

## Quina autonomia de centres?

*Manuel Perelló*

*Llorenç Llop*

## RESUM

*De què parlem quan parlem d'autonomia? Quins tipus d'autonomia trobem? Es basta per ella mateixa per solucionar tots els reptes dels centres educatius? S'ha d'aplicar per igual en tots els centres? En la primera part d'aquest article aprofundim en el concepte d'autonomia, per la qual cosa intentem respondre a aquestes i altres preguntes. En la segona part defensem que l'autonomia de centres té un enorme potencial com a palanca, com a força desencadenant d'una autèntica millora del sistema educatiu i de l'aprofitament dels recursos. Es tracta d'una força que actua en una estructura reticular, de forma que influeix i és influïda per altres forces. És a dir, constitueix un sistema complex.*

## RESUMEN

*¿De qué hablamos cuando hablamos de autonomía? ¿Qué tipos de autonomía podemos encontrar? ¿Se basta por sí sola para solucionar todos los retos de los centros educativos? ¿Debe aplicarse por igual en todos los centros? En la primera parte de este artículo profundizamos en el concepto de autonomía, para lo cual intentamos responder a estas y otras preguntas. En la segunda parte defendemos que la autonomía de centros tiene un enorme potencial como palanca, como fuerza desencadenante de una auténtica mejora del sistema educativo y del aprovechamiento de los recursos. Se trata de una fuerza que actúa en una estructura reticular, de forma que influye y es influida por otras fuerzas. Es decir, constituye un sistema complejo.*

## I. INTRODUCCIÓ

L'autonomia de centres és un dels conceptes recurrents cada vegada que es produeix un debat sobre què fer per millorar el sistema educatiu o quan es fa un replantejament de les eines, les estratègies i els recursos que es posen en funcionament. Com altres conceptes d'aquest àmbit, pot ser un concepte fugisser, volàtil, d'aquells que tothom sembla reivindicar, però sense concretar en què consisteix i com es realitza. De què parlem quan demanem que els centres siguin autònoms? Autonomia de qui i per a què? Quines són les implicacions educatives i organitzatives d'aquesta autonomia? Precisar de què parlem quan es parla d'autonomia de centres pot ajudar-nos a tenir present que és un mitjà i no una finalitat.

En aquest article plantegem que l'autonomia de centres té un enorme potencial com a palanca, com a força desencadenant d'una autèntica millora del sistema educatiu i de l'aprofitament dels recursos. Però és una força que actua en una estructura reticular, de forma que influeix i és influïda per altres forces. És a dir, constitueix un sistema complex. No veure-ho des d'aquesta perspectiva pot fer passar per alt les forces i els factors que contraresten les energies que es posen en marxa, i que tan recurrentment semblen actuar en el món educatiu.

A continuació fem un repàs a l'extensa literatura sobre l'autonomia de centres per, seguidament i en contrast, analitzar aquest concepte des de la perspectiva sistèmica.

La European School Heads Association (ESHA) ens dóna la següent definició d'autonomia:

«És el dret de prendre la seva pròpia decisió, es basa en la confiança i la transparència amb un alt nivell de rendició de comptes horitzontal i vertical.

»Horitzontal significa la rendició de comptes a la comunitat i els pares, vertical a la inspecció i la política. Com millor sigui l'horitzontal, menys necessitat de la vertical.»

Eugeni García (com a sotsdirector d'Organització i Qualitat dels Centres d'Escoles del Departament d'Ensenyament 2004-2009, fou el gran impulsor del desenvolupament dels programes d'autonomia de centres) ens diu en un dels seus nombrosos articles que:

«L'autonomia de gestió d'un centre educatiu és relativa. El nivell d'autonomia es pot fixar a partir de la capacitat de decisió de què disposa un centre per a establir quins són els seus objectius, com aconseguir-los i quins recursos necessita. A més marge per prendre decisions major nivell d'autonomia.»

Alberto del Pozo, coautor d'un dels articles d'aquest *Anuari* i exdirector general de Professorat i Personal del Departament d'Ensenyament de Catalunya, defensa que és «la capacitat d'elegir».

«Podem definir l'autonomia del centre educatiu d'una manera més propera a l'àmbit de la política, com la potestat que té el centre per a regir-se mitjançant normes i òrgans de govern propis. [...]

»L'autonomia referida al director l'hem d'entendre com una "llibertat d'opció", que li permet optar entre diverses solucions, totes vàlides, és a dir, l'autonomia del director es converteix en un marge de la discrecionalitat tècnica de la direcció del centre, i també en la capacitat per a decidir i resoldre determinats assumptes que són competència seva.»

En el variat material que hem usat per fer aquest article hem trobat diverses graelles en què queden reflectides la repartició de la capacitat de decisió entre l'administració central, la regional i la local i dels centres.

El document de base d'Illes per un Pacte<sup>1</sup> també parla de la capacitat de prendre decisions quan defineix el que entén per autonomia dels centres.

«En aquest document es defineix el terme autonomia com a la capacitat de prendre decisions fonamentades. La definició atén l'etimologia del concepte: auto (un mateix) i nomos (norma, llei). Les decisions han de garantir els principis d'equitat, professionalitat i participació dins un sistema inclusiu que no exclou cap alumne.

»L'autonomia implica una descentralització subjecta a un Projecte Educatiu de Centre i a l'avaluació de l'assoliment dels objectius que s'hi plantegen.»

---

<sup>1</sup> <https://illesperunpacte.wordpress.com/document-pacte-illes/>

És clar que una qüestió complementària a la de l'autonomia és l'ús que els centres en fan. Tenir capacitat de decisió no implica necessàriament que aquesta s'utilitzi, com ens recorda Joaquim Prats (ha estat president del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu de Catalunya 2004-2010 i president de l'Agència per la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU) de 2008 a 2013) al seu article a *La Vanguardia* de dia 16-03-2012, «¿Més autonomia a l'escola?»: «Davant els qui solen afirmar que els centres no tenen autonomia, s'ha de recordar que una part important dels actuals equips directius no volen ni tan sols la que tenen, sinó que prefereixen no prendre decisions i consultar-ho tot per evitar així responsabilitats. D'alguna manera s'han acomodat a la situació.»

Perquè l'autonomia sigui útil, per tant, es pot concloure que és tan important el nivell d'autonomia com el seu ús.

## 2. UN REPÀS AL CONCEPTE. DE QUÈ PARLEM QUAN PARLEM D'AUTONOMIA?

### • Una mirada cronològica. Quina és la història de l'autonomia a Europa?

Al llibre *La crisis mundial de la educación* (1968) de Philip H. Coombs, que fou director de l'Institut Internacional per a la Planificació de l'Educació (UNESCO), a banda d'una anàlisi de causes, es proposa, entre d'altres mesures, una modernització de l'administració. Es diu que «les estructures han de respondre sempre a les funcions; i com les funcions de l'educació varien d'acord amb necessitats canviants, les estructures han de mantenir-se flexibles per acceptar els nous canvis». Semblaria un pas previ a la descentralització i a l'aparició de l'autonomia.

L'estudi de referència per fer-se una idea de la història recent de l'autonomia de centres a Europa és *La autonomía en Europa. Políticas y medidas* (Eurydice, 2008). Explica les reformes d'autonomia escolar a Europa i assenjala que en els noranta aquestes reformes «estaven estretament vinculades a un doble moviment de descentralització política i d'implantació de l'anomenada “nova gestió pública”. Aquesta pretén aplicar la lògica de la gestió del sector privat a la gestió del servei públic». No obstant això, actualment, l'autonomia es vincula primàriament, més que a una nova manera de gestió, a convertir-se en un dispositiu o instrument al servei de la qualitat de l'educació, xifrada en la millora del rendiment dels centres.

Aquest informe (realitzat en l'ensenyament secundari obligatori públic) que analitza trenta països europeus, posa de manifest que els països del nord del continent concedeixen més autonomia als centres escolars que els del sud i també són els que millor es classifiquen en PISA. Espanya, juntament amb Portugal i Grècia, és dels que tenen una autonomia més limitada.

Aquest estudi fa referència a diversos aspectes de la gestió dels centres, però parla fonamentalment del finançament i dels recursos humans, així com dels responsables de les preses de decisions en aquestes àrees.

Conclou que alguns països atorguen globalment una major autonomia que altres i es deixa als centres més llibertat en uns àmbits que en altres. En matèria de finançament, els centres solen gaudir de més autonomia, pel que fa a fons públics, per a despeses de funcionament i, pel que fa a

fons privats, en la manera d'obtenir-los mitjançant donacions, patrocinis i lloguer de locals, així com la seva utilització per a l'adquisició de béns mobles. En canvi, les decisions relatives a les despeses d'inversió (com en material de TIC), el finançament a través de préstecs, així com la utilització de fons privats per a la contractació de personal, són sovint competència de les autoritats superiors. L'àrea de gestió del personal també presenta trets diferents; la funció del director del centre sol estar sota la tutela de les autoritats de rang superior, mentre que les decisions sobre el personal docent (selecció per a la substitució de professors, funcions i responsabilitats, així com mesures disciplinàries) i personal no docent es prenen més en els centres mateixos.

Pel que fa a la qüestió de qui són els responsables de la presa de decisions en els centres, l'anàlisi que mostra l'estudi deixa palès que depèn de la naturalesa de les decisions, tot i que en nombrosos sistemes educatius europeus els directors tenen un paper fonamental en aquest sentit. Els professors, per la seva banda, tenen una capacitat de decisió menor en matèria de gestió de recursos humans i finançament, qüestions en què només participen en alguns països.

