

14

L'autonomia dels centres
educatius
Elements per a
l'avaluació d'una política
educativa

L'AUTONOMIA DELS CENTRES EDUCATIUS

Elements per a l'avaluació d'una política educativa

Jesús Moral Castrillo
Barcelona, 2012



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconegui explícitament els autors i les autores, i l'Escola d'Administració Pública com a editora de la publicació.

Aquest estudi és fruit d'un treball de recerca fet en el marc de la 6a edició del Mestratge en alta funció directiva de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (2010-2011), que ha estat sotmès a avaluació externa per personal expert en la matèria, que n'ha validat el contingut i n'ha recomanat la publicació

L'autonomia dels centres educatius
Elements per a l'avaluació d'una política educativa

Autor del treball:

Jesús Moral Castrillo
Professor

© Jesús Moral Castrillo

© Escola d'Administració Pública de Catalunya

Barcelona, desembre de 2012

Dipòsit Legal
B-34622-2012

Resum

Aquest treball presenta el Projecte per a la Millora de la Qualitat dels Centres Educatius (PMQCE) com a concreció de la política educativa del Departament d'Educació en relació amb la promoció de l'autonomia dels centres (Plans d'Autonomia de Centres). La iniciativa s'ha implementat en 74 centres educatius públics des de l'any 2005 per aconseguir la millora dels resultats educatius i de la cohesió social en cadascun dels centres participants i, per extrapolació, en el sistema educatiu català. Actualment són uns 635 centres públics els destinataris d'aquest programa, amb significatives variacions, especialment pel que fa als recursos assignats. El projecte pilot dota els centres i els seus equips directius d'eines de gestió (contracte - programa, planificació estratègica, quadre de comandament) i d'avaluació perquè puguin prendre decisions orientades a la millora dels resultats educatius a partir de l'anàlisi i la reflexió sobre la seva realitat i les seves necessitats.

El present estudi, a més, planteja una avaluació d'aquesta política pública educativa en el seu conjunt, analitzant la configuració de l'agenda política, els actors rellevants que han participat en la seva configuració i la seva implementació des de la perspectiva de la teoria del canvi.

Els resultats de l'aplicació del programa, a partir de la documentació existent al Departament – plans estratègics dels centres, actes de les comissions de seguiment, qüestionaris, formularis, protocols, QCI, actes de la comissió gestora, etc.– han permès detectar el grau d'èxit en la implementació i els factors clau que han determinat, fins al 2010, l'èxit o el fracàs de la iniciativa.

Índex del treball

Resum	3
1. Introducció	6
<i>Context</i>	6
<i>Objectius i plantejament del treball</i>	7
<i>Estructura del treball</i>	7
2. Marc teòric	8
2.1 <i>L'autonomia de centres</i>	8
2.2 <i>El lideratge escolar</i>	9
2.3 <i>La formació del professorat i l'accés a la funció docent</i>	10
3. La política educativa pública: l'autonomia dels centres educatius a Catalunya	10
3.1 <i>La definició del problema</i>	10
3.2 <i>Incorporació a l'agenda dels poders públics</i>	11
3.3 <i>Actors rellevants i interessos</i>	12
3.4 <i>Model de decisió</i>	13
3.5 <i>Objectius a assolir de la política pública educativa</i>	14
4. Teoria del canvi	16
4.1 <i>Plantejament general</i>	16
4.2 <i>Components</i>	17
4.2.1 <i>Necessitats</i>	17
4.2.2 <i>Recursos (inputs)</i>	18
4.2.3 <i>Activitats</i>	18
4.2.4 <i>Productes (outputs)</i>	20
4.2.5 <i>Impactes (outcomes)</i>	22
4.3 <i>La implementació</i>	23
4.4 <i>L'impacte</i>	26
4.4.1 <i>Aplicació dels plans (QCI-Activitats)</i>	26
4.4.2 <i>Valoració comissions de seguiment dels Serveis Territorials</i>	27
4.4.3 <i>Resultats educatius</i>	28
4.4.4 <i>Dades comparatives amb la resta de centres</i>	29
4.5 <i>Factors clau d'èxit o de fracàs del programa</i>	31
Conclusions	38
Bibliografia	40

1. Introducció

Context

L'avaluació dels programes públics és una disciplina que es justifica per la pressió que experimenten les administracions per determinar si les seves intervencions produeixen millores en el benestar individual o social, com es produeix aquesta millora, i si es pot aconseguir d'una manera més efectiva i més eficient.

