

LA AUTONOMÍA ESCOLAR COMO COMPONENTE DE LA CALIDAD EDUCATIVA

SCHOOL AUTONOMY AS A COMPONENT OF EDUCATIONAL QUALITY

Kelly López Portillo, Deyna Samira Ibarguen y Luisa Fernanda Villegas
Especialización en Gestión Educativa, Universidad Luis Amigo

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de la autonomía escolar y su papel como pieza fundamental en la calidad en la educación. Como herramienta metodológica se elige el Estado del Arte, el cual permite realizar una indagación documental y bibliográfica para la recuperación de la información y aproximación al tema de autonomía escolar como componente de la calidad educativa.

El proyecto se divide en cuatro etapas: búsqueda y recopilación de la información, análisis de la información a partir de la construcción de una ficha de recolección de datos, categorización de la información y propuesta de investigación documental. Todo lo anterior llevó a reflexionar el papel que ésta desempeña en la búsqueda de la calidad en la prestación del servicio educativo, entendiéndola como un factor clave pero no determinante de la misma pues para su pleno desarrollo debe coexistir simultáneamente con innovaciones pedagógicas, trabajo colaborativo de la comunidad educativa, liderazgo directivo, profesionalización docente y definitivamente voluntad en la construcción de eficientes políticas públicas.

Finalmente el trabajo presenta el caso de Finlandia, como un ejemplo de éxito en políticas de descentralización en la toma de decisiones, combinado con una acción eficiente del Estado y compromiso de todos los agentes educativos.

Palabras claves Autonomía escolar, calidad educativa, descentralización, caso Finlandia

Abstract

This work aims to make an analysis of school autonomy and its role as a fundamental piece in quality in education. As a methodological tool, the State of Art is chosen, which allows for a documental and bibliographic inquiry for the retrieval of information and an approach to the issue of school autonomy as a component of educational quality.

The project is divided into four stages: search and collection of information, analysis of information from the construction of a data collection sheet, categorization of information and documentary research proposal. All of the above led to reflect the role it plays in the pursuit of quality in the provision of the educational service, understanding it as a key but not determinant factor of the same because for its full development must coexist simultaneously with pedagogical innovations, collaborative work of The educational community, leadership leadership, teacher professionalization and definitely will in the construction of efficient public policies.

Finally, the paper presents the case of Finland, as an example of success in decentralization policies in decision-making, combined with efficient State action and commitment of all educational agents.

Key words: School autonomy, educational quality, decentralization, case Finland

Introducción

Con la entrada en vigencia de la ley 115 de 1994, se le otorga a las instituciones educativas a nivel nacional un carácter de descentralización que se proyecta en la posibilidad de adecuar planes y programas a sus necesidades locales, de definir criterios de evaluación institucional, de pensar y construir su propia propuesta educativa; lo anterior enmarcado en las individualidades y propias experiencias organizacionales a partir de un trabajo de construcción colectiva entre todos los miembros de la comunidad educativa; lo dicho hasta aquí supone autonomía, lo que finalmente es un insumo valioso para la búsqueda de la calidad institucional.

Esa llamada autonomía institucional, faculta para la toma de decisiones con el objetivo de mejorar la calidad educativa, para ello se requiere el reconocimiento de la propia identidad institucional, sus ventajas comparativas y sobre todo sus problemas unido a sus planes de mejoramiento, todo esto con la única función de asegurar la prestación de un servicio de calidad.

Ahora, en esa búsqueda es esencial entender cómo el componente de autonomía permite avances interesantes en sus resultados, específicamente en lo que tiene que ver con pruebas censales, por ejemplo los países en donde los colegios tienen autonomía y donde hay mayor competencia entre colegios los resultados en pruebas estandarizadas también son más altos. Si bien es cierto que Colombia este componente de autonomía no se ha potencializado al máximo sobre todo en lo que respecta a la educación pública, sí es un criterio que logra en gran medida halar procesos de calidad y mejoramiento al interior institucional y por ello debe entenderse y dimensionarse. De lo anterior se concluye que “la autonomía escolar es una estrategia efectiva para mejorar los resultados educativos” (Espínola, 2000, p.4). Además, la autonomía escolar en los colegios es una herramienta de gestión educativa clave, tanto para la excelencia como para la equidad, desde que se encuentre acompañada por el liderazgo de sus directivos, apoyo de los docentes y en general de la comunidad educativa. (Jiménez, 2013)

Metodología

Este acercamiento a la metodología se realizó mediante el análisis categorial derivado de la investigación documental que se llevó a cabo con artículos relacionados sobre la problemática de esta manera se logró realizar una aproximación conceptual a una determinada temática.