D'altra banda, en la majoria de països europeus, l'autonomia escolar, als centres educatius, ha anat acompanyada de la creació de nous òrgans de participació o de consulta. Normalment, tant la seva naturalesa com la seva composició han estat definides, de manera obligatòria, per la legislació general o les diferents disposicions administratives que regulen el traspàs de competències als centres en cada país. Es poden distingir tres models principals d'organització en funció de la composició d'aquests òrgans de participació i consulta:

- En un primer grup de països, els òrgans de govern estan formats per membres del centre i pels seus usuaris més directes. Aquests òrgans poden tenir amplis poders, com a Dinamarca, o una funció principalment consultiva com és el cas de Polònia o Bèlgica.
- A la majoria dels països aquests òrgans estan oberts a una major participació, que sovint comprèn membres de les autoritats locals responsables dels centres; la seva composició reflecteix el desig d'aconseguir un equilibri de poders en la representació dels diferents grups professionals i usuaris implicats: direcció, professorat, pares i mares de l'alumnat, alumnes i representants de les autoritats locals i de la comunitat (empreses, grups culturals i socials, etc.).
- L'últim grup el conformen aquells casos en què s'atorga el protagonisme a un sol grup.

L'autonomia escolar lligada a la rendició de comptes és un altre dels temes tractats. El valor de l'autoavaluació és un element reconegut, sigui quin sigui l'àmbit en el qual es dugui a terme. En l'àmbit de l'autonomia dels centres escolars, ha suposat la creació d'unes eines específiques en els diversos estats membres de la Xarxa Eurydice per formalitzar l'avaluació de les noves responsabilitats conferides als centres.

En la majoria dels països europeus les autoritats educatives superiors són les responsables (normalment a través de la Inspecció, que pot funcionar de manera centralitzada o descentralitzada) de l'avaluació dels centres en aquests nous contextos d'autonomia. És el cas d'Espanya.

En un segon grup de països, els centres són principalment responsables de l'avaluació davant les entitats locals (consells locals o autoritats responsables de l'organització dels centres) que s'encarreguen de la seva gestió. Per això, des de mitjans dels anys noranta, s'ha anat establint un marc nacional per a la rendició de comptes dels centres, especialment a través del desenvolupament d'estàndards nacionals i proves de rendiment escolar.

En la majoria dels estats membres, les polítiques d'autonomia escolar han establert eines perquè els centres puguin presentar «el seu projecte». No obstant això, la legislació sobre autonomia escolar ha desenvolupat tan sols en comptades ocasions instruments per fer explícites aquestes relacions de responsabilitat dels centres. Des de 2000, el traspass de noves competències als centres en el marc de la millora de l'educació ha permès el desenvolupament de noves mesures de rendició de comptes. Per exemple, França va introduir el 2005 els «contractes d'objectius» per avaluar l'eficàcia dels centres del nivell CINEMA 2. El 2006, Portugal també ha posat en marxa l'anomenat «contracte d'autonomia», en la mateixa línia.

En altres països aquesta relació està menys formalitzada, però el principi també existeix. A Espanya, recull aquest estudi, els centres han de definir els seus objectius en diversos àmbits; a més, els diferents documents que els centres han d'elaborar (com ara projecte educatiu de centre, programacions didàctiques, etc.) han de ser aprovats per la Inspecció i revisats al final de curs. No recull l'experiència del sistema educatiu català, del qual parlarem breument un poc més endavant i al qual es dedica un dels articles d'aquest anuari.

La principal conclusió que es pot treure de l'estudi *La autonomia en Europa. Políticas y medidas* és la gran diversitat de reformes que els diferents estats membres de la Xarxa Eurydice han portat a terme en les últimes dècades amb la intenció d'augmentar i millorar la qualitat de l'autonomia dels centres. Les polítiques que s'han implantat en els diferents països presenten característiques molt diferents que, en ocasions, poden ser explicades per l'època, la trajectòria històrica del país i fins i tot l'àrea geogràfica.

Aquesta mateixa conclusió es troba al llibre de Joaquim Prats i Francesc Raventós *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?* (Barcelona: Fundació La Caixa, 2005). És una altra font imprescindible per comprendre la diversitat de sistemes existents a Europa per atendre els mateixos objectius.

Manuel Álvarez, al seu llibre *Evaluación europea de la educación: diversidad y confluencia* (Universidad de Deusto, 1999), sosté que d'entre els múltiples trets diferenciadors, l'autonomia de centres s'està convertint en «el fet més diferenciador entre els sistemes educatius europeus».

Una mica més endavant tornarem al llibre de J. Prats, ara just reproduïrem una altra part del seu article abans esmentat «¿Més autonomia a l'escola?»:

«Autonomia rima amb la participació local en la gestió dels centres educatius. Històricament aquest principi d'organització està lligat a la reivindicació dels actors locals (iniciativa privada, pares, congregacions, municipis) d'elegir l'estil d'escola, tant per raons relacionades amb els valors com

amb les concepcions sociopolítiques o amb les pedagògiques. A Catalunya és el model que han exercit tradicionalment els col·legis religiosos, les escoles laiques que buscaven un camí diferenciat per educar els fills dels seus promotors (elits socials) o les escoles cooperatives de pares i mestres que, als anys 60 i 70, es definien com de “pedagogia democràtica, moderna i catalana”, la majoria de les quals van passar a ser públiques durant els 80. Aquest tipus de centres, independentment de la regulació, han exercit de facto un model amb un ampli grau d'autonomia. El que aquests dies es discuteix afecta sobretot els centres públics. [...]

»La tradició de la xarxa pública a Espanya és molt diferent de la del nord d'Europa (Anglaterra i Gal·les, Finlàndia, Holanda, Irlanda), sorgida de les iniciatives municipals o d'entitats locals que han constituït un tipus d'escoles regides per la comunitat i que gaudeixen d'un alt grau d'autonomia en la gestió general dels recursos, el personal i en gran mesura de l'àmbit pedagògic.»

### • Una mirada cronològica. Quina és la història de l'autonomia a Espanya?

Per fer-se una idea de quina és la història i la situació de l'autonomia a Espanya s'ha de llegir l'article de Joan Estruch «La autonomía escolar en España: un proceso abierto» (2012).

«Desde mediados del siglo XIX, el sistema educativo español ha estado muy centralizado, en coherencia con las estructuras político-administrativas del Estado. Desde la implantación de la democracia (1978) se han aprobado seis leyes educativas, pero ninguna de ellas ha impulsado la autonomía escolar de manera decidida. El traspaso de competencias educativas a las Comunidades Autónomas no ha supuesto un mayor grado de autonomía para los centros.

»El proyecto de Ley Orgánica de Educación (LOE) abre algunas posibilidades de que las Comunidades Autónomas la desarrollen con mayor o menor amplitud. Cataluña es la Comunidad que más la está impulsando, a través de un proyecto experimental que pretende ir extendiéndose a todos los centros.»

Aquest és el resum que en fa l'autor, però vegem algunes coses amb una mica més de detall.

La LOGSE va ser la primera que va considerar l'autonomia de centres com una cosa positiva, com un factor de qualitat educativa que les administracions educatives havien de fomentar (art. 57). Els centres havien de completar i desenvolupar el currículum, però es fomentava que realitzessin innovacions pedagògiques i organitzatives (art. 59). Es parlava també que havien de disposar d'autonomia per a la gestió econòmica (art. 58).

La LOPEG (1995) va donar un tractament més obert a l'autonomia de centres, sobretot a la seva autonomia pedagògica, establint que cada centre tindria el seu projecte educatiu, el seu projecte curricular i les seves normes de funcionament (art. 5). Així mateix, va tractar d'augmentar l'autonomia econòmica dels centres, obrint la possibilitat que les administracions educatives deleguessin en els centres les compres, la contractació de serveis, etc. (art. 7.2).

L'autor explica que bona part de l'orientació de la LOPEG es va recollir en la LOCE, però aquesta llei va introduir uns moderats elements d'autonomia neoliberal. D'altra banda, encara que es reconeixia

l'autonomia pedagògica, organitzativa i de gestió econòmica dels centres (art. 67) en forma molt semblant a les lleis anteriors, en la LOCE predominava la tendència a entendre aquesta autonomia com la mera aplicació i desenvolupament dels currículums establerts pel govern central.

Iniciada als anys 80, la descentralització educativa va culminar el 2000, amb el traspàs de competències educatives a totes les comunitats autònomes. A continuació es poden veure dues graelles sobre la capacitat de prendre decisions als centres, confeccionades per l'autor a partir de dades de l'OCDE.

**QUADRE 1. PERCENTATGE DE DECISIONS EN LA SECUNDÀRIA PÚBLICA (2003)**

	Central	Estat (1)	Reg.-Prov.	Local	Centre
Alemanya	4	30	17	17	32
Dinamarca	19	-	-	38	44
Espanya	-	57	15	-	28
Finlàndia	2	-	-	71	27
França	24	-	45	-	31
Holanda	-	-	-	-	100
Anglaterra	11	-	-	4	85
Itàlia	23	-	16	15	46
Portugal	50	-	8	-	41
Suècia	18	-	-	36	47

Font: Elaboració pròpia a partir de l'OCDE, 2004

1) A Espanya equival a les comunitats autònomes

Joan Estruch s'explica.

«El análisis comparativo nos confirma, pues, que la descentralización político-administrativa no ha supuesto un aumento de la autonomía de los centros. 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” (Bolívar, 2004). Es lo que se ha llamado “el paso desde un monocentrismo o centralismo unitario a un policentrismo” (Viñao, 1994)».

