

Descentralización y autonomía en el sistema educativo en España. El caso de Catalunya

*Jordi Blanch*¹

Abstract: La organización del Estado español y del sistema educativo experimentó un cambio de proporciones históricas, hace 30 años como resultado del proceso democrático que se producía en toda España y de la descentralización que representaba la España de las Autonomías. Catalunya recuperaba el Parlamento y el gobierno de la Generalidad que ejerce competencias sobre el sistema educativo y la gestión de las escuelas. La organización de la educación en Catalunya viene determinada por la legislación común a todo el Estado español: La Constitución española (1978), la Ley orgánica de Educación (2006) y por la legislación propia de Catalunya: Ley del Estatuto de Catalunya (2006) y la Ley de Educación de Catalunya (2009). Más allá del proceso descentralizador de las administraciones, las instituciones escolares para desarrollarse plenamente han gozar de una amplia autonomía expresada, a partir del compromiso de toda la comunidad educativa, en el proyecto de centro, que debería complementarse con formas de liderazgo compartido en la gestión y sistemas de evaluación internos y externos, todo ello con el objetivo de la mejora de la calidad y de los resultados educativos.

Keywords: descentralización, sistema educativo, competencias educativas, autonomía escolar, evaluación

¹ Institut Obert de Catalunya y del Departamento de Educació de la Generalitat de Catalunya - Calle Sant Rafael numero 21-23, Sant Cugat del Valles, 08190, Spain. E-mail: jblanch1@xtec.cat

Descentralización educativa en España

El proceso de descentralización en materia de educación empezó en el Estado Español después de promulgada la Constitución de 1978. Las primeras transferencias educativas del Estado a las Comunidades Autónomas comienzan en 1981. Los Estatutos de autonomía de las regiones o comunidades autónomas, delimitan y precisan, junto con la Constitución, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Una de las primeras comunidades que obtuvo las competencias y las ha venido ejerciendo desde 1981 es Catalunya. El proceso de transferencias educativas a las comunidades se completó para el conjunto de todo el Estado el año 2000.

El Estado se reserva las normas básicas sobre la ordenación general del sistema educativo, la regulación de las condiciones para la obtención de los títulos académicos y la fijación de los aspectos básicos del currículo; en cambio, las comunidades autónomas tienen competencia plena sobre los centros docentes, profesores y alumnos; expiden los títulos académicos, supervisan o inspeccionan el sistema educativo y gozan de autonomía financiera. En lo que se refiere al currículum el Estado fija los aspectos básicos (enseñanzas mínimas), siendo competencia de las Comunidades Autónomas establecer el currículo completo, incorporando los aspectos básicos. Las enseñanzas mínimas representan el 55 por 100 del horario escolar en el caso de las comunidades autónomas que tienen lengua propia distinta del castellano (Baleares, Catalunya, Galicia, País Vasco y Valencia), y del 65 por 100 para aquellas que no la tengan.

Desde el punto de vista de la descentralización, se ha establecido un nuevo modelo: el Estado no tiene administración en las Comunidades Autónomas (solamente la oficina de la Alta inspección que no actúa directamente sobre el sistema educativo ni sobre los centros educativos), ha traspasado a las comunidades el profesorado y los centros docentes, la inspección técnica educativa, ha dado amplia intervención a las regiones en la concreción del currículum, ha traspasado la competencia relativa a la expedición de títulos académicos y ha otorgado autonomía financiera a las comunidades mediante los procedimientos previstos especialmente en la

Constitución. Las universidades también han sido transferidas aunque, en este caso, tienen un régimen de autonomía singular. Se trata de una importante descentralización administrativa y, en parte, descentralización política.

El modelo funciona, si bien con ciertas dificultades entre el gobierno central y los gobiernos de las Comunidades Autónomas, por la tensión que existe siempre entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras de un país, por cierta ambigüedad de las leyes descentralizadoras que ha motivado múltiples conflictos ante el Tribunal Constitucional y finalmente porque no todas las comunidades tienen la misma convicción y voluntad para el desarrollo de las competencias. El poder central tiende a dar una interpretación máxima de las leyes mostrando poca capacidad para legislar estrictamente en lo que es básico, mientras que algunas de las Comunidades Autónomas, como es el caso de Catalunya, manifiestan la voluntad de ejercer al máximo las competencias que les son propias reclamando del gobierno central un papel mucho más reducido. Los conflictos de competencias entre el Estado y la administración educativa de Catalunya han sido y siguen siendo frecuentes.