Para el desarrollo del proyecto este se divide en tres etapas:

Primera etapa: Búsqueda y recopilación de la información. En esta etapa se utilizan documentos de variados como libros, tesis, artículos de revista y

periódicos entre otros, con el único fin de encontrar información relevante al respecto (Ramírez Atehortúa & Zwerg-Villegas, 2012).

Segunda etapa: Se realiza el análisis de la información a partir de la construcción de una ficha de recolección de datos, que contienen:

- a. Título del artículo
- b. Identificación
- c. Palabras claves
- d. Citas textuales
- e. Relevancia del artículo

Tercera etapa: categorización de la información, que aparece como un paso crucial para el análisis de la búsqueda, pues se consigue identificar regularidades y temas recurrentes para conseguir la reducción de la información recolectada (Chaves, 2005)

Cuarta etapa: Propuesta de investigación documental.

Calidad educativa y autonomía

El concepto de calidad educativa se refiere a un conjunto de procesos y resultados en un sistema, que tiene como característica ser observable y cuantificable frente a valores de referencia que son considerados como válidos (Celis, Jiménez, & Jaramillo, p. 68), y es en este sentido que se plantea una preocupación al constatar lo importante que es para el momento histórico nacional empezar a identificar aquellas variables que potencializan los procesos de calidad, pues en términos globales el sistema educativo colombiano aún se caracteriza por un alto nivel de inequidad.

Es necesario de lograr al interior institucional un mayor nivel de autonomía como herramienta para el mejoramiento, dado que los indicadores internacionales de aprendizaje muestran que los estudiantes colombianos tienen, en promedio, niveles de aprendizaje comparativamente menores a los de países similares a Colombia; esto implica que hay razones de preocupación sobre la baja calidad de

la educación en el país en general (Barrera-Osorio, Maldonado, & Rodríguez, 2012, p.3). Lo anterior reitera lo necesario del concepto de autonomía escolar, pues éste se precisa como un posible factor en la calidad al permitir: “capacidad de los colegios de responder a las necesidades de la población que atienden; mejores mecanismos de control y vigilancia de los colegios por parte de las juntas directivas y las autoridades del sector de la educación” (p.29). Esta autonomía confiere a los centros márgenes de maniobra estratégicos alrededor de temas cruciales para la administración como son el manejo de los recursos (Smith, 2001).

Ahora, la autonomía aquí planteada funciona como parte de un mecanismo de descentralización que puede expresarse como la identidad de la institución, la toma de decisiones, la estructura y la estrategia. A su vez se ejerce en ámbitos como el diseño de los contenidos y estrategias didácticas y pedagógicas; la administración de la institución; las políticas y el gobierno; la gestión de los recursos humanos, y los servicios ofrecidos por la institución, (Macri, 2000, p.2), en este sentido otros autores como Espinola (2000), se refieren al mismo concepto, como la “transferencia de responsabilidades desde un nivel del gobierno hacia la escuela acompañado de recursos, esto las instituciones educativas dentro del proceso de flexibilización y la autonomía curriculares” (Informe Nacional sobre el desarrollo de la Educación en Colombia, 2000, p.3). Otro autor hace énfasis en que la autonomía escolar se ve reflejada en tres aspectos básicos que son el “buen manejo de los recursos, servicio escolar adaptado al medio y adecuación curricular en contexto” (Cuglievan & Rojas, 2008, p.5)

De la misma manera, Longo (2009) apunta que para hablar de procesos de autonomía institucional a la par se deben dar ciertas condiciones, entre las que se pueden identificar, la existencia de un proyecto definido para la institución y si al frente del mismo trabaja un gobierno sólido y comprometido con él, con su devenir y con su proyecto (p. 124), de ahí que él mismo plantea como problema un déficit en autonomía pues la mayor parte de los centros educativos no alcanzan a cumplir en un cien por ciento estas condiciones