L'altra taula mostra que als centres es té autonomia, capacitat de decisió, en alguns aspectes però no en altres.

**QUADRE 2. PERCENTATGE DE DECISIONS PRESES PER CENTRES DE SECUNDÀRIA PÚBLICA (2003)**

	Organització de l'ensenyança (1)	Gestió de personal	Planificació i estructures (2)	Recursos
Alemanya	88	8	14	17
Dinamarca	88	42	-	46
Espanya	88	8	-	17
Finlàndia	88	21	-	-



	Organització de l'ensenyança (1)	Gestió de personal	Planificació i estructures (2)	Recursos
França	75	13	21	17
Holanda	100	100	100	100
Anglaterra	100	83	57	100
Itàlia	100	33	36	17
Portugal	75	33	7	50
Suècia	88	67	-	33

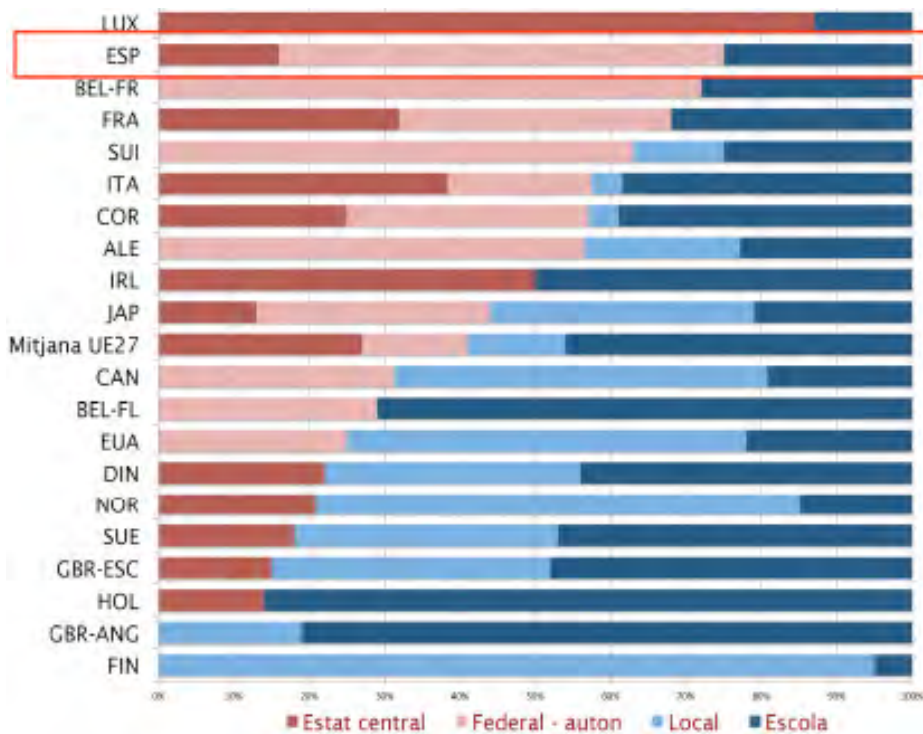
Font: Elaboració pròpia a partir de l'OCDE, 2004

1) Matriculació, horari, agrupació d'alumnes i mesures de reforç, metodologia, avaluació, etc.

2) Apertura i tancament de centres, pla d'estudis, contingut dels programes, títols acadèmics, etc.

Si consultam dades més recents la cosa no canvia.

**GRÀFIC I: AUTONOMIA DE CENTRES.**  
**DISTRIBUCIÓ DE RESPONSABILITATS EN LA PRESA DE DECISIONS**



Font: OCDE 2012, elaboració pròpia

Però tornem a l'article de Joan Estruch i vegem el que ens diu de la LOE.

«Si tuviéramos que realizar una caracterización global del tratamiento que la LOE hace de la autonomía escolar, diríamos que es muy moderado y poco innovador. A la LOPEG añade algunas novedades, como la posibilidad de distribución desigual de recursos con criterios equitativos, o la de que los centros establezcan requisitos profesionales para algunos de sus puestos de trabajo.

»Pero quizá la principal limitación de las propuestas de la LOE sobre autonomía escolar reside en haberla planteado de manera aislada, sin integrarla en un proyecto más global de reformas educativas encadenadas y coordinadas: descentralización administrativa, carrera docente, evaluación de centros y del sistema educativo, fortalecimiento de la dirección, etc. [...].

»En conclusión, podemos decir que el rasgo específico de la autonomía escolar en España es la extraña —en términos comparativos— combinación de un importante grado de autonomía pedagógica con una fuerte centralización de la planificación y los recursos humanos y económicos, antes en manos del Ministerio de Educación y ahora de las Comunidades Autónomas.»

Segons l'autor, la LOE no impulsa, doncs, un decidit projecte d'autonomia escolar, encara que permet que les comunitats autònomes puguin emprendre-la, si així ho desitgen. Catalunya és la comunitat que més ha apostat per l'autonomia escolar.

Aquesta conclusió coincideix amb l'anàlisi que fa Antonio Bolívar al seu article «La autonomía de los centros educativos en España» (monogràfic de CEE Participación Educativa 2010).

«El incremento de autonomía de los centros educativos está en el orden del día en España. Acorde con un movimiento creciente en las políticas educativas europeas (Eurydice, 2008), la Ley Orgánica de Educación abre puertas para su ejercicio y algunas leyes educativas posteriores de las Comunidades Autónomas (Andalucía, Cantabria, Cataluña) han precisado algunos caminos a recorrer. A su vez, los nuevos Reglamentos Orgánicos de los centros (en Andalucía y otras comunidades) o los Decretos de Autonomía de los centros (en Cataluña) están concretando su ejercicio.»

En aquest mateix anuari comptem amb un article monogràfic sobre el cas de Catalunya, a la introducció del qual es fa també una anàlisi de la LOMCE, al qual ens remetem per acabar la visió cronològica de les lleis d'educació a Espanya.

Efectivament, Catalunya és l'únic lloc on es varen començar a produir canvis substancials des de 2004, tal com explica l'article d'Eugen Garcia a l'article «La autonomía de los centros educativos. El caso de Catalunya».

«El Pacto Nacional para la Educación, firmado el día 20 de marzo de 2006 por el Departament d'Educació y las principales organizaciones que conforman la comunidad educativa (familias, centros, maestros y profesores, estudiantes y ayuntamientos)... incluye en su apartado VI la autonomía de los centros educativos y destina para su desarrollo, directa o indirectamente, del orden de 149 millones de euros para el periodo 2006-09.»

El 2009 es desenvolupa a Barcelona, organitzat pel Departament d'Educació, el Congreso sobre el Éxito Educativo y la Autonomía de Centros i es publica la Llei d'educació de Catalunya.<sup>2</sup>

D'aquells mateixos dies són aquestes aquestes declaracions d'Eugeni García sobre els plans d'autonomia:<sup>3</sup>

«Los Planes de Autonomía de Centro (PAC) impulsados por la Conselleria de Educación desde 2005 incrementaron hasta un 16% el número de alumnos aprobados en los 169 centros en los que se desplegó en 2007-2008. Según explicó hoy el director del Programa para la reforma del sistema de evaluación de la educación no universitaria de Catalunya, Eugeni García, en la clausura del congreso Éxito educativo y autonomía de centros, estos datos dejan un 95% de centros que se sienten "satisfechos". En el curso 2009-2010 son 635 los centros catalanes en los que se aplican los PAC.»

Dissortadament, allò que deia Bolívar, «el incremento de autonomía de los centros educativos está en el orden del día en España», no ha arribat a la nostra comunitat autònoma a causa de la LOE. No tenim cap llei, és clar, però és que ni tan sols decrets nous de reglament d'organització de centres. Pot semblar increïble, però a la nostra comunitat tenim vigent el Decret 120/2002, de 27 de setembre, pel qual s'aprova el reglament orgànic dels instituts d'educació secundària procedent de la LOGSE.

No es podrà dir que no ens havia arribat la informació. Entre els ponents de les III Jornades de Funció Directiva organitzades per Adesma el 2007 (dutes a terme al Gran Hotel de la Fundació La Caixa), una de les ponències la va fer una de les assessores dels plans d'autonomia desenvolupats a Catalunya.<sup>4</sup> I l'any següent, al llarg de les IV Jornades, ens explicaren els plans del País Basc i d'Andalusia.<sup>5</sup>

#### • Quins són els seus àmbits?

Quan es consulta la literatura sobre aquest tema sovint ens trobam amb aquests àmbits: autonomia econòmica, curricular i pedagògica, organitzativa i autonomia de gestió de personal.

Vegem quins àmbits d'autonomia ha recollit Illes per un Pacte al seu document base.

#### **Autonomia pedagògica**

- «Cada centre escolar, a partir de les oportunitats, de les característiques del seu entorn i del currículum bàsic fixat per l'administració educativa i centrat en objectius competencials, senzill i flexible, adaptarà el currículum al seu PEC.»
- «En el currículum es prioritzaran les capacitats i competències, és a dir, ensenyar a pensar mitjançant uns continguts organitzats en models científics, socials i artístics.»

<sup>2</sup> <http://www.gencat.cat/educacio/congresexit/cas/cv.htm>

<sup>3</sup> <http://www.europapress.es/sociedad/educacion/noticia-catalunya-planes-autonomia-escolar-aumentan-16-aprobados-alumnos-catalunya-20091125150645.html>

<sup>4</sup> [http://adesma.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=70&Itemid=45](http://adesma.net/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=45)

<sup>5</sup> [http://adesma.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=113&Itemid=45](http://adesma.net/index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=45)

- «Cada centre acordarà les opcions metodològiques que s'avinguin millor amb el seu PEC. L'Administració no determinarà les metodologies a aplicar, sinó que es limitarà a aportar un marc flexible derivat de les metodologies competencials.»

