

DECENTRALIZATION OF EDUCATION AND AUTONOMY OF SCHOOLS

International Seminar within the Portuguese Presidency

13 – 14 – 15 December Lisbon



AUTONOMY AND DECENTRALIZATION IN THE NEW LEGAL FRAMEWORK OF THE SPANISH EDUCATION SYSTEM

*CONTRIBUTION OF
THE EUROPEAN FOUNDATION SOCIETY AND EDUCATION*

The Spanish Education Act of 3rd May, 2006, lays down, as one of its main driving principles, the autonomy of schools to establish and adapt organizational and curricular activities within the framework of the competencies and responsibilities that correspond to the State, to the Autonomous Regions, to local corporations and to the schools themselves.

Its preliminary recitals outline schools' autonomy as a consequence of the flexibility that the educational system must have in order to respond to the principles of fairness and quality for everyone, in view of the diversity of situations and personal circumstances of each student and of how they interact with the environment in which the teaching-learning process takes place. These new realities, which are not isolated from any education and training system in the European Union, require schools to be granted decision-making capacity on matters that affect both their organization and the way they operate.

For several years, the Spanish educational system has seen a significant process of decentralization, which has meant, on paper and in reality, the transfer of a large part of education-related competencies to the Autonomous Regions. This process has not been accompanied by measures aimed at generating greater autonomy in schools' administration, pedagogic organization and operation. A greater degree of decentralization, although centred on decision-making as regards the place and people affected, does not necessarily bring about an increase in schools' autonomy. In fact, Spain, with considerable decentralization in educational matters, shows one of the lowest levels of school autonomy on international scales.

Decision-making by head teachers (PISA 2003) **Head teachers have responsibility over:** (Percentage of students in schools whose head teachers report that they have competencies over the following matters)

	Spain % (state)	OECD % average
Hire teachers	30 (0)	60
Fire teachers	31 (0)	51
Establish salary increases	5 (0)	23
Student disciplinary policies	46 (30)	67
Student assessment	31 (18)	51
Course content	11 (1)	20
Courses Offered	38 (13)	57

Autonomy of schools (PISA 2003): **Schools have responsibility over:** (Percentage of students in schools whose head teachers report that they have competencies over the following matters)

	Spain %	OECD %
Hire teachers	36	64
Fire teachers	36	56
Establish salary increases	7	27
Student disciplinary policies	98	94
Student assessment	96	85
Course content	65	67
Courses Offered	57	70

These figures indicate that both in people management and in the management of resources, curricula and school environment, the level is low, which determines the role and responsibility of the Spanish educational system's leadership model. Head teachers' decision-making powers is 3.5 out of 12 compared with an OECD average of 5.8 and the overall level of autonomy in Spanish schools is clearly lower than the OECD average (a quarter of a standard deviation over a mean value 0 which is equivalent to the average OECD value).

Effective school leadership, greater autonomy and dynamic accountability constitute three fundamental points on which to build schools' educational performance: they are mutually related and a balanced interaction between them creates, in turn, greater flexibility, adaptability, responsibility and initiative.

In short, the baseline proposals for analysing the concept of autonomy start, in our opinion, with the need to consider it in the framework of a broader improvement process more than as an operating principle, because, by itself, it is unable of achieving the intended results. It is not, therefore, an end in itself, but a means to adapt schools' responses to the needs of the environment, to the demands to improve results and to adapting and socializing their increasingly heterogeneous students. Heading V of the Education Act deals with the matter under the title of "Autonomy, Participation and Governance of Schools". With this, the legislator intends to adopt a model that increases competencies, but implemented in a participative way, involving the school community and assigning the School Board responsibilities in authorization and supervision. Furthermore, the intention is to reinforce professionalization of the administrative function, allowing management a role in its appointment and requiring, among the selection criteria, the presentation of a management project that sets basic objectives and a plan of action. Educational research suggests that greater autonomy is possible, particularly, from exercising clear leadership that promotes a pedagogic project adapted to educational needs, from a provision of resources that can make it effective, and involving the educational community as a whole in the school's objectives.