La tendencia generalizada de los gobiernos de las Comunidades Autónomas ha sido reproducir, en cierta manera, en su ámbito territorial los anteriores modelos centralizados de la Administración del Estado, dando escasa participación a las demás comunidades territoriales que forman parte de la región -provincia y municipio. De momento se han llevado a cabo muy pocos procesos de descentralización de las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas hacia los Municipios.

La coordinación y cooperación general entre administraciones educativas se realiza a partir de la Conferencia de Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas, presidida por el Ministro de Educación, y de las comisiones que desarrollan las directrices de esta Conferencia.

Las competencias que el poder central se ha reservado son importantes desde el punto de vista de las decisiones básicas que afectan al sistema educativo. El modelo está lejos de los Estados federales, donde el poder central apenas tiene competencias en educación. A pesar del significativo proceso de descentralización señalado, la OCDE (2007) presentaba el sistema de gobierno de la educación en España como “modelo centralizado con intervención significativa de otros niveles” en comparación con otros

sistemas, en esquemas comparativos sobre la tipología de modelos en los que se contemplaban las siguientes opciones de sistemas: autónomo, municipal, federal y centralizado.

La Constitución española reconoce la existencia de nacionalidades y regiones en España. Catalunya es una nación, con Parlamento, gobierno y administración, “La Generalitat”, que de acuerdo con la Constitución ha aprobado a través del Parlamento catalán y las Cortes de España así como votado en referéndum popular, la Ley del “Estatut de Catalunya” el año 1979 y un nuevo “Estatut”, respondiendo a nuevos anhelos y necesidades de la sociedad catalana, aprobado el año 2006 también de acuerdo con el sistema establecido en la Constitución. Cuatro años después de haberse votado en referéndum y aprobado en el Parlamento catalán y español el nuevo Estatuto, el Tribunal Constitucional ha dictado una sentencia, que ha provocado mucha polémica, anulando algunas de las disposiciones de la ley catalana y cuestionando severamente lo que planteaba la ley. Esta sentencia ha abierto una perspectiva muy compleja sobre la evolución futura de las relaciones entre Catalunya y España. Complejidad que no sólo se ciñe a los aspectos legales sino que también abarca y de una forma substancial los aspectos políticos y de encaje de la sociedad catalana en el modelo de estado.

En el proceso de desarrollo democrático y de nueva configuración territorial de la España de las Autonomías ha tenido una gran importancia la plena incorporación de España en Europa (1986). En este marco general son significativos los beneficios obtenidos a partir de la participación de España en los Fondos Sociales Europeos por lo que se refiere al proceso de reequilibrio territorial, mejora del capital humano y de la competitividad, inclusión social, igualdad de oportunidades, investigación e innovación y promoción de la educación y la formación permanente.

El sistema educativo en Catalunya: Historia y contexto

La escuela en Catalunya y el sistema educativo en general experimentaron un gran cambio de proporciones históricas, hace 30 años como resultado del proceso democrático que se producía en toda España y en particular como resultado de la descentralización que representaba la

España de las Autonomías. Catalunya recuperaba el Parlamento y el gobierno de la Generalidad que, entre otras competencias, tenía las del sistema educativo y más concretamente la gestión de las escuelas.

El sistema educativo y las escuelas representaban un elemento de importancia capital en la consolidación de la estructura del país catalán. El valor de la educación y de la escuela era fundamental para asegurar el desarrollo del país en convivencia y cohesión social. Un elemento esencial en la identidad del país y de cohesión social debería ser la construcción de un sistema educativo y de las escuelas, pensado desde Catalunya y al servicio de la ciudadanía de Catalunya. Para ello cobraba una importancia capital el catalán como lengua en la escuela de uso normalizado y extendido a todos los ámbitos escolares y también como lengua de aprendizaje de todas las asignaturas, asegurando, de otra parte, el rico patrimonio del castellano. El objetivo era y sigue siendo que al acabar la educación obligatoria todos los alumnos dominen en buenas condiciones las dos lenguas: catalán y castellano.

El desarrollo de la autonomía de las escuelas durante estos años hay que entenderlo y analizarlo en este contexto general de recuperación democrática y de descentralización de España, pero también de construcción de una nueva administración educativa, la de Catalunya.

La administración educativa de Catalunya tuvo que adaptar el sistema educativo recibido de una época en que el Estado autoritario y la administración centralista de la Dictadura se habían despreocupado por la educación. Especialmente abandonada estaba la educación pública.

