicio de la autonomía escolar con compromiso y responsabilidad, a través de la suscripción de contratos elaborados por los centros educativos y la Administración educativa, mediante los que se desarrollan programas y acciones específicas orientadas a mejorar el éxito del alumnado.

Define Bolívar Botía⁵³⁰ el contrato de autonomía como un instrumento eficaz para gestionar la autonomía profesional del profesorado, sustituyendo el control jerárquico por el autocontrol, la obligación de los medios por el control de resultados, la reglamentación por la evaluación, y al mismo tiempo que moviliza a los actores y promueve la autonomía, tiene igualmente un sentido de control y garantía de los resultados.

La propuesta de Barroso (1997)⁵³¹, en un informe al Gobierno portugués sobre los mejores modos de reforzar la autonomía de las escuelas, define el contrato de autonomía como un Proyecto Educativo que se presenta a la Administración y, en una especie de contrato, se adquieren determinados compromisos y responsabilidades por ambas partes.

⁵³⁰ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, p. 20.

⁵³¹ BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação, 1997.

Señala, asimismo, Barroso (2008)⁵³² que “los contratos presuponen, por eso, otra forma de gobernar y, como es evidente una Administración diferente de la que existe y persiste”.

⁵³³Es decir, para que los contratos de autonomía no se queden en declaraciones retóricas o en nuevos documentos burocráticos, deben cambiar los modos de actuar de la Administración educativa. En este marco de nueva gobernanza de los centros docentes, la política educativa tendrá como nueva función la de capacitar cada centro para que construya su autonomía a través de proyectos propios, mediante contratos de autonomía o mediante el apoyo necesario de la Administración.

Potenciar la construcción de proyectos educativos institucionales propios no supone que la política educativa no tenga un papel clave que jugar estimulando las dinámicas endógenas de cada escuela, ya sea mediante proyectos-contrato de autonomía, ya sea, sobre todo, por su apoyo decidido para que cada escuela construya su propia capacidad de desarrollo y mejora.⁵³⁴

Según Bolívar, debe entenderse la política educativa como la creación de dispositivos, competencias, apoyos y medios que permitan que los centros escolares, en conjunción con su entorno local, puedan construir su propio espacio de desarrollo, en función de unos objetivos asumidos colegiadamente, y mejor con un proyecto contratado con la Administración. Sólo de este modo, el desarrollo interno de los centros puede ser un camino que permita reconstruir seriamente los centros escolares y la educación.

Y para construir esta capacidad interna de cambio y mejora de los centros escolares, expresión máxima de la autonomía, se debe contar, principalmente, con dos formas complementarias: la primera, *configurar el centro escolar como una Comunidad profesional de aprendizaje efectiva* (Stoll y Louis, 2007)⁵³⁵ -es uno de los mejores dispositivos para promover una mejora sostenida en el tiempo y para incrementar el aprendizaje de los alumnos-. Y la segunda, *establecer redes entre centros y con la Comunidad local* -grupos de escuelas trabajando juntas permiten diseminar el conocimiento educativo y las buenas prácticas, es un medio para promover el aprendizaje profesional y para incrementar el capital social, intelectual y organizativo

⁵³² BARROSO, J. *Parecer Proyecto de Decreto-Lei 771/2007-ME: “Regime Jurídico de Autonomia, administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”*. Lisboa: CNE-Conselho Nacional de Educação, 2008, p. 10.

⁵³³ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

⁵³⁴ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, p. 87.

⁵³⁵ STOLL, L. y LOUIS, K. S. *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*. Maidenhead, Open University Press, 2007.

y como estructura de apoyo a la innovación, rompiendo con el tradicional aislamiento entre escuelas-. La educación, cada vez más compleja, requiere el compromiso y acuerdo con otras instancias sociales y municipales. Deben coexistir en el tiempo los compromisos internos y externos para el progreso y la sostenibilidad de la autonomía en los centros.

Ahora bien, también *la Dirección de los centros educativos* juega un papel importante a la hora de garantizar a todos los alumnos las competencias básicas, por lo tanto, la Dirección no puede limitarse a tareas de gestión u organizativas de los recursos humanos, sino que debe dirigirse preferentemente a todo aquello que puede promover la mejora de la enseñanza. No es posible un Proyecto Educativo propio sin el ejercicio de un liderazgo pedagógico.

Ahora bien, la Comunidad escolar es la responsable de la elaboración y desarrollo del Proyecto Educativo mediante los acuerdos de corresponsabilidad. La responsabilidad en la formalización de dichos compromisos singulares no recae, pues, de forma exclusiva en la Dirección del centro escolar.

Constituye el contenido de los contratos de autonomía la descripción de los objetivos que se persiguen que han de ser evaluables, las medidas a adoptar, los recursos necesarios para su desarrollo, el calendario para cumplimiento y desarrollo, los momentos de evaluación y revisión, los procedimientos para la rendición de cuentas y de participación y control, los programas para detectar y resolver precozmente los problemas de aprendizaje de los alumnos, los indicadores de progreso en el que se concreten las propuestas de los planes y procesos de mejora a desarrollar, la contextualización, la misión institucional, el perfil axiológico, la estructura organizativa, los principios metodológicos, la formación del personal, el currículo establecido por la Administración educativa, el tratamiento de las áreas de educación en valores y temas transversales, cómo se tendrá en cuenta el entorno social y cultural del centro, cómo se atenderá a la diversidad del alumnado, la acción tutorial, el plan de convivencia y el respeto del principio de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, entre otros aspectos que contiene un contrato de autonomía y que le permitirán adaptarse a las características personales y sociales del alumnado.

En todo caso, su contenido no puede ser nunca cerrado y deberá contener el planteamiento de formas de revisión para adaptarlo a las nuevas características del alumnado del centro y de la Comunidad educativa.

La figura del contrato de autonomía se encuentra recogida en las regulaciones de Francia (*contrat d'objectifs*), Portugal y Catalunya. En Francia, la escuela o el Proyecto de Dirección fija, de acuerdo con el diagnóstico de partida, los indicadores que piensa conseguir y a cambio la Administración le presta los oportunos apoyos.⁵³⁶

En España, a partir de la LOE se abren las posibilidades de compromisos singulares, en este sentido, la Ley de Educación de Extremadura y de Castilla-La Mancha permiten, a través de una especie de Contrato-Programa, dar respuestas propias a situaciones especiales. Catalunya, una de las Comunidades Autónomas más aventajadas en este aspecto, a través de los Decretos de Autonomía y Dirección de centros pone de manifiesto que es posible otros modos de organización de la escuela. Y en esta dirección se enmarcan los Planes de Autonomía de Centro (PAC) impulsados por la Administración educativa catalana, de forma que los centros escolares, para llevar a cabo sus planes estratégicos o proyectos orientados a reducir el fracaso escolar o incrementar el éxito educativo, se dotan de más capacidad organizativa y a cambio, en corresponsabilidad, la Administración aporta los recursos adicionales o medios necesarios para su implementación.⁵³⁷

Estos PAC son unas experiencias previas a los Proyectos Educativos, que prevé el Decreto de Autonomía de Catalunya⁵³⁸ y que podrán elaborar los centros educativos en ejercicio de su autonomía. Deben asegurar la adquisición de las competencias básicas por parte de todos los alumnos y el máximo de aprovechamiento o excelencia educativa; y es donde se fijarán los objetivos de progreso a conseguir en un plazo de cuatro años, del que rendirán cuentas ante la Administración educativa (Agencia de Evaluación y Prospectiva en Educación) y cuya renovación del acuerdo de corresponsabilidad entre Administración y centro escolar permanecerá sujeta al resultado de la evaluación. Así lo recoge el artículo 12.6 del Decreto de autonomía de los centros educativos

En los acuerdos de corresponsabilidad, la Administración educativa se compromete a facilitar recursos adicionales o medios necesarios para la aplicación del plan. El centro se compromete a aplicar el plan de actuaciones y a rendir cuentas a la comunidad escolar y a la Administración educativa de la consecución de los objetivos, en los términos establecidos en el acuerdo.

⁵³⁶ REISS, F. *Quelle direction pour l'école du XXIe siècle?* Rapport à M. le Premier ministre. Paris: Assemblée nationale, 2010.

⁵³⁷ En el *Congreso Éxito educativo y autonomía de centros* [Barcelona, 23-25 noviembre 2009] se expuso que en el curso 2009-2010, 635 centros tenían un PAC, habiéndose conseguido un incremento del 16% como media del éxito escolar

⁵³⁸ Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos. (DOGC, núm. 5686, 05-8-2010, pp. 61485-61519).

Dentro de los *Programas de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación*, cabe destacar la suscripción de un Contrato-Programa por parte de la Administración educativa asturiana⁵³⁹, un convenio por el que se comprometía a proporcionar a los centros educativos, por una parte, los recursos que fueran necesarios siempre que quedaran debidamente justificados por un proyecto y su evaluación; y por otro lado, la formación a docentes sobre procedimientos de análisis y diagnóstico, modelos de gestión y organización, y el desarrollo e implementación de planes de actuación y de evaluación del proceso.

En todo caso, debe tratarse de una autonomía diferencial que posibilite diversos niveles de ejercicio, dado que los centros escolares no se encuentran ni en la misma situación ni con el mismo grado de desarrollo organizativo, por lo que no se debe declarar que todos los centros escolares tienen la misma autonomía, sino, abrir la posibilidad e inducir a los centros para que se adhieran en función de determinados objetivos, y con una especie de Contrato-Programa establezcan y consensuen la autonomía que precisan junto a los recursos correspondientes, para lograr incrementar el éxito educativo de su alumnado.⁵⁴⁰

⁵³⁹ ÁLVAREZ FERNÁNDEZ-NOVO, F.; GARCÍA VILLA, A.; SUÁREZ ÁLVAREZ, M. L. y VALLINA PACO, M. *Contrato-Programa. Una estrategia para lograr el éxito educativo de todo el alumnado* [en línea]. Materiales de apoyo a la acción educativa. Innovación pedagógica. Asturias: Consejería de Educación, Cultura y Deporte, 2014, p. 13. <<https://www.educastur.es/-/contrato-programa-una-estrategia-para-lograr-el-exito-educativo-de-todo-el-alumnado>> [consulta: 16 noviembre 2016]

⁵⁴⁰ BARROSO, J. *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

VII. LÍMITES Y CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA CONCESIÓN DE UNA MAYOR AUTONOMÍA A LOS CENTROS DOCENTES

Límites. Debemos partir del concepto de la educación como un derecho constitucional que merece una especial protección y de la construcción del servicio público educativo, universal y regido por principios comunes básicos compartidos. Dicho esto, cabe advertir que la autonomía no supone un derecho absoluto sin límites tangibles, sino que éstos pueden derivar tanto de las actuaciones centralizadoras por parte de las instancias administrativas externas, como de la propia necesidad de que la escuela y la educación ofrecida mantengan un flujo constante con la sociedad y el entorno en el que se inserta.

El primero de los límites es *la norma*. Entendida como una regulación básica de mínimos comunes que deberá ser la base para el desarrollo autónomo de cada centro escolar. Desde este enfoque normativo, es preciso, pues, que la norma marque con la mayor precisión posible el espacio en el que los centros escolares pueden ejercer su autonomía y, en este sentido, la norma debe establecer para cada acción, qué mínimos deben de ser de universal y común aplicación y qué queda a la decisión autónoma de los centros docentes, fijando así los mínimos y máximos que delimitan la capacidad de ejercicio de la autonomía por parte de los centros educativos.⁵⁴¹

Asimismo, es necesaria la existencia de una estructura común en la prestación del servicio público educativo, que sea de igual aplicación para todos (aspectos comunes) y que garantice la igualdad básica de oportunidades para todos y cada uno de los alumnos y del personal docente y no docente, para que su ejercicio no quede sometido a puros criterios de mercado ni a la voluntad clientelar de sus destinatarios. Ahora bien, el afán regulador de la Administración no puede convertir dicha autonomía de los centros docentes en algo casi testimonial, pero tampoco la Administración puede embarcarse en un proceso de desregulación general, dado que la ausencia de ordenación pública podría provocar la aplicación de exclusivos criterios de mercado, que no siempre son respetuosos con una prestación universal del servicio educativo.⁵⁴²

⁵⁴¹ *La autonomía de los centros docentes. Documento para el debate.* Castilla-La Mancha: Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de Castilla-La Mancha, 2011, p. 2.

⁵⁴² FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 16-17.

La existencia de dichos planteamientos comunes que afectarán a un conjunto de instituciones educativas y a las que habrán de ajustarse, evidentemente actúa también como límite a la autonomía de los centros escolares. Pues, claro está, que el Proyecto Educativo se enmarca dentro de un ámbito supra-centro, configurado por determinados requerimientos de homogeneidad y de solidaridad entre todos los centros educativos que constituyen un marco de actuación, ya venga dado a nivel local, autonómico o estatal. Pero, no se puede olvidar que junto a esta estructura común debe existir también un amplio espacio de decisión, en el cual los agentes responsables de los centros escolares puedan decidir libremente la forma de actuar.

Dicha regulación deberá permitir, por un lado, que la libertad para elegir modelos educativos -como reflejo de la diversidad de la sociedad- sea una realidad, para lo cual, la autonomía en los centros debe ser también una realidad. Y por otro lado, la Administración educativa deberá garantizar, a través del ejercicio normativo y de la actuación inspectora, el mantenimiento de los postulados que en el campo de la educación se encuentran recogidos en la Constitución.

La desigualdad, en relación con el límite social, ético y político de toda autonomía, actúa también como límite a su ejercicio por parte de los centros escolares. La diversidad que se predica del alumnado se predica también de los centros docentes, de forma que el principio de autonomía debe permitir un tratamiento diferencial para conseguir los fines del Proyecto Educativo, sin que pueda ser utilizada la autonomía como una ocasión o la oportunidad para el establecimiento de desigualdades, de modo que el alumnado no tenga iguales oportunidades por razón del centro donde se encuentra escolarizado. En este sentido, la autonomía de los centros docentes debe garantizar la existencia de un espacio común de igualdad de oportunidades para todos los miembros de la Comunidad educativa.⁵⁴³

El respeto de los principios y valores propios de una sociedad democrática, impide que en el ámbito de la educación la autonomía se convierta en un vehículo para la exclusión, para la implantación de la homogeneidad, para promover el sexismo, para establecer la competición, para potenciar el academicismo, para centrar la enseñanza en aspectos exclusivamente utilitaristas o consecuencias similares.⁵⁴⁴

La existencia de actores y agentes que, individual y colectivamente, intervienen en los centros escolares como *sujetos de derechos*, conlleva que deba quedar claramente determinado qué aspectos de la organización y funcionamiento de los

⁵⁴³ *La autonomía de los centros docentes. Documento para el debate*. Castilla-La Mancha: Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de Castilla-La Mancha, 2011, p. 2.

⁵⁴⁴ *Ibidem*

centros se deben a derechos de las personas que en ellos intervienen y cuáles no, y todo aquello que no esté regulado como tal derecho debería ser objeto de decisión autónoma de los centros.⁵⁴⁵

Consecuencias. El reto de incrementar la eficacia y la equidad en la educación mediante el traspaso de poder y responsabilidad de las Administraciones educativas a los centros escolares, no puede suponer por parte de éstas una dejación de sus funciones, a fin de garantizar el derecho a la educación a todos los ciudadanos en condiciones de equidad.

Romper con el concepto de educación, como servicio público uniformado y homogéneo, conduce a caminos inciertos si no se precisan coordenadas y se delimitan los senderos por los que haya de transcurrir la autonomía de los centros, que eviten la atomización o fragmentación, garantizando una cohesión interna y una equidad en el servicio público⁵⁴⁶. Sostiene Gómez Llorente, que en esta línea se encuentran los enfoques que defienden que el principio de autonomía llevado a sus extremos podría resultar perjudicial para la escuela pública, atomizando los centros, introduciendo diferencias de fondo en el currículo, mercantilizando el sistema escolar y trasponiendo técnicas de funcionamiento privadas en la escuela pública.