Els fonaments teòrics i metodològics de l'avaluació de programes han evolucionat notablement des del seu origen als EEUU, als anys 70, incorporant principis de les ciències socials i de l'experiència en avaluació, fet que produeix una diversificació notable de la pràctica avaladora. D'una visió científica focalitzada en aproximacions quantitatives - experimentals, on els resultats o els efectes dels programes eren els únics objectes d'estudi, s'ha passat a la inclusió d'aspectes relatius a l'aplicació concreta d'aquests programes i als processos causals dels impactes. Aquesta evolució també respon a la necessitat d'incorporar noves perspectives sobre la utilitat de l'avaluació.

La qualitat dels serveis públics prestats per l'Administració s'ha convertit en un element clau del bon govern i situa els ciutadans i ciutadanes en el centre de la presa de decisions.

Des de la perspectiva de la gestió pública de les institucions docents, la qualitat educativa d'un centre es mesura per la capacitat que té de donar resposta a les expectatives acadèmiques i socials de l'alumnat i de les seves famílies. La Llei d'educació de Catalunya estableix com a fites de país que tots els estudiants de tots els centres docents assoleixin nivells educatius i formatius satisfactoris i que s'afavoreixi la cohesió social.

El Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya amb la voluntat de donar compliment als objectius estratègics fixats per la Unió Europea per a l'any 2010¹ en l'àmbit educatiu, al contingut del Pacte Nacional per a la Educació², els objectius educatius establerts en els Plans de Govern dels anys 2004-2007 i 2007-2010, el *Programa de apoyo y refuerzo en educación secundaria* (PROA) i el Pla de cooperació per al suport a la implementació de la LOE del Ministerio de Educación y Ciencia³, promou el Projecte per a la Millora de la Qualitat dels Centres Educatius públics (PMQCE). Aquest projecte planteja com a finalitat prioritària l'increment dels resultats educatius, la millora de la cohesió social i la reducció del nivell d'abandonament prematur⁴ en els centres educatius públics a través de l'impuls de l'equitat, l'excel·lència, l'autonomia, la millora de la qualitat i la *inclusivitat*.

El PMQCE es concreta en dues línies d'actuació, una de caràcter general adreçada a tots els centres educatius públics i concretada en dues iniciatives; d'una banda, el Projecte d'autonomia de centres (PAC)⁵ i el Pla de Millora (PM), i d'altra banda, una línia específica adreçada als centres que imparteixen una o més famílies de formació professional que s'anomena Projecte de Qualitat i Millora Contínua⁶ (PQiMC).

¹ Objectius fixats per la Unió Europea en l'Agenda de Lisboa (2000)

² Signat el 20 de març del 2006 per el Departament d'Educació i les principals organitzacions que conformen la comunitat educativa (familiars, centres, mestres i professors, estudiants i ajuntaments).

³ Actualment, *Ministerio de Educación, Política Social y Deporte*

⁴ S'entén per abandonament prematur deixar els estudis abans dels 21anys. Segons la UE, l'educació és responsabilitat de l'Estat fins als 24 anys.

⁵ El Projecte d'autonomia de centres es coneix com a PAC05, PAC06, PAC07, PAC08 i PAC09 segons l'any d'entrada dels centres al projecte.

⁶ En realitat una adaptació de la norma ISO que molts centres de Formació Professional ja estaven en fase de certificació.

Objectius i plantejament del treball

En el marc de les meves responsabilitats en el Departament d'Educació he pogut conèixer el Projecte d'autonomia de centres (PAC) que ha estat liderat i coordinat des de la Direcció General d'Educació Bàsica i Batxillerat. D'altra banda, he participat en l'elaboració de dos projectes de decret que desplegaran la Llei d'educació de Catalunya en dos aspectes fonamentals per al sistema educatiu: l'autonomia de centres i la direcció dels centres educatius públics.

Per aquest motiu, el meu projecte de final del Mestratge en Alta Funció Directiva pretén fer una anàlisi crítica del programa desenvolupat durant 5 anys (2005-2010), amb la finalitat de proporcionar evidències que puguin ser utilitzades per trobar fórmules satisfactòries per a la generalització de l'autonomia de centres com a eina estratègica orientada a la millora dels resultats educatius, des de la perspectiva de l'Administració i dels diversos *stakeholders*⁷ implicats.

