

AUTONOMÍA ESCOLAR ¿PARA QUÉ?

Joan Estruch Tobella
Catedrático IES Balmes, Barcelona

La sopa de piedras

Existe bastante confusión acerca de la autonomía escolar. Quizás una narración tradicional pueda ayudar a aclararnos un poco. Cuentan que un día, un hambriento y astuto soldado llegó a casa de unos aldeanos, que rechazaron sus peticiones de comida. Entonces les dijo que solamente les pedía los ingredientes para preparar una sabrosa “sopa de piedras”, cuya fórmula secreta les explicaría. Los campesinos, desconfiados, accedieron al fin, y el soldado comenzó a cocinar la sopa en su presencia. Cuando el agua comenzó a hervir, echó a la olla, con mucho teatro, unas cuantas piedrecillas. Al cabo de un rato, probó la sopa y exclamó:

- Está buena, pero ¡qué lástima!
- ¿Lástima? ¿Por qué? – preguntaron los intrigados campesinos.
- Sólo le falta una pizca de sal.

Enseguida le trajeron sal, y él la echó a la sopa. La volvió a probar y dijo:

- Bien, muy bien, pero con unas cuantas verduritas quedaría aún mejor.

Tras echar las verduras que le dieron, de nuevo la probó:

- Buenísima, pero con unos trocitos de gallina sería digna de un príncipe.

Y así, los aldeanos fueron dando al soldado todos los ingredientes que pedía. Al acabar, antes de zamparse la sopa, se la dejó probar. Y todos, con gran sorpresa y admiración, pudieron comprobar que, en efecto, la sopa de piedras estaba muy sabrosa.

Moraleja: ¿No estaremos sobrevalorando la autonomía escolar, cuando, por sí sola, interviene poco en los resultados educativos? La calidad educativa depende de la interacción de muy diversos “ingredientes”, entre los cuales la autonomía no es el único, ni siquiera el principal. La alta calidad de un centro con alumnos de familias de buen nivel socio-cultural, con profesorado motivado, etc. apenas se podrá atribuir a su grado de autonomía. Y al revés: un centro con malos “ingredientes” no mejorará porque tenga más autonomía. Por tanto, si no está demostrado que “a más autonomía escolar más calidad educativa”, toda prudencia es poca a la hora de plantearse la cuestión de la autonomía de centros.

Expectativas exageradas

Sin embargo, la autonomía escolar está de moda. En debates, mesas redondas y revistas se la presenta como una necesidad, como una solución. También tiene sus detractores, que ven en ella una especie de virus troyano destinado a privatizar y destruir la escuela pública. Pero unos y otros caen en el mismo error: sobrevalorar sus supuestas virtudes o su hipotética peligrosidad.

Estas expectativas son una respuesta a la presión mediática y social provocada por la constatación de que nuestro sistema tiene bajos niveles educativos. Las innegables ventajas sociales de escolarizar a toda la población hasta los 16 años han quedado ensombrecidas por un clima de degradación general, que se focaliza en la ESO y en los centros públicos. Esta percepción directa de los que pisamos aulas se ve corroborada por las encuestas internacionales. Además de los conocidos datos de las pruebas PISA,

podemos mencionar otros menos divulgados pero más alarmantes. El año pasado la Unión Europea publicó los indicadores del ritmo que seguía cada país para alcanzar los objetivos educativos fijados para 2010 en la Conferencia de Lisboa 2000. Los resultados comunitarios son mediocres, pero España destaca porque no sólo no se acerca a la mayoría de los objetivos europeos, sino que cada vez se aleja más de ellos. Es decir, parece ser que nuestro sistema educativo no sólo no mejora, sino que tiende a empeorar. En esas condiciones, el *establishment* educativo se ve empujado a dar una respuesta. Pero, en vez de realizar un riguroso análisis de la situación, un libro blanco que estimule un amplio debate social, se busca una solución fácil, de efectos inmediatos. Y está claro que esa solución ya no puede proceder del agotado discurso pedagógico en el que se basó la Reforma-LOGSE. Ni tampoco se pueden invocar las potencialidades de la recién estrenada LOE, enésima ley educativa cuya principal virtud es que deja casi todo como estaba. Por lo menos, esa falta de ambición garantiza que no causará grandes estropicios y no dificultará demasiado las iniciativas surgidas de la base. En este contexto de desánimo e incertidumbre pueden prosperar propuestas ilusorias, no por su contenido, sino por estar mal planteadas. En nuestra opinión, eso es lo que ocurre con la autonomía escolar, a cuya mitificación contribuyen importantes factores sociológicos.