Autonomy is not a more or less generous concession from the educational authorities but a requirement in order to respond more readily and effectively to the needs that arise, to take the most appropriate decisions without awaiting instructions as regards the application or interpretation of regulations. All analysts coincide on the fact that schools constitute the foundation of the educational system; the quality of education depends, in turn, on the quality of schools; schools' quality is related with teacher's level of commitment, their identification with the pedagogic project and work in cooperation; teachers need a degree of freedom and flexibility in order to adapt to the diversity of each school, of each student and of their families, of their context and environment, of their career, of their expectations and achievements and of their personality. Autonomy also refers to mobile, living, intelligent structures, to decision-making so as to improve and

adapt to students' reality, which requires moving away from a long tradition of regulation and "bureaucratization" that prevents team training and people management, the educational organization's versatility and the administration of economic resources according to the diversity of circumstances.

It is therefore necessary to approach the issue of schools' autonomy regardless of how decentralized educational competencies are from the public authorities, and analyzing the external and internal factors upon which it depends. On one hand, it requires a legal framework to make it possible, avoiding excessive regulation; on the other hand, it requires a school that assumes it, involving participation from the whole school community; and, finally, it requires the conviction to achieve qualitatively and quantitatively better results by those in charge of putting it into practice.

Miguel Ángel Sancho Gargallo
masancho@sociedadyciencia.org

Mercedes Esteban Villar
mesteban@sociedadyciencia.org

Madrid, Brussels, December 2007

LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN

3 DE MAYO DE 2006

PREAMBULO DE LA LEY

"La flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes. La exigencia que se le plantea de proporcionar una educación de calidad a todo el alumnado, teniendo al mismo tiempo en cuenta la diversidad de sus intereses, características y situaciones personales, obliga a reconocerle una capacidad de decisión que afecta tanto a su organización como a su modo de funcionamiento. Aunque las Administraciones deban establecer el marco general en que debe desenvolverse la actividad educativa, los centros deben poseer un margen propio de autonomía que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado, con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los estudiantes. Los responsables de la educación deben proporcionar a los centros los recursos y los medios que necesitan para desarrollar su actividad y alcanzar tal objetivo, mientras que éstos deben utilizarlos con rigor y eficiencia para cumplir su cometido del mejor modo posible. Es necesario que la normativa combine ambos aspectos, estableciendo las normas comunes que todos tienen que respetar, así como el espacio de autonomía que se ha de conceder a los centros docentes.

La existencia de un marco legislativo capaz de combinar objetivos y normas comunes con la necesaria autonomía pedagógica y de gestión de los centros docentes obliga, por otra parte, a establecer mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas. La importancia de los desafíos que afronta el sistema educativo demanda como contrapartida una información pública y transparente acerca del uso que se hace de los medios y los recursos puestos a su disposición, así como una valoración de los resultados que con ellos se alcanzan. La evaluación se ha convertido en un valioso instrumento de seguimiento y de valoración de los resultados obtenidos y de mejora de los procesos que permiten obtenerlos. Por ese motivo, resulta imprescindible establecer procedimientos de evaluación de los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa, alumnado, profesorado, centros, currículo, Administraciones, y comprometer a las autoridades correspondientes a rendir cuentas de la situación existente y el desarrollo experimentado en materia de educación."

ARTICULOS SOBRE AUTONOMÍA

Artículo 1. Principios.

El sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira en los siguientes principios:

l) Autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos

ñ) La evaluación del conjunto del sistema educativo, tanto en su programación y organización y en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en sus resultados

TÍTULO V

Participación, autonomía y gobierno de los centros

CAPÍTULO I

Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros

Artículo 118. Principios generales.

1. La participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución.
2. La participación, autonomía y gobierno de los centros que ofrezcan enseñanzas reguladas en esta Ley se ajustarán a lo dispuesto en ella y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en las normas que se dicten en desarrollo de las mismas.
3. Las Administraciones educativas fomentarán, en el ámbito de su competencia, el ejercicio efectivo de la participación de alumnado, profesorado, familias y personal de administración y servicios en los centros educativos.
4. A fin de hacer efectiva la corresponsabilidad entre el profesorado y las familias en la educación de sus hijos, las Administraciones educativas adoptarán medidas que promuevan e incentiven la colaboración efectiva entre la familia y la escuela.
5. En relación con los centros integrados y de referencia nacional de formación profesional se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y en las normas que la desarrollen.
6. Corresponde a las Administraciones educativas regular la participación en los centros que impartan enseñanzas artísticas superiores de acuerdo con la normativa básica que establezca el Gobierno.
7. Corresponde a las Administraciones educativas adaptar lo establecido en este Título a las características de los centros que imparten únicamente el primer ciclo de educación infantil. Esta adaptación deberá respetar, en todo caso, los principios de autonomía y participación de la comunidad educativa recogidos en el mismo.