Hipòtesi de treball:

Els centres educatius operen canvis significatius des del punt de vista organitzatiu, pedagògic i de gestió en incorporar d'eines de gestió en el seu funcionament ordinari com és la planificació estratègica, el quadre de comandament (QCI) i l'autonomia de gestió, i experimenten una millora dels resultats educatius i de la qualitat del servei que presten.

El treball s'ha plantejat des de la perspectiva de l'avaluació de la política educativa pública i, en concret, dels plans d'autonomia de centres (PAC), una iniciativa pública implementada pel Departament d'Educació amb l'objectiu d'incrementar l'èxit escolar, objectiu emmarcat en l'eix I, "reforçar l'estat del benestar" per aconseguir una societat més justa i cohesionada del Pla de Govern (2007-2010) de la Generalitat de Catalunya.

L'avaluació de la iniciativa dels plans d'autonomia de centres s'aborda des de la perspectiva de la teoria del canvi, dels resultats obtinguts fins aquest moment i de les variables (endògenes i exògenes) que han condicionat l'èxit del programa. Malauradament, degut a un problema de calendari, no es disposen de les dades relatives al final del programa en el primer grup de centres que el va pilotar, ja que fins al mes de juliol els centres no hauran lliurat els seus resultats educatius i les seves avaluacions globals diagnòstiques. Per aquest motiu, el present treball focalitzarà la seva atenció en el disseny, la implementació i els resultats d'aquesta al llarg d'aquests darrers cursos, a partir de les informacions aportades pels diferents actors implicats.

Estructura del treball

L'anàlisi de la política pública educativa consistent en el projecte d'autonomia dels centres educatius públics s'ha plantejat amb la següent estructura emmarcada en cinc blocs:

El marc teòric on s'exposen els diversos models d'autonomia educativa existents i les principals teories sobre lideratge en els centres educatius. Ambdós, esdevenen peces fonamentals per comprendre les bases i el desenvolupament del projecte.

L'anàlisi de la política pública educativa a partir del model d'anàlisi proposat per J. Subirats i altres (2008)⁸ presentant una aproximació a la definició del problema, els actors implicats, els recursos, el contingut del programa i els seus objectius, els processos pels quals s'arriba a determinar el contingut del programa, com s'implementa i s'avalua.

La teoria del canvi que descriu les hipòtesis que fonamenten o justifiquen l'adopció d'aquesta política i, en concret, d'aquest programa en relació amb el canvi que s'hauria de produir en els centres educatius que l'apliquen i, en general, en tot el sistema educatiu.

⁷ Weiss, C. H. (1983) *Toward the Future of Stakeholder Approaches in Evaluation*, In A.S. Bryk (ed), *Stakeholder-Based Evaluation*

⁸ Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel. Ciencia política.

L'anàlisi de la implementació del projecte que s'ha fet a partir de diverses fonts de dades (qualitatives i quantitatives) amb la finalitat de poder disposar de la informació necessària per poder avaluar els resultats obtinguts (gra de compliment, segons els objectius plantejats), el seu èxit i les variables que han incidit de manera rellevant en l'èxit del programa.

Finalment, es presenten les principals conclusions a partir de les quals es desprenen propostes sobre el programa, les seves àrees de millora detectades des de la recerca, i les seves conseqüències per a la política pública que l'emmarca.

2. Marc teòric

2.1 L'autonomia de centres

L'autonomia dels centres educatius ha estat en el centre del debat pedagògic en les últimes dècades a l'Estat espanyol. Nombrosos estudis internacionals consideren l'autonomia dels centres com a un element de qualitat educativa i afirmen que és una condició necessària però no suficient per aconseguir un sistema educatiu que permeti donar resposta a les necessitats dels usuaris i de la societat. El més important, però, no és l'autonomia en si mateixa sinó l'ús real que se'n fa: els mecanismes de control i de rendició de comptes, i la preparació tècnica i qualificada dels directius escolars.

L'Informe Delors⁹ recomana una descentralització dels sistemes educatius, que s'ha de traduir en:

- autonomia dels centres docents
- participació dels agents locals de la societat civil en els temes educatius
- major protagonisme dels governs locals
- direcció global efectiva per part del sistema educatiu per part de les autoritats centrals.