Claro está que la autonomía de los centros escolares es un factor determinante de la calidad de la educación, ahora bien, también se requiere una acción común de las políticas públicas. Pero acentuar estas segundas puede dar al traste con la primera, y es aquí donde aparecen las tensiones, la fragilidad intrínseca y el relativo bloqueo de las prácticas de la autonomía.⁵⁴⁷

Antonio Bolívar habla de la doble cara (haz y envés) de la autonomía, la cual debe ser debidamente situada, para que, bajo la reivindicación autonomista no se contribuya, sin ser conscientes de ello, a dismantelar el servicio público⁵⁴⁸. Señala Bolívar que mientras las declaraciones de autonomía han presentado un rostro positivo al tomar el centro escolar como la unidad básica del cambio, posibilitar la toma de decisiones por los propios agentes, aumentar la participación de padres y profesores, incardinarse en el medio y contexto cultural e incluso incrementar la eficacia en la gestión de los centros públicos, sin embargo, por otro lado, la legítima

⁵⁴⁵ *La autonomía de los centros docentes. Documento para el debate.* Castilla-La Mancha: Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de Castilla-La Mancha, 2011, pp. 2-3.

⁵⁴⁶ GÓMEZ LLORENTE, L. "El riesgo de la privatización encubierta". *Cuadernos de Pedagogía*. (Noviembre 2006), núm. 362, pp. 92-97.

⁵⁴⁷ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

⁵⁴⁸ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, p. 94.

aspiración al autogobierno de los centros escolares, mezclada con una tendencia neoconservadora dirigida a introducir mecanismos de desregulación y competencia entre los centros escolares, puede dar lugar a diferenciar institucionalmente la oferta pública educativa. Movimientos centralizadores y de autonomía progresiva a los centros escolares han puesto de manifiesto los dilemas y las tensiones que ambos pueden plantear.

En este sentido, Bolívar diferencia dos propósitos que pueden guiar la autonomía de los centros educativos, y distingue aquellos discursos y prácticas que conducen a transferir a la escuela modos de gestión privados, frente a aquellos otros que pretenden potenciar la capacidad de los centros para desarrollarse y responder mejor a las demandas de su entorno. A la motivación de incrementar la eficiencia se une, desde otra lógica, los motivos de reprofesionalización del cuerpo docente y la democratización de la toma de decisiones.

“A menos que la gestión autónoma se dirija a la mejora de la enseñanza y de los niveles de aprendizaje de los alumnos, unida a configurar el centro con una cultura de investigación y mejora de lo que se hace, la descentralización o autonomía de los centros tendrá pocos efectos en la mejora.”⁵⁴⁹

Algunas de las tensiones y dilemas que pudiera generar la implantación de una mayor autonomía de los centros educativos⁵⁵⁰, sería el *posible incremento de la desigualdad entre centros y la aparición de nuevas desigualdades, al crear un espacio en el que la expectativa del libre mercado tiene un mayor juego, pudiendo producir desigualdad y efectos no deseados como una posible pérdida de homogeneidad en el sistema educativo y la carencia de un marco común*, incluso entre los centros públicos en función de los diferentes recursos que pudieran conseguir unos y otros.

Para algunos la oferta de educación se sitúa en una sociedad de mercado. Lo que lleva a Cabada⁵⁵¹ a reflexionar si se trata de una autonomía capitalista, y en este sentido menciona el producto educativo, se pregunta si se da una mercantilización del sistema escolar y refiere una autonomía elitista como una trampa para seleccionar los mejores alumnos, que los padres puedan elegir mejor y que no se mezclen los alumnos.

⁵⁴⁹ BRIGGS, K. L. y WOHLSTETTER, P. “Key elements of a successful schoolbased management strategy”. *School Effectiveness and School Improvement*. Vol. 14 (2003), núm. 3, pp. 351-372.

⁵⁵⁰ COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA. *Autonomía y evaluación de los centros docentes*. Madrid: Colectivo Lorenzo Luzuriaga, febrero 2012.

⁵⁵¹ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 178-179.

Desde esta perspectiva, puede darse el dilema de si la autonomía escolar puede estar enfrentada a uno de los valores básicos en los que se han sustentado los sistemas educativos, que es la igualdad⁵⁵². Ciertamente que muchas de las corrientes que reclaman la autonomía para los centros escolares tienen su base en la ideología neoliberal, basada en el uso eficiente de los recursos y en la responsabilidad por los resultados en un marco de descentralización. Los autores contrarios a este planteamiento ponen de manifiesto el peligro que supone para el sistema educativo tratar a los centros escolares con los mismos criterios que a las empresas - trasladando modelos empresariales a los centros de enseñanza-, al considerar que ello puede conducir a un refuerzo del elitismo, al aplicar medidas que podrían resultar discriminatorias para determinadas escuelas, rompiendo con las garantías de homogeneidad de los centros docentes.

Consideran estos autores que el incremento de la autonomía de los centros puede crear las condiciones para que mejoren los centros mejores y para que los que tienen más dificultades vean éstas incrementadas, creándose una jerarquía de escuelas que refuerce la desigualdad social. Es por ello, que desde dichos sectores se insiste en la necesidad de mantener la consideración de la educación como servicio público organizado por el Estado, puesto que éste es el único que tiene capacidad para paliar las desigualdades por la vía de la compensación; y sostienen que cuando se habla de servicios sociales, es más apropiado hacer referencia al concepto de cuasi-mercados que a mercados puros, como ocurre en otros sectores.

Ciertamente, las decisiones tomadas por los centros docentes desde su ámbito de autonomía y la diversidad de ofertas educativas han de salvaguardar la coherencia del sistema educativo, de lo contrario, una mayor diversificación de centros puede llegar a producir más desigualdad, más exclusión y más guetos, en detrimento de la equidad.

Para evitarlo, la Administración debería apoyar más a los centros con mayores dificultades a fin de garantizar el derecho a la educación con equidad. La ausencia de discriminación suele quedar en una simple apelación si, paralelamente, no se ponen los medios para que no haya desigualdades entre los centros docentes que, a la larga, se traducen en discriminaciones entre alumnos.

⁵⁵² EGIDO GÁLVEZ, I. *La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 166-169.

La OCDE, en un informe⁵⁵³ de fecha 2001 ya señalaba varios escenarios posibles del sistema escolar. O bien querer mantener la situación existente que abocaría irremediablemente a un sistema escolar burocrático o dejar que se extienda un modelo de mercado. O si no se quiere ninguno de los dos modelos, reestructurar o rediseñar los sistemas escolares en dos direcciones: las escuelas como centros sociales o como organizaciones que aprenden. Si no es deseable la continuidad de un modelo burocrático institucionalizado ni tampoco un modelo mercantil, cabe reestructurar la política educativa para que sea posible configurar redes intercentros en organizaciones que aprenden. En estos últimos escenarios, la descentralización y la autonomía son condiciones necesarias.

Ahora bien, siendo legítimo y deseable que los centros escolares demanden capacidad para configurar su propio desarrollo institucional, Munín⁵⁵⁴ advierte que decretar una autonomía para todos los actores sociales, en la medida en que parten de una situación desigual, puede dar lugar a una redistribución social regresiva, cuando de lo que se debía tratar es de compensar progresivamente a los más desfavorecidos.

Asimismo, dado que la regulación impuesta normativamente cada vez presenta más fracturas y resulta poco idónea para alcanzar una mejora en educación, afloran nuevas formas de regulación, ya sea por cambios en los modos de gestionar la política educativa como por su desregulación para cederlo a reglas de mercado. Bolívar Botía⁵⁵⁵ advierte que el peligro latente a la hora de reclamar y conceder mayores cuotas de autonomía es que, cuando la regulación institucional es cada vez menor, dicho control pase a los clientes en una regulación por el mercado, en que las familias adoptan estrategias de consumidores de los servicios educativos. Lo que podría significar ceder el asunto a una lógica de regulación mercantil, en un modo de gestión contaminado por lo privado. Ahora bien, señala Bolívar que dependerá del modo de regulación de las estructuras organizativas del sistema escolar el que se promueva preferentemente la eficacia o la equidad.

En cualquier caso, el Estado y la Administración educativa tienen que jugar un papel regulador para evitar que la autonomía pueda dar lugar a una “segmentación o pulverización del sistema educativo, cuestionando la coherencia nacional de sus principios, la equidad del servicio público o la democratización de su funcionamiento”

⁵⁵³ OECD. *Schooling for tomorrow. What schools for the future?*. París: OECD, 2001, capítulo 3.

⁵⁵⁴ MUNÍN, H. *La «autonomía» de la escuela: ¿libertad y equidad?. Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Buenos Aires: Aique Grupo ed., 1999.

⁵⁵⁵ BOLÍVAR BOTÍA, A. “La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas”. *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, pp. 108-110.

como afirma Barroso (1997)⁵⁵⁶. La intervención de la Administración educativa resulta necesaria y debe estar orientada a preservar la equidad del servicio, en lugar de transferirla al libre juego de la oferta de los centros y demandas de los clientes, dado que los valores de solidaridad y equidad no pueden dejarse al arbitrio de los particulares. Según Barroso (2005)⁵⁵⁷ "nada obligaría -antes al contrario- a que el deseo de una mayor eficacia y calidad del servicio público prestado por la escuela fuese incompatible con la democracia en su funcionamiento y en la equidad de su acción".

Munín⁵⁵⁸ señala que se trata de conjuntar la libertad -orientada a la eficacia- y la equidad -como principio de justicia- y determinar de qué forma podrían jugar un papel en la dinamización de la escuela. Y en este sentido, considera que se debe preservar el papel redistributivo del Estado, el cual exige una intervención activa para los miembros menos aventajados de la sociedad, ofreciendo un servicio público de educación en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía y adoptando medidas compensatorias para los no aventajados, en lugar de la lógica mercantilista.

La educación es un bien básico que debe distribuirse con la máxima equidad posible. Ahora bien, también es preciso promover el dinamismo y la eficiencia del servicio público, pero ello no puede implicar transferir sin más mecanismos de gestión privados⁵⁵⁹. Es posible superar y romper la dicotomía entre dinamismo y eficiencia versus rigidez e ineficacia del sector público, a través de la adopción de estrategias que contribuyan a dinamizarlo y a responder del servicio prestado.

Tal y como señala Tedesco,

La dicotomía entre la eficiencia y el dinamismo como patrimonio del sector privado, y la rigidez y la ineficiencia como patrimonio del sector público no es sostenible. No hay ninguna razón por la cual el sector público no pueda adoptar estrategias de acción que brinden a sus servicios, específicamente a su servicio educativo, las características de dinamismo y responsabilidad respecto a los resultados que hoy se presentan como incompatibles con su diseño institucional. La autonomía de los establecimientos constituye una vía prometedora

⁵⁵⁶ BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação, 1997, p. 30.

⁵⁵⁷ BARROSO, J. *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005, p. 117.

⁵⁵⁸ MUNÍN, H. *La «autonomía» de la escuela: ¿libertad y equidad?. Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Buenos Aires: Aique Grupo ed., 1999.

⁵⁵⁹ MURPHY, J. *The privatization of schooling. Problems and possibilities*. Thousand Oaks, CA.: Corwin Press, 1996.

para acercarnos a estos objetivos, a condición de definir los mecanismos de articulación que eviten la atomización y garanticen una efectiva cohesión interna.⁵⁶⁰

Si es preciso conjugar la libertad y la equidad, lo es también dinamizar las instituciones educativas para conseguir la calidad demandada. Este es el problema y los caminos son variados. En este sentido, instigar a los centros educativos a que ofrezcan diferentes Proyectos Educativos, que reflejen una identidad y personalidad propia, además de tratarse de una estrategia para contribuir a dinamizarlos, rompe con la uniformidad y genera calidad.

En este sentido, Calero Martínez, en su artículo titulado *La autonomía de los centros escolares y su relación con la equidad*⁵⁶¹, cuyo objetivo es explorar las relaciones entre equidad y autonomía de los centros educativos e identificar las condiciones bajo las que pueden hacerse compatibles ambos principios en los sistemas educativos reales, sostiene que la equidad y la autonomía se corresponden con "objetivos de política educativa en principio no inmediatamente compatibles, por lo que los diseños institucionales que pretenden incluir ambos objetivos deben plantearse instrumentos y procesos muy específicamente orientados a hacerlos compatibles (...) El equilibrio entre autonomía y equidad no puede darse por descontado", afirma Calero.

Y habla de dos dimensiones relevantes de la igualdad, cuales son, la igualdad en los inputs o en el tratamiento y la igualdad de oportunidades; frente a la autonomía que supone diversificación y que se plantea con la intención de mejorar la calidad del servicio prestado y de adecuarlo a los requerimientos de la demanda. Ambas son dos prioridades para las políticas educativas. "En uno de los polos se situarían las prioridades relativas a la equidad y, por tanto, a la igualdad de alguna de las dimensiones. En el otro, las prioridades relativas a la autonomía."

Y ¿por qué se definen estos polos como contrapuestos? El motivo se sitúa, esencialmente, en la relación estrecha que se establece entre la capacidad de elección y los atributos personales y familiares previos a la elección. Me refiero a que las familias con más recursos (personales, culturales, relacionales y económicos) participan desde posiciones ventajosas en los procesos de elección educativa: eligen mejor (es decir, optan por elecciones educativas que usualmente conllevan un mayor rendimiento) y, además, eligen opciones usualmente más costosas, en términos tanto de gasto privado como de gasto público. El incremento de la autonomía de los centros es una medida consecuente con la promoción

⁵⁶⁰ TEDESCO, J. C. *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya/Alauda, 1995, p. 155.

⁵⁶¹ CALERO MARTÍNEZ, J. "La autonomía de los centros escolares y su relación con la equidad". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 88-94.

de la capacidad de elección por parte de los usuarios, en tanto que permite una diferenciación del producto imprescindible para que funcionen procesos que emulan la interacción entre la oferta y demanda en los mercados (procesos de cuasimercado) (p. 89).

(...) Además, los centros con dificultades derivadas de su tipo de usuarios, con trabajadores desmotivados y con una ausencia persistente de liderazgo, raramente van a beneficiarse automáticamente de procesos de autonomía escolar. Su posición absoluta puede empeorar si la autonomía permite que sus mejores profesionales sean atraídos por otros centros con mejores proyectos. Su posición relativa empeorará, si tenemos en cuenta que al menos algunas escuelas aprovecharán su autonomía para incrementar la calidad de sus procesos (p. 92).

Calero señala que una vez introducida la autonomía, es preciso aceptar que los centros docentes más dinámicos tendrán mejores oportunidades para destacarse del resto. Es por ello que la autonomía de las escuelas ha despertado, tradicionalmente, recelos y objeciones importantes dentro de la Comunidad educativa, las cuales se basan en que un sistema educativo centralizado y lo más homogéneo posible sería el mejor camino para evitar que las desigualdades sociales fueran reproducidas de forma ampliada en la escuela. Ahora bien, Calero sostiene que existen recursos que permiten avanzar hacia la convivencia de autonomía y equidad en el sistema educativo.

Además, el análisis comparado basado en evaluaciones internacionales (PISA) muestran que dicho equilibrio entre autonomía y equidad se ha alcanzado en diversos países, siendo los casos más notables Suecia y Finlandia. Asimismo, Schleicher, responsable del programa PISA de la OCDE, afirma que según la evidencia empírica la centralización de los sistemas educativos, más que favorecer la reducción de las desigualdades, está asociada con el mantenimiento de altas desigualdades:

Los resultados más llamativos desde nuestro análisis comparativo, de cualquier modo, son que, si comparamos países, cuanto más centralizados son los sistemas educativos, mayores disparidades socioeconómicas suele haber. Lo que esto muestra es que la igualdad en inputs no es ninguna garantía para la igualdad en los resultados del aprendizaje o para la equidad en las oportunidades educativas. Al contrario, cuanto más flexibles son los sistemas escolares, mejor parecen abordar la heterogeneidad del alumnado y asegurar la igualdad de oportunidades en el aprendizaje.⁵⁶²

Se pregunta Calero ¿cómo puede favorecerse la igualdad desde la flexibilidad? y menciona la aplicación de tres procesos. Los procesos relativos a la evaluación

⁵⁶² SCHLEICHER, A. "Entrevista a Andreas Schleicher". *Avances en Supervisión Educativa*. (2007), núm. 5.

educativa y la diseminación de la información; los procesos relacionados con el esfuerzo de la Dirección y el liderazgo en los centros escolares; y los procesos de seguimiento y compensación, orientados a los centros docentes que obtienen peores resultados en la evaluación. Considera necesario que los procedimientos sean a medida del centro y establecidos en cooperación y diálogo con éste, tratándose además de procedimientos costosos que actúan en entornos adversos; y recuerda, en este sentido, que "el uso, exclusivamente, de recursos materiales y humanos no mejora necesariamente los procesos educativos (véase Hanushek, 2003), por lo que la dedicación, la negociación, la flexibilidad y el respeto mutuo deben ser partes trascendentales de estos procesos de seguimiento y compensación".