Podría parecer para un analista externo y poco conocedor de los contextos políticos y sociales en España que las escuelas de las épocas anteriores eran escuelas con mayor capacidad de autonomía porque tenían menos legislación y menos normativas. Esta sería una visión absolutamente equivocada, las escuelas públicas y el sistema educativo de las épocas de la Dictadura eran escuelas abandonadas con una falta total de perspectivas y ambiciones educativas.

Se produce, y en parte se mantiene aún una situación que podría parecer paradójica: la democratización y la descentralización se ha incorporado de la mano de nueva legislación y por tanto regulación. La transformación de un sistema educativo autoritario, centralizado y desinteresado respecto a los resultados educativos, en un sistema educativo participativo,

descentralizado, universal (extensión de la educación a toda la ciudadanía hasta los 16 años), así como la catalanización de la escuela han supuesto la creación de una nueva administración, la promulgación de leyes y decretos, el desarrollo de la formación del profesorado, el control y el estímulo de las escuelas y de los procesos de innovación, la participación de los agentes sociales, instituciones y sindicatos, la experimentación de nuevos currículums y nuevas formas de gestión. Todo ello ha representado la creación de un auténtico sistema educativo y el desarrollo de una amplísima red de centros educativos.

El curso 2008-09 la red educativa estaba formada por 4.610 centros (3.169 de titularidad pública y 1.441 de titularidad privada) en los que trabajaban 106.106 profesores que escolarizaban un total de 1.186.163 alumnos. La población total era de 7.364.068 habitantes repartidos entre 946 municipios.

Evolución de la sociedad catalana

Las aspiraciones educativas de la sociedad catalana han ido evolucionando en el transcurso del tiempo. Las expectativas para el futuro inmediato no son las mismas que las planteadas cuando se reinició la andadura de la democracia y del autogobierno (1978-1979). Si treinta años atrás era necesario superar grandes déficits y debía construirse y renovarse una oferta educativa normalizada, hoy, logrado aquel objetivo, se presentan hitos nuevos y exigentes, centrados en la calidad educativa y en la superación de las desigualdades sociales aún vigentes en el sistema educativo.

La sociedad reclama hacer posibles a un tiempo los objetivos de equidad y de excelencia de la educación, que son garantía de progreso personal. Las razones de esta renovada exigencia deben buscarse en los ámbitos educativo, social, económico y cultural.

Las razones educativas se fundamentan en la necesidad de mejorar el rendimiento escolar en la educación básica y obligatoria, estimular la continuidad de los estudiantes en la etapa de educación postobligatoria y adecuarse a los requerimientos de la sociedad del conocimiento.

Las razones sociales se basan en la obligación de compensar las posibles desigualdades de origen social en el interior del sistema educativo y abordar con garantías de éxito la integración escolar de todos los alumnos.

Las razones económicas están motivadas por el requerimiento de una cualificación educativa y profesional más elevada de la ciudadanía para poder mejorar la competitividad de la economía catalana y posibilitar el cambio del modelo económico de Catalunya en un entorno global.

Las razones culturales y cívicas están impulsadas por la voluntad de configurar una ciudadanía catalana identificada con una cultura común, en la cual la lengua catalana resulte un factor básico de integración social.

Debates sociales y políticos en torno de la educación

Gran parte de estas razones están en el origen de los debates educativos que se han desarrollado en los últimos tiempos en Catalunya en los que han participado las instituciones educativas, las fuerzas sociales, políticas y sindicales: la “Conferencia Nacional de la Educación”, del año 2002, y el “Pacto Nacional por la educación”, firmado en el año 2006. Este Pacto nacional por la educación recibió el apoyo de una amplia representación de la comunidad educativa del país y puso de relieve que en Catalunya muchos y distintos movimientos y grupos sociales han hecho de la educación uno de sus principales centros de atención, con numerosas experiencias escolares y educativas nacidas al amparo de dicho interés.

La escuela ha sido vista como una oportunidad para ofrecer a las nuevas generaciones de ciudadanos unos niveles más elevados de cultura y de bienestar individual y colectivo. Asimismo, cuando Catalunya ha dispuesto de instituciones propias de gobierno, la educación ha experimentado avances muy notables, fruto de la confluencia de las políticas educativas de los gobiernos democráticos y del impulso y el compromiso de la sociedad con la educación.

En estos procesos de debate social y político se analizaron múltiples aspectos relacionados con la educación percibiéndose una complejidad creciente en la enseñanza y el aprendizaje y en los aspectos relacionados con la gestión de las escuelas. Las mutuas relaciones entre las escuelas y los institutos y los entornos culturales, sociales, laborales y económicos se ven inmersas en un proceso de cambios significativos que influyen en los

objetivos educativos y en las formas de gestión. Lo mismo debe decirse de las relaciones entre las escuelas y las familias en su necesaria y fundamental colaboración en la corresponsabilidad en la educación.