L'autonomia implica l'obertura dels currículums i una major implicació per part del professorat i per part de la direcció del centre, fomentar la participació, avaluar i rendir comptes a la comunitat educativa. En definitiva, una delimitació de les competències i l'articulació de responsabilitats.

Dels tres principals enfocaments de l'autonomia de centres que es poden considerar sociològicament (corporativista, neoliberal - competitiva i integradora), el Departament d'Educació opta per un model orientat a atendre des de la proximitat la diversitat social oferint mesures compensatòries d'acord amb el principi de garantir la igualtat d'oportunitats. Es tracta, doncs, d'una visió integradora que relaciona directament l'autogestió i la descentralització amb la cohesió social.

L'autonomia de centres està relacionada amb les competències que un centre té de decidir per sí mateix, és a dir, amb la capacitat dels centres per elaborar i gestionar un projecte educatiu propi, orientat a la millora dels resultats dels seus alumnes. L'autonomia té un caràcter instrumental: no és una finalitat en sí mateixa sinó una eina que ha de servir per millorar els resultats educatius de l'alumnat. De fet, disposar d'autonomia no garanteix l'èxit educatiu, com evidencien alguns dels casos analitzats, sinó més aviat, l'ús professional que se'n fa.

El nivell d'autonomia de què disposen els centres és un altre element important a considerar. L'autonomia dels centres no és total ni tampoc afecta a tots els àmbits de la seva gestió. L'informe McKinsey¹⁰ (2007) conclou, a partir d'un estudi dels sistemes educatius amb millors resultats a les proves PISA 2006, que els factors clau perquè l'alumnat assolixi l'èxit educatiu són la qualitat dels professionals i la qualitat de l'atenció educativa a tot l'alumnat.

⁹ UNESCO. http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF

¹⁰ MCKINSEY (2007): *How the World's best performing school systems come out on top* <http://www.mckinsey.com/>

El desplegament normatiu de la Llei 12/2009 d'educació de Catalunya en relació a l'autonomia dels centres, establirà quins són els marges reals d'autonomia i les implicacions i canvis que comportarà en el model de gestió de l'Administració educativa, fins ara unidireccional i determinista.

2.2 El lideratge escolar

El lideratge escolar és una de les prioritats de les polítiques educatives a nivell internacional com a factor decisiu en la millora dels resultats acadèmics en influir sobre les motivacions i les capacitats dels mestres i sobre l'entorn i ambient escolars.¹¹

Els estils de lideratge – comportament i l'actitud de les persones directives – es defineixen a partir de les funcions, atribucions, tasques i responsabilitats dels directius docents, i condicionen els processos de canvi en les institucions escolars com a organitzacions. En general, podem identificar quatre tipus bàsics de lideratge: autocràtic, que concentra el poder i la presa de decisions; democràtic, que es fonamenta en la col·laboració i participació dels membres del grup; dinamitzador, que es basa en la confiança i en la delegació en les persones; i passiu o “*laissez faire*” que s'inhibeix en la presa de decisions.¹²

Els coneixements tècnics i les capacitats del directiu defineixen el seu estil de lideratge i li permeten coordinar i planificar, aconseguir una correcta relació amb els col·laboradors i una adequada estructura de la tasca i l'exercici del poder. Un sistema relacional ben construït i dinamitzat augmenta l'autoestima i la implicació personals, el sentiment de lleialtat al grup i alts nivells de rendiment i satisfacció (*empowerment*).

En un centre educatiu la direcció escolar ha de ser capaç de generar un clima positiu d'aprenentatge, impulsar el desenvolupament professional dels docents, coordinar i supervisar el currículum del centre, fomentar el treball en equip, afavorir la participació de la comunitat escolar, tenir altes expectatives vers els docents i generar una cultura avaluativa (*Lideratge instructiu*).

D'altra banda, l'eficàcia del lideratge pot estar també condicionada per les característiques de l'entorn que, sovint, experimenta canvis als quals l'organització ha d'adaptar-se. Aquesta adaptació implica dissenyar estructures organitzatives en què les persones són l'eix principal, aconseguint que els individus s'identifiquin amb un projecte comú i es consolidi un sistema de valors o cultura organitzacional. El rol del líder esdevé fonamental per fomentar i gestionar els canvis que han de conduir al progrés i a la maduresa de l'equip¹³ (*lideratge transformacional, persuasiu, sostenible i distribuït*).