Concluye Calero que se pueden identificar una serie de mecanismos que permiten alcanzar cierto equilibrio entre autonomía y equidad, los cuales ya han sido aplicados en otros países de forma exitosa. Y establece, que los mecanismos necesarios que deben configurar una parte sustancial de la política educativa para compatibilizar autonomía y equidad, son la evaluación, el refuerzo de la Dirección y el liderazgo, la intensificación del seguimiento y el apoyo a los centros con especiales dificultades en un entorno de autonomía. "Sin ellos, parece poco posible que las mejoras en el terreno de la autonomía vayan acompañadas de mejoras en el terreno de la equidad."

Torres Rubio⁵⁶³ advierte que transferir a los centros escolares la capacidad de decidir individualmente, puede generar diferencias entre unos y otros centros en función del sentido en que adopten sus decisiones, pudiendo poner en riesgo la coherencia, los intereses generales y los principios básicos del sistema. Así, en el ámbito curricular, la posibilidad de que cada centro escolar decida sobre aspectos de su propio currículo abre la puerta a la especialización curricular, produciéndose inevitablemente una dualidad de la red con centros de élite y centros asistenciales; y si los centros deciden su propio currículo sin tener en cuenta las decisiones de los centros vecinos se puede perder la cohesión del sistema y las Administraciones educativas no pueden garantizar una programación equilibrada de la oferta educativa en cada zona de escolarización. En este sentido, Torres se pregunta "Cuando las decisiones sobre el currículo son adoptadas individualmente por cada centro, ¿qué garantía tiene el sistema educativo de que en una determinada zona de

⁵⁶³ TORRES RUBIO, F. "Autonomía de los centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa.* (marzo 2010), núm. 13, pp. 112-113.

escolarización, la suma de las decisiones de los centros es coherente, y la oferta educativa suficiente?", seguidamente responde señalando que

Las administraciones educativas disponen de la suficiente información y datos estadísticos para poder marcar los objetivos educativos, los contenidos, las competencias básicas y demás elementos del currículo, y así realizar una programación de la enseñanza que garantice la coherencia del sistema, una oferta suficiente de cada modalidad educativa y para cada zona de escolarización. La oferta curricular de cada centro, debe ser establecida por la administración educativa como resultado del análisis de necesidades formativas y en el seno de una programación coherente e igualmente y, por las mismas razones, asignar recursos diferenciadamente (pp. 112-113).

Philippe Némo ante la pregunta de si ¿no amenaza entonces el pluralismo escolar con provocar una divergencia educativa y, virtualmente, una ruptura del vínculo social? responde que⁵⁶⁴

La experiencia vivida en Finlandia, Suecia, Suiza, Bélgica, los Países Bajos y los países anglosajones demuestra que se trata de un temor infundado. En efecto, en un sistema pluralista lo más probable es que las escuelas tiendan a parecerse antes que a diferenciarse; o -para ser más exacto- se diferenciarán solamente lo necesario para que todas ellas se adapten y progresen. Es cierto que la libertad hará posible, por definición, cierta divergencia. Y así ocurrirá en los primeros momentos de la experiencia, cuando quieran ponerse de manifiesto las diversas aspiraciones, tantas veces asfixiadas.

Pero lo razonable es pensar que esta tendencia a la diferenciación no tardará mucho en corregirse por sí sola. En efecto, la libertad no necesariamente apunta a la diferencia: simplemente permite elegir en cualquier momento lo que se considera mejor y más deseable (...) esa libertad les permitiría ser las primeras en tomar la iniciativa e innovar y hacerse valer. Si la fórmula elegida confirma las expectativas depositadas en ella, serán las demás escuelas las que no tardarán en emular a la escuela pionera. De este modo se producirá en materia escolar un "mimetismo virtuoso" que, en cierta medida, corregirá los efectos centrífugos de la libertad y tenderá a un alza generalizada del nivel y a la mejora de la eficacia educativa: tal es la lógica que suele dominar cualquier economía de mercado.

Louis y Van Velzen⁵⁶⁵ señalan, en relación al sistema educativo holandés en el que hay libertad de elección de centros, que ésta no ha servido para resolver los problemas sobre innovación y productividad entre los centros, sino que ha contribuido a aumentarlos. La elección no funciona como un mercado abierto y competitivo en educación, porque está limitado por estándares profesionales y una variedad de intereses políticos y públicos.

⁵⁶⁴ NÉMO, P. *La autonomía escolar: una respuesta a la crisis educativa europea*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 108-109.

⁵⁶⁵ LOUIS, K. S. y VAN VELZEN, B. "A look at Choice in the Netherlands". *Educational Leadership*. Vol. 4 (1991), núm. 48, pp. 66-72.

En este sentido, Burbules y Densmore⁵⁶⁶ replican que la política de elección de centros puede concebirse de dos formas radicalmente diferentes. Como una estrategia orientada al mercado, creando una gama de productos diferenciados para que los clientes puedan elegir el que prefieran. Y, en concordancia con la autonomía escolar, esta elección está basada en la implicación, participación y responsabilidad directas de los agentes educativos (padres, alumnos y profesores) y no en la elección de un producto ya ofrecido, sino en la "concepción, planificación y diseño de cómo se quiere que sean estas opciones", en que la elección no consiste tanto en la capacidad del potencial consumidor de escoger entre varios productos, sino más bien la capacidad para participar y contribuir a construir colegiadamente el diseño del centro y el tipo de educación deseado.

Bolívar⁵⁶⁷ señala que

(...) nada indica que a priori tenga que haber tal oposición [entre la participación en la gestión y la autonomía de los centros]; cuando un proceso de descentralización y autonomía puede orientarse también a una profundización democrática, justamente para incrementar la legitimidad de la toma de decisiones y la inserción local con el territorio. Dependiendo de cómo se haga y con qué propósitos, alternativamente, puede conducir a transferir a la escuela modos de gestión privados, pero igualmente se puede pretender potenciar la capacidad de los centros para desarrollarse y responder mejor a las demandas de su entorno. En lugar de una orientación mercantil dirigida hacia la clientela, en una gestión basada en la escuela cabe retomar la autonomía concedida para convertir el centro escolar en expresión de los valores y preferencias de la propia comunidad local.

Advierte, asimismo, Bolívar que la igualdad va unida a que los centros escolares estén regulados por normas uniformes para todos, rigiéndose por la misma normativa y las mismas reglas, asegurando su cumplimiento, sin preocuparse de los resultados, que quedan al arbitrio de los contextos y los actores. Se trata de una regulación jerárquico-burocrática basada en procedimientos estandarizados y en normas legales escritas, la cual no responde adecuadamente a las estructuras vigentes y no funciona en el contexto actual. Rechazar dicha uniformidad supone optar por una regulación post-burocrática, en la que las normas deben ser muy escasas, se debe resaltar la importancia de los resultados conseguidos, se goza de ámbitos de autonomía, se da cuenta de los niveles alcanzados y debe asegurar en los resultados una equidad para toda la ciudadanía, tomando medidas con aquellos centros que no consiguen las expectativas.

⁵⁶⁶ BURBULES, N. C. y DENSMORE, K. "La persistencia del profesionalismo: Es duro abrirse camino". *Educación y Sociedad*. (1992), núm. 11, p. 102.

⁵⁶⁷ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, pp. 82-83.

Finalmente, debe advertirse que existe el riesgo de que si el control se hace exclusivamente en base a las calificaciones, vendrá referido a la calidad del producto y estará orientado a la formulación de rankings de centros y a la competitividad entre ellos, y no será indicativo de los procesos de mejora del centro docente.

También se da el dilema de *si la promoción de la calidad a través de la autonomía de los centros puede estar reñida con la igualdad*⁵⁶⁸. El *quid* de la cuestión es si para asegurar la igualdad (formal) hay que impedir dinámicas que puedan dar lugar a la excelencia en la enseñanza pública. La autonomía organizativa, curricular y pedagógica supone otorgar una oportunidad para que los centros puedan tomar iniciativas adecuadas y potenciar los Proyectos Educativos propios; pero los centros docentes deben tener posibilidades reales de llevarlas a cabo. Cuando las posibilidades son dispares según los centros, unos se benefician y otros resultan perjudicados.

Así pues, es más probable que los centros concertados puedan hacer una oferta más atractiva, sin embargo, algunas familias no podrán acceder a tales centros por carecer de recursos. En este contexto, corresponde a las Administraciones educativas garantizar que en cada zona de escolarización se haga una oferta equilibrada, sin que se produzca una dualidad de los centros públicos y concertados, unos de élite y otros para el resto del alumnado.

Por lo tanto, otorgar mayores cuotas de autonomía, en este caso, conlleva diferenciar la oferta, introduciendo fracturas en la igualdad. Pero la salida no puede ser mantener la homogeneidad forzada impuesta por una larga tradición de un modelo uniforme, al ser un terreno poco propicio y adecuado para estimular la mejora y para dar respuestas contextualizadas a los problemas. Se trata de promover la oferta de Proyectos Educativos diferenciados en los centros públicos, debidamente justificados y evaluados, los cuales deben financiarse con los recursos humanos y materiales necesarios por parte de la Administración. De este modo, se posibilita y se induce a los centros escolares a que presenten un contrato programa, como un plan de desarrollo o proyecto de centro, cuyos recursos suplementarios son apoyados por la Administración educativa. Y ello por cuanto la autonomía decretada, sin medios para implementarla, no transforma las prácticas.

El centro debe dotarse de una organización flexible, y dicha flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de

⁵⁶⁸ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, pp. 106-107.

autonomía a los centros docentes. Y esta autonomía de los centros educativos "implica asimismo la aceptación de la diversidad de centros, y el rechazo de la uniformidad como valor del sistema educativo".⁵⁶⁹

En relación a este aspecto, Philippe Némo se pregunta ¿cómo satisfacer a un tiempo dos exigencias aparentemente tan contradictorias como el fin del monopolio escolar del Estado (o de otras Administraciones públicas) y el acceso de todos a una enseñanza de calidad?⁵⁷⁰, y sostiene que para resolver este dilema hay que "separar en materia escolar el problema de la financiación y el de la prestación, es decir, contar con una financiación pública y una prestación privada y competitiva. Porque, si existe una financiación colectiva se neutralizan los inconvenientes del puro mercado, y si existe una prestación privada quedan neutralizados los del monopolio público".

Desde esta perspectiva, Bolívar⁵⁷¹ se plantea como conjugar la autonomía escolar con unos principios de justicia imparciales por encima de los consensuados por cada centro escolar, en relación a los conceptos de justicia y equidad entre los centros. Y señala que la cuestión es si la igualdad formal que aparenta un sistema educativo centralizado puede ser defendida con pretensiones de intereses más generalizables que el desarrollo diferenciado según cada centro, y recalca que dicha discusión conecta con la cuestión de si es defendible la intervención de la Administración educativa desde una instancia central, cuando en el ejercicio de una autonomía escolar se están violando valores límite que la escuela debe defender, como la comprensión, la equidad, no segregación, igualdad de oportunidades y control social de las instituciones escolares. Deben existir mecanismos o procesos, evaluativos o no, que aseguren que el sistema escolar público pretende ser justo para todos.

Añade Bolívar que los aspectos sobre los que hay que reflexionar en el marco de esta dimensión son: el velar para que la autonomía escolar no genere situaciones de segregación, que el intento de los centros de formar Comunidades propias no se cierre a criterios supracentro imparciales de justicia, o que por el contrario no se caiga en un liberalismo estatalista que imponga por prescripción legislativa una idea de justicia y propuesta educativa como principio universalmente aplicable y uniformador.

⁵⁶⁹ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, p. 83.

⁵⁷⁰ NÉMO, P. *La autonomía escolar: una respuesta a la crisis educativa europea*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 109-110.

⁵⁷¹ BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, pp. 388 y 392.

Otra de las posibles consecuencias que podría conllevar el otorgamiento de mayores dosis de autonomía a los centros docentes, es que *la delegación de responsabilidades de la Administración educativa hacia los centros escolares sea utilizada por ésta como pretexto para desentenderse del día a día de la escuela*. Ahora bien, la educación como servicio público requiere que la Administración pública sea garante de la prestación del servicio, poniendo los medios adecuados para su realización efectiva en condiciones de igualdad y garantizar la equidad. Por lo tanto, conceder una mayor autonomía a los centros no quiere decir que la Administración pueda delegar en los centros escolares la responsabilidad de mejorar la calidad, puesto que dicha responsabilidad siempre debe ser compartida entre los centros escolares y la Administración educativa, con la colaboración de la Comunidad social.

El papel del Estado ha de sufrir una redefinición en la regulación de una autonomía que garantice a los ciudadanos la igualdad de oportunidades. En este sentido, cabe recalcar que el incremento de la autonomía escolar no supone necesariamente una pérdida del control de la Administración estatal o regional sobre el sistema educativo, sino que más bien debe producirse un cambio en el tipo de control, que deja de ser de carácter directo para convertirse en indirecto, por medio de la evaluación.

Calero Martínez⁵⁷² precisa que el tipo de evaluación a llevar a cabo y de diseminación de sus resultados varía en función de qué efectos de la autonomía se pretende dar énfasis. Si el objetivo primordial de la autonomía se orienta en proporcionar capacidad de elección a los usuarios, la evaluación debe centrarse en hacer accesible los resultados del aprendizaje a éstos. Si se trata de una autonomía escolar, en que la Administración educativa pretende maximizar la capacidad de los centros para resolver los problemas específicos de sus alumnos, la evaluación debe prestar atención a aquellos resultados en los que se controlan las diferencias en los alumnos que acuden a los centros. Estos resultados netos se han utilizado en los denominados rankings de valor añadido aplicados en el Reino Unido.

Si el objetivo prioritario de la Administración educativa no es la capacidad de elección de los usuarios, no interesará la publicación de resultados en forma de rankings de escuelas y tampoco debe ser una prioridad de la Administración educativa la diseminación de resultados de forma abierta en determinados contextos de autonomía, sino que a la Administración le interesa un tipo de información

⁵⁷² CALERO MARTÍNEZ, J. "La autonomía de los centros escolares y su relación con la equidad". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 90-92.

diferente a la que requiere el usuario individual. Por lo tanto, su prioridad debe consistir en monitorizar los resultados de los alumnos y los centros, identificar sus causas y poner los medios para mejorarlos en un contexto de confianza mutua con los centros, en el que la Administración educativa debe conocer las causas de los resultados del centro escolar. Y ello en aras a garantizar la calidad y la equidad en la prestación del servicio público de la educación.

Es decir, la descentralización en educación no significa perder el control central del sistema educativo. En este sentido Weiler⁵⁷³ señala que

El Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y al tiempo mostrarse, cuando menos, comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia.

Y Ball⁵⁷⁴ describe cómo en la gestión escolar descentralizada "la prescripción es reemplazada por el rendimiento de cuentas al final, basado en la calidad y valoración de resultados. La coerción es reemplazada por la autodirección, una apariencia de autonomía".

Otro de los dilemas, es la posible *desregulación de la educación como servicio público* que puede acarrear una mayor autonomía de los centros escolares, ahora bien, la autonomía no significa que la Administración se inhiba y desemboque en un proceso de desregulación general, ya que la ausencia de ordenación pública puede provocar la aplicación de exclusivos criterios de mercado, no siempre respetuosos con la equidad en el servicio educativo.