Así pues en este panorama de cambios importantes y complejo, y a la vez estimulante la autonomía escolar se percibe como una necesidad cargada de posibilidades pero a la vez como un cierto temor por las nuevas responsabilidades que puede representar y las limitaciones que los comportamientos y las inercias de las administraciones y los sectores corporativos, también en algunos casos sindicales, pueden presentar con unos efectos contrarios al desarrollo de la autonomía escolar.

Ley de Educación de Catalunya (2009)

El Estatuto de autonomía de Catalunya de 2006, que sustituye el de 1979, amplía las competencias de la Generalidad en materia educativa y determina que “todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad. La Generalidad debe establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos”.

Posteriormente a la aprobación del nuevo Estatuto se llevaron a cabo los debates parlamentarios para la elaboración de una ley de educación. Los debates parlamentarios recogían buena parte del pensamiento de la sociedad catalana expresado en los debates sociales anteriormente citados. Finalmente el 10 de julio de 2009 se aprobaba la Ley de educación. Se trata de la primera ley de educación en la historia de Catalunya aprobada por el Parlamento catalán por una amplia mayoría parlamentaria y sin embargo con una significativa oposición por parte de los sindicatos.

La “Ley de educación de Catalunya” (2009) desarrolla los apartados del Estatuto sobre los derechos, deberes, libertades y competencias en el ámbito de la educación y concreta la regulación y la oferta del Servicio de Educación de Catalunya. Este servicio está constituido por una red plural de centros educativos de titularidad pública y de titularidad privada concertados con la administración educativa y es el resultado de la tradición educativa y social del país.

Se trata de una regulación propia y singular, realizada de acuerdo con las competencias del autogobierno de Catalunya, con voluntad de tener un sistema educativo que pueda dar respuesta adecuada a las necesidades de la sociedad catalana, incorporando la larga tradición educativa de esta sociedad. Se presenta como una regulación realizada con voluntad de duración y, por lo tanto, flexible y permeable a los cambios. En este sentido, el futuro de la Ley de educación requiere la implicación de la comunidad educativa y de la sociedad catalana en el cumplimiento de sus finalidades.

La Ley de educación pretende que la práctica educativa responda mejor a la diversidad de los alumnos catalanes, de forma que la institución escolar pueda adoptar en todo momento medidas concretas para satisfacer las situaciones que presenta una sociedad compleja y cambiante como la del siglo XXI. Para ello, la Ley desarrolla las competencias exclusivas de Catalunya y competencias compartidas con el Estado español que en materia educativa confiere el Estatuto a la Generalidad de Catalunya para singularizar el sistema educativo catalán, mejorar su calidad y dotarlo de la estabilidad necesaria para alcanzar sus objetivos.

Con este fin, la Ley, de acuerdo con las competencias compartidas vinculadas a la regulación y las garantías del ejercicio del derecho a la educación, asume y desarrolla los preceptos del Estatuto, convirtiéndose en la norma básica de los posteriores desarrollos reglamentarios.

Se presentan, a continuación, algunos aspectos relevantes de la Ley en referencia en primer lugar a aspectos generales del sistema educativo en Catalunya y posteriormente a la autonomía de los centros y la evaluación del sistema educativo.

Un modelo propio de educación con un régimen lingüístico singular

La Ley refleja la opción por un modelo propio de la educación en ejercicio de las competencias que el Estatuto atribuye a la Generalidad, en el contexto del modelo constitucional, con la voluntad de dar el alcance más amplio posible a estas competencias, teniendo en cuenta la ordenación de las competencias en materia de educación establecidas por la Constitución española.

Así, la Ley de educación desarrolla el régimen lingüístico derivado del Estatuto, que establece que corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de lengua propia; por consiguiente, puede determinar el régimen lingüístico del sistema educativo con el fin de asegurar la normalización lingüística del catalán y, a su vez, garantizar a toda la población escolar, sea cual sea su lengua habitual al iniciar la enseñanza, el cumplimiento del deber y el ejercicio del derecho de conocer con suficiencia oral y escrita el catalán y el castellano. La ley refuerza la importancia del catalán y su aprendizaje en cuanto lengua propia de Catalunya y factor de inclusión social, y hace una apuesta por la potenciación del plurilingüismo en las escuelas asegurando, como mínimo, un buen nivel de aprendizaje de una tercera lengua.