Por otro lado, Cabada (2009) afirma que cada institución educativa en aras de alcanzar estándares observables de calidad y haciendo uso de las facultades otorgadas legalmente, han organizado sus planes de acción alrededor de sus proyectos educativos, de forma tal que el criterio de autonomía les a permitido adaptarse a las particularidades de cada centro y contexto incrementando en alguna medida su capacidad para dar una mejor respuesta a las necesidades; de ahí que sea considerada uno de los instrumentos fundamentales para la mejora de la calidad del sistema educativo, puesto que el mismo autor expresa como causa de la mejora en la calidad de la educación no “la competitividad entre los centros, sino el desarrollo de la autonomía de cada centro a través del intercambio de experiencias, el trabajo en común, el trabajo en redes y el ajuste de los recursos necesarios para que cada centro cumpla con sus objetivos y responda a sus necesidades (p. 179). Finalmente como un caso ejemplificante de la relación anterior el autor presenta el Proyecto PISA, que contribuye a confirmar la eficacia de la autonomía de los centros en la mejora de la calidad educativa, “aquellas escuelas que han desarrollado con rigor un proyecto educativo orientado a todo el alumnado, y en el que se implica su comunidad educativa, han de formar parte sin duda del colectivo de las escuelas de éxito” (p. 180)

Todavía cabe señalar, que esa conexión positiva entre calidad y autonomía ha sido compartida por varios escritores, por ejemplo, Jaramillo y Vélez (2002) hacen un análisis para un estudio de caso local en nueve instituciones educativas del sector público. Los investigadores concluyen que pese a las falencias en el tema de autonomía, en términos de calidad ésta sí es una variable de peso, que a logrado impactar tanto a las instituciones educativas como a localidad en general, ellos expresan que “la autonomía escolar se ha convertido en un componente de alta determinación para una educación con calidad” (p. 131). Otro caso similar lo expresa Gento (1999), donde se reconoce esta variable en especial como un componente esencial en el proceso hacia la mejora para la calidad y por ende habla de lo necesario que cada institución educativa, establezca su propio modelo

organizativo, adaptado a sus particularidades y necesidades específicas, contextualizado, definido, ejecutado, controlado y valorado por los implicados (p. 2)

Habría que decir también, que para Frias (2010), la autonomía es una realidad compleja y es un instrumento para que la mejora educativa en los centros sea una constante. Pero ésta debe ir acompañada por otros componentes para en realidad proporcionar el cambio, entre los que se pueden contar la “modificación de la cultura escolar, la organización o los procedimientos escolares” (p.3). El mismo autor escribe que en estudios comparativos de carácter internacional se aprecia la reciente tendencia a vincular la autonomía de los centros docentes con la mejora de la calidad de la educación, entendiendo ésta como el avance en los resultados del rendimiento del alumnado. En ese sentido Martín y Peraza (2007), alegan que en materia educativa la autonomía escolar sigue siendo una cuestión clave y que ésta debe ser sometida debate político. Las autoras cuyo estudio se centra en la comunidad europea concluyen que la autonomía es un buen instrumento para alcanzar fines educativos en la medida que confieran mayor libertad a las instituciones y a los mismos profesores, al respecto Espinola (2000), explica que a mayor grado de autonomía institucional, la función que más impacto genera en el rendimiento de los alumnos es la que tiene que ver con la contratación de los profesores.

Siguiendo en el mismo contexto, es válido ahora afirmar que es verificable una interesante relación entre la calidad de la educación y autonomía, pero que finalmente este grado de correlación no es tan alto, porque esta debe actuar de manera integral con factores claves para el desarrollo institucional como son la formación del cuerpo docente, la relación integradora con la comunidad educativa y las buenas políticas públicas al respecto, así Frias escribe “la autonomía se caracteriza por estar influida por múltiples factores, cuyo equilibrio es necesario y esencial” (p. 57).

La autonomía no es la panacea

Si bien ya se ha aclarado el vínculo directo entre calidad educativa y autonomía escolar, ahora lo que sigue es razonar que ésta por sí sola no estimula procesos de calidad, sino más bien que al actuar de manera interrelacionada con otros factores lo consigue. La autonomía puede movilizar procesos que mejoren los resultados en relación con la calidad de la educación impartida, pero este vínculo no se da en todos los casos necesariamente (Sendón, 2007, p. 8). Dicho de otra manera, no precisamente los colegios a los cuales se las ha entregado mayores estándares de autonomía escolar arrojan mejores resultados en calidad (Barrera-Osorio, Maldonado, & Rodríguez, 2012).