### Autonomia organitzativa

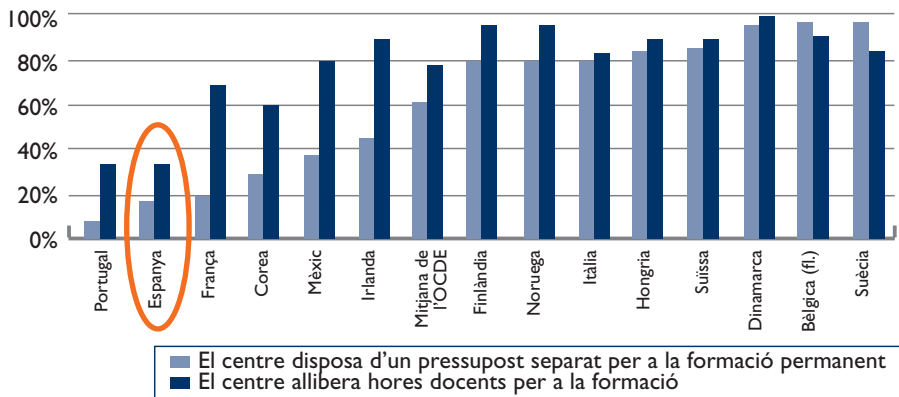
- «Per poder aconseguir l'èxit educatiu per a tothom dins el marc d'un Projecte Educatiu basat en competències bàsiques, un centre ha de tenir la capacitat de reorganització dels espais, del temps dedicat a cada matèria i de la coordinació i organització del professorat.»

### Autonomia de gestió del personal

- «Els centres han de tenir més capacitat en la gestió, coordinació, organització i distribució del personal.»

Tot i que es nota a faltar la menció a aspectes econòmics, no ens ha d'estranyar que hagin posat l'accent en aquests àmbits, ateses les evidències que els dos estudis TALIS mostren: que l'autonomia pedagògica i de gestió del professorat és l'aspecte més rellevant en la millora de l'aprenentatge dels alumnes. Posem un senzill exemple de manca d'autonomia en aquests àmbits.

**GRÀFIC 2: AUTONOMIA DELS CENTRES EN LA FORMACIÓ PERMANENT**



Tot i així, a aquests àmbits, tal com ha quedat patent a l'estudi d'Eurydice, hauríem d'afegir aspectes de finançament i control del pressupost en allò que seria una autonomia econòmica.

### • Els sistemes educatius europeus tenen reptes comuns però donen solucions diferents

Saber quins són els reptes dels sistemes educatius és un dels objectius del llibre de Joaquim Prats i Francesc Raventós *Los Sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?* (Barcelona: Fundació La Caixa, 2005), en el qual podem llegir:

«Existeix unanimitat entre els experts a l'hora de detectar els principals reptes: els resultats a secundària, l'actualització permanent de les competències del professorat, la reorganització del currículum, el finançament educatiu, l'aprofitament de les noves tecnologies, la dèbil connexió amb el sector productiu, la incorporació massiva de població immigrant, etc.

»Els grans reptes educatius europeus reclamen una nova arquitectura de l'educació que sigui capaç de coordinar els escenaris escolars amb els no escolars i, també, la convergència dels seus sistemes educatius. En canvi, som conscients que la maquinària oficial dels sistemes educatius europeus acostuma a reaccionar amb inèrcia i molta lentitud front als nous problemes i reptes emergents.

»A tall d'exemple, podem recordar que fa temps que Mayor Zaragoza deia que “en l'actualitat l'organització dels centres educatius segueix quasi totalment basada en l'esquema dels ‘quatre uns’: és a dir, un professor, una assignatura, una hora i una classe”.

»Els sistemes educatius europeus són un veritable mosaic en les formes d'organitzar l'educació, en els sistemes finançar-la, en els procediments de formació del professorat, en l'ordenació acadèmica, etc.

»Cap dels indicadors esmentats, ni l'ordenació, ni els models d'organització administrativa expliquen, per si sols, la major o menor eficàcia educativa o el grau d'equitat dels sistemes educatius.»

Ja ho hem esmentat, Manuel Álvarez, al seu llibre *Evaluación europea de la educación: diversidad y confluencia* (Universidad de Deusto, 1999), sosté que d'entre els múltiples trets diferenciadors, l'autonomia de centres s'està convertint en «el fet més diferenciador entre els sistemes educatius europeus».

### • Tipus d'autonomia

Per desenvolupar aquesta part ens basarem en un altre article de Joan Estruch, «Autonomía escolar, ¿para qué?», publicat a *Cuadernos de Pedagogía* (núm. 362, novembre, 2006), escrit enmig d'un encès debat sobre avantatges i perjudicis de l'autonomia. He anat agafant allò més significatiu del discurs.

«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”».

«Pero esta perspectiva de centro, por legítima que sea, [...] tiene importantes consecuencias de tipo social si se extiende al conjunto del sistema.»

«Por eso conviene precisar de qué hablamos cuando hablamos de autonomía escolar.»

### **Autonomia neoliberal**

«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.»

## **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.»

«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.»

«Esta permisividad de las Administraciones educativas coexiste con su obsesión por el control centralizado de los recursos (dinero, plantillas).»

## **La tercera vía: autonomía integradora**

«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?»

El que és en crisi és el paradigma tradicional, tant en les seves formes progressistes com conservadores. El que procedeix és repensar els problemes a la llum de nous models d'organització social, dels nous sistemes de comunicació, de l'actual concepció i producció del coneixement i, finalment, de les formes contemporànies d'entendre els valors.

**• L'autonomia, és la solució a tots els problemes? L'autonomia és un mitjà, no un instrument i no es basta per ella mateixa**

Sense dubte, una bona gestió descentralitzada pot afavorir la proximitat dels conflictes i la capacitat per afrontar-los, mitjançant l'autonomia dels centres, però no pot garantir una millora de la qualitat, de l'eficiència i de l'equitat del sistema.

Joaquim Prats, acaba el seu article «¿Més autonomia a l'escola?», amb aquestes paraules:

«La investigació educativa és contundent quan assenyalava que l'autonomia dels centres no condueix per si mateixa a un "alliberament" que produeixi millores considerables en l'eficàcia de la gestió. Els canvis d'estructura no causen efectes per si sols, no són condició suficient per millorar els resultats educatius. Només es produiran efectes positius si l'autonomia va íntimament unida a altres iniciatives amb les quals pugui interactuar, és a dir, si està integrada en un projecte de reforma global del sistema.»

J. Estruch manifesta a l'article just esmentat, una cosa ben semblant:

«¿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.

»[...] 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... la autonomía escolar es uno de los "ingredientes" de la "sopa" educativa, pero según con qué la combinemos, tendrá un "sabor" u otro.

«[...] 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?».

Quins són els altres ingredients? Doncs ja s'ha esmentat: la qualitat professional del professorat, la seva formació i la seva selecció; la qualitat professional de les direccions i el seu lideratge; el sistema d'avaluació, amb especial esment a un sistema d'indicadors eficaç; la inversió i l'autonomia de decidir com s'usen els recursos, etc. Un bon exemple de combinació d'ingredients el trobam en l'informe McKinsey per Espanya de 2012 («Motivos para la esperanza»), en el qual es mostra una graella a la pàgina 11 on es mostren els quatre nivells en què es poden trobar els sistemes educatius i que cal fer els bots d'un nivell al següent. La implantació de l'autonomia, necessària per aconseguir el nivell molt bo, es planteja al tercer nivell i al costat d'altres mesures.

• **L'autonomia, és una medicina a aplicar igual a tots els centres?**

Tots els autors coincideixen a afirmar que no.

Antonio Bolívar (2010) diu que «decretar la autonomia lleva poco lejos, si luego no se ponen los medios para que pueda efectivamente ser implementada. En su lugar, se trata de dar posibilidades para que los centros puedan construir sus propios espacios de autonomía (es decir, su propia capacidad de desarrollo y mejora). Al respecto, la autonomía también se aprende. Por tanto, como ha visto bien un colega portugués (Barroso, 2004) experto en el tema, la autonomía no puede ser para todos igual, depende de la situación de partida y de los compromisos que se quieran alcanzar.»

J. Estruch (2006) diu: «Ante todo, no se puede implantar la autonomía por decreto, para todos los centros al mismo tiempo y en las mismas condiciones. 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.»

I continua: «Tampoco serviría copiar un modelo extranjero y trasladarlo aquí de manera mecánica. La autonomía tiene que ser un proceso adaptado a nuestras circunstancias... 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.»

J. Prats (2005) afirma: «Un situación si parece ser clara, acudir a la formula de importar modelos de otros lugares no suele funcionar. Es importante conocer y estudiar las medidas, normas y políticas que han adoptado los países en los que mejor funciona el sistema educativo, pero no para copiarlas, sino para aprender de ellas y encontrar las correctas soluciones. Soluciones que siempre deberán considerar la propia realidad social, la historia y tradición de cada sistema educativo, y la cultura profesional del profesorado.»

L'informe McKinsey considera que l'autonomia és una medicina que s'ha d'aplicar amb cura. És molt bona per a aquells centres que han demostrat amb el seu rendiment i pràctiques que la mereixen, mentre que els centres amb pitjors rendiments el que necessiten és més control i suport.