Catalunya es un país con una cultura y una lengua que configuran una identidad propia. El sistema educativo catalán debe permitir despertar y potenciar el arraigo en Catalunya, teniendo presente que sólo desde el conocimiento de lo propio es posible abrirse a las otras realidades y reconocer sus singularidades.

Desarrollo de las competencias educativas

La Ley de educación hace explícitos los derechos, libertades y obligaciones que corresponden a todos los miembros de la comunidad educativa: alumnos, padres y madres, profesores y demás profesionales educativos, la Administración educativa y la Administración local, así como los titulares de los centros privados. Concreta las libertades, los derechos y los deberes de las familias en el proceso educativo, con el reconocimiento del papel fundamental de las familias, potenciando la participación en la vida escolar, la formación y la vinculación de las familias con los centros a través de una “carta de compromiso educativo”. Establece las bases de la cooperación estable entre la Administración local y la Administración educativa, puesto que los municipios son las administraciones más próximas a los ciudadanos, ámbitos donde pueden concretarse los compromisos de la sociedad con la educación, en aplicación de los principios de proximidad y subsidiariedad.

La Ley también desarrolla la organización de la enseñanza y el curriculum en todas las etapas y modalidades educativas: la educación infantil, la educación primaria, la educación secundaria obligatoria, el

bachillerato, la formación profesional, las enseñanzas de idiomas, artísticas y deportivas y la educación de las personas adultas.

Por otra parte, se desarrollan las competencias exclusivas en materia de educación atribuidas a la Generalidad por el Estatuto: la regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza; el primer ciclo de la educación infantil; la creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos; la inspección, la evaluación interna del sistema educativo, la innovación, la investigación y la experimentación educativas y la garantía de la calidad del sistema educativo; el régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas con fondos propios; la formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de atención educativa y la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos; los servicios educativos y las actividades extraescolares complementarias en relación con los centros educativos públicos y los centros educativos privados sostenidos con fondos públicos, y los aspectos organizativos de las enseñanzas en régimen no presencial dirigidas a los alumnos de edad superior a la de escolarización obligatoria.

Asimismo, la Ley regula explícitamente las cuestiones relativas al derecho individual y de las familias a la educación, las obligaciones correlativas de los poderes públicos en materia de programación del sistema educativo, garantizando el derecho a la educación y la armonización del mismo con los derechos individuales de los alumnos, las familias o los tutores, el derecho a la creación y la dirección de centros, las previsiones de financiación del sistema y la ordenación de las etapas educativas.

Autonomía de los centros educativos

Entre los objetivos prioritarios de la Ley destaca el objetivo de que los centros que prestan el Servicio de Educación adecuen su acción educativa para atender la diversidad y las necesidades educativas específicas, promuevan la inclusión de los alumnos y se adapten mejor a su entorno socioeconómico.

Para alcanzar este objetivo, la Ley dota de autonomía a los centros educativos con 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 cambios acelerados de la sociedad actual, los contextos de mayor diversidad y complejidad, la necesidad de responder rápidamente a las nuevas demandas que se explicitan y los nuevos requerimientos sociales reclaman una escuela que dé respuestas singulares y flexibles, con unos profesionales que actúen autónomamente, en equipo, en el marco de una escuela plenamente arraigada en la comunidad. Todo este nuevo planteamiento requiere, la adecuación de la actividad educativa para atender la diversidad del alumnado y la consecución de una mayor igualdad de oportunidades.

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, se debe proporcionar un marco donde puedan aparecer soluciones diversas a los requerimientos plurales planteados por la demanda educativa.

La flexibilidad debe permitir recoger toda la tradición educativa de Catalunya y su riqueza pedagógica y de oferta educativa.

La Ley regula el sistema educativo con el propósito de estimular su creatividad y su libertad, regula el desarrollo del ejercicio democrático y responsable de la autonomía de los centros educativos públicos y el marco normativo que ampara dicho ejercicio participativo y responsable, así como los mecanismos de seguimiento de los procesos, de evaluación de los resultados y de información y transparencia, que los haga mejorar en excelencia e igualdad. La autonomía de los centros se orienta a asegurar la equidad y la excelencia de la actividad educativa.

Para que ello sea posible se deberán facilitar pautas y referentes para la organización de la acción educativa y los contenidos de las enseñanzas y asegurar que, en el marco de la autonomía de los centros, los proyectos educativos ordenen la gestión, la dirección, la organización pedagógica y los contenidos de las enseñanzas.