El principal es la inconsciente contaminación conceptual entre la autonomía escolar y la autonomía política. En el Estado español, la autonomía se asocia con la democracia, con la recuperación de las libertades nacionales de Cataluña, Euskadi, etc. Del mismo modo, la centralización tiene connotaciones franquistas. Conviene, pues, deslindar la autonomía escolar de la autonomía política y evitar simplificaciones ideológicas, ya que la autonomía política tampoco es ninguna panacea. Baste recordar que la destrucción de nuestras costas se está haciendo al amparo de la autonomía municipal. Igualmente, centralización no necesariamente está asociada con dictadura. Es emblemático el caso del Estado francés, donde la cultura republicana entiende la centralización como la garantía de la igualdad de los ciudadanos, que han de tener los mismos servicios y oportunidades en todo el territorio nacional.

Otro factor que favorece la divulgación de la autonomía escolar es su carácter novedoso. En nuestra tradición histórica, la autonomía escolar no ha existido en la escuela pública y, por tanto, ante una situación tan crítica como la que vivimos, resulta casi inevitable que idealicemos una propuesta nueva, aún no experimentada y en apariencia repleta de oportunidades.

Finalmente, también la magnifican su ambigüedad y su fácil divulgación. El discurso de la autonomía suele ser tan impreciso como atractivo. A todos nos suenan bien ideas como: “adaptar los centros a su entorno”, “tomar las propias decisiones”, “dar personalidad a cada centro”, “tratar diferente lo que es diferente”, “limitar la burocracia y el intervencionismo de la Administración”, etc. Este seductor discurso plantea la autonomía desde la perspectiva del centro, y así adquiere connotaciones de crítica antiburocrática, de reivindicación de base. A menudo, suele proceder de centros públicos que funcionan bien, por su propio esfuerzo y/o por contar con un contexto social favorable. Es lógico que se planteen la autonomía como una oportunidad para mejorar proyectos pedagógicos, planes de calidad, etc. que les permitan competir con la escuela concertada por el alumnado de las clases medias.

Pero esta perspectiva de centro, por legítima que sea, deja de lado lo más importante: aunque incida poco sobre los resultados de un centro concreto, la autonomía tiene importantes consecuencias de tipo social si se extiende al conjunto del sistema. El aire acondicionado puede ser bueno para una casa, pero fatal para

el ecosistema si se extiende por todo el planeta. La autonomía escolar es algo sumamente complejo y volátil, que puede producir efectos muy distintos según las condiciones en que se utilice. Por eso conviene precisar de qué hablamos cuando hablamos de autonomía escolar.

Autonomía neoliberal

La LOE es la primera ley que establece la autonomía para la escuela pública, pero no propone un modelo concreto, que deja en manos de las Comunidades Autónomas. De esta manera, a medio plazo podemos tener Autonomías que mantengan la actual situación de dependencia de los centros, y otras que impulsen la autonomía escolar, pero con modelos distintos y hasta contrapuestos. Para vislumbrar cuáles podrían ser esas diversas opciones, veamos algunos de los grandes modelos de autonomía escolar a nivel internacional.