• **L'autonomia és indiscutiblement necessària**

Una vegada exposades totes aquestes consideracions és important subratllar que els autors estan d'acord que és una eina imprescindible.

Antonio Bolívar ja va coordinar el 2004 un molt interessant número de la *Revista de Educación*, dedicat monogràficament a aquest tema.<sup>6</sup> Vegem què diu a la presentació:

«La descentralización, gestión basada en el centro o incremento de autonomía ha sido uno de los núcleos identificadores de los nuevos modos de regulación del gobierno de la educación en las últimas décadas [...].

---

<sup>6</sup> <http://www.revistaeducacion.mec.es/re333.htm>.



»Los artículos que componen el número analizan las diversas lógicas y razones que han contribuido a este movimiento: desde argumentos políticos de que un gobierno más cercano puede hacer a los centros educativos más responsables ante las demandas e intereses de la ciudadanía, a perspectivas mercantilistas de romper con estructuras burocráticas (monopolios protegidos) que impiden la competencia, como motor de la mejora y eficiencia, pasando por los propiamente pedagógicos de facilitar la adaptación del currículum o incrementar el compromiso e implicación del profesorado. En cualquier caso, hay una coincidencia en que la autonomía puede ser un medio e incentivo para movilizar a los actores educativos y sociales, dinamizando el funcionamiento de las instituciones públicas, por medio de una identidad institucional en torno a objetivos comunes, que den una cohesión a la acción educativa de los centros escolares.»

Aquest mateix autor exposa en un article de referència (2010) la seva visió sobre l'autonomia. Vegem una part del resum que el precedeix i una conclusió.

«La autonomía de los centros escolares se entiende como un «contrato» de corresponsabilidad entre centros escolares y administración, donde el ejercicio de autonomía se vincula con la evaluación y rendimiento de cuentas. A lo largo del trabajo se exponen las tensiones y dilemas que atraviesan la autonomía. El autor defiende que, debidamente situada, a partir de las lecciones aprendidas a nivel nacional e internacional, es un dispositivo para dinamizar las instituciones públicas de educación.»

«En cualquier caso, el progresivo agotamiento de un modo jerárquico, centralista y burocrático de regular la educación, conduce a una nueva gobernanza, en la que los actores y responsables se ven forzados a dar respuestas contextualizadas a problemas complejos, siendo inservibles las regulaciones anteriores uniformadas por la normativa común.»

J. Estruch acaba el seu article de 2012 amb aquestes paraules:

«En definitiva, la autonomía escolar se presenta como un camino abierto a muy diversos resultados finales. No es el único, ni siquiera el principal, factor que incidirá en la calidad educativa, pero sin duda es uno de los que, bien coordinado con los demás, puede generar importantes sinergias positivas en el sistema educativo español. En España, la autonomía escolar es, hoy por hoy, un proceso abierto, una oportunidad.»

### 3. PER QUÈ UNA AUTONOMIA DE CENTRES? LA PERSPECTIVA SISTÈMICA

#### • El marc interpretatiu: el centre educatiu com a sistema

«La mayoría de problemas que afronta la humanidad se relacionen con la nuestra ineptitud por comprender i gestionar els sistemes cada vegada més complexos del nostre món». La frase és de Jay Forrester, el pare de la dinàmica de sistemes, i suggereix que quan parlem de sistemes complexos, i l'àmbit educatiu n'és un, és fàcil deixar-se endur per dinàmiques que no es comprenen ni dominen, i prendre decisions que aconsegueixen exactament el contrari del que pretenien.

Un centre educatiu és un sistema complex. Veurem que abordar la qüestió educativa (i l'autonomia de centres, en concret) des d'una perspectiva sistèmica ens permetrà detectar la presència de forces i factors que poden passar desapercebuts.

Un sistema (un nínxol ecològic, un organisme, una cèl·lula, la neurona, les partícules subatòmiques, la borsa, una guerra...) està format per un conjunt d'elements que es relacionen els uns amb els altres per dur a terme una o més funcions. Si el sistema és complex, la lògica de les relacions entre els elements és dialèctica, és a dir, no es basa en una simple relació de causa-efecte, sinó en d'altres més sofisticades, com la retroalimentació. Una subtilesa que molts polítics ignoren, motiu pel qual prenen decisions inspirades per la lògica causal de la racionalitat tècnica (és a dir, tractant els reptes i els problemes com si fossin independents entre ells). Sovint es tracten assumptes de naturalesa molt diversa sota la mateixa perspectiva (per exemple, la racionalització econòmica). Però un organisme, una empresa, una relació amorosa o un repte educatiu requereixen lògiques distintes.

Comprendre això significa entendre que es donen lleis i dinàmiques sistèmiques que condicionen l'efectivitat de les decisions. Hi ha problemes «d'avui» que deriven de solucions precipitades «d'ahir» (inundar els centres amb equips informàtics sense atendre les possibilitats de connectivitat de la xarxa en seria un exemple); hi ha «solucions» que desplacen el problema (es pot abordar el fracàs escolar amb ordinadors per a cada alumne o impartint més matèries en castellà o anglès?); hi ha iniciatives ben intencionades que empitjoren allò que volen corregir (amb una visió localista, no tenen en compte la influència de la «solució» en altres parts del sistema: quin preu, en termes de capital humà, pagarem per la reducció del dèficit si es desmantellen els sistemes de protecció social?); es prenen iniciatives que donen «resultats» a curt termini, però són desastroses a mig i a llarg termini, amb l'agreujant que qui ha de gestionar el nou problema no és qui en va «idear» la solució; es fan programes i projectes que no tenen en compte que, en un sistema, «allò més ràpid és allò més lent», és a dir, que s'ha d'atendre al seu ritme intrínsec, una màxima vàlida per a un ecosistema, la guarició d'una malaltia, una empresa i una decisió política (és possible resoldre el fracàs escolar en dos o quatre anys? Com es poden retirar iniciatives educatives que no han estat avaluades?).<sup>7</sup>

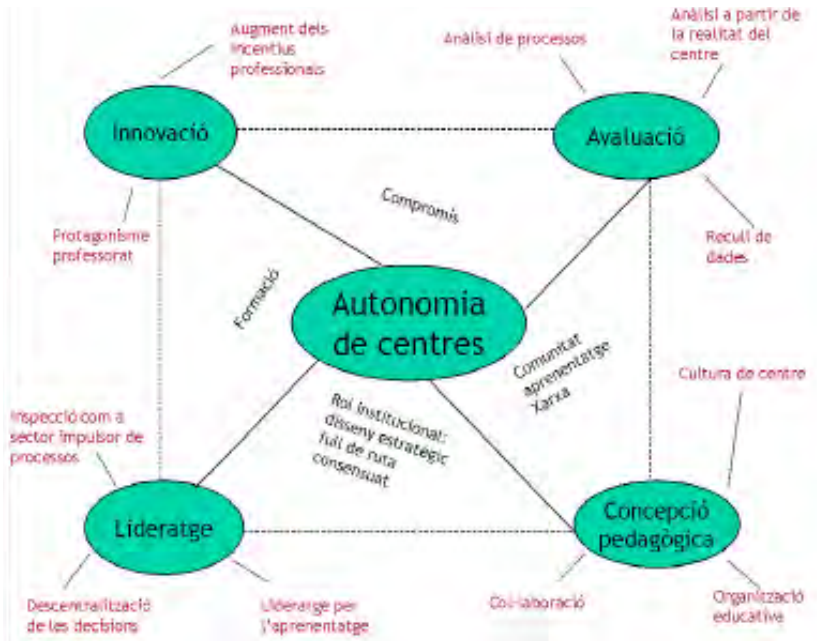
La perspectiva sistèmica observa la realitat com un conjunt de processos, i no de fets, i per aquest motiu és sensible al *moment* en què s'han de prendre les decisions, al seu context i a qui van dirigides.

Si analitzem l'autonomia de centres des d'aquesta perspectiva —com el d'una peça que constitueix un ecosistema, un microcosmos d'elements relacionats els uns amb els altres— comprendrem que hi ha una constel·lació de conceptes de la qual forma part, i que les relacions d'estímul i dependència desvetllen quines forces operen per impulsar o bloquejar processos de canvi, quins preconceptes o prejudicis intervenen, quina cultura de treball predomina.

El quadre I reflecteix gràficament aquesta naturalesa sistèmica de la realitat educativa.

<sup>7</sup> Un raonament que, lògicament, no és aplicable a la LOMQE. Una llei que neix amb l'oposició de tot l'espectre de la comunitat professional i política és invaluable. Hi ha massa factors externs que en condicionen l'aplicació. Una mirada sistèmica n'hauria desaconsellat la promulgació perquè és previsible que fracassi, d'acord amb l'argumentació que hem exposat.

QUADRE 3: PERSPECTIVA SISTÈMICA



Si ens hi fixem, la relació entre els conceptes és peculiar i significativa:

<b>És una relació dinàmica</b>	<b>La influència és recíproca i multidireccional (cada aspecte remet als altres).</b>
<b>És una relació complexa</b>	Cada aspecte (innovació, avaluació...) és per ell mateix una petita constel·lació d'elements que generen influència en la resta del sistema.
<b>És una relació versàtil</b>	Els diferents aspectes (i els elements i accions que el constitueixen) poden tant impulsar com bloquejar un procés de canvi o millora educativa.
<b>El sistema és una xarxa</b>	No hi ha un centre, és a dir, un concepte més important que els altres. Si posem al centre un altre concepte enlloc del d'autonomia de centres l'esquema resultant serà similar.
<b>Hi ha elements transversals</b>	<i>Compromís, formació, rol institucional i comunitat d'aprenentatge</i> són condicions necessàries (no suficients) de qualsevol procés de millora educativa, sigui quin sigui el punt de partida.