El directiu escolar, per tant, ha de ser un estratega, promoure les capacitats individuals i col·lectives, coordinar i gestionar conflictes, crear xarxes de comunicació, generar i mantenir un aprenentatge en el temps, i aconseguir una organització que aprèn. El lideratge implica un profund compromís i la implicació de tota la comunitat educativa, del funcionament i de la gestió escolar. El director passa a ser agent del canvi aprofitant les potencialitats i el talent de cada membre de l'organització per aconseguir els objectius compartits.

El lideratge pedagògic, basat en l'impuls del projecte educatiu de centre i del treball en equip orientats a obtenir el desenvolupament de les capacitats i del talent de tots i cadascun dels alumnes, és el lideratge més eficaç i eficient en un marc d'autonomia de centres, on l'adequació i personalització dels processos d'ensenyament i aprenentatge són el factor clau per a l'èxit escolar. D'aquesta manera aconseguirem centres que responguin als reptes de l'educació del segle XXI.

¹¹ Pont, B.; Nusche, D.; Moorman, H. *Mejorar el liderazgo escolar: política y práctica*. OCDE 2009

¹² Martínez, M. i Salvador, M. (2005) *Aprender a trabajar en equipo*. Paidós

¹³ Murillo, F.J. (2006). [Una Dirección Escolar para el Cambio: del Liderazgo Transformacional al Liderazgo Distribuido](#). *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4), pp. 11-24.

2.3 La formació del professorat i l'accés a la funció docent

La formació del professorat i l'accés a la funció docent són variables que presenten, a hores d'ara, uns resultats poc satisfactoris quan s'avalua el nostre sistema educatiu i es compara amb sistemes més eficients i eficaços, segons els estàndards internacionals. De fet, fins aquest curs, l'únic requisit per accedir a l'exercici professional de docent a l'educació secundària era el CAP.¹⁴ La Llei orgànica d'educació (LOE) estableix la necessitat de confegir un model de formació inicial de professorat adequat a les necessitats de formació i capacitació que exigeix el sistema educatiu i la societat. En aquest sentit, la nova ordenació dels ensenyaments universitaris oficials de Grau de mestre i de Màster de professorat¹⁵ han permès fer una primera aproximació al que haurà de ser un nou model de formació, malgrat les dificultats per arribar a consensos entre els departaments implicats i les universitats, degudes a la diferència d'interessos i a un excessiu corporativisme.

D'altra banda, cal destacar la reorientació dels programes de formació permanent del professorat que impulsa el Departament amb una aposta clara pels plans de formació de centre en detriment de l'oferta més clàssica adreçada als interessos individuals del professorat. El curs 2008-09, el 35% dels centres educatius disposaven d'un pla de formació de centre.¹⁶

3. La política educativa pública: l'autonomia dels centres educatius a Catalunya

El concepte de política pública ha evolucionat notablement des de la introducció del terme *public policy*, als anys 70, en el món de les ciències polítiques i administratives europees. Però si atenem a la definició que proposa J. Subirats i altres autors¹⁷ podem orientar l'anàlisi de la política pública referida a l'autonomia de centres des de la perspectiva de la identificació del problema i la seva incorporació a l'agenda, els actors i interessos, el model de presa de decisió, concreció d'objectius del programa, la implementació i avaluació.

3.1 La definició del problema

Els estudis PISA (2006), el de la Fundació Bofill sobre l'estat de l'educació a Catalunya (Ferrer i Albaigés, 2008), entre d'altres, venen a evidenciar les diferències significatives dels resultats del nostre sistema en relació amb els objectius de la UE i amb els resultats assolits per altres països de l'OCDE. La constatació d'elevades taxes d'abandonament escolar prematur o de finalització de l'educació obligatòria sense la titulació corresponent representa un greu problema que demana respostes urgents.

Diversos informes sobre el sistema educatiu espanyol (OCDE),¹⁸ els informes PISA (2000, 2003 i 2006),¹⁹ els indicadors educatius del Ministeri d'Educació i Ciència (MEC) i els publicats per EUROSTAT posen de manifest que l'abandonament escolar prematur i el nombre de joves que no obtenen titulació bàsica (ESO) constitueix un greu problema personal i social.