El de orientación neoliberal está muy arraigado en los países anglosajones y se va extendiendo por Latinoamérica. Se apoya y es apoyado por la cultura del libre mercado, de la libre elección del consumidor, de la limitación del papel del Estado, etc. Sin embargo, la proclamada cesión de responsabilidades de la Administración a los centros es una cortina de humo que esconde la sustitución del control directo por otro a distancia, pero más eficaz y coercitivo. Los centros son evaluados con pruebas que comprueban si alcanzan los objetivos curriculares fijados por la Administración. No pueden, pues, decidir qué hacer, sino cómo hacerlo. Los resultados de cada centro se hacen públicos y sirven para orientar a los padres a la hora de matricular a sus hijos. Evidentemente, las buenas escuelas atraen más y mejores alumnos, y al revés.

La medición y publicación de los resultados de cada escuela se realiza con criterios de economía de mercado. Los recursos económicos del centro (empresa) dependen de la cantidad de alumnos (clientes) que sea capaz de atraer (marketing), en un marco de libre competencia. Con ello los centros exitosos obtienen más recursos que los centros ineficientes, que han de reformarse o cerrarse porque no son rentables. Gran Bretaña, donde se han aplicado estos principios de manera radical, es un buen ejemplo de cómo la competencia entre centros reproduce su especialización social y étnica. Los de entornos sociales de clase media o alta obtienen mejores resultados y eso les permite obtener cada vez más recursos y mejores alumnos. Por el contrario, los que están en desventaja social (inmigración, pobreza) difícilmente podrán escapar de la tenaza formada por alumnos difíciles y recursos escasos. Este sistema oculta que el principal factor del rendimiento educativo es el nivel social y cultural de las familias. De esta manera, en lugar de reducir las desigualdades sociales, las acentúa al amparo de un discurso que proclama la eficiencia, la libertad y la excelencia.

Autonomía corporativista

Otro modelo, mucho más cercano a nosotros, es el de la autonomía corporativista. Consiste en la apropiación de un servicio público por los profesionales que trabajan en él. Su control del poder interno les permite anteponer sus intereses de grupo a los de los usuarios y de la sociedad. El ejemplo más claro

es el de la universidad española. La Constitución consagró la autonomía universitaria como garantía democrática contra las injerencias políticas que había padecido durante el franquismo. Pero la realidad es que se ha hecho un mal uso de esa libertad. La provisión de plazas docentes, los planes de estudio, la investigación, etc. muchas veces no se deciden con criterios de eficiencia, objetividad e interés social. Sin mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, este tipo de autonomía fomenta la rutina y la ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

En contra de una opinión muy extendida, aunque la escuela pública no dispone de los amplios márgenes de autonomía de la universidad, goza de un importante grado de autonomía *de facto*. Según la OCDE, los centros públicos españoles tienen el mismo grado de autonomía pedagógica que los finlandeses. Deciden cuestiones como: agrupaciones de alumnos; criterios de evaluación, promoción y graduación; atención a la diversidad, métodos y materiales didácticos, parte de su oferta curricular, etc. Esa autonomía pedagógica es gestionada por los profesionales del centro, que a su vez disfrutan de una amplia autonomía profesional. La supervisión externa es muy suave: la normativa es poco operativa, la tutela de la inspección es burocrática, y las superficiales evaluaciones de centro no afectan a los profesionales que trabajan en él. La supervisión interna es también muy leve, ya que el director es elegido en la práctica por sus compañeros y se le considera sobre todo un representante del claustro frente a la Administración o los usuarios.

Esta permisividad de las Administraciones educativas coexiste con su obsesión por el control centralizado de los recursos (dinero, plantillas). Esta actitud esquizoide obedece a que las Administraciones educativas actúan con criterios de rentabilidad política inmediata, acaparando lo que les da poder, imagen y rentabilidad electoral, pero no se plantean una estrategia educativa a largo plazo, menos partidista y menos políticamente rentable.