Proyecto educativo

El proyecto educativo es la máxima expresión de la autonomía de los centros educativos, recoge la identidad del centro, explicita sus objetivos y orienta y da sentido a su actividad con la finalidad de que los alumnos alcancen las competencias básicas y el máximo aprovechamiento educativo. El proyecto debe expresar el compromiso de toda la comunidad educativa para el cumplimiento de los objetivos educativos compartidos.

Los centros educativos disponen de autonomía en los ámbitos pedagógico, organizativo y de gestión de recursos humanos y materiales. En ejercicio de la autonomía de los centros, los equipos directivos pueden fijar objetivos adicionales y definir las estrategias para alcanzarlos, organizar el centro, determinar los recursos que necesita y definir los procedimientos para aplicar el proyecto educativo.

Los centros que prestan el Servicio de Educación pueden establecer acuerdos de corresponsabilidad con la Administración educativa con el objetivo de desarrollar la aplicación del proyecto educativo, deben rendir cuentas a la comunidad escolar y a la Administración de su gestión, de los resultados obtenidos y de la aplicación de los acuerdos de corresponsabilidad.

Los centros públicos se definen de acuerdo con los principios de calidad pedagógica, dirección responsable y profesionalidad docentes, evaluación y rendición de cuentas, implicación de las familias, preservación de la equidad y búsqueda de la excelencia y de respeto hacia las ideas y creencias de los alumnos y de sus madres, padres o tutores.

Evaluación

Un capítulo importante de la Ley de educación es el referido a la evaluación del sistema educativo, asegurando un sistema de evaluación interno y externo como garantía de ajuste del sistema a sus principios y finalidades, y como instrumento imprescindible para desarrollar la autonomía de los centros, implantando la cultura de la evaluación en el

conjunto del sistema educativo, lo cual debe permitir un mejor conocimiento del funcionamiento y de los resultados del sistema.

La evaluación del sistema educativo es el proceso que tiene por objeto describir, analizar, valorar e interpretar las políticas, instituciones y prácticas educativas con el objetivo de mantenerlas, desarrollarlas o modificarlas, se extiende a todos los ámbitos del sistema educativo y comprende todos los aspectos y manifestaciones del mismo. La actividad evaluadora se proyecta sobre los métodos de enseñanza, los procesos y estrategias de aprendizaje y los resultados obtenidos por los alumnos, el ejercicio de la función docente, la función directiva, el funcionamiento de los centros educativos, la implicación de las familias, la Inspección de Educación, los servicios educativos y la propia Administración educativa.

Las principales finalidades de la evaluación del sistema educativo son: analizar y aportar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos, contribuir a mejorar la calidad, eficiencia y equidad del sistema educativo, colaborando en la transparencia del sistema. La evaluación se realizará a partir de los principios de objetividad, relevancia, utilidad con participación de los sectores implicados y uso reservado de la información individualizada de los agentes y de los centros educativos, en cuanto a la evaluación general del sistema así como transparencia en la acción y la información pública de las actividades y de los resultados.

Entre otros elementos de evaluación, la ley propone un organismo específico, “La Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación”, que deberá actuar con autonomía respecto a la Administración educativa.

La Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación, una vez constituida y puesta en funcionamiento, presentará al Parlamento, con periodicidad anual, un informe sobre los resultados de las evaluaciones realizadas.

Tendencias que aparecen en los estudios internacionales

Quizás aún no nos encontramos en el momento de poder identificar de forma clara y rotunda que los resultados de los estudiantes mejoran en las escuelas que aplican más a fondo la autonomía escolar y en los sistemas educativos descentralizados. Incluso se pueden encontrar aportaciones que

indican que no hay teorías consistentes que expliquen de forma satisfactoria los efectos positivos de la descentralización y la autonomía escolar sobre la calidad educativa y los resultados. Al respecto, sin embargo, se conocen los estudios internacionales que sirven de orientación y que empiezan a aportar evidencias sobre la importancia, para la mejora general de la escuela y también para una mejora de los resultados escolares, de la descentralización y la autonomía de las escuelas (estudios PISA OCDE).

Sobre la base de los resultados de los distintos informes PISA algunos trabajos y publicaciones empiezan a señalar que los modelos de organización y administración educativa que consiguen mejores resultados académicos son, de forma significativa, los que facilitan un importante grado de autonomía a los centros educativos y los modelos municipalistas. Los modelos centralizados presentan resultados inferiores a la media de los países de la OCDE.

Las tendencias que señalan estos estudios comparados indican el valor significativo que puede aportar a la mejora de la calidad educativa, entendida como mejora de resultados pero a la vez mejora de la equidad, la combinación de la descentralización y la autonomía escolar con procesos y sistemas de evaluación (internos y externos) de las escuelas y el sistema educativo, junto al acompañamiento y la ayuda a las escuelas por parte de la administración.