Tenint en compte aquests aspectes, podem parlar d'autonomia de centres des del punt de vista dels processos que involucra:

• **L'eix autonomia – lideratge – innovació**

Per evitar que el concepte d'autonomia de centres es converteixi en un mantra —un d'aquells postulats que, com el de llibertat en política, tothom invoca però queda buit de contingut perquè

ningú no el concreta— cal preguntar-se: autonomia de qui i per a què? La pregunta és pertinent perquè es pot produir la confusió entre autonomia i independència (una confusió subliminar que es dona quan el docent es concep com un «especialista», i entén que el que passa a l'aula és exclusivament competència seva, amb una concepció individualista de la tasca educativa). D'altra banda, cal concretar per a què, perquè es pot donar la paradoxa que una demanda universal del sector —totes les reflexions i reivindicacions la inclouen— no sigui, en el fons, desitjada pel col·lectiu que l'ha de posar en pràctica.<sup>8</sup>

La literatura pedagògica dels darrers anys vincula el concepte d'autonomia amb el de lideratge per l'aprenentatge.<sup>9</sup> Es tracta de posar de manifest que cal canviar el focus d'atenció: de la didàctica dels continguts (com s'ensenya) als processos d'aprenentatge (què aprenen els alumnes).<sup>10</sup> És un desplaçament subtil però cabdal: un posa l'accent sobre què fa el docent; l'altre sobre el procés que du a un resultat. I com que tot procés és coral, es parla «d'entorns d'aprenentatge», la qual cosa porta a destacar els «líders formals i informals» que el conformen, i el paper dels diferents actors que el dissenyen i hi influeixen (alumnes, docents, equips directius, inspectors...).

Per tant, parlar d'autonomia és parlar, sí, de protagonisme del professorat. Però és un protagonisme que s'ha d'emmarcar en una estructura col·laborativa en què cada actor o estament exerceix la seva autonomia en el marc de les relacions amb els altres. El paper del professor, de l'equip director o d'inspecció és diferent, abasta un nivell d'organització i responsabilitat diferent, però amb un marge d'autonomia en sintonia amb objectius i paràmetres compartits. Tenim aquí una típica paradoxa sistèmica: l'autèntica autonomia només es pot exercir en col·laboració amb els altres. Una citació del document Pacte Educatiu (d'Illes per un Pacte) l'expressa amb immillorable concreció:

«Per construir la capacitat interna de canvi i millora, expressió màxima de la autonomia, comptem, principalment, amb dues formes complementàries: configurar el centre escolar com una comunitat professional d'aprenentatge efectiva, i establir xarxes entre centres i amb la comunitat local».

És aquesta perspectiva la que lliga autonomia i innovació. Innovar significa posar en marxa un complex mecanisme intel·lectual que suposa analitzar una situació, uns resultats, un procés, contrastar-los amb els objectius inicials i fer-ne adaptacions contínues. És un acte creatiu que, com veiem, no és independent de l'avaluació de processos (un altre dels conceptes de l'esquema). Innovació i avaluació van lligades, ja que d'altra manera innovar seria una finalitat i, per tant, un acte gratuït. Cal emmarcar la innovació en les necessitats de l'alumnat, del grup-classe, en el context del centre i en el projecte educatiu. Inundar les aules de pissarres digitals o proporcionar a l'alumnat eines electròniques difícilment pot ser considerat una innovació, si no hi ha un projecte pedagògic al darrere que els doni el caràcter de mitjans en relació amb uns objectius d'aprenentatge. Per aquest motiu resulta estrany que algú pugui parlar de qualitat educativa i, al mateix temps, mostrar-se reticent perquè s'engueguin processos d'avaluació.

<sup>8</sup> Precisament perquè una autèntica autonomia pedagògica contradiu la concepció individualista esmentada.

<sup>9</sup> Cfr. OECD (2013) Leadership for 21st Century Learning, Educational Research and Innovation.

<sup>10</sup> Lògicament, això no implica que es consideri la didàctica un aspecte menor.

Doncs bé, així entès, l'autonomia del professorat —i del centre— esdevenen claus en tot procés de millora de l'educació, perquè l'acte creatiu és, per definició, una iniciativa intel·lectual voluntària, que involucra formació, capacitat, emocions i sentiments, i, per tant, depèn del compromís i de l'ajuda i el reconeixement externs. Fixem-nos que van apareixent els elements transversals del quadre I. Estem parlant d'un tipus d'activitat que no pot ser dirigida des d'alt, imposada, pauta amb procediments estàndards (com tantes vegades es desprèn del plantejament de les lleis educatives). Però sí ha de ser estimulada i incentivada. Apareix aquí, com un altre element que gravita entorn de l'autonomia, el lideratge. El lideratge horitzontal d'inspectors i dels equips directius, que impulsen projectes i fulls de ruta a partir de l'avaluació de processos (de les necessitats de la zona i del centre); però també, i fonamental, el lideratge de professors i professores que participen en l'elaboració d'aquests fulls de ruta i n'elaboren la concreció (i estableixen les bases d'un autèntic treball col·laboratiu). Aquesta perspectiva té una doble implicació: es descentralitzen les decisions i es reconeix el rol principal del professorat. És fàcilment comprensible que l'èxit de tot aquest procés requereix incentius professionals que atorguin al treball del docent el reconeixement social que mereix.

Sota aquesta concepció de l'autonomia batega la concepció pedagògica que és a la base de la citació mencionada abans, i que entén l'estructura col·laborativa —la xarxa— com el fonament d'una arquitectura educativa sòlida. Parlar d'autonomia implica defensar una determinada concepció de l'acte pedagògic (i de cultura de centre). Per aquest motiu diem a l'inici que cal definir què entenem per aquest concepte.

#### • L'eix autonomia – innovació – avaluació

Com veiem, el quadre I mostra una relació dinàmica i dialèctica, i per tant, la coimplicació dels conceptes entre ells. Ja hem establert que sense anàlisi de processos, la innovació queda buida de contingut i de direcció. La necessària contrapartida de l'autonomia (del reconeixement de la professionalitat dels docents per decidir sobre els objectius i procediments) és l'avaluació de les prioritats i estratègies preses en el marc del context propi de cada escola o IES. L'autonomia no es pot plantejar com un dogma que s'ha d'aplicar mecànicament a tots els centres. Caldrà veure en quin nivell de desenvolupament es troba cada un d'ells, quin és el tarannà de la seva plantilla (el perfil, l'estabilitat, el compromís), per determinar si el que cal és un lideratge pedagògic més fort. Lògicament, això implica establir paràmetres consensuats per identificar l'estadi en què es troba la zona o el centre. El simple rendiment de comptes, entès com l'obtenció de resultats, no va en aquesta direcció.<sup>11</sup> És l'ús dels recursos (i el disseny de projectes per emprar-los) el que ha de ser objecte d'avaluació. Els resultats, naturalment, són una funció d'aquest paràmetre. Per exemple: en el marc de la seva autonomia un departament didàctic pot sol·licitar un desdoblament del grup-classe, explicitant els objectius de la mesura, les estratègies programades i els resultats esperats. Avaluar resultats significa avaluar tota aquesta programació, en relació amb els objectius i no a quants alumnes aproven o suspenen (és evident que l'èxit escolar és un dels objectius últims, però a ningú no se li escapa que el context de l'aula és complex i que cal temps per obtenir resultats). Si el departament didàctic sol·licita un desdoblament amb l'argument de la ràtio, i res més, quin argument hi ha per no atorgar el recurs a qualsevol altre departament? El compromís del docent

<sup>11</sup> Aquest és un dels aspectes més criticats de la LOMQE, l'esperit estandarditzador d'una avaluació que equipara tots els centres a partir dels resultats acadèmics.

—un concepte que sembla un intangible— es concreta, entre d'altres coses, en el reconeixement d'aquest fet: no pots demanar un recurs i pretendre que no s'avalui el rendiment que en treus (ja que el sistema se'n ressent).

Aquí apareix de nou el lideratge de la inspecció i dels equips directius com a factor determinant del tarannà de l'autonomia de centres. L'anàlisi de processos i resultats ha de ser el detonant de projectes i estratègies destinades a la millora de la qualitat educativa a partir del resultat d'aquesta anàlisi. És en aquesta relació *avaluació-intervenció* (i innovació!) on el recull de dades pot deixar de ser vist com un element burocràtic i estar al servei del disseny pedagògic. Per exemple: constatar que un percentatge significatiu d'alumnes d'un curs que suspenen quatre o més matèries tornen a suspendre-les a final de curs (els mateixos alumnes), i que aquesta tendència es repeteix al llarg dels anys, no permetria concloure que la capacitat del centre per recuperar alumnes amb dificultats d'aprenentatge o de motivació és escassa i que cal intervenir-hi? Si es detecta que l'entorn socio-econòmic incideix negativament en les expectatives de titulació de l'alumnat (i que aquest, segons tots els informes, és un dels factors del fracàs escolar), no s'haurien d'establir mesures, amb alumnes i famílies, per millorar aquestes expectatives? *Avaluar-impulsar-projectar* podrien ser els eixos d'un lideratge que vincula inspectors i equips directius als interessos del centre, per tant a la seva realitat i al seu professorat. Podríem, doncs, parlar d'autèntica autonomia de centres sense avaluació?