Años después de las transferencias a las Comunidades Autónomas, seguimos teniendo una perversa combinación de lo peor del modelo centralista francés y de lo peor del modelo autonómico anglosajón. El resultado es un híbrido incoherente. La autonomía pedagógica de los centros no se corresponde con la autonomía de gestión de los recursos y del profesorado, que son decididos con criterios centralizados e iguales para todos los centros. Tampoco hay mecanismos eficaces de control o de rendición de cuentas. En esas condiciones, cabe preguntarse hasta qué punto la autonomía pedagógica de los centros está efectivamente al servicio de los intereses de los usuarios y de la sociedad. Es la pregunta que lanzó desde estas páginas el valiente artículo de Mariano Fernández Enguita: “¿Es pública la escuela pública? (1)

La tercera vía: autonomía integradora

A menudo, el debate sobre la autonomía escolar se polariza, por razones dialécticas, en los dos modelos que acabamos de describir. A los partidarios del modelo neoliberal les interesa tener enfrente la caricatura de una escuela pública dominada por la burocracia, la rutina y los privilegios funcionariales. Y los encubiertos partidarios de la autonomía corporativista se refugian detrás de la progresista bandera de la defensa de la escuela pública frente a los intentos de privatización, de aplicación de las leyes del mercado a la educación, etc. La verdad es que, si estas fueran las únicas opciones, resultaría muy difícil escoger.

Pero unos y otros silencian la existencia de un tercer modelo de autonomía escolar: el que funciona en los países escandinavos y en Holanda, y que rompe la confrontación anterior. A los neoliberales les desmonta la teoría de que la autonomía conlleva la competencia entre centros. Y a los corporativistas les anula su argumento de que el profesorado funcionario es consustancial con la escuela pública y con la libertad de cátedra.

La autonomía integradora se diferencia de la neoliberal en que los centros no están en competencia. Las evaluaciones periódicas a que son sometidos no sirven para publicar clasificaciones, sino para establecer planes de mejora pactados entre el centro y la Administración municipal de la que dependen. Y es que los centros forman parte de la política municipal, de la amplia red de servicios sociales. De esta manera se integran en unos poderosos Estados de bienestar y contribuyen a compensar las desigualdades sociales. Por ejemplo, un alumno inmigrante recibe en Holanda casi el doble de la asignación que se da a un alumno autóctono.

La autonomía integradora se diferencia también de la autonomía corporativista. Los profesores no son funcionarios, son contratados por el centro y trabajan en equipo por los objetivos marcados por la autoridad municipal, bajo el liderazgo pedagógico del director. Es el caso de los profesores finlandeses, los mejores del mundo. Aunque gozan de gran prestigio social, cobran menos y trabajan más horas que sus colegas españoles. Vale la pena añadir que las ratios profesor/alumnos son parecidas a las españolas. Este modelo de autonomía escolar, además de favorecer la cohesión social y la igualdad de oportunidades, obtiene excelentes resultados en todas las clasificaciones internacionales, demostrando que se puede unir la excelencia educativa y la equidad social. ¿Se puede pedir más?

Dos problemas y media solución

A estas alturas ya podemos afirmar que la autonomía escolar es uno de los “ingredientes” de la “sopa” educativa, pero según con qué la combinemos, tendrá un “sabor” u otro. Después de haber intentado deshacer confusiones y ambigüedades, nos definiremos respecto a si la autonomía puede contribuir a mejorar la precaria situación de nuestro sistema educativo. La respuesta es clara: sola, no; dentro de un proyecto de reforma global, quizá sí. Señalaremos los dos principales problemas que plantearía un proyecto de implantación de la autonomía escolar y finalmente apuntaremos un paquete de medidas posibilistas.

El primer problema es el del profesorado. Hay que decir con toda claridad que la autonomía escolar es incompatible con el sistema funcional de provisión de puestos de trabajo. No es casual que los países con autonomía escolar no tengan profesorado funcionario, que es propio de los países centralistas, como Francia o Italia. Un centro autónomo, con un proyecto educativo propio, no puede serlo si no interviene en la selección de los profesores más adecuados para impulsar ese proyecto. Es justamente lo contrario de lo que ocurre ahora: la composición de los claustros depende de los movimientos, voluntarios o forzosos, del profesorado. Los centros se adecuan a los profesores, y no los profesores a los centros, concebidos como un conjunto de “plazas” de las que “toman posesión” los funcionarios “propietarios”, gracias a concursos de traslado en los que el mérito principal es la mera antigüedad.