Cabada reflexiona sobre si la autonomía escolar es una trampa que pretende la privatización encubierta de la escuela pública, con los mismos intereses y parecida organización y procedimientos que la escuela privada.⁵⁷⁵

Ciertamente, un proceso de desregulación administrativa puede conducir a un marco regido por el mercado donde los intereses los marquen exclusivamente los consumidores del producto, introduciendo modos de gestión privados en la escuela pública y basado en una política neoliberal que conduce, paulatinamente, a un desmantelamiento de la escuela pública. Apunta que bajo el paraguas de la

⁵⁷³ WEILER, H. N. "¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?". *Revista de educación*. (septiembre-diciembre 1992), núm. 299, p. 71.

⁵⁷⁴ BALL, S. "Education policy, power relations and teacher's work". *British Journal of Educational Studies*. Vol. 2 (1993), núm. 41, p. 111.

⁵⁷⁵ CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, p. 178.

autonomía se ocultan intenciones de liberalización del servicio público. Es por ello, que resulta necesario que se dé un equilibrio entre el grado de autonomía del centro escolar y la intervención de la Administración educativa, con la finalidad de garantizar que la escuela mantiene los requisitos necesarios para que todos y cada uno de los alumnos logren los objetivos educativos.

Claro está que una de las condiciones previas para la autonomía escolar es una cierta desregulación de la enseñanza, reduciendo el número de prescripciones y normativas, como devolución de poder al centro escolar y a nivel local. No obstante, en el marco de una política educativa de autonomía escolar se considera necesaria la intervención del poder político para redistribuir recursos, establecer límites y reglas básicas, dado que el carácter de servicio social y público de la enseñanza exige principios solidarios e imparciales, más allá de los criterios contingentes de un grupo. Determinados aspectos (recursos, presupuesto, criterios de evaluación, etc.) de la autonomía escolar requieren ser coordinados y establecidos a nivel central. Y es aquí donde Bolívar⁵⁷⁶ sitúa la evaluación externa en una autonomía escolar, como procedimiento de control democrático de la calidad y la igualdad de los desarrollos de cada Comunidad educativa. En la misma línea, Fullan⁵⁷⁷ señala que es necesario coordinar un nivel central y otro local o de centro.

Smith y O'Day hablan de una estrategia que incluye tres componentes: una visión y objetivos unificados que aseguren una educación con garantías de igualdad para todos los alumnos, un sistema coherente de apoyo y materiales para la enseñanza, y un sistema de gobierno estructurado que posibilite compatibilizar unas decisiones políticas centrales y un amplio campo de decisión profesional a nivel de centro.⁵⁷⁸

Asimismo, otorgar determinadas competencias al director, como la posibilidad de definir las plantillas de los centros escolares mediante la formulación de requisitos de titulación y de capacitación profesional para algunos puestos o de seleccionar el personal interino directamente por medio de bolsas de trabajo, entre otras facultades, supone la introducción en los centros públicos de métodos de selección del personal de la empresa privada y puede conducir a un *clientelismo de la Dirección* no deseado. Ahora bien, la evidencia muestra que la contratación en concordancia con las exigencias, perfiles y necesidades reales, específicas y

⁵⁷⁶ BOLIVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, p. 392.

⁵⁷⁷ FULLAN, M. *Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform*. Londres: The Falmer Press, 1993, p. 37.

⁵⁷⁸ SMITH, M. S., O'DAY, J. y FUHRMAN, S. H. "State Policy and Systemic School Reform". *Educational Technology*. (noviembre 1992), pp. 31-36.

singulares que requiere el Proyecto Educativo y que permiten adaptar y ajustar la plantilla a las características y objetivos del centro escolar, revierten en una mejora de la calidad educativa. Por ello, de nuevo, aquí adquiere relevancia y resulta imprescindible la aplicación de mecanismos eficaces y objetivos de control, evaluación y seguimiento por parte de la Administración educativa, que deberá alcanzar las prácticas directivas, a fin de evitar o neutralizar, en su caso, comportamientos interesados e individualistas que puedan entorpecer el buen fin de la autonomía escolar y en aras a impedir un uso partidista y oportunista de la misma.

También se presenta aquí la polémica sobre la *concreción que deben presentar los contenidos curriculares* en la normativa aprobada por las Administraciones educativas (enseñanzas mínimas y currículos), ya que si la definición de dichos contenidos es abierta en exceso, su concreción puede realizarse de manera muy heterogénea por parte de los centros escolares y puede introducir diferencias de fondo en el currículo, de tal forma que la finalidad de lograr una formación común y garantizar la validez de los títulos puede quedar afectada. Por el contrario, si la concreción de la normativa curricular es excesiva, entonces la facultad docente para concretar y adaptar el currículo al alumnado puede verse sensiblemente reducida. Surge aquí la necesidad de lograr un equilibrio que no siempre se ha conseguido en la normativa curricular.⁵⁷⁹

Desde esta óptica, Escudero⁵⁸⁰ sitúa el problema de este modo:

La apelación, por tanto, a la autonomía de cada centro para elaborar, desarrollar y evaluar un currículum propio no debiera ser entendida como un pretexto para que cada escuela tome sus propias decisiones atenta sólo a su contexto e historia particular, olvidando realidades, necesidades, problemas, y valores de la comunidad nacional y estatal a la que pertenece. Eso, a la postre, terminaría generando opciones educativas que serían, por su excesivos parámetros locales, discriminativas, segregadoras y probablemente insolidarias.

Antonio Bolívar⁵⁸¹ señala que si bien en el marco de la autonomía de los centros educativos se pueden dar una serie de dilemas y tensiones, como posible incremento de desigualdad entre centros, pérdida de homogeneidad del sistema, desregulación de la educación como servicio público, entre otros, no puede obviarse,

⁵⁷⁹ FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, p. 49.

⁵⁸⁰ ESCUDERO, J. M. *Una estrategia de formación centrada en proyectos de cambio: Nuevos mensajes desde la diseminación y utilización del conocimiento pedagógico para la mejora de la práctica educativa*. En *Los desafíos de las reformas escolares. Cambio educativo y formación para el cambio*. Sevilla: Arquetipo, 1992b, pp. 137-177.

⁵⁸¹ BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, pp. 95-96.

no obstante, que las políticas educativas fuertemente centralizadas se han agotado políticamente en gran parte de los países, sobre todo como propuestas de cambio y mejora de la educación. Lo que obliga a posicionarse en la línea de favorecer y potenciar la autonomía de los centros, y velar por los potenciales peligros que amenazan su puesta en práctica.

De todas formas, los modelos educativos actuales no parecen satisfactorios si se considera lo poco que han contribuido en 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."⁵⁸²

Torres Rubio se posiciona a favor de la autonomía de los centros docentes en base a los siguientes argumentos⁵⁸³

Nadie señala el factor autonómico como la clave que resuelve todos los problemas, pero es cierto que la mayoría de estudios lo valoran como un elemento positivo. Con un cierto grado de autonomía, con un cierto grado de poder de decisión, se consigue una mayor participación, una mayor identificación, una mayor implicación y, en definitiva un mayor compromiso con la vida del centro; sería, por tanto, un argumento a favor. De igual manera, pueden adoptarse decisiones más acordes con la realidad del centro y sus particulares circunstancias; otro argumento a favor. Es bueno que los centros puedan adoptar algunas decisiones sobre aspectos organizativos, pedagógicos y de gestión procurando así un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, frente a normas estándar y generales, que por serlo, pueden garantizar el funcionamiento global de un sistema (la ley de los grandes números), pero no evitan que en unos casos resultan insuficientes y en otros sobrepasan las necesidades.

Como señala Frías del Val⁵⁸⁴, se trata de conseguir un equilibrio entre la concesión de mayores dosis de autonomía a los centros docentes y la necesaria intervención de la Administración educativa, para garantizar los objetivos de calidad y equidad educativa, inherentes a la condición de servicio público de la educación.

⁵⁸² GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, p. 95.

⁵⁸³ TORRES RUBIO, F. "Autonomía de los centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 111-112.

⁵⁸⁴ FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, p. 58.

Conclusiones

Los indicadores internacionales muestran que España avanza en educación, pero no lo suficiente, no despliega todo su potencial en materia educativa. Hay que mejorar el rendimiento del alumnado y la calidad en la educación. Y el sistema educativo español debe alcanzar mayores cuotas de equidad, pues a pesar de que en este aspecto presenta un buen nivel, el número de alumnos excelentes está por debajo de la media OCDE.

Asimismo, la diversidad de la sociedad, la complejidad de las economías actuales y los nuevos desafíos que depara el siglo XXI, exigen una transformación urgente de la educación, fundamentalmente, desde las escuelas, para formar alumnos autónomos que aprendan a aprender y que sepan resolver las nuevas situaciones que se les plantea; y conseguir así construir una Sociedad del conocimiento.

Los análisis e informes internacionales muestran las diversas prácticas educativas llevadas a cabo por los países europeos, en las últimas décadas, con la intención de aumentar la autonomía de los centros y mejorar la calidad educativa. Evidentemente, dichas actuaciones y políticas implantadas en materia educativa presentan características muy diferentes, las cuales pueden ser explicadas por el contexto, la trayectoria histórica del país, por el área geográfica o por el momento histórico en que se llevan a cabo, al estar estrechamente vinculadas a aspectos sociales, políticos y culturales, y por los objetivos que se persiguen, como la descentralización de competencias educativas o la mejora de la calidad en educación.

Es por ello, que las escuelas deben abrirse al exterior y la innovación debe llegar a través de la aplicación de prácticas educativas y metodologías que están teniendo éxito en otros países, hay que conocer lo que hacen otros países donde la educación funciona, para saber qué se está haciendo en esos centros de excelencia y adaptarlo al Proyecto de la escuela.

Y en este sentido, la evidencia empírica que se extrae de los estudios internacionales en materia educativa, demuestra que existe una relación positiva entre la mejora de la *calidad educativa* y el otorgamiento de mayores dosis de autonomía a los centros escolares, la formación inicial y permanente de los docentes, la innovación pedagógica, un liderazgo fuerte, y la evaluación y rendición de cuentas, junto con la participación y el compromiso de todos los agentes intervinientes, de toda la Comunidad educativa. Se trata de rasgos comunes que presentan los sistemas educativos de mayor éxito. La evidencia empírica y el

conocimiento acumulado debe proporcionar referentes en los que apoyar el necesario cambio educativo.

Todas las reformas consideran necesario situar el *centro escolar* y el equipo directivo y docente en el núcleo de la mejora del sistema educativo, al considerarse que los docentes y la Comunidad educativa son un factor determinante para el éxito escolar, y por ello deben intervenir en ámbitos como la gestión y reducirse la burocracia administrativa. La autonomía garantiza la implicación del profesorado en el trabajo en equipo, la responsabilidad en el funcionamiento adecuado del centro escolar, la consecución de unos objetivos comunes, y la evaluación y reflexión de las actuaciones educativas y de otra índole llevadas a cabo por el centro.

La consolidación de la autonomía de los centros pasa, pues, por reforzar la *participación* activa de todos los agentes implicados, determinar objetivos y metas a través de los Proyectos de los centros y tener en cuenta las necesidades de sus destinatarios y el contexto al que deben servir. Dotar de mayor autonomía y poder de decisión a los centros docentes tiene como finalidad mejorar los resultados educativos medidos en términos de calidad, mejorar la cohesión social en aras a garantizar la equidad del sistema educativo y hacer frente a uno de los grandes lastres del sistema educativo español reduciendo al abandono prematuro de los estudios.

Ahora bien, el proceso hacia el cambio educativo no tendrá éxito si no va precedido de un *pacto por la educación* alcanzado con el máximo consenso posible y seguido de una ley educativa con vocación de permanencia. En cambio, en España, no se ha dado ninguna de las dos circunstancias. Las leyes son aprobadas por el Gobierno de turno, sin que le preceda un debate público por parte de todos los sectores implicados en torno al papel de la escuela y del profesorado. Y la promulgación de una sucesión de leyes educativas, en función del Gobierno entrante, lo único que ha generado es someter a generaciones de alumnos a un sinfín de leyes y ha supuesto para los docentes un gran esfuerzo de adaptación que se podía haber dedicado a mejorar la función docente, a formarse en didácticas o a diseñar el propio estilo pedagógico. Hay que alcanzar, pues, un pacto por y para la educación, que hoy se ha convertido en una exigencia social; y elaborar una ley fruto del máximo consenso posible y que sea una ley de mínimos comunes, no fiscalizadora ni centralizadora, tanto por parte de la Administración educativa central como de la autonómica.

Impulsar la autonomía de los centros docentes tiene implicaciones profundas, por lo que debe hacerse de forma reflexiva, a través del debate y de la negociación

permanente, y la experiencia internacional acumulada puede ayudar en este proceso de transformación de la educación. La autonomía de los centros docentes es un concepto cuyas dimensiones alcanzan aspectos muy variados, como la gestión de los recursos económicos, la gestión del personal docente y no docente, el currículo, el ámbito organizativo, las metodologías de aprendizaje y los procesos de enseñanza, la formación y las condiciones laborales de los docentes, entre otros factores; los cuales están interrelacionados con la calidad y la equidad educativa, la Dirección escolar, la participación y el compromiso de la Comunidad educativa y la evaluación y rendición de cuentas. El fomento de la autonomía escolar exige un replanteamiento de los modelos de organización y de gobierno de los centros docentes (plantillas, horarios, agrupamientos, liderazgo, etc.).

Los análisis internacionales sitúan la autonomía de los centros docentes -entendida como una variable multidimensional- como uno de los instrumentos clave para mejorar la educación. La autonomía escolar encaminada a conceder más libertad, tanto a los centros escolares como a los profesores, incrementa la responsabilidad por los resultados obtenidos y mejora así la *calidad de la educación*. Desde esta perspectiva, se alza la autonomía como un elemento de dinamización de la vida de los centros escolares y de refuerzo de su funcionamiento democrático y participativo.

Un *liderazgo escolar* profesionalizado y fuerte, fundamentalmente pedagógico, ejercido por la Dirección del centro docente (equipo directivo), permite, entre otros aspectos, generar un buen clima escolar; consigue la participación y el compromiso de todos los agentes activos en este proceso de cambio, basado en la confianza y en la motivación de los docentes y que crean en el mismo; y hará posible decidir acerca del perfil de una parte de los recursos personales y su contratación acorde con las directrices y objetivos del Proyecto Educativo, superando un sistema funcional que poco aporta a la flexibilidad del sistema educativo y que restringe significativamente la autonomía de los centros docentes en la gestión del personal. Factores, todos ellos, que de acuerdo con los informes y los indicadores internacionales tienen un impacto significativo en la calidad educativa.

En España, a pesar de que se otorga más funciones a los directores y éstos tienen la potestad de definir el perfil y la capacidad de parte del personal docente, carecen de autonomía real, se encuentran vinculados por la Administración educativa que participa en su elección y están condicionados por las directrices que emanan de aquélla. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo una revisión del sistema de elección y formación de los equipos directivos del centro, dado que las capacidades y habilidades que se les reclama son notablemente distintas, así como una revisión de

sus atribuciones, los tiempos de mandato y la evaluación de su práctica. Y es necesario, también, aumentar el liderazgo del equipo directivo y ampliar su capacidad de decisión y acción con el respaldo de la Administración y la Comunidad educativa, como eje clave hacia la mejora de la calidad educativa, y ello debe ir acompañado, forzosamente, de la concesión de mayor autonomía al centro escolar.

El centro escolar solamente podrá adaptarse a las características del alumnado y de su entorno y dar respuesta a los nuevos desafíos educativos si dispone de autonomía, así lo constata la evidencia. El sistema educativo español es demasiado rígido para acoger a todos sus alumnos en un proceso de aprendizaje adaptado a sus realidades y necesidades.

Concluyen, los informes en materia educativa, que los *docentes* deben disponer de autonomía para adaptar los procesos de aprendizaje a las necesidades y singularidades del alumnado y del entorno al que sirve; para poder introducir y aplicar en las aulas la innovación pedagógica que les permita adecuar la enseñanza a los nuevos retos que plantea la sociedad del siglo XXI; y para formar, a través del aprendizaje para el emprendimiento, individuos que sepan resolver los problemas de forma autónoma cuando sean adultos. Es decir, hay que emplear estrategias y herramientas que favorezcan la aplicación en el aula de nuevas formas de enseñar, metodologías que integren los avances tecnológicos, que favorezcan el trabajo cooperativo, entre otros aspectos, para formar alumnos competentes para los nuevos retos. Y es en el marco de la autonomía pedagógica en el que será posible dar respuesta a las necesidades formativas del alumnado, y proporcionarle los apoyos didácticos necesarios para su desarrollo personal y para facilitar que se alcance altos niveles de logro.