### • La concepció pedagògica

Com ja hem esmentat, una determinada concepció de l'acte pedagògic bateja en el cor de cada un dels conceptes relacionats. Com es desplega el currículum, com s'implementa el procés d'ensenyament-aprenentatge, quin paper s'atorga a l'alumne (actiu o passiu) i, en conseqüència, al docent... La «constitució d'una comunitat professional d'aprenentatge» n'és el resultat postulat.

**Comunitat d'aprenentatge.** És un dels sospitosos habituals de la literatura pedagògica (i, per tant, un altre dels habituals de la carpeta de pendents). No és en absolut un concepte buit de contingut, però la realització efectiva és compromesa, perquè involucra (i, per tant, qüestiona) tota una cultura de centre. Aquí tanquem el cercle del recorregut conceptual tornant a la pregunta inicial: autonomia de qui? Mentre el docent, especialment el de secundària, es concebi més com un especialista d'una àrea que com un docent, creurà que el seu compromís és amb la biologia, o amb la matemàtica, o amb la filosofia... abans que amb la docència, és a dir, amb el procés d'ensenyament-aprenentatge que ajuda l'alumnat a assolir la seva autonomia moral i intel·lectual. En conseqüència, difícilment concebrà el treball en equip i la constitució de xarxes col·laboratives com a elements definitoris de la seva professionalitat.

Aquest fet és el que assenjala el camí a recórrer per l'organització educativa, en mans dels equips directius i de les autoritats educatives. Fixem-nos com, de nou, els conceptes s'entrellacen. L'organització del centre ha de ser prou flexible com per permetre la creació i potenciació d'equips de treball, la qual cosa implica, pel cap baix, una certa discrecionalitat per perfilar places per part de l'equip directiu, l'estabilitat de plantilles, donar protagonisme a l'atenció a la diversitat, atorgar importància a les hores de coordinació (per tant, retornar a les 18 h lectives setmanals), incentivar la innovació i el treball per projectes, etc.

Aquest darrer factor, el de l'organització educativa, ens projecta cap a un nivell superior i ens permet acabar d'entendre la naturalesa sistèmica de l'àmbit educatiu que explicàvem a l'inici de l'article: és factible concebre una autonomia de centres basada en una concepció pedagògica fonamentada en la constitució de comunitats d'aprenentatge (i en la implicació i compromís de tots els actors concernits), si no hi ha continuïtat de la direcció política i administrativa i un consens de no emprar l'educació com un baluard de lluita ideològica (tal com reclama el pacte per l'educació)? Caldrà recordar que l'informe McKinsey de 2010 ja conclouia que un dels factors de la millora de la qualitat educativa havia estat, als països que havien millorat, aquesta estabilitat de les polítiques educatives? L'autonomia (autonomia curricular, de gestió organitzativa, de gestió de recursos) no es basa únicament en el fet d'implementar una sèrie de regles de descentralització. No és un assumpte administratiu. Ha d'anar acompanyada d'un intangible: potenciar la responsabilitat i el compromís dels docents. I això no és factible si el sistema no té credibilitat.

### • Els bloqueigs sistemàtics. La resistència al canvi

Acabem de descriure una estructura en xarxa dinàmica, complexa, versàtil. La dinàmica de sistemes ens ensenya que els diferents elements que componen un sistema s'interpel·len i es coimpliquen entre ells, desenvolupant una retícula de relacions d'anada i tornada bastant més complexa que la simple vinculació de causa-efecte. Lògicament, la naturalesa d'aquestes relacions és dual, de forma que un mateix element pot ser un factor impulsor o inhibidor, enriquidor o tòxic, depenent del moment en què es troba i del rol que s'atribueix i li atribueixen. La mirada sistèmica, doncs, ens mostra que no podem abordar —ja hi hem insistit— l'autonomia de centres com un element aïllat dels altres. Però, a més, ens permet elaborar una hipòtesi de per què l'estructura educativa és tan difícil de moure, per què és tan poc dúctil i flexible.

Si, com hem observat, l'autèntica autonomia només es pot exercir en col·laboració amb els altres, qualsevol dels actors implicats (elements del sistema) pot bloquejar amb la seva actitud o amb les seves concepcions un procés de millora educativa (i, paradoxalment, fer-ho sense adonar-se'n).

Una concepció individualista de la tasca educativa (la visió de «l'especialista» per part del docent) pot ser tòxica per al sistema, perquè condiona la direcció del compromís (no l'esforç, que pot ser considerable), de forma que és reticent a formar grups de treball, a comunicar pràctiques innovadores, a registrar dades (que veu com una simple burocràcia); aquesta concepció també condiona la valoració que es fa de l'avaluació: com que no es veu com un procés, s'interpreta com un rendiment de comptes (i aquí intervé un vincle sistèmic: per què he de retre comptes davant un sistema que no té credibilitat? L'autoritat moral de la política educativa i administrativa juga aquí el seu paper); la innovació esdevé també inoperant, perquè no es contextualitza i no forma part d'un pla basat en la realitat del centre. El sistema no aprofita la polivalència i l'embranchada del docent individualista, de manera que esdevé un sistema estúpid: hi ha diverses forces que remen en direcció contrària, i el vaixell no es mou. El cercle sistèmic es tanca quan l'administració educativa, que afirma lluitar per la millora de la qualitat educativa, pren iniciatives que reforcen la concepció anterior i aconsegueixen el contrari: desincentivar. S'instal·la en el sistema una cultura del treball que opera com una canonada emboçada: les idees i iniciatives no circulen. Descentralitzar les decisions cercant l'autonomia pot esdevenir un absurd si els destinataris de l'esmentada autonomia no la volen (encara

que, paradoxalment, tothom la reclama), perquè la cultura de treball i la concepció pedagògica que la dirigeixen actuen en sentit contrari. La dinàmica de sistemes anomena a aquest fenomen «realimentació compensadora»: les intervencions ben intencionades es veuen «compensades» per forces que actuen en sentit contrari i anul·len els fruits de la intervenció. Aquesta perspectiva suggeriria que per implantar l'autonomia de centres no n'hi ha prou amb descentralitzar; cal prémer una palanca que no és la vista.<sup>12</sup>

Aquestes dinàmiques es veuen reforçades si els equips directius i els inspectors comparteixen, en el fons, la mateixa cultura de treball i concepció pedagògica.<sup>13</sup> Una visió administrativa de la gestió que suposa l'aplicació mecànica de la normativa, l'estandardització de processos i la lectura lineal de resultats, redunda en una burocratització de la tasca educativa, desincentiva el professorat (en el qual es descarrega tota la responsabilitat) i «compensa» (alimenta) les forces que juguen en contra d'una millora de la qualitat educativa entesa com la creació d'una comunitat d'aprenentatge.

El sistema, compost per elements intel·ligents, esdevé estúpid (una propietat emergent!), perquè les energies es contraresten entre si.

Observem, doncs, que la resistència al canvi no pot ser analitzada com el simple resultat d'una concepció pedagògica antiquada o com la negació dels professionals a traspasar la zona de confort.<sup>14</sup>

La perspectiva sistèmica ens ensenya que quan la política educativa no té en compte la naturalesa de l'acte educatiu (format per una constel·lació d'agents intel·ligents i autònoms entrelaçats), esdevé ella mateixa una rêmora per a la millora de la qualitat educativa (de fet, la principal). També permet entendre que, sovint, el bloqueig és on menys se l'espera (per exemple, en preconceptes assumits i no qüestionats com que la manca de recursos econòmics o la ràtio són les causes principals del fracàs escolar o que ocurrencies puntuals suposadament innovadores, com la introducció d'una tercera llengua o el treball per competències, el poden resoldre).

#### 4. L'AUTONOMIA DE CENTRES A EUROPA. EL PROJECTE Q4I

La perspectiva que defensem és dominant als projectes europeus que pretenen impulsar i desenvolupar la qualitat als centres educatius, i constituir un motor de canvi que permeti les escoles adaptar-se a les exigències dels aprenents del s. XXI.

<sup>12</sup> Aquestes consideracions permeten valorar críticament, un cop més, la LOMQE: ja que no connecta els elements entre si. A més, sota una mirada assistèmica i administrativa, les seves disposicions sobre autonomia de centres són merament cosmètiques.

<sup>13</sup> Una interessant comparativa entre la concepció liberal de la funció inspectora, basada en el control, i una altra basada en l'assessorament, l'avaluació conjunta i la millora de processos pot trobar-se a Uruñuela Nájera, Pedro M. Otra evaluación es posible. Cuadernos de Pedagogía, gener 2014, núm. 441, p. 70-72.

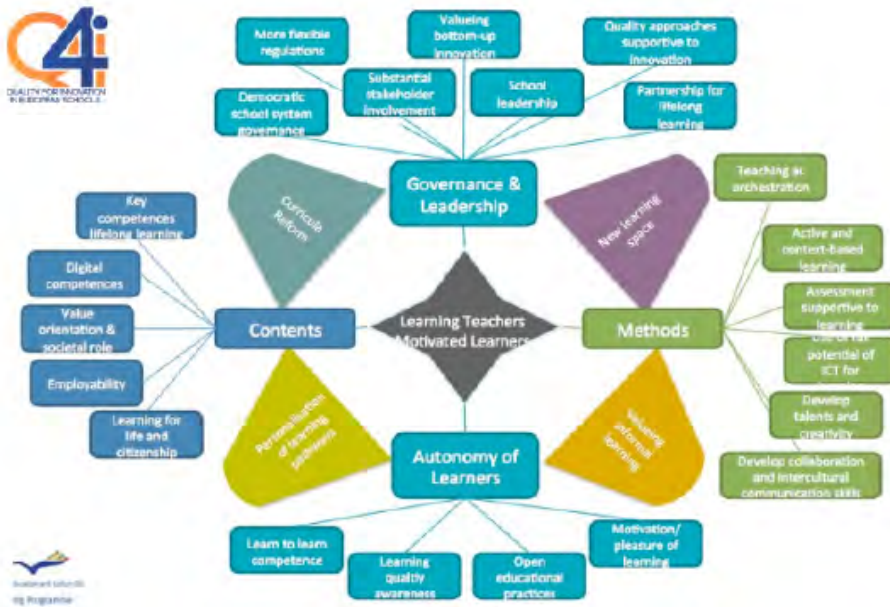
<sup>14</sup> Per aprofundir en aquesta qüestió, vegeu el projecte IGUANA (<http://www.iguana-project.eu/>). És una interessant iniciativa que aborda la modernització del sistema escolar, tot establint que la clau de la innovació és vèncer la resistència al canvi entesa des de diverses perspectives (la concepció pedagògica dominant, els aspectes emocionals, els organitzacionals o els laborals) i oferint programes de treball per atacar cada una d'aquestes perspectives.