Es por ello que la autonomía no debe entenderse como una panacea ni es por sí sola un factor decisivo para la calidad de la educación, “pero sí es un medio, una oportunidad, para el impulso de la calidad” (Cabada, 2009, p.184). Al respecto el autor hace caer en la cuenta de un conjunto de obstáculos que a la autonomía le restan poder de acción entre los que se pueden contar: cultura centralista, burocratización de los sistemas, desconfianza. En relación con lo mismo, el autor expresa que una manera de combatir los obstáculos institucionales para el desarrollo de procesos de autonomía escolar eficientes se da con la creación de “estructuras inteligentes”, lo que él define como la promoción de la responsabilidad colectiva dentro de la institución, igualmente el aprovechamiento de los proyectos educativos institucionales en torno al concepto de misión compartida y vinculante (p.187).

Al respecto Bolívar (1996) deja entender que en definitiva los procesos de burocratización menguan el desarrollo de las instituciones escolares y que este desarrollo debe ser potencializado por estímulos externos lo que puede entenderse como un adecuado manejo de políticas públicas y especialmente innovaciones en lo educativo. El mismo autor más adelante invita al fortalecimiento de los procesos de autonomía escolar, como una iniciativa de trabajo mancomunado entre la escuela y los agentes de la sociedad, él dice que “será la creación de condiciones oportunas las que posibiliten, mejor o peor, capacitar a los centros escolares para construir, en distintos grados de desarrollo (nunca

homogéneamente), su autonomía para un mejor servicio público de la educación” (Bolívar, 2004, p.3).

De esta manera, la autonomía exige nuevas formas de interacción entre los distintos actores educativos, “así como la necesidad de transformar la mirada que tienen de sí mismos y de los demás” (Cuglievan & Rojas, 2008, p.43) rescatándose de nuevo el concepto de estructuras inteligentes; por su parte, Macri (2000), ya había dicho al respecto que para lograr un proceso realmente vinculante entre autonomía y calidad es necesario el “acompañamiento de la tecnología y de las actitudes adecuadas que la hagan operativa, además requiere cambios culturales como democratizar las estructuras” (p.3), sumado a esto Garbanzo (2010) afirma, que el desarrollo de las organizaciones está vinculado al liderazgo que se ejerza en ellas y que para ello es necesario un acertado direccionamiento que reconfigure los modelos hacia unos autonomía institucional, una organización de cara a los retos de la sociedad actual.

Casos de éxito: Modelo Finlandés

Cuando se aborda el tema de la calidad y de la autonomía es imposible no aludir casos de éxito en sus políticas educativas y al respecto esta última se percibe como una tendencia creciente en la Unión Europea, tanto en términos financieros, como de recursos, currículo (Gil, 2005).

Como ejemplo de ello, Finlandia se ha consagrado como un sistema educativo de referencia, ocupando las primeras posiciones en las evaluaciones internacionales, como la realizada OCDE (Jiménez, 2014, p.8). Para lograr ser uno de los más exitosos sistemas prestadores de servicios educativos, entre otros, fortalecieron el componente de descentralización en la toma de decisión, pero de manera paralela el incremento en éste se vió acompañada de profesionalización docente, una mejora sustancial en las relaciones alumno-maestro, y finalmente robustecieron los procesos de gestión educativa a través de la figura de “líderes educativos” (p.9)

Para completar lo anterior, Robert (2000) explica como factores que generan resultados de calidad a los niveles autonomía otorgada a las entidades territoriales y a los establecimientos educativos sumados al componente de profesionalización docente. En este orden de ideas, la descentralización en la toma de decisiones a nivel local autoriza a las escuelas para impartir servicios educativos de acuerdo con sus propios arreglos administrativos, con tal de que las funciones básicas determinadas por las leyes sean respetadas, lo que conlleva a que el eje de su proceso educativo sea el alumno y a su alrededor se establece todo para que reciban educación de calidad.

Ahora la descentralización en el caso de Finlandia equivale a una estrategia de control¹, que se centra en confiar en su profesorado pero a su vez las instituciones deben rendir rigurosamente cuentas y accediendo a que su rendimiento sea medido, juzgado y recompensado o sancionado (Jiménez, 2014, p.20). Lo que al fin se propone es un proceso de mejora continua que prioriza el oficio docente, la independencia institucional y la construcción de las metas de calidad.