Pero, para que los docentes puedan ejercer dicha autonomía y encauzarla adecuadamente, es necesario que estén bien formados y se sigan formando a lo largo de su profesión docente, y que la *formación* permanente del docente tenga carácter obligatorio frente a la actual voluntariedad del profesor a título individual. El docente, como factor clave del cambio educativo, debe cambiar, debe utilizar nuevas formas de aprendizaje y debe aprender cómo utilizarlas. La evidencia muestra que los docentes españoles se encuentran satisfechos de su formación en cuanto a contenidos, en cambio, manifiestan no sentirse bien formados en la enseñanza de alumnos con necesidades educativas especiales, en la utilización didáctica de las tecnologías de la información y la comunicación y en la enseñanza en un entorno multicultural, y consideran insuficiente la formación recibida en el campo de la

pedagogía y la formación práctica. La formación del profesorado es fundamental para la consecución del cambio educativo.

La transformación de la escuela y las nuevas metas educativas exigen la aplicación en las aulas de la *innovación pedagógica*, orientada hacia la renovación y la utilización de metodologías innovadoras adaptadas a la sociedad actual y basadas en el trabajo cooperativo, intercambio de conocimientos entre alumnos de diferentes edades, el uso de las TIC, rincones, trabajo por proyectos, etc. El docente, pues, se ha visto obligado a renovarse, de ahí que se sometan a análisis las destrezas profesionales en las que el docente debe formarse y la relevancia de la formación permanente, habida cuenta la importancia de la calidad del aprendizaje.

Por lo tanto, los profesores deben formarse y deben aprender de los demás docentes y de otras prácticas que han funcionado, deben vencer la cultura individualista, trabajar en equipo y se deben establecer redes de escuelas para aprender unas de las otras sobre lo que mejora la educación -red de formación-. La escuela debe tener proyección hacia el exterior, abrirse, y sólo así conseguirá avanzar hacia una mejora educativa. Ante este desafío, la Administración educativa debe promover y facilitar la formación docente, y proporcionar una oferta formativa amplia, flexible y que vaya acompañada de incentivos reales y efectivos; junto con una decisión y gestión autónoma por parte del centro escolar sobre la formación permanente del profesorado. La formación debe servir al Proyecto Educativo del centro escolar.

A los docentes se les exige más y asumen más responsabilidades, incluso, de índole social, pero la evidencia no revela una relación directa entre la asignación de nuevas responsabilidades al profesorado y una mayor libertad de acción y un aumento de *incentivos*. Ello exigirá una revisión del sistema de incentivos (en el caso de España los incentivos de cualquier naturaleza son escasos y no siempre se corresponden con el aumento real de responsabilidades); una revisión de las condiciones laborales de los docentes para la mejora de las mismas ante la extrema debilidad de las medidas de apoyo al profesorado que revelan los estudios (una mejora de las condiciones de trabajo y salariales evitan una mayor resistencia a los cambios); una revisión del sistema de acceso a la docencia (de los mejores, de aquellos que destaquen por su conocimiento y capacidad); y apostar y potenciar su formación, tanto inicial como permanente. Sólo así, junto con una autonomía en materia pedagógica e instrucción, intrínseca a la función docente, será posible un cambio en la forma de aprender dentro de las aulas.

La investigación en materia educativa demuestra el impacto de un buen profesor en el rendimiento del alumnado y el papel importante que desempeña en la formación de las actitudes de los estudiantes respecto al aprendizaje y a la decisión de desarrollar una carrera profesional, y que la calidad del docente resulta determinante para que las actividades se conviertan en oportunidades para disfrutar y valorar. No basta, pues, con poner las actividades frente a los estudiantes. Hay que reforzar el papel del docente, que se convierte en el protagonista de este proceso hacia la mejora de la educación.

Asimismo, la autonomía curricular de los centros docentes les permite diseñar *programas educativos* específicos para cada contexto educativo, encaminados a atender las necesidades concretas de sus alumnos y de su propio centro, adaptar la enseñanza a las características del alumnado y dar respuesta a los nuevos retos educativos. Pero este aspecto se convierte en una de las grandes debilidades del sistema educativo español, puesto que la *oferta curricular* viene dada de forma muy precisa, concreta y detallada por las Administraciones educativas, careciendo prácticamente de autonomía los centros docentes en este aspecto, lo que supone un verdadero obstáculo para la mejora de los resultados de los alumnos. Las leyes educativas contienen una sobrerregulación del currículo, de sus contenidos y de su evaluación, y aunque la naturaleza de los nuevos diseños curriculares permiten adaptar sus contenidos a las necesidades específicas de cada centro, el currículo obligatorio sigue siendo muy restrictivo, de forma que la capacidad de decisión de los centros en materia curricular se constriñe a las asignaturas optativas con poco peso curricular.

No obstante, en materia curricular, la evidencia muestra que una mayor autonomía de los centros escolares y la fijación de unos mínimos por parte de la Administración educativa -que no significa uniformidad en la oferta curricular, sino que cada centro determine su singularidad dentro de la equidad- influye en la mejora del rendimiento del alumnado. El otorgamiento de mayores cuotas de autonomía a los centros docentes en materia curricular se basa en la profesionalización de los docentes y en la confianza que la Administración educativa deposita en ellos. Es una necesidad la renovación de los currículos.

Hay que promover, pues, la *autonomía pedagógica y curricular* al servicio de la mejora del éxito escolar del alumnado y del rendimiento del sistema. Hay que personalizar el aprendizaje atendiendo a las necesidades, motivaciones y capacidades del alumnado, poner el alumno en el centro, hay que saber aprender toda la vida, por tanto, la oferta del sistema debe flexibilizarse.

La educación debe preparar a los alumnos para que sean capaces de tener respuestas innovadoras en una sociedad cambiante y que está en constante evolución. Para ello, hay que fomentar, desde la escuela, la adquisición de mecanismos de aprendizaje flexibles en una sociedad en constante cambio, en vez de imponer un conjunto de conocimientos muy definidos.

Pero, no bastan los cambios en el currículo y en los procesos de aprendizaje o el reforzamiento del papel de la Dirección escolar, sino que paralelamente es preciso atender la *organización escolar*. El fomento de la autonomía exige un replanteamiento de los modelos de organización de los centros docentes. Hay que introducir cambios en las estructuras organizativas para que sean capaces de dar respuesta al cambio educativo y, consecuentemente, también hay que redefinir los roles y las condiciones de trabajo. Hay que promover la autonomía organizativa para que sea posible apostar por un modelo más abierto y flexible, en el marco de una estructura mínima común de elementos básicos de todos los centros educativos, para que los centros puedan diseñar su propia organización que mejor se adapte al Proyecto Educativo del centro y permita el mejor desarrollo del mismo.

Debe formar parte de las competencias de los centros la planificación de los tiempos, de los contenidos y del calendario de formación en atención a las necesidades educativas del centro escolar. En este campo aún hay que avanzar, dado que la autonomía de los centros escolares en materia organizativa es limitada, al encontrarse encorsetados por las instrucciones cerradas y rígidas que emanan de las Administraciones educativas.

Otro campo donde es posible incrementar la autonomía de los centros escolares es en la *gestión económica*, orientada a ampliar los procedimientos para la obtención de recursos económicos adicionales. También la evidencia muestra que lo importante es invertir bien en educación, no cuanto se invierte, para poder apostar por una mayor cohesión social, por una igualdad de oportunidades y una mejora del sistema; y poder prestar mayor atención a aquellas escuelas con alumnos con necesidades educativas especiales y aquellos centros calificados de alta complejidad, proporcionando y poniendo a su disposición los recursos necesarios. Si los centros escolares deben dar respuestas personalizadas acordes con las demandas de sus respectivos contextos, las actuaciones en este ámbito deben orientarse a la mejora de los más desfavorecidos.

Otorgar mayores dosis de autonomía a los centros docentes implica para éstos la asunción de mayores cuotas de *responsabilidad*, lo que exige, por una parte, la

introducción de mecanismos eficaces de *evaluación*, interna y externa, para conocer si son efectivas las actuaciones educativas llevadas a cabo por el centro y si permiten dar cumplimiento a los objetivos fijados en el Proyecto Educativo; y saber qué funciona y qué no funciona en educación y poder corregir aquello que no ha funcionado o no ha permitido alcanzar los objetivos esperados e identificar las causas de los resultados y aplicar medios para mejorarlos. Es fundamental, pues, realizar un seguimiento de los efectos derivados de los cambios introducidos y de las innovaciones educativas llevadas a cabo. Y por otro lado, ello comportará el deber de rendir cuentas a terceros implicados o interesados y a la propia Comunidad educativa. Sin responsabilidad y rendición de cuentas no hay autonomía.

Ahora bien, estos mecanismos de evaluación no deben tratarse de simples controles burocráticos ni tampoco su diseño debe estar orientado exclusivamente en comprobar, a través de los resultados obtenidos por los alumnos, si se cumple con el currículo fijado desde un nivel central. Sino que se trata de enfocar la evaluación hacia los procesos de aprendizaje, el rendimiento de los alumnos (adquisición de competencias básicas), las metodologías didácticas, la consecución y logro de los objetivos educativos, el funcionamiento de los centros, así como la práctica directiva y docente, junto con otros indicadores que influyen en la calidad educativa.

Y sobretodo, hay que hacer un buen *uso de la información* que proporcionan dichas evaluaciones, no para hacer publicidad de los resultados y rankings de escuelas, fomentando la competencia entre ellas; sino para obtener información de lo que funciona y no funciona en educación, conocer las prácticas exitosas, detectar aquellos aspectos en que hay que intervenir para mejorar, etc. Ello permite reforzar aquellos aspectos que favorecen el éxito educativo del alumnado y modificar o eliminar aquellos que dificultan el proceso y, también, monitorizar las prácticas educativas. De lo contrario, se puede correr el riesgo de orientar el aprendizaje a los únicos efectos de la obtención de una nota y reducir todo el sistema educativo a este fin, lo que entorpecerá, seguramente, el avance hacia la mejora en la educación. Las evaluaciones deben tener carácter formativo y de diagnóstico y estar orientadas hacia la mejora educativa.

En este contexto, la *Inspección educativa* debe cambiar de rol y convertir su función hasta ahora limitada sólo a controles burocráticos y en ciertos casos, inclusive, fiscalizadora y entorpecedora de la práctica educativa, en una función de seguimiento y evaluación, tanto de los centros como de los profesores; de supervisión, asesoramiento y guía hacia la búsqueda de una mejora en la educación; llevar a cabo intervenciones correctoras cuando el ejercicio de la

autonomía no haya dado los resultados esperados o la evaluación haya resultado negativa, e inclusive intervenciones de índole social en aquellos casos que sea necesario mediante la aplicación de políticas sociales; convertirse en promotora de la calidad educativa; y facilitar el ejercicio de la autonomía escolar. Pero, para ello, la Inspección educativa debe gozar de mayor flexibilidad y disponer de mayor autonomía para ampliar su campo de decisión y actuación.

Es evidente que la autonomía absoluta no es ni será nunca una realidad, y que la *Administración educativa* debe seguir asumiendo una *función garante* y velar por una educación de calidad y garantizar la equidad del sistema educativo, mediante la fijación de un marco común en la prestación del servicio público educativo. La Administración educativa debe garantizar la noción de servicio público de la educación a través del ejercicio normativo y de la actuación inspectora. Lo que hace necesario buscar el máximo equilibrio entre la concesión de mayores cuotas de autonomía a los centros docentes y la necesaria intervención de la Administración, para garantizar que se logren los objetivos educativos y de equidad que reclama la sociedad. En el centro del sistema educativo hay que situar el centro docente y el aula, por tanto, la función de la Administración educativa debe consistir en procurar que se dé cumplimiento a las líneas generales de la política educativa y dotar a los centros escolares de los apoyos y recursos necesarios para desarrollar sus Proyectos Educativos en condiciones de calidad y equidad.

Ahora bien, la responsabilidad de la educación recae en todos los agentes implicados, pues una Administración educativa alejada de los escenarios puede dificultar ciertos procesos.

Y en este marco de autonomía escolar, es imprescindible disponer de un conjunto de instituciones dedicadas al desarrollo curricular, a la formación del profesorado y al apoyo de la innovación educativa, creando una *red* de organismos conectados entre sí a distintos niveles –estatal, autonómico y local–. Y debe establecerse una estrecha cooperación entre los niveles encargados de realizar el seguimiento y asesoramiento de las innovaciones educativas que lleven a cabo los centros escolares; también es necesario efectuar experimentaciones e impulsar investigaciones, y proponer las modificaciones necesarias del currículo oficial. Estos organismos deben trabajar en colaboración con el objetivo de coordinar las acciones en el campo de la innovación, de la formación del profesorado, de la investigación educativa y del desarrollo del currículo.

La red concretada en coloquios, congresos y seminarios en los que compartir experiencias, difundir competencias adquiridas colectivamente y actualizar los conocimientos de los profesores en sus respectivas disciplinas, permite formar a los docentes, identificar y corregir errores y diseñar principios, a partir de los cuales se podrán concretar las directrices pedagógicas.

Asimismo, por un lado, existe un escenario definido por el descrédito de las políticas educativas que siguen siendo centralizadoras, poco flexibles, rígidas, excesivamente concretas, ordenancistas, exhaustivas, omnicomprensivas y que no se limitan a regular unos mínimos que configuren un marco de ejercicio. Por otro lado, hay la necesidad de una nueva gobernanza de los centros educativos para dar una respuesta a la diversidad del alumnado y adaptarse a la contextualización del centro y mejorar así la calidad educativa y obtener mejores resultados en la enseñanza. Ello es lo que hace que sea imprescindible y necesario el establecimiento de compromisos singulares, con la correspondiente asunción de responsabilidades por ambas partes -Administración educativa y centro docente- y con el consiguiente incremento de la autonomía de los centros.

Dichos compromisos se articulan a través de los denominados *Contratos de Autonomía o Contratos-Programa*, que permiten atender la singularidad de algunos centros, ya sea por ser de alta complejidad o por tener un mayor número de alumnos con necesidades educativas especiales, con el propósito de adecuar lo máximo posible las actuaciones educativas del centro, entre ellas, los procesos de enseñanza a las características del alumnado y del entorno al que sirve, en aras a procurar una mejora del rendimiento de su alumnado.

Por lo tanto, la autonomía no debe ser una obligación igualitaria y burocrática para todos los centros, es sólo una posibilidad a la que pueden acogerse los centros escolares según sus necesidades mediante un contrato con la Administración, adquiriéndose determinados compromisos y responsabilidades por ambas partes.

En suma, todos los organismos internacionales coinciden en señalar que uno de los grandes pilares en que se sustenta la calidad educativa es la autonomía de los centros docentes. La autonomía escolar, sin duda, es uno de los factores principales, que bien coordinado con otros factores, puede generar un importante impacto positivo en la *calidad del sistema educativo español*.

Los datos que ofrecen los diferentes sistemas educativos en el ámbito internacional constatan la importancia de la autonomía como factor determinante de la calidad. El desarrollo de Proyectos Educativos orientados a la mejora de los resultados y del

rendimiento del alumnado, complementados con márgenes de autonomía que los hacen viables y eficaces, sin que sean percibidos como meros instrumentos administrativos, junto con la aplicación de procesos de evaluación y rendición de cuentas a la Comunidad educativa y a la Administración, son factores que favorecen la mejora de la calidad educativa. Autonomía, Dirección y responsabilidad deben formar los tres ejes vertebradores de la calidad de la educación.

Hace falta un cambio radical en la política educativa basada en la autonomía de los centros, la innovación en los modelos de aprendizaje, la *calidad de los docentes* y el apoyo a las escuelas con más dificultades sociales. El buen *clima escolar*, las evaluaciones y la *implicación de la Comunidad educativa* son factores que juegan un papel relevante en este proceso hacia el cambio educativo y hacia la excelencia académica.