Si tenim en compte les dades relatives a l'abandonament prematur, el percentatge de la població entre 18 i 24 anys que han cursat l'ESO i que no continua estudiant, l'any 2005 era del 32,9%, mentre que la mitjana d'Espanya era del 30,8 %, la de la UE-25 del 15,2 % i a l'OCDE del

¹⁴ Certificat d'Aptitud Pedagògica

¹⁵ Reial Decret 1393/2007, de 29 d'octubre (BOE de 30.10. 07)

¹⁶ Indicadors Pla de Govern 2007-10

¹⁷ Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel. Ciencia política.

¹⁸ Education of glance: OCDE indicators.

¹⁹ Primer informe PISA: l'Administració no va prendre les mesures correctores per abordar els resultats negatius i l'elevat abandonament escolar. Es va produir un canvi legislatiu (LOCE) sense preveure les mesures addicionals. Segon informe PISA: pocs avenços i l'Administració no pren les mesures necessàries per donar resposta a les demandes d'educació. Tercer informe PISA: no hi ha millora significativa, el problema continua.

18,0%²⁰. Aquesta taxa d'abandonament prematur triplica, a més, els objectius estratègics a assolir l'any 2010 fixats per la Unió Europea en l'Agenda de Lisboa l'any 2000.²¹

Pel que fa a la taxa de graduacions d'ESO, Catalunya està al voltant del 70 %, encara de forma desigual si atenem a la titularitat dels centres (privats o públics) i a la distribució territorial (l'èxit escolar disminueix en centres de zones de concentració urbana). Les raons són diverses i alguns autors apunten a l'estructura del mercat de treball i a l'estímul que representa per al jovent en abandonar els estudis la possibilitat d'obtenir una ocupació poc qualificada i sovint precària, als missatges equívocs cada vegada més presents als *massmedia* i al mateix sistema educatiu, que no tan sols no és capaç de retenir el seu alumnat sinó que en moltes ocasions tendeix a expulsar l'alumnat menys orientat a l'escolarització.

Els factors que incideixen en aquests resultats són molt diversos i inclouen des dels condicionants socioeconòmics dels alumnes i les seves famílies, la qualitat dels recursos i de les activitats d'ensenyament i aprenentatge, la titularitat del centre analitzat, la incorporació descontrolada d'alumnat immigrant a les aules, fins a l'organització i el funcionament del centre.

Les dades aportades per altres estudis focalitzen la seva atenció sobre el professorat (Pedró, 2008) i, al marge de consideracions fruit de comparacions de les condicions laborals dels professionals de l'educació secundària de diferents països, assenyalen com a element clau diferenciador el disseny de la formació inicial del professorat i el sistema d'accés a la funció docent.

3.2 Incorporació a l'agenda dels poders públics

L'educació ha estat considerada com un element clau per al progrés social i econòmic del país, malgrat els esforços de les diferents administracions, la realitat ha demostrat que el fet educatiu respon a una diversitat de causes que fan que l'escola no pugui solucionar tota sola les expectatives socials que hi recauen.

La recent història legislativa espanyola al respecte revela l'enorme dificultat del problema i s'han implementat quatre lleis orgàniques reguladores dels sistema educatiu: Llei general d'educació (LGE – 1970), Llei orgànica d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE – 1990); Llei orgànica de qualitat de l'educació (LOCE – 2002); i la Llei orgànica d'educació (LOE – 2006).

La incorporació progressiva a l'agenda política del desenvolupament d'estratègies per millorar la qualitat de l'educació i, entre elles, l'autonomia dels centres educatius ha estat la següent:

Agenda de Lisboa de la UE, on s'estableixen els objectius educatius per 2010 (2009)

Informe PISA 2000

Decret 132/2001 del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya per a desenvolupar plans estratègics als centres educatius (2001)

Llei Orgànica de la Qualitat de l'Educació del Govern d'Espanya (LOCE) (2002)

Informe PISA 2003 (no es milloren els resultats de l'anterior informe)

Pla de Govern 2004-2007 de la Generalitat de Catalunya amb una aposta clara per millorar els resultats educatius

Conferència Nacional d'Educació i Debat sobre el Pacte Nacional per a l'Educació (2005)

Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana (2005)

²⁰ Consell Superior d'Avaluació 2006

²¹ L'Estratègia de Lisboa marca els objectius europeus per al 2010.