Sin embargo estos mismos indicadores internacionales obligan a la prudencia en las interpretaciones, justamente por la variedad de contextos y de mutuas influencias que se entrecruzan en el sistema educativo y en la vida de las escuelas y que pueden afectar de una forma u otra en los resultados. Las evidencias que van apareciendo en los estudios son complejas y pueden incluso llegar a presentar contradicciones.

Los efectos de la descentralización y de la autonomía escolar no son inmediatos y deberían valorarse a medio plazo, tampoco son efectos lineales y no se identifican claramente causas y efectos. La complejidad y amplitud de los objetivos que se pretenden con la descentralización y el impulso de la autonomía suponen unos efectos diversificados y con influencias de distintas variables, pero en todo caso se percibe que en los procesos de descentralización y en centros en los que se establece una cultura de autonomía escolar y rendición de cuentas se va desarrollando más la responsabilidad de los equipos directivos y de los docentes así como

mayores compromisos y colaboración con las familias y el entorno de las escuelas, factores todos ellos que conducen a la mejora de resultados.

Algunos elementos de balance y conclusión

Descentralización

La descentralización de la administración educativa como se ha comentado al principio tiene hoy en día un cierto recorrido en España y en Catalunya asociado al desarrollo de una sociedad democrática y avanzada.

En general se puede decir que todos los procesos de descentralización han comportado un mayor grado de democracia y de participación, acercando la gestión a los ciudadanos ofreciendo mejores servicios en la atención a las personas.

En Catalunya la política de descentralización aún no ha llegado a su fase final puesto que nos encontramos en un momento de ensayo de nuevos procesos de descentralización. El traspaso de algunas responsabilidades y competencias a las autoridades locales, ayuntamientos, como por ejemplo las “escuelas infantiles” dentro de la educación infantil las actividades extra escolares, el transporte y los comedores escolares, la vigilancia y mantenimiento de las escuelas de primaria. Por otra parte también se han puesto en marcha algunos procesos de responsabilidad compartida entre la administración educativa y la local como por ejemplo la inscripción y matrícula de los alumnos a los centros educativos, el mantenimiento de los edificios escolares, los planes de formación de profesorado de una zona, los programas de relación con el medio ambiente o de educación para la salud, los centros de enseñanzas artísticas y los de formación de personas adultas.

Autonomía, la escuela como centro de decisión del sistema

En Catalunya se valora que una escuela con más autonomía se va convirtiendo en una escuela con más conocimiento de los propios recursos humanos, económicos y materiales de los que dispone y por tanto más responsable en el valor y uso de los mismos. También más capaz de identificar las insuficiencias y necesidades particulares que tiene y los nuevos recursos que le puedan hacer falta. Todo ello contribuye a que la escuela pueda ser más consciente de las capacidades de mejora que pueden estar en parte en sus propias manos si se empeña en un buen uso de los

recursos. El hecho de poder también identificar mejor las necesidades que deberían abordarse con más recursos puede dar más credibilidad a las demandas de la escuela a la administración presentando estrategias para el uso de los nuevos recursos.

En todo caso una escuela absolutamente controlada y sin posibilidades de ampliar su autonomía se puede comprobar, que va perdiendo dinamismo interno, no es capaz de asumir nuevos retos, el clima interno pierde progresivamente el estímulo de la innovación, va reduciendo sus contactos y colaboraciones con el exterior al mínimo y burocratizando sus relaciones internas. En definitiva la atención de los estudiantes va convirtiéndose en un mero trámite administrativo con un progresivo empobrecimiento de los recursos profesionales e imaginativos para la atención y la mejora de la diversidad del alumnado.

También, en el caso de la autonomía escolar, se puede hacer un balance positivo de los costes y beneficios obtenidos desde una visión que tenga una perspectiva amplia.

Las escuelas van adquiriendo mayor protagonismo y a la vez mayor responsabilidad. Se pueden acercar las respuestas allá donde se encuentran las demandas. Se democratiza el servicio público y se puede dar una atención más diversificada y adaptada a las necesidades educativas. Los equipos educativos de las escuelas deben formular propuestas más concretas referidas a sus propias necesidades.

La Ley de educación apuesta por el impulso de la autonomía y en los próximos años se deberá hacer un balance sobre los logros de la autonomía.