El projecte Q4I<sup>15</sup> (Quality for Innovation in European Schools) és especialment interessant perquè proposa un enfocament en xarxa, parla d'àrees de canvi i dels processos que aquests involucren, i critica els enfocaments unidimensionals que no tenen en compte l'impacte de les propostes en el nivell organitzatiu.

Es tracta d'una proposta de treball per fomentar la innovació als centres educatius que aborda els «motors» de canvi que ha de menester una educació de qualitat i analitza el rol de cadascun dels actors (gestors, directius, professors, alumnes, famílies...) en els diferents processos. No és una mera proposta teòrica. Es convida a cinc centres educatius de cada país participant a formar part d'un projecte pilot que implementa les eines de la gestió de qualitat a partir d'una perspectiva reticular i sistèmica de l'acció educativa. El quadre 2 mostra amb claredat aquesta perspectiva:

QUADRE 4. CFR. LLP PROGRAMME. Q4I PROJECT



Hi podem veure que, si el quadre 1 mostrava la perspectiva sistèmica situant l'autonomia de centres com a eix d'una constel·lació de termes que s'impliquen els uns amb els altres per constituir una xarxa, aquí l'eix el constitueix l'aprenentatge i la motivació, entorn als quals pivoten els continguts, el lideratge, els mètodes i l'autonomia dels aprenents. Cadascun d'aquest elements desplega una àrea d'influència (competències clau, rol institucional i organitzatiu, concepció pedagògica (mètodes), centralitat de l'aprenentatge de l'alumne) dinamitzada per elements transversals que donen contingut a la innovació educativa: l'atenció al perfil pedagògic de l'alumne, la reforma del

<sup>15</sup> Iniciat el 2012, és finançat pel Lifelong Learning Programme de la Comissió Europea i liderat per la Comunitat Valenciana, amb la participació de ESHA (European School Heads Association) i els instituts de recerca de diversos països. Pot trobar-se'n una referència a <http://eshacommunity.wikispaces.com/Quality+Management#Quality%20Management%20>.

currículum, la implementació de nous espais d'aprenentatge (forçant els límits del currículum) i, consegüentment, la posada en valor de l'aprenentatge informal.

Si ens hi fixem, la interrelació d'aquests elements indica que no en podem abordar cap sense tenir en compte els altres. Per tant, la base del model Q41 és sistèmica: estableix els focus d'intervenció prioritari i les eines o habilitats per desenvolupar-los, assenyalant els vincles de dependència entre ells i el rol que han de jugar els diversos sectors: alumnes, professors, famílies, administració. I, com hem dit, aborda la dimensió organitzativa, ja que interpel·la l'administració perquè doni suport a la innovació incentivant i preparant el professorat (Proposal for a LLWINGS European Certificate). El concepte d'autonomia de centres no apareix com a tal, però hi batega en totes les propostes (l'aplicació del projecte en les proves pilot parteix, de fet, de l'anàlisi de la situació del centre).

Si cerquem una metàfora visual que ens permeti copsar la naturalesa de les interrelacions dinàmiques de la perspectiva sistèmica, la més suggeridora, probablement, és la de la xarxa neuronal: cada element és en si mateix una unitat funcional, però no hi ha cap acció ni passió que no afecti el conjunt.



## 5. CONCLUSIONS. LA IMPORTÀNCIA DE LA PERSPECTIVA

El concepte d'autonomia en l'àmbit educatiu emergeix com un dels més citats en la literatura pedagògica dels darrers anys. Hem volgut, a la primera part de l'article, fer referència a diversos plantejaments per mostrar precisament aquesta preeminència.

Certament, l'informe Mckinsey de 2010<sup>16</sup> establia que l'autonomia de centres era un dels elements comuns dels països que havien aconseguit fer avançar el seu sistema educatiu de bo a molt bo. L'informe dels mateixos autors de 2012 per a Espanya, (*Educación en España. Motivos para la esperanza*), insistia en el fet que un dels tres pilars per a la millora del sistema educatiu a tot l'estat —i per situar el país en el lloc que li correspon segons la seva condició socioeconòmica— és l'autonomia en la presa de decisions (els altres dos són la transparència en les mètriques de rendiment educatiu i la professionalització de la docència).

L'objectiu d'aquest article ha estat copsar el potencial de l'autonomia de centres com un dels eixos en torn dels quals ha de girar un canvi important en els usos professionals, els resultats i la qualitat del nostre sistema educatiu. I hem plantejat que aquest potencial només pot ser desenvolupat des de la perspectiva sistèmica.

<sup>16</sup> Mckinsey i Company (2010). How the world's most improved school systems keep getting better.

El concepte no és nou. Fa temps que en aquest país es parla d'autonomia de centres. La LOGSE, la LOE i la LOMQE la contemplen. Però els índexs de fracàs escolar no milloren significativament. Sembla que citar el concepte no implica implementar-lo amb èxit.

Pensem que hi ha una concepció en l'ús d'autonomia de centres que la deslliga dels diferents elements que la condicionen i la fan possible, i que la converteixen en una finalitat i no en un mitjà. I tot i que existeixen els abordatges que fan referència als aspectes organitzatius, són escassos els plantejaments que insisteixen en la interdependència de tots els elements.

La perspectiva, l'enfocament, és fonamental, perquè dirigeix l'aplicació de les idees, la distribució dels recursos i els criteris d'avaluació. Enfocar, per exemple, el repte de la millora de la qualitat educativa des de la perspectiva de la manca de recursos o de la carència d'una concepció pedagògica adequada ens porta a inundar els centres de recursos materials o humans, o d'instruccions sobre com programar o avaluar l'aprenentatge segons la moda pedagògica a l'ús. No diem que aquestes estratègies siguin inadequades *per se*, sinó que no ho són com a estratègies principals. Una perspectiva sistèmica, en canvi, dóna rellevància a tots els elements, a tots els actors, i observa les relacions i els processos que es produeixen entre ells, entenent que qualsevol d'ells pot ser agent de canvi o de bloqueig. L'autonomia de centres no esdevé una finalitat per ella mateixa, sinó una palanca per activar i estimular altres elements. És un nòdul més de la xarxa. Això significa que hi hauria dos eixos (si els representem en un diagrama cartesià) entorn dels quals pivotarien les estratègies: el del termini (curt, mig, llarg) per les abscisses, i el dels sectors d'intervenció (innovació, avaluació, lideratge, concepció pedagògica, autonomia de gestió, formació del professorat, formació dels equips directius i d'inspecció, accés a la carrera docent, etc.) per les coordenades. Igual que en una xarxa, no es pot tocar un element sense influir en els altres. La planificació estratègica tindria en compte el caràcter coral de les decisions que s'han d'implementar si es vol un model educatiu de qualitat sostenible a mig i llarg termini.

Aquesta perspectiva —la insistència en la interdependència dels elements— hauria de contribuir a un canvi en la concepció pedagògica i professional dels docents —com a membres d'una comunitat d'aprenentatge, com a agents essencials del procés educatiu— i a un canvi en la concepció de les administracions que han de liderar la millora del sistema educatiu, per comprendre quines decisions i estructures són una rêmora per al sistema i contribueixen al seu estancament, desincentiven i malmeten energies i recursos.

L'avantguarda de les anàlisis i dels projectes educatius a Europa i arreu del món ens parlen d'un món interconnectat i en canvi constant, i de com el repte dels sistemes educatius és preparar els joves perquè s'adaptin a aquestes condicions. Les escoles haurien de reproduir en els seus objectius, els procediments i l'esperit aquesta interconnexió. No poden continuar ignorant la naturalesa del sistema del qual formen part. Ha de deixar de ser recurrent en articles, conferències i congressos la dita que eduquem alumnes del segle XXI amb professors del segle XX en una escola dissenyada al segle XIX.

Té raó J. Prats (en l'article citat a l'inici) quan diu que «el que està en crisi és el paradigma tradicional». I quan no es percep que el paradigma ha canviat es prenen decisions que constitueixen una llosa

per a la dinàmica del sistema, el qual esdevé estúpid, perquè aconsegueix el contrari del que els seus actors diuen desitjar i no aprofita la força, intel·ligència i creativitat dels seus membres.

A l'inici d'aquesta anàlisi ens fèiem ressò d'una citació famosa de Jay Forrester: «La majoria de problemes que afronta la humanitat es relacionen amb la nostra ineptitud per comprendre i gestionar els sistemes cada vegada més complexos del nostre món». La perspectiva sistèmica és un marc conceptual, un instrument d'anàlisi, pensat per evitar aquesta «ineptitud per comprendre».