En manos de las *Administraciones educativas*, centrales y autonómicas -éstas últimas con gran responsabilidad en el desarrollo de la autonomía escolar- está la posibilidad de desarrollar normativamente sobre materia educativa para posibilitar a los centros una mayor autonomía, que facilite su gestión y funcionamiento en la búsqueda de esa calidad en la educación. También en sus manos está el diseño de mecanismos que permitan el seguimiento de los resultados obtenidos y de los procesos utilizados por los centros docentes y la consiguiente rendición de cuentas. La aplicación de medidas que faciliten la autonomía escolar se convierte en una de las más importantes propuestas en el ámbito educativo que, sin duda, impulsará la adopción de acciones de innovación educativa en los centros escolares. Hay que caminar en esta dirección.

La autonomía no debe concebirse como algo puntual o meramente formal, ni debe ser utilizada para acentuar negativamente las diferencias entre los centros escolares, la división social y la segregación. Tampoco puede ser invocada para justificar procesos desreguladores ni para fomentar prácticas insolidarias y poco equitativas.

Mientras tanto, hay que aprender de lo que funciona en otros países del entorno así como de las propias experiencias pasadas. Existe *experiencia internacional* que puede ayudar y ser una orientación y un apoyo en este proceso de cambio educativo.

En España, a pesar de que se ha proclamado mucho la autonomía de los centros escolares desde las leyes, se ha desarrollado poco en la práctica. El incremento de la autonomía no es un cambio trivial, no basta con promulgarla e imponerla, no

puede tratarse de una autonomía decretada, sino que exige debate y negociación permanente, para que sea viable y eficaz. La autonomía no basta con incrementarla si no se toman otras decisiones complementarias.

La autonomía escolar es, en la actualidad, un proceso abierto, una oportunidad, por lo que hay que reclamar el ejercicio de la autonomía de los centros docentes para mejorar el éxito educativo. Aún hay retos pendientes en materia educativa. Hay la necesidad de mejorar, de trabajar y de recibir más información para el mantenimiento de un propósito, cual es, el de enseñar para que los alumnos actuales sean capaces de resolver responsablemente los problemas que plantea el siglo XXI y alcanzar mayores niveles de excelencia educativa, entendida como desarrollo personal y académico del potencial individual de cada alumno. La verdadera excelencia ha de basarse en una escuela de calidad que no deje a nadie al margen.

La evidencia ha puesto de manifiesto que hay que seguir avanzando para que la autonomía escolar sea una realidad en todos los centros docentes y suponga una verdadera mejora de la calidad y la equidad del sistema educativo español.

Bibliografía

A) Fuentes Primarias

ALCOVERRO, C. "Innovación en las aulas". *La Vanguardia. Opinión*. (23 octubre 2016), núm. 48524, p. 38.

ALEGRE CANOSA, M. A. y ESCARDÍBUL, J. O. *¿Qué funciona en educación? Evidencias para la mejora educativa. Qué funciona en educación: la pregunta necesaria* [en línea]. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, Ivalua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques), 2015. <http://www.ivalua.cat/documents/1/15_10_2015_15_41_10_Qu_e_funciona_castella.pdf> [consulta: 3 marzo 2016] ISBN 978-84-944534-0-3

ÁLVAREZ, P. *Ángel Gabilondo: "El pacto educativo es una necesidad para el país"* [en línea]. Madrid: El País, 2017. <politica.elpais.com/España> [consulta: 22 marzo 2017]

ÁLVAREZ, P. *Padres, profesores y alumnos abrirán las ponencias del pacto educativo* [en línea]. Madrid: El País, 2017. <politica.elpais.com> [consulta: 22 marzo 2017]

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ-NOVO, F.; GARCÍA VILLA, A.; SUÁREZ ÁLVAREZ, M. L. y VALLINA PACO, M. *Contrato-Programa. Una estrategia para lograr el éxito educativo de todo el alumnado* [en línea]. Materiales de apoyo a la acción educativa. Innovación pedagógica. Asturias: Consejería de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<https://www.educastur.es/-/contrato-programa-una-estrategia-para-lograr-el-exito-educativo-de-todo-el-alumnado>> [consulta: 16 noviembre 2016]

AMELA, V-M. "No todos deben ir a la universidad para ser felices". *La Vanguardia. La contra*. [Barcelona] (29 octubre 2016), núm. 48530.

BALBUENA, J. A. *La falsa autonomía de los centros en la Lomce donde dice autonomía, léase control* [en línea]. Movimiento Enseñanza Pública. <<https://sites.google.com/site/.../la-falsa-autonomia-de-los-centros-en-la-lomce>> [consulta: 9 noviembre 2016]

BOLIVAR BOTÍA, A. "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, pp. 365-400.

BOLIVAR BOTÍA, A. "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". *Revista de Educación*. (enero-abril 2004), núm. 333, pp. 91-116.

BOLÍVAR BOTÍA, A. "La autonomía de los centros educativos en España". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 8-25.

BOLÍVAR BOTÍA, A. "Autonomía de los centros y participación en el contexto actual". *Fortalecer la institución escolar. Participación educativa*. Vol. 2 (2013), núm. 2, pp. 81-88.

BOLÍVAR BOTÍA, A. "¿Cómo incide la LOMCE en la organización de los centros?". *Fórum Aragón: revista digital de FEAE - Aragón sobre organización y gestión educativa*. (marzo 2013), núm. 7, pp. 9-12.

BOLÍVAR BOTÍA, A. y SAN FABIÁN, J. L. *La LOMCE, ¿una nueva ley para mejorar la calidad educativa?* [en línea]. Artículo de Actualidad, núm. 1. Organización y Gestión Educativa (OGE), enero-febrero 2013. <www.oge.net / www.feae.es> [consulta: 4 marzo 2016]

CABADA ÁLVAREZ, J. M. *La autonomía de los centros educativos (I)* [en línea]. Tribuna Libre, núm. 810. Comunidad Escolar. Periódico Digital de Información educativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 23 mayo 2007. <comunidad-escolar.pntic.mec.es/810/tribuna.html> [consulta: 2 marzo 2016]

CABADA ÁLVAREZ, J. M. *Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 173-225.

CALERO MARTÍNEZ, J. "La autonomía de los centros escolares y su relación con la equidad". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 88-94.

CASANOVA, M. A. *La autonomía de los centros y la atención a la diversidad en la LOMCE y Autonomía de centros, educación inclusiva LOMCE* [en línea]. BLOGCANALEUCACIÓN, diciembre 2012. <www.blogcanaleducacion.es/la-autonomia-de-los-centros-y-la-atencion-a-la-diversidad-en-la-lomce/> [consulta: 9 noviembre 2016]

"Catalunya, por encima de la media española, de la UE y de la OCDE en las competencias que evalúan las pruebas PISA". *La Vanguardia. Monográfico especial*. (25 enero 2017), núm. 48616, p. 2.

COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA. *Autonomía y evaluación de los centros docentes*. Madrid: Colectivo Lorenzo Luzuriaga, febrero 2012.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, COM/2012/0669 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020: *Relanzar el espíritu emprendedor en Europa*, COM/2012/0795 final.

Conclusiones del Consejo sobre el emprendimiento en la educación y la formación, OJ C 17, 20.01.2015.

"Educación estudia si el buen maestro debe cobrar más". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (3 noviembre 2015), núm. 48172, p. 34.

EGIDO GÁLVEZ, I. *La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 147-175.

"El Consejo Escolar del Estado pide que no haya rankings". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (26 abril 2016), núm. 48344, p. 30.

ESTEFANÍA LERA, J. L. *Modelos de supervisión en un sistema de autonomía de los centros*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 131-145.

ESTRUCH TOBELLA, J. "Autonomía escolar, ¿para qué?". *Cuadernos de Pedagogía*. (noviembre 2006), núm. 362, pp. 104-109.

ESTRUCH TOBELLA, J. *La autonomía escolar en España: un proceso abierto* [en línea]. Histodidáctica enseñanza de la historia / didáctica de las ciencias sociales: artículos científicos: debate sistema educativo. Barcelona: Universidad de Barcelona (UB), 2012. <www.ub.edu > ARTÍCULOS CIENTÍFICOS > DEBATE SISTEMA EDUCATIVO> [consulta: 2 marzo 2016]

EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa* [en línea]. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. <<http://blog.educalab.es/cniie/2016/03/02/eurydice-publica-la-educacion-para-el-emprendimiento-en-los-centros-escolares-en-europa/>> [consulta: 16 enero 2017] ISBN 978-92-9492-092-8

EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE. *Support Mechanisms for Evidence-based Policy-Making in Education* [en línea]. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/f/f4/206_EN_Evidence_based_policy_making.pdf> [consulta: 9 marzo 2017] ISBN 978-92-9492-429-2

EURYDICE. *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid: MEC, Centro de Investigación y Documentación Educativa, 2008.

EURYDICE, la red europea de información en educación. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa* [en línea]. Eurydice, 2008. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094ES.pdf> [consulta: 9 noviembre 2016] ISBN: 978-84-369-4746-5

EURYDICE, la red europea de información en educación. *La profesión docente en Europa. Prácticas, percepciones y políticas* [en línea]. Eurydice, 2015. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015. <<http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/mc/redie-eurydice/estudios-informes/eurydice/estudios.html>> [consulta: 13 enero 2017] ISBN: 978-92-9201-886-3

FARRERAS, C. "Prácticas de médico. Marina propone establecer un MIR al estilo del anunciado por el Govern catalán". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (5 noviembre 2015), núm. 48174, p. 31.

FARRERAS, C. "La OCDE reprueba a España por no someter a los docentes a evaluación". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (25 noviembre 2015), núm. 48194, p. 34.

FARRERAS, C. "Los aspirantes a maestros deberán mostrar su capacidad de comprensión". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (27 noviembre 2015), núm. 48197, p. 40.

FARRERAS, C. "Radiografía del aula. El factor de la desigualdad". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (20 diciembre 2015), núm. 48219, pp. 48-49.

FARRERAS, C. "Los cambios en la enseñanza. Hacia las "flipped schools". Los proyectos innovadores están transformando el mapa de la educación". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (3 febrero 2016), núm. 48262, pp. 26-27.

FARRERAS, C. "Esquinazo a la ley Wert". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (31 marzo 2016), núm. 48318, pp. 26-27.

FARRERAS, C. "Escuelas innovadoras crean una nueva plataforma para ofrecer su aprendizaje". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (22 abril 2016), núm. 48340, p. 30.

FARRERAS, C. "Los Jesuitas creen que sobra el 20% del currículo. Publicados 4 nuevos tomos sobre su modelo educativo". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (27 mayo 2016), núm. 48375, p. 35.

FARRERAS, C. "Desafíos para el nuevo curso. Los retos. Un debate sobre la educación". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (2 septiembre 2016), núm. 48473, p. 23.

FARRERAS, C. "Sed de innovación". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (28 septiembre 2016), núm. 48499, p. 27.

FARRERAS, C. "El gasto en educación en Catalunya está al nivel de Laos". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (5 octubre 2016), núm. 48506, p. 24.

FARRERAS, C. "Propuestas para mejorar el sistema. Ensenyament abre el debate para cambiar el modelo educativo". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (18 noviembre 2016), núm. 48550, pp. 36-37.

FARRERAS, C. "Informe mundial sobre la educación. Catalunya progresa en PISA". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (7 diciembre 2016), núm. 48569, p. 22.

FARRERAS, C. "La lección que enseña el informe PISA". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (11 diciembre 2016), núm. 48573, p. 46.

FARRERAS, C. "La transformación de la educación. Maestros. Catalunya prepara un MIR". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (15 diciembre 2016), núm. 48577, pp. 32-33.

FARRERAS, C. "Cuenta atrás para la innovación escolar. La transformación llegará a todos los centros públicos de Barcelona en el 2019". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (20 enero 2017), núm. 48618, p. 27.

FARRERAS, C. "Sindicatos y Fapac se unen a la queja contra las pruebas de 3º y 6º". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (28 febrero 2017), núm. 48287, p. 28.

FARRERAS, C. y LÓPEZ, C. "Profesores que van a por nota. ¿Mejorará la educación si se retribuye a los docentes con incentivos?". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona/Madrid] (5 noviembre 2015), núm. 48174, pp. 30-31.

FRÍAS DEL VAL, A-S. "La autonomía en los centros docentes: un equilibrio necesario". *CEE Participación Educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 42-61.

GAIRÍN SALLÁN, J. *Autonomía, calidad y evaluación*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 81-130.

GENTO PALACIOS, S. "Autonomía del Centro educativo, impulsor de la Calidad Institucional". *Acción pedagógica. Dossier Calidad de la Educación*. Vol. 8 (1999), núm. 2, pp. 30-45.

GUTIÉRREZ, M. "Diálogos en el aula. Los alumnos necesitan que crean en ellos". *La Vanguardia. Tendencias*. [El Prat de Llobregat] (14 septiembre 2014), núm. 47760, p. 42.

GUTIÉRREZ, M. "Sí se puede; en educación también". *La Vanguardia. Tendencias*. [Hospitalet de Llobregat] (14 septiembre 2014), núm. 47760, p. 43.

GUTIÉRREZ, M. "Diálogos en el aula. La innovación se tolera, pero no se apoya". *La Vanguardia. Tendencias*. [Castellbisbal] (13 septiembre 2015), núm. 48121, p. 41.

GUTIÉRREZ, M. "Diálogos en el aula. Las escuelas han funcionado como fábricas". *La Vanguardia. Tendencias*. [Lleida] (13 septiembre 2015), núm. 48121, p. 40.

GUTIÉRREZ, M. "Las entidades de Fedaiia piden acabar con la desigualdad educativa". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (17 septiembre 2015), núm. 48125, p. 34.

GUTIÉRREZ, M. "Un 20% de los jóvenes españoles tiene problemas para entender lo que lee". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (29 octubre 2015), núm. 48167, p. 30.

GUTIÉRREZ, M. "Batalla ideológica en la escuela". *La Vanguardia. Política*. [Barcelona] (12 diciembre 2015), núm. 48211, p. 24.

IVÀLUA y FUNDACIÓ JAUME BOFILL. *Ivàlua y la Fundació Jaume Bofill apuestan por el análisis de lo que funciona en educación para mejorar el aprendizaje de los alumnos* [en línea]. Barcelona: Ivàlua, Fundació Jaume Bofill, 2015. <http://www.ivalua.cat/documents/1/27_11_2015_12_01_36_151127_NP_JORNADAIVALUAFJB_CAST.pdf> [consulta: 3 marzo 2016]

JIMÉNEZ, L. "El món sencer està en estat d'emergència educativa". *La Vanguardia. Monográfico especial*. (13 junio 2016), núm. 48392, pp. 24-25.

La autonomía de los centros docentes. Documento para el debate. Castilla-La Mancha: Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de Castilla-La Mancha, 2011.

"La educación debe ser un ámbito de consenso social y político y no de enfrentamientos ideológicos". *La Vanguardia. Monográfico especial*. (25 enero 2017), núm. 48616, p. 2.

Las auditorías pedagógicas mejoran los resultados de 100 centros de alta complejidad [en línea]. Vida. *La Vanguardia*, 2014. <<http://www.lavanguardia.com/vida/20140613/54409923742/las-auditorias-pedagogicas-mejoran-resultados-de-100-centros-alta-complejidad.html>> [consulta: 12 abril 2017]

LONGO MARTÍNEZ, F. *Autonomía, gobierno y dirección en la gestión educativa*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 119-133.

LÓPEZ, C. "Las deficiencias del sistema educativo español". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (11 febrero 2016), núm. 48270, pp. 30-31.

LÓPEZ, C. "Los recortes en educación recaen en las familias, que gastan un 28% más". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (9 marzo 2016), núm. 48297, p. 31.

LÓPEZ, C. "El director de un colegio sin repetidores". *La Vanguardia. Quién*. [Madrid] (8 octubre 2016), núm. 48509, p. 3.

LÓPEZ, C. "Méndez de Vigo lleva el debate de los deberes al pacto educativo". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (5 noviembre 2016), núm. 48537, p. 27.