A modo de conclusión

La búsqueda de la calidad es una premisa que a todos los que intervienen en procesos educativos les interesa, es por ello que cuando se habla de autonomía escolar ésta inmediatamente remite a la calidad en la prestación del servicio. A pesar de esta estrecha relación, lo que se evidencia es que básicamente la autonomía como tal, no potencia la calidad. Por el contrario, ésta debe estar acompañada por variados atributos que la fortalecen y potencializan, pero a su vez es necesaria la pre-existencia de organismos de control que permitan “una influencia simultánea de arriba abajo y de abajo arriba” (Bolívar, 2004, p.24).

¹ Esta estrategia consiste en delegar poder a los empleados de primera línea es decir, en traspasar el control desde la cima, a la primera línea de dicho sistema, en este caso, a las escuelas, porque ¿Quién mejor para gestionar las escuelas, que los del sistema educativo finlandés.

Entonces, la autonomía escolar no puede ser entendida como una posibilidad de aislamiento, más bien debe mirarse como el surgimiento de una relación mutualista entre la escuela, sociedad, gobierno.

En algunos de los artículos analizados se muestra la desfavorabilidad en torno de la descentralización educativa y la autonomía escolar en la gestión educativa, además se muestra, como objetivos buscados como el de la equidad y otros criterios, en el campo educativo pueden darse de otras formas en sistemas centralizados, como por ejemplo (capacidades, acceso, redistribución).

En último lugar se puede decir, que Finlandia se presenta como un caso de éxito en políticas educativas porque entendieron que la calidad es un concepto de integralidad que no obedece a factores aislados si no a una real y eficaz política institucional y gubernamental, que potencie entre otras cosas la verticalidad en asuntos de gestión escolar, así mismo es imprescindible que se capacite a la institución y sus agentes en la toma de decisiones “oportunas” en aras del logro de los objetivos de calidad.

Referencias

Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas. *Serie documentos de trabajo*. 1-74.

Celis, M. T., Jiménez, O. A., & Jaramillo, J. F. (s.f.). ¿Cuál es la brecha de la calidad educativa en Colombia en la educación media y en la superior?

Cabada, J. M. (2009). Restricciones y retos de la autonomía de los centros educativos. En la autonomía de los centros educativos. España: *fundación europea y sociedad de educación*. 173-229

Chaves, C. R. (2005). La categorización un aspecto crucial en la investigación cualitativa. *Revista de investigaciones Cesmag*. 113-118.

Crotte, I. R. (2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. *Tiempo de educar*. 277-297.

Cuglievan, G., & Rojas, V. (2008). La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima. En análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate Lima: grade, grupo de análisis para el desarrollo. 297-341

Bolívar, A. B. (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de educación*. 91-116.

Espínola, V. (2000). Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva. Banco Interamericano de Desarrollo.

Frías, A (2010). La autonomía de los centros docentes: un equilibrio necesario. Cee Participación Educativa

Garbanzo, G. Orozco, V. (2010). Liderazgo para una gestión moderna de procesos educativos. *Revista de educación*. 15-29

Gil, I. V. (2005). Los sistemas educativos europeos y la formación de profesores: los casos de Francia, reino unido, España y Finlandia. *Revista de Educación*. 1-19.

(2001). Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia. Bogotá.

Jaramillo, R. Vélez, G (2002). Autonomía escolar y calidad. Estudio de casos en la educación pública oficial de Antioquia. *Revista educación y pedagogía*. 1-9

Jiménez, G. Á. (2014). Sistema educativo finlandés: modelo para la política de Catalunya. España.

Longo, M. F. (2009). La autonomía de los centros educativos. Autonomía, gobierno y dirección en la gestión educativa. España: comunidad de Madrid. 119-135

Pereyra, M.A. (1996). Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos. Barcelona: pomares-corredor. 237-266

Macri, M. (2000). Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Educación*. 1-13.

Martin Ramos, M. I., & Peraza San Segundo, E. (2010). La autonomía escolar europa: políticas y medidas. *Participación Educativa*, 73-87.

Palacios, S. G. (1999). Autonomía del centro educativo, impulsor de la calidad institucional. *Acción pedagógica*. 30-45.

Ramírez Atehortúa, F. H., & Zwerg-Villegas, A. M. (2012). Metodología de la investigación: más que una receta. *Research methodology: more than a recipe*. 1-21

Sendón, M. (2007). Diferentes dimensiones de la autonomía de la gestión escolar: un estudio de casos en las escuelas pobres de buenos aires. *Revista Iberoamericana de educación*. 1-12.