Resolució EDC/2237/2005 d'autorització de plans estratègics per a la promoció de l'autonomia dels centres docents públics

Pacte Nacional per a l'Educació (2006)

Llei orgànica d'Educació, del Govern d'Espanya (LOE) (2006)

Informe PISA 2006

Pla de Govern 2007-2010

Informe per a la millora dels resultats del sistema educatiu a Catalunya²² (2008)

Llei d'educació de Catalunya (LEC) (2009)

El Govern català ha incorporat a l'agenda política de manera prioritària la política de promoció de l'autonomia de centres com a necessitat d'actuar davant la pèrdua de qualitat del sistema educatiu català. El debat intel·lectual i social ha estat determinant per donar resposta al problema de l'educació, basant-se amb la incorporació de tècniques del *new public management* a l'educació.

3.3 Actors rellevants i interessos

La política pública analitzada respon a la interacció de diversos actors amb capacitat d'influència (corporativisme) que han anat configurant el procés de *policy making*. S'han analitzat els principals actors que han influït i intervingut en la configuració del model de planificació estratègica i autonomia de centres com a iniciativa per millorar els resultats educatius a Catalunya, en funció dels seus interessos així com de la seva procedència i del tipus d'objectius que persegueixen en relació amb el programa.

Els equips directius i els càrrecs amb responsabilitats addicionals en els centres educatius veuen en aquest projecte enfortida la seva posició, a més d'un major reconeixement. Aquest fet, és el que genera resistències per part de la resta del col·lectiu dels docents que tem una possible jerarquització i/o privatització en l'ensenyament.

La Inspecció d'Educació, que depèn de la Secretaria General de Polítiques Educatives del Departament, participa en la comissió gestora del projecte amb una actitud favorable, tot i que el grau d'implicació efectiva recau en l'actitud individual de l'inspector de cada centre implicat. A més, algunes associacions professionals d'inspectors manifesten obertament la seva desconfiança envers al programa per les febleses del seu disseny i els riscos de la seva aplicació generalitzada.

D'altra banda, els mitjans de comunicació exerceixen una gran pressió situant l'educació en primera plana en fer-se públics els resultats dels informes PISA (2000/2003/2006) o bé, amb la publicació d'estudis d'altres institucions, fomentant així la reacció social i el posicionament generalitzat del fet que cal prendre mesures urgents i profundes en l'àmbit educatiu.

Les resistències més notòries al projecte han estat protagonitzades pels sindicats de mestres i professors a mesura que el programa s'anava estenent a un nombre més significatiu de centres. Les seves crítiques estaven centrades en els riscos que pot comportar una gestió autònoma d'un centre educatiu si no va acompanyada de sistemes de control efectius que evitin una fictícia millora dels resultats acadèmics relacionada amb un projecte que comporta la dotació de recursos econòmics addicionals i a la pèrdua de protagonisme dels claustres de professorat davant de la potenciació del lideratge de les direccions dels centres. L'assignació de recursos econòmics associats al pla i a la millora dels resultats acadèmics ha estat percebuda com un "atemptat" a la

²² http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Documents/ARXIUS/doc_29426080_1.pdf

dignitat professional dels docents, que es veurien pressionats a rebaixar els nivells d'exigència per aconseguir un major nombre d'aprovat.²³

Finalment, cal indicar resistències internes de la mateixa Administració educativa impulsora del programa, derivades de models de gestió profundament arrelats en relació amb la gestió dels recursos (materials i de personal) que col·lideixen de manera frontal amb el concepte d'autonomia organitzativa, pedagògica i de gestió dels centres educatius.

3.4 Model de decisió

La política en relació amb l'autonomia de centres educatius sorgeix a la dècada dels anys 80 i s'estén als anys 90 per Europa. En aquest context, Espanya, amb la Llei del dret a l'educació LODE²⁴, el 1985, estableix les bases de l'autonomia dels centres educatius i esdevé una de les pioneres a nivell europeu, però en realitat no va més enllà d'una declaració d'intencions. A Catalunya el disseny i l'impuls d'aquest programa d'autonomia de centres, inspirat en models i experiències d'altres països (*benchmarking*), és molt posterior i data del 2004.

En la decisió d'adoptar una política pública o altra per solucionar el problema de l'educació ens trobem amb dos contextos en els quals es prenen les decisions. D'una banda, un de més ideològic consistent en apostar per l'excel·lència educativa sense renunciar a l'equitat amb un consens²⁵ a