En un contexto de descentralización y de mejora de la eficacia no hay que olvidar que la escuela es el elemento fundamental de desarrollo de los procesos educativos y de la gestión del personal docente. Primar la escuela por encima de otras instancias parece que sería lo más acorde con los objetivos básicos de mejora.

Liderazgo

En el caso de Catalunya y debido, en parte, al modelo de dirección de las escuelas es necesario reforzar los equipos directivos y los directores y directoras de escuelas, de forma que puedan ejercer la responsabilidad de la dirección y de la coordinación y en definitiva una efectiva autonomía. Si el centro educativo ha de tener una organización autónoma, flexible y eficaz conviene que los equipos educativos estén bien cohesionados y los

directores puedan ejercer correctamente sus funciones, dentro del marco democrático y participativo que supone justamente la autonomía. El impulso decidido de estilos de liderazgo compartido es un elemento fundamental. Estos elementos también quedan claramente definidos en la Ley y deberían ser objeto de evaluación para detectar sus auténticas posibilidades y reducir con evidencias los aspectos críticos a los que se enfrentan.

La administración educativa

Para que se pueda avanzar con éxito en la autonomía escolar, la administración educativa debe llevar a cabo cambios en su propia estructura y en el propio concepto del servicio público. Este es un elemento que no siempre acaba de cumplirse puesto que son fuertes las inercias y las tendencias a ejercer únicamente como administración controladora y no tanto como servicio público para el desarrollo de la atención educativa a la ciudadanía y de soporte y ayuda a las escuelas. La administración educativa debe trabajar para impulsar la autonomía de las escuelas e institutos.

Las inercias o comodidades internas de las escuelas pueden llevar a pensar que en muchos aspectos es mejor que la administración decida y deje todo muy claro y preciso para así evitar problemas, discusiones y responsabilidades en la propia escuela.

Actualmente en Catalunya un aspecto que puede presentar limitaciones y dificultades en la autonomía interna de la escuela es el referido al personal, profesorado y personal administrativo. El régimen actual de la “función pública” que permite asegurar un nivel de calidad e igualdad en el conjunto del sistema educativo, sin embargo puede representar una dificultad para efectuar cambios o adaptaciones en las funciones y tareas del profesorado. El director de una escuela, por ejemplo, no puede contratar directamente profesorado, tampoco puede hacerlo el Consejo Escolar de la escuela. En el caso de un profesor que sea valorado negativamente por las familias y por el equipo directivo es difícil una actuación rápida y eficaz.

En algunos casos las posiciones de los agentes sociales, sindicatos, no suelen favorecer un aumento de la autonomía escolar en lo que se refiere al profesorado. En el caso de la escuela deberían darse mucha importancia al “Proyecto educativo de la escuela” prevaleciendo por encima de otros

elementos de un carácter más corporativo o particular, siempre por supuesto dentro del respeto a los derechos básicos de los profesionales.

Evaluación

La cultura evaluativa, elemento fundamental e imprescindible para la mejora, no se ha extendido de forma suficiente tanto dentro de la administración educativa como dentro de las escuelas. Siguen existiendo concepciones de la evaluación que la entienden simplemente como control y no tanto como instrumento que puede permitir y ayudar a la mejora de la escuela y de la educación de los estudiantes.

Los estudios internacionales PISA y la mejora en los resultados que obtienen las escuelas de Catalunya son un estímulo para avanzar más en el desarrollo de la descentralización, la autonomía escolar y la evaluación. Los procesos de descentralización y fomento de la autonomía de las escuelas para que tengan éxito deben comportar procesos de evaluación que promuevan la mejora de la calidad.

La necesaria participación y complicidades

Dos elementos capitales para una buena autonomía escolar y la mejora de los resultados educativos en Catalunya y en los cuales se está trabajando pero que aún necesitarían más esfuerzos son el impulso de un clima general de consenso sobre el valor y la importancia de la educación y la necesidad de los acuerdos y complicidades que han de comportar una mayor confianza mutua entre la administración educativa, las familias, las escuelas, los profesores y los agentes sociales. En el caso de la formación profesional es fundamental la colaboración con las empresas y el entorno empresarial.

Proceso de aprendizaje institucional

Con la Ley de educación se ha abierto un camino para avanzar en la mejora del sistema educativo en Catalunya. Las dificultades que se puedan presentar para potenciar la autonomía escolar no deberían suponer un freno puesto que el balance general que nos ofrecen las escuelas que están aplicando una mayor autonomía va indicando lo acertado de la opción por una escuela más abierta e integrada al entorno, más comprometida y

responsable con la comunidad educativa, las finalidades educativas y los resultados, más democrática y participativa.