LÓPEZ, C. "Una España escolar a dos velocidades". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (7 diciembre 2016), núm. 48569, p. 23.

LÓPEZ, C. "Un mal profesor influye un 6% en el rendimiento de un estudiante. La calidad del docente afecta más a los alumnos de entornos desfavorecidos". *La Vanguardia. Tendencias*. [Madrid] (23 febrero 2017), núm. 48645, p. 29.

LÓPEZ RUPÉREZ, F. "La autonomía escolar: Pieza clave, en un contexto de complejidad". *Cuadernos de Pedagogía*. (noviembre 2006), núm. 362, pp. 98-103.

MARINA, J. A. *Despertad al Diplodocus*. 1a ed. Barcelona: Editorial Planeta, S. A., 2015. ISBN 978-84-344-2277-3

MARINA, J. A. *El pacto por la educación en Cataluña (2006)* [en línea]. El pacto educativo. José Antonio Marina, 2017. <<http://www.joseantoniomarina.net/proyecto/pacto-educativo/el-pacto-por-la-educacion-en-cataluna-2006/>> [consulta: 3 abril 2017]

MARINA, J. A., PELLICER, C., MANSO, J. *Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar* [en línea]. Versión 1.3. Diciembre, 2015. <<http://www.mecd.gob.es/mecd/dms/mecd/destacados/libro-blanco/libro-blanco-profesion-docente.pdf>> [consulta: 9 noviembre 2016]

MARTÍN BRIS, M. *La autonomía y participación en los centros escolares*. En *La autonomía de los centros escolares*. Colección Conocimiento educativo. Serie Aula Permanente. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008, pp. 65-79.

MARTÍN ORTEGA, E. *Autonomía escolar y evaluación: dos pilares de la calidad de la enseñanza En La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 151-162.

MARTÍN RAMOS, A. I. y PERAZA SAN SEGUNDO, E. *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas* [en línea]. EURYDICE (2007). Unidad Española de Eurydice. Madrid: Ministerio de Educación, CEE Participación educativa, núm. 13, marzo 2007, pp.73-87. <<http://www.mec.es/cesces/revista/revista13.pdf>> [consulta: 26 enero 2016]

MARTÍNEZ, J. "Cambiar el mundo con la tecnología". *La Vanguardia. Páginas Especiales*. (24 marzo 2017), núm. 48674, pp. 22-23.

"Mejor evaluar escuelas que profesores, según Ensenyament". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (26 noviembre 2015), núm. 48195, p.36.

Miquel Martínez: «El Programa de mejora e innovación en la formación de maestros es un proyecto de país» [en línea]. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2014. <http://www.ub.edu/web/ub/es/menu_eines/noticies/2014/entrevistes/miquel_martinez.html> [consulta: 14 abril 2017]

NAVARRO PERALES, M. J. "Algunas cuestiones sobre autonomía organizativa y curricular de los centros escolares". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, pp. 131-142.

NÉMO, P. *La autonomía escolar: una respuesta a la crisis educativa europea*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 95-118.

OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>> [consulta: 8 marzo 2016]

OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe-espanol.pdf?documentId=0901e72b816996b6>> [consulta: 15 noviembre 2016]

OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>> [consulta: 7 marzo 2016]

OCDE. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016* [en línea]. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/panorama2016okkk.pdf?documentId=0901e72b82236f2b>> [consulta: 13 enero 2017]

OROZ TORRES, A. M. "La autonomía desde un centro público: problemática, posibilidades y límites". *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Vol. 5 (1994), Serie pedagógica, pp. 161-196.

PISA 2006. *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE: informe español*. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 2007.

PISA 2009. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2010. <www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/.../20101207-pisa2009-informe-espanol.pdf?> [consulta: 7 abril 2016]

PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. <http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/PISA-2012.html> [consulta: 8 junio 2016]

PISA 2012. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) PISA 2012 – RESULTADOS. ESPAÑA* [en línea]. Nota país. París: OCDE. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/nota-pais-esp-ocde-pisa-2012.pdf?documentId=0901e72b8178650d>> [consulta: 8 junio 2016]

PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2015 – Resultados clave* [en línea]. París: OCDE, 2016. <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>> [consulta: 12 enero 2017]

PISA 2015. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa-2015/pisa2015preliminarok.pdf?documentId=0901e72b8228b93c>> [consulta: 13 enero 2017]

PONS, P. "Concurso de talentos". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (24 marzo 2017), núm. 48674, p. 33.

PONT, B. *Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales*. En *La autonomía de los centros educativos*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2009, pp. 53-66.

Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el fomento del emprendimiento juvenil a través de la educación y la formación (2015/2006 [INI]).

RODRÍGUEZ, P. *La Generalitat aprueba el decreto que da más poder a los directores en la contratación de docentes* [en línea]. Catalunyaplural.cat. Barcelona: Eldiario.es, 2014. <http://www.eldiario.es/catalunyaplural/Generalitat-decreto-directores-contractacion-docentes_0_242526299.html> [consulta: 12 abril 2017]

RUL GARGALLO, J. *¿Por qué es necesaria la autonomía del centro educativo?* [en línea]. Revista Aula de Innovación Educativa, núm. 14. Barcelona: Aula de Innovación Educativa, mayo 1993. <<http://www.grao.com/revistas/aula/014-la-innovacion-en-la-ensenanza-de-la-lengua--elaboracion->

[de-proyectos-para-escuelas-rurales/por-que-es-necesaria-la-autonomia-del-centro-educativo>](#)

[consulta: 2 marzo 2016]

SEN, C. "El Síndic alerta de la alta segregación de extranjeros en la escuela catalana". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (16 julio 2016), núm. 48425, p. 34.

"Sólo 1.330 profesores se ofrecen a ser evaluados para ganar más dinero". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (1 abril 2016), núm. 48319, p. 33.

TALIS. *Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados* [en línea]. OCDE. Madrid: OCDE 2009 y Santillana Educación, S.L., 2009. <<https://www.oecd.org/edu/school/43057468.pdf>> [consulta: 26 enero 2016]

TALIS 2009. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. Madrid: Ministerio de Educación, 2009. <www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee04talis2009.pdf> [consulta: 7 abril 2016] ISBN: 978-84-369-4834-9

TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe español. *Educaínee* (boletín de educación), núm. 33. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

TALIS 2013. *Estudio Internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* [en línea]. OCDE. Informe internacional. *Educaínee* (boletín de educación), núm. 34. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014. <www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html> [consulta: 9 noviembre 2016]

"Tecnológicamente preparados". *La Vanguardia. Páginas Especiales*. (14 marzo 2017), núm. 48664, p. 25.

TINTORÉ, E. "Nuevos retos de futuro en la pedagogía. La tecnología digital abre la era de un nuevo modelo educativo". *La Vanguardia. Dinero*. [Barcelona] (22 mayo 2016), núm. 48370, pp. 13-15.

TORRES RUBIO, F. "Autonomía de los centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?". *La autonomía de los centros educativos. Tribuna Abierta. CEE Participación educativa*. (marzo 2010), núm. 13, pp. 104-115.

"Una escuela para todos. El Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya facilita a los centros educativos materiales para fomentar la escuela inclusiva". *La Vanguardia. Monográfico especial*. (22 enero 2016), núm. 48250, p. 22.

VALDÉS, J. "Catalunya pagará más a los docentes que se dejen evaluar. El profesor de la pública deberá demostrar que es innovador". *La Vanguardia. Tendencias*. [Barcelona] (16 febrero 2016), núm. 48275, p. 31.

VERGER, A. *Ley Wert. Finlandia, el Ministro y la crisis educativa* [en línea]. 2012. <https://www.vientosur.info/IMG/pdf/Finlandia_el_ministro_y_la_crisis_educativa.pdf> [consulta: 2 marzo 2016]

XX ENCUENTRO DE CONSEJOS ESCOLARES AUTONÓMICOS Y DEL ESTADO. *La autonomía de los centros educativos como factor de calidad* [en línea]. Toledo, mayo 2010. <http://ceib.caib.es/documentacio/encontres/toledo/DOCUMENTO_1_XX%20ENCUENTRO.pdf> [consulta: 18 febrero 2016]

B) Normativas

Acuerdo GOV/29/2012, de 27 de marzo, de aplicación de medidas excepcionales en materia de personal docente no universitario dependiente de la Generalitat de Catalunya durante el periodo 2012-2015. (DOGC, núm. 6099, 30-3-2012, pp. 16569-16576).

Constitución Española. (BOE, núm. 311, 29-12-1978, pp. 29313-29424).

Decreto 132/2001, de 29 de mayo, por el que se regulan los planes estratégicos de los centros docentes sostenidos con fondos públicos. (DOGC, núm. 3401, 01-6-2001, pp. 8140-8141).

Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos. (DOGC, núm. 5686, 05-8-2010, pp. 61485-61519).

Decreto 39/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los procedimientos para definir el perfil y la provisión de los puestos de trabajo docentes. (DOGC, núm. 6591, 27-3-2014).

Decreto 29/2015, de 3 de marzo, de modificación del Decreto 155/2010, de 2 de noviembre, de la dirección de los centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente. (DOGC, núm. 6824, 5-3-2015).

ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. (BOE, núm. 25, 29-1-2015, pp. 6986-7003).

Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. (BOE, núm. 187, 6-8-1970, pp. 12525-12546).

Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. (BOE, núm. 20, 23-01-2008, pp. 4467-4501).

Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria. (BOE, núm. 21, 24-1-2009, pp. 8214-8274).

Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación. (BOE, núm. 189, 6-8-2009, pp. 67041-67134).

Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. (BOE, núm. 233, 28-9-2013, pp. 78787-78882).

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. (BOE, núm. 154, 27-6-1980, pp. 14633-14636).

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. (BOE, núm. 159, 4-7-1985, pp. 21015-21022).

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. (BOE, núm. 238, 4-10-1990, pp. 28927-28942).

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. (BOE, núm. 278, 21-11-1995, pp. 33651-33665).

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. (BOE, núm. 307, 24-12-2002, pp. 45188-45220).

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. (BOE, núm. 106, 4-5-2006, pp. 17158-17207).

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. (BOE, núm. 295, 10-12-2013, pp. 97858-97921).

Orden ENS/330/2014, de 6 de noviembre, del procedimiento de promoción docente por estadios. (DOGC, núm. 6749, 13-11-2014), modificada por la Orden ENS/211/2016, de 27 de julio. (DOGC, núm. 7176, 3-8-2016).

Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. (BOE, núm. 25, 29-01-2015, pp. 6986-7003).

C) Fuentes secundarias

AFONSO, A. J. "Las polémicas contemporáneas y la evaluación educativa en Portugal". *Revista de Educación*. (1999), núm. 319, pp. 135-153.

ÁLVAREZ, M. *Evaluación europea de la educación: diversidad y confluencia*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999.

ANGHEL, B. y CABRALES, A. *The Determinants of Success in Primary Education in Spain*. Documento de Trabajo 2010-20. Madrid: FEDEA, 2010.

ANGRIST, J. D. y LAVY, V. "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement". *The Quarterly Journal of Economics*. (1999), núm. 114, pp. 533-575.

ANTÚNEZ MARCOS, S. *Descentralización y autonomía de los centros (Sección I)*. Conferència Nacional d'Educació. Debate sobre el sistema educativo catalán. Conclusiones y propuestas. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2002.

BALL, S. "Education policy, power relations and teacher's work". *British Journal of Educational Studies*. Vol. 2 (1993), núm. 41, pp. 106-121.

BARLEVY, G. y NEAL, D. "Pay for percentile". *American Economic Review*. Vol. 102 (2012), núm. 5, pp. 1805-1831.

BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação, 1997.

BARROSO, J. "Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública". *Revista Colóquio/Educação e Sociedade*. (1998), núm. 4 (nova série), pp. 32-58.

BARROSO, J. "La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués". *Revista de Educación*. (2004), núm. 333, pp. 117-140. <<http://www.revistaeducacion.mec.es/re333.htm>>

BARROSO, J. *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

BARROSO, J. *Parecer Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME: "Regime Jurídico de Autonomia, administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário"*. Lisboa: CNE-Conselho Nacional de Educação, 2008.

BOLÍVAR BOTÍA, A. "Liderazgo para el aprendizaje". *Organización y Gestión Educativa*. (enero-febrero 2010), núm. 1, pp. 15-20.

BOLÍVAR BOTÍA, A. *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Archidona (Málaga): Edic. Aljibe, 2012.

BORBONÉS, C. "Sociedad y Educación". *Revista de Ciències de l'Educació: Universitat de Barcelona*. (1992), pp.169 -179.

BRANCH, G. F.; HANUSHEK, E. A. y RIVKIN, S. A. "Estimating the Effect of Leaders on Public Sector Productivity: The Case of School Principals". *NBER Working Paper*. (February 2012), núm. 17803. <<http://www.nber.org/papers/w17803>>

BRIGGS, K. L. y WOHLSTETTER, P. "Key elements of a successful schoolbased management strategy". *School Effectiveness and School Improvement*. Vol. 14 (2003), núm. 3, pp. 351-372.

BURBULES, N. C. y DENSMORE, K. "La persistencia del profesionalismo: Es duro abrirse camino". *Educación y Sociedad*. (1992), núm. 11, pp. 97-104.

BURRU, P.; BRIMLEY, V.; GARFIELD, R. *Financing education in a climate of change*. Boston: Simon and Schuster, 1996.

CALERO, J. y ESCARDÍBUL, J. O. *Recursos escolares y resultados de la educación* [en línea]. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación, 2014. <<http://issuu.com/efse/docs/re-calero-escardibul?e=3027563/9412255>>

CARBONELL, J. *La aventura de Innovar. El cambio en la escuela*. Madrid: Morata, 2001.

CODURAS MARTINEZ, A. et al. *Global Entrepreneurship Monitor Special Report: A Global Perspective on Entrepreneurship Education and Training*. [en línea]. 2008.

<http://www.babson.edu/Academics/centers/blankcenter/global-research/gem/Documents/gem-2010-special-report-education-training.pdf>>

COLLINS, K. *Show me the evidence - A quiet revolution - the activity and impact of the EEF*. Londres: Institute of Education, 2013.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Eficiencia y equidad en los sistemas educativos*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, SEC 1096, 2006.

CONFERENCIA. *Conferència Nacional d'Educació. Descentralització i autonomia de centres*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2002. <www.gencat.net/cne/p5.html>

CONSEJO ESCOLAR DE ANDALUCÍA. *Décimos Encuentros de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado*. Granada: Junta de Andalucía, 1999.

DARLING-HAMMOND, L. *The right to learn*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

DARLING-HAMMOND, L. *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel, 2001.

DAVIES, P. "What is evidence-based education?" *British Journal of Educational Studies*. Vol. 47 (1999), núm. 2, pp. 108-121. <http://www.jstor.org/stable/3122195?seq=1#page_scan_tab_contents>

DAY, C.; SAMMONS, P.; HOPKINS, D. et al. *Impact of School Leadership on Pupil Outcomes Final Report*. University of Nottingham y The National College for School Leadership, 2009. <<http://publications.dcsf.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-RR108.pdf>>

DEBAT. *Resum del debat del Pacte Nacional* [en línea]. 2005. <www10.gencat.net/e13_forum/resum.htm>

DUBET, F. y MARTUCELLI, D. *En la escuela: sociología de la experiencia escolar*. Madrid: Losada, 1998.

ESCUADERO, J. M. *Una estrategia de formación centrada en proyectos de cambio: Nuevos mensajes desde la diseminación y utilización del conocimiento pedagógico para la mejora de la práctica educativa*. En *Los desafíos de las reformas escolares. Cambio educativo y formación para el cambio*. Sevilla: Arquetipo, 1992b, pp. 137-177.

ESCUADERO, J. M. *Nos va a caer como una losa* [en línea]. Sociedad. La Reforma educativa. Opinión. Madrid: El País, 2013. <sociedad.elpais.com › Sociedad>

ESTRUCH TOBELLA, J. *Dirección profesional y calidad educativa*. Barcelona: Cisspraxis, 2002.

EUROPEAN COMMISSION, 2007. Commission staff working document *Towards more knowledge-based policy and practice in education and training*. SEC (2007), 1098.