Los claustros son agregaciones azarosas de profesores que han ido a parar allí por razones diversas, pero pocas veces por su interés en participar en el proyecto educativo del centro, que a menudo no existe o es

un documento más bien retórico. Sin claustros estables y cohesionados es muy difícil trabajar en equipo, a largo plazo, para alcanzar objetivos compartidos. Un centro podrá impulsar un tipo de tutoría o de evaluación no porque lo diga su proyecto educativo, sino porque unos profesores determinados han ido a parar allí y han asumido ese proyecto con ganas. Pero si el azar no ha sido tan generoso, habrá que guardar los proyectos en el cajón y hacer lo que se pueda. En definitiva, los cambios aleatorios de profesores pueden arruinar el proyecto pedagógico mejor diseñado.

A pesar de sus enormes costes educativos, este sistema de provisión de puestos docentes está muy asumido por los profesores. Por eso es improbable que se ilusionen con una autonomía de centros que pueden percibir como una amenaza a su estatus funcional. Y, a pesar de todo, la autonomía, como todo intento de renovación de la escuela pública, sólo podrá tirar adelante si cuenta con el apoyo del sector más dinámico del profesorado, capaz de entender la autonomía como un nuevo escenario, con mayores retos, pero con más oportunidades de satisfacción y de mejora profesional.

El segundo problema es el de las Administraciones educativas. El traspaso de competencias del Ministerio a las Autonomías no ha ido seguido de una segunda descentralización de carácter municipal. Se ha reproducido la relación burocrática del Ministerio con los centros, en parte porque así se justifican determinadas funciones y cargos. Por eso es muy difícil que la Administración se muestre partidaria de conceder una verdadera autonomía a los centros, renunciando a su papel tutelar. Otra cosa es que alguna Administración quiera mostrarse innovadora impulsando experiencias superficiales y burocráticas de autonomía escolar, tal como está ocurriendo en Cataluña.

Después de exponer tantos problemas, tan difíciles de resolver, únicamente nos atrevemos a proponer media solución, que no es más que un poco de sensatez. Ante todo, no se puede implantar la autonomía por decreto, para todos los centros al mismo tiempo y en las mismas condiciones. Tampoco sería buena solución ir cediendo, sin un plan muy meditado, mayores cotas de autonomía a todos los centros, tanto a los que la desean y la saben utilizar como a los que no. Sin mecanismos eficaces de rendición de cuentas, eso tan sólo serviría para fomentar la autonomía corporativista. La Administración no ha de imponer, sino facilitar que los centros vayan asumiendo la autonomía que necesiten para sus procesos de renovación y de cambio.

Tampoco serviría copiar un modelo extranjero y trasladarlo aquí de manera mecánica. La autonomía tiene que ser un proceso adaptado a nuestras circunstancias, largo, de no menos de 10 ó 15 años, sometido a revisión permanente, y experimentado de manera voluntaria en centros de tipo estándar, con problemas parecidos a los de la mayoría. Para evitar su aislamiento y la competencia entre ellos, los centros experimentales tendrían que participar en proyectos de ámbito municipal, colaborando con las otras escuelas y con las entidades del entorno.

Por último, y sobre todo, hay que tener claro que la autonomía escolar no es un fin, sino un medio, un apartado dentro de una política educativa mucho más global. Por eso, al plantearse la autonomía escolar hay que empezar definiendo las cuestiones esenciales: ¿para qué queremos la autonomía? ¿Dentro de qué proyecto social la situamos?

1) *Cuadernos de Pedagogía*, nº 284, octubre 1999.

(Artículo publicado en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 362, Noviembre,2006)