Artículo 119. Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros públicos y privados concertados.

1. Las Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros.
2. La comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través del Consejo Escolar.
3. Los profesores participarán también en la toma de decisiones pedagógicas que corresponden al Claustro, a los órganos de coordinación docente y a los equipos de profesores que impartan clase en el mismo curso.
4. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la participación del alumnado en el funcionamiento de los centros a través de sus delegados de grupo y curso, así como de sus representantes en el Consejo Escolar.
5. Los padres y los alumnos podrán participar también en el funcionamiento de los centros a través de sus asociaciones. Las Administraciones educativas favorecerán la información y la formación dirigida a ellos.
6. Los centros tendrán al menos los siguientes órganos colegiados de gobierno: Consejo Escolar y Claustro de profesores.

CAPÍTULO II

Autonomía de los centros

Artículo 120. Disposiciones generales.

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

Artículo 121. Proyecto educativo.

1. El proyecto educativo del centro recogerá los valores, los objetivos y las prioridades de actuación. Asimismo, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa que corresponde fijar y aprobar al Claustro, así como el tratamiento transversal en las áreas, materias o módulos de la educación en valores y otras enseñanzas.

2. Dicho proyecto, que deberá tener en cuenta las características del entorno social y cultural del centro, recogerá la forma de atención a la diversidad del alumnado y la acción tutorial, así como el plan de convivencia, y deberá respetar el principio de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, así como los principios y objetivos recogidos en esta Ley y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.
3. Corresponde a las Administraciones educativas establecer el marco general que permita a los centros públicos y privados concertados elaborar sus proyectos educativos, que deberán hacerse públicos con objeto de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa. Asimismo, corresponde a las Administraciones educativas contribuir al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y del profesorado.
4. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la coordinación entre los proyectos educativos de los centros de educación primaria y los de educación secundaria obligatoria con objeto de que la incorporación de los alumnos a la educación secundaria sea gradual y positiva.
5. Los centros promoverán compromisos educativos entre las familias o tutores legales y el propio centro en los que se consignen las actividades que padres, profesores y alumnos se comprometen a desarrollar para mejorar el rendimiento académico del alumnado.
6. El proyecto educativo de los centros privados concertados, que en todo caso deberá hacerse público, será dispuesto por su respectivo titular e incorporará el carácter propio al que se refiere el artículo 115 de esta Ley.

Artículo 122. Recursos.

1. Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.
2. Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan.
3. Los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación del Consejo Escolar, en los términos que establezcan las Administraciones educativas, dentro de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres y de alumnos en cumplimiento de sus fines y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones educativas establezcan.

Artículo 123. Proyecto de gestión de los centros públicos.

1. Los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas por la presente Ley dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en la presente Ley así como en la que determine cada Administración educativa.
2. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y con los límites que en la normativa correspondiente se fijan. El ejercicio de la autonomía de los centros para administrar estos recursos estará sometido a las disposiciones que las Administraciones educativas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto.
3. Para el cumplimiento de sus proyectos educativos, los centros públicos podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro, de acuerdo con las condiciones que establezcan las Administraciones educativas.
4. Los centros públicos expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos, a través de la elaboración de su proyecto de gestión, en los términos que regulen las Administraciones educativas.
5. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.

Artículo 124. Normas de organización y funcionamiento.

1. Los centros docentes elaborarán sus normas de organización y funcionamiento, que deberán incluir las que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia.
2. Las Administraciones educativas facilitarán que los centros, en el marco de su autonomía, puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento.

Artículo 125. Programación general anual.

Los centros educativos elaborarán al principio de cada curso una programación general anual que recoja todos los aspectos relativos a la organización y funcionamiento del centro, incluidos los proyectos, el currículo, las normas, y todos los planes de actuación acordados y aprobados.