EUROPEAN COMMISSION, 2011a. *Entrepreneurship Education: Enabling Teachers as a Critical Success Factor*. <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9272/attachments/1/translations/en/renditions/native>>

EUROPEAN COMMISSION, 2012b. *Assessment of Key Competences in initial education and training. Policy Guidance*. <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0371:FIN:EN:PDF>>

EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE (2013), *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf>

EUROPEAN COMMISSION, 2014a. *Expert Group on Indicators on Entrepreneurial Learning and Competence: Final Report*. <http://ec.europa.eu/education/library/reports/2014/entrepreneurial-expertreport_en.pdf>

EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE, 2015b. *The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies*. Eurydice Report. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

EURYDICE. *School autonomy in Europe: policies and measures*. Bruselas: Eurydice, Unidad Europea, 2007.

FEDEA. *Manifiesto para mejorar el rendimiento del sector educativo en España*. 2012. <http://www.fedea.net/educacion/manifiesto_educacion_2012_print_def.pdf>

FERNÁNDEZ ENGUIA, M. "La corporación contra la comunidad". *Revista digital. Participación Educativa*. (2006), núm. 3, pp. 18-22. <<http://www.mepsyd.es/cesces/revista/n3-fernandez-enguita.pdf>>

FINN, J. D. y ACHILLES, C. M. "Answers and Questions about Class Size: A Statewide Experiment". *American Educational Research Journal*. (1990), núm. 27, pp. 557-577.

FULLAN, M. *Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform*. Londres: The Falmer Press, 1993.

FULLAN, M. *The Meaning of Educational Change: A Quarter of a Century of Learning*. En *International Handbook of Educational Change*. Traducción de Santiago Arencibia (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria) y revisión técnica de Antonio Bolívar. Dordrecht: Kluwer, 1998, pp. 214-228.

FULLAN, M. *Los nuevos significados del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro, 2002.

GARCÍA GARRIDO, J. L. *Sistemas Educativos de Hoy*. 4a ed. Madrid: Ediciones Académicas, 2005.

GENTO PALACIOS, S. *Implantación de la calidad total en instituciones educativas*. Madrid: Uned, 1998.

GENTO PALACIOS, S. *Componentes de calidad de una institución educativa. Identificadores de calidad*. Buenos Aires: Docencia, 1999.

GÓMEZ LLORENTE, L. "El riesgo de la privatización encubierta". *Cuadernos de Pedagogía*. (Noviembre 2006), núm. 362, pp. 92-97.

GÓMEZ LLORENTE, L. y MAYORAL, V. *La escuela pública comunitaria*. Barcelona: Laia, 1981.

GRAUVE, A. DE. "Improving the Quality of Education through School-Based Management: Learning from International Experiences". *Review of Education*. (2005), pp. 269-287.

HANSON, M. *La descentralización educacional: Problemas y desafíos*. Santiago de Chile: PREAL, 1997. (núm. 9)

HANUSHEK, E. A. *The Evidence on Class Size*. En *Earning and Learning: How Schools Matter*. Washington, DC: Brookings Institution, 1999, pp. 131-168.

HANUSHEK, E. A. "The Failure of Input-based Schooling Policies". *Economic Journal*. (2003), núm. 113, pp. 64-98.

HANUSHECK, E. A. y WOESSMANN L. "The Economics of International Differences in Educational Achievement". *NBER Working Paper*. (2010), núm. 15949.

HANUSHEK, E. A.; SUSANNE L.; WOESSMANN, L. "Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA". *CESifo Working Paper*. (2011), núm. 3648, category 5: Economics of Education.

HARRIS, A., LEITHWOOD, K., DAY, C., SAMMONS, P. y HOPKINS, D. "Distributed Leadership and Organisational Change: Reviewing the Evidence". *Journal of Educational Change*. Vol. 8 (2007), núm. 4, pp. 337-347.

HOFFMANN et al. *Measuring Entrepreneurship Education*. In *European Commission. Entrepreneurship determinants: culture and capabilities*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012. <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5748437/KS-31-12-758-EN.PDF>>

HOXBY, C. M. "The effects of class size on student achievement: New evidence from population variation". *Quarterly Journal of Economics*. (2000), núm. 115, pp. 1239-1285.

INSTITUTO DE EVALUACIÓN (2010c). *Evaluación General de Diagnóstico 2009. Educación Primaria*. Informe de resultados. Madrid: Ministerio de Educación, 2010.

IZQUIERDO GÓMEZ, D. "¿Qué hacen los directores de centros escolares? Las prácticas de dirección en España a partir de los estudios internacionales PISA y TALIS." *Revista Complutense de Educación*. Vol. 27 (2016), núm. 3, pp. 1193-1209. <<https://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/47610>>

KRUEGER, A. B. "Experimental Estimates of Education Production Functions". *Quarterly Journal of Economics*. (1999), núm. 114, pp. 497-532.

LAVY, V. "Do Differences in Schools' Instruction Time Explain International Achievement Gaps? Evidence from Developed and Developing Countries". *NBER Working Paper*. (2010), núm. 16227.

LEITHWOOD, K. *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Santiago de Chile: Fundación Chile, 2009.

LEITHWOOD, K. y MENZIES, T. "Forms and effects of school-based management: A review". *Educational Policy*. Vol. 12 (1998), núm. 3, pp. 325-346.

LEITHWOOD, K.; DAY, C.; SAMMONS, O.; HARRIS, A. y HOPKINS, D. *Successful School Leadership: What It Is and How It Influences Pupil Learning*. London: DfES, Research Report 800, 2006. <<http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR800.pdf>>

LEUVEN, E.; OOSTERBEEK, H. y RØNNING, M. "Quasi-experimental Estimates of the Effect of Class Size on Achievement in Norway". *Scandinavian Journal of Economics*. (2008), núm.110, pp. 663-693.

LITTLE, J. W. y McLAUGHLIN, M. W. *Teachers' Work. Individuals, Colleagues, and Contexts*. Nueva York: Teachers College Press, 1993.

LÓPEZ RUPÉREZ, F. *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. Madrid: La Muralla, 2001.

LOUIS, K. S. y VAN VELZEN, B. "A look at Choice in the Netherlands". *Educational Leadership*. Vol. 4 (1991), núm. 48, pp. 66-72.

LOUIS, K., LEITHWOOD, K. et al. *Learning from Leadership: Investigating the Links to Improved Student Learning*. Nueva York: The Wallace Foundation; University of Minnesota and Ontario Institute for Studies in Education, 2010.

MAÑU, J. M. *Equipos directivos para centros educativos de calidad*. Madrid: Rialp, 1999.

MARCHESI, A. *La autonomía de los centros docentes. Riesgos, temores y posibilidades*. XVIII Semana Monográfica de Educación Santillana. Madrid: 17-21 noviembre 2003.

MARCHESI, A. y MARTÍNEZ ARIAS, R. *Escuelas de éxito en España. Sugerencias e interrogantes a partir del informe PISA 2003*. Madrid: Fundación Santillana, 2006.

MAROY, C. "La escuela y la igualdad". *Revista de la investigación europea*. (2005), núm. 46.

MARSH, C. y otros. *Reconceptualizing school-based curriculum development*. Lewes: The Falmer Press, 1990.

MASON, M. "Is Thorough Implementation of Policy Change in Education Actually Possible? What Complexity Theory Tells Us About Initiating And Sustaining Change". *European Journal of Education*. Vol. 51 (2006), núm. 4.

MEURET, D. "La autonomía de los centros escolares y su regulación". *Revista de Educación*. (2004), núm. 333.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Objetivos de la Educación para la década 2010-2020. Plan de Acción 2010-2011* [en línea]. Madrid: Consejo de Ministros, 2010. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/plan-de-accion-2010-2011vdefinitivafinal.pdf?documentId=0901e72b801b3cad>>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (MEC). *Centros educativos y calidad de enseñanza. Propuesta de actuación*. Madrid: MEC, 1994.

MUNÍN, H. *La «autonomía» de la escuela: ¿libertad y equidad?. Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Buenos Aires: Aique Grupo ed., 1999.

MURPHY, J. *Restructuring Schools. Capturing and Assessing the Phenomena*. Nueva York: Teachers College Press, 1991.

MURPHY, J. *The privatization of schooling. Problems and possibilities*. Thousand Oaks, CA.: Corwin Press, 1996.

MURPHY, J. y BECK, L. G. *School-based management as school reform: Taking stock*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press, 1995.

NEAL, D. "The design of performance pay in education". *Handbook of the Economics of Education*. Vol. 4 (2011), Chapter 6.

NEAL, D. *The consequences of using one assessment system to pursue two objectives*. Department of Economics & The Committee on Education University of Chicago & NBER, 2013. <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXkZXJla25lYWxyZlXNIYXJjaHxneDplZGNmZWQ2NWVvOTc0NjI>>

NIEMI, H. "Equity and good learning outcomes. Reflections on factors influencing societal, cultural and individual levels – The Finnish perspective". *Zeitschrift für Pädagogik*. Vol. 53 (2007), núm. 1, pp. 92-107.

OCDE. *Escuelas y calidad de enseñanza. Informe internacional*. Barcelona/Madrid: Paidós/MEC, 1991.

OCDE. *Examens des politiques nationales d'éducation*. Pays Bas. París: OCDE, 1991.

OCDE "¿Los sueldos basados en el rendimiento mejoran la enseñanza?". *Boletín PISA in Focus*. (2012), núm. 16. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/evaluacion/pisa-infocus/pif16-esp.pdf?documentId=0901e72b813c2174>>

OCDE "¿Cuál es el impacto de la crisis económica en el gasto público en educación?". *Boletín Education Indicators in Focus*. (2013), núm. 18. <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicator-in-focus/edif-2013--n18-esp.pdf?documentId=0901e72b819cf31d>>

OECD. *Schooling for tomorrow. What schools for the future?*. París: OECD, 2001.

OECD. *School Leadership in Spain. OECD Country Background Report*. París: OECD, 2007.

- OECD. *PISA 2009 Results*. Paris: OECD, 2010.
- OECD. *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD, 2016.
- PACTE. *Pacte Nacional per a l'Educació* [en línea]. 2005. <www.gencat.net/educacio>
- PIERRE, J. & PETERS, B. G. *Governing Complex Societies: trajectories and scenarios*. London/New York: Palgrave MacMillan, 2005.
- PONT, B.; NUSCHE, D. y HOPKINS, D. *Mejorar el liderazgo escolar*. Casos prácticos sobre el liderazgo del sistema. OCDE, 2008. Vol. 2. <<http://www.oecd.org/edu/schoolleadership>>
- PONT, B.; NUSCHE, D. y MOORMAN, H. *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*. Paris: OCDE, 2008. <<http://www.oecd.org/edu/schoolleadership>>
- PONT, B.; NUSCHE, D. y MOORMAN, H. *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica*. París: OCDE, 2009.
- POPKEWITZ, TH. S. *La formación del profesorado. Tradición. Teoría y práctica*. Universitat de València. Educació. Estudis, 1990.
- PORTELA, A. *Gobierno, autonomía y participación en los centros escolares*. En *Organización y gestión de centros escolares: Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearson Educación, 2003, pp.75-89.
- PRATS, J. *Propostes de millora de l'educació pública secundària*. Barcelona: Pla Estratègic Metropolità, 2004.
- PUELLES BENÍTEZ, M. y otros. *Descentralización de la educación en el estado autonómico*. En *Informe España 2002: Una interpretación de la realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, 2002, pp.143-241.
- PUELLES BENITEZ, M. *La descentralización de la Educación en España: presente, pasado y futuro*. Informe Educativo 2004. Análisis y situación de las Comunidades Autónomas. Madrid: Santillana Educación S.L., 2004, pp. 7-32.
- RAVELA, P. *Para Comprender las Evaluaciones Educativas*. Santiago de Chile: PREAL, CINDE, 2006.
- REISS, F. *Quelle direction pour l'école du XXIe siècle? Rapport à M. le Premier ministre*. Paris: Assemblée nationale, 2010.
- RESOLUCIÓ. *Convocatòria pública per a l'autorització de plans estratègics per a la promoció de l'autonomia dels centres docents públics per al període 2005-2009*. DOGC, 25.07.2005.
- ROBINSON, K. *Creative Schools: The Grassroots Revolution That's Transforming Education*. Penguin Books Usa, 2016. ISBN 978-0143108061
- ROBINSON, V.; HOHEPA, M. y LLOYD, C. *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why: Best evidence synthesis iteration (BES)*. New Zealand: Minis, 2009.

- SAHLBERG, P. "Subiendo el listón: ¿Cómo responde Finlandia al doble reto de la Educación Secundaria? Profesorado". *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Vol. 10 (2006), núm. 1. <<http://www.ugr.es/~recfpro/rev101ART4.pdf>>
- SÁNCHEZ DE HORCAJO, JJ. *La gestión participativa en la enseñanza*. Madrid: Narcea, 1979, pp. 37-51.
- SCHLEICHER, A. "Entrevista a Andreas Schleicher". *Avances en Supervisión Educativa*. (2007), núm. 5.
- SCHLEICHER, A. *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*. OECD Publishing, 2012.
- SKILBECK, M. *The school and curriculum decisions*. En *Understanding School Management*. Milton Keynes: Open University Press, 1987, pp. 179-194.
- SLAVIN, R. E. *Are Proven Educational Innovations Ready for Prime Time?* [en línea]. The Huffington Post, 2014. <<http://www.huffingtonpost.com/robert-e-slavin/are-proven-educational-in-b-6074382.html>>
- SMITH, M. S., O'DAY, J. y FUHRMAN, S. H. "State Policy and Systemic School Reform". *Educational Technology*. (noviembre 1992), pp. 31-36.
- SOCIEDAD Y EDUCACIÓN y FUNDACIÓN BOTÍN. *El prestigio de la profesión docente en España. Percepción y Realidad*. Informe. Fundación Europea Sociedad y Educación y Fundación Botín, 2013.
- SORGMAN, M. y PARKISON, K. "The Future is Now: Preparing K-12 Teachers and Students for an Entrepreneurial Society". *Journal of Entrepreneurship Education*. (2008).
- STOBART, G. *Tiempos de pruebas: Los usos y abusos de la evaluación*. Madrid: Morata, 2010.
- STOLL, L. y LOUIS, K. S. *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*. Maidenhead, Open University Press, 2007.
- STOLL, L. y TEMPERLEY, J. *Mejorar el liderazgo escolar: Herramientas de trabajo*. Paris-México: OCDE, 2009. <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/9/43913363.pdf>>
- SUBIRATS, J. *Gobierno local y educación*. Barcelona: Ariel, 2002, pp. 185-196.
- TEDESCO, J. C. *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya/Alauda, 1995.
- UNESCO. *Educación para todos*. París: Ediciones UNESCO, 2004.
- UNITÉ DANOISE ET PORTUGAISE DU RESEAU EURYDICE. *Les structures de l'administration et de l'évaluation des écoles primaires et secondaires dans les 12 États membres de la CE*. Bruxelles: Commission des Communautés Européenes, 1990.

VIÑAO FRAGO, A. "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España". *Revista Iberoamericana de Educación*. (1994), núm. 4, pp. 29-64.

WEILER, H. N. "Why reforms fail: the politics of education in France and the Federal Republic of Germany". *Journal of Curriculum Studies*. Vol. 4 (1989), núm. 21, pp. 291-305.

WEILER, H. N. *Decentralisation in educational governance: an exercise in contradiction?*. En *Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*. London: Jessica Kingsley, 1990, pp. 42-65.

WEILER, H. N. "¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?". *Revista de educación*. (septiembre-diciembre 1992), núm. 299, pp. 57-80.

WHITTY, G., POWER, S. y HALPIN, D. *La escuela, el Estado y el mercado: delegación de poderes y elección en educación*. Madrid-Coruña: Morata/Paideia, 1999.

WÖSSMANN, L. "Accountability through External Exams and the Management of Educational Institutions". *International Journal for Education Law and Policy (Special Issue)*. (2005), pp. 57-76.

ZEICHNER, K. "Contradictions and tensions in the professionalization of teaching and the democratization of schools". *Teacher College Record*. Vol. 4 (1991), núm. 43, pp. 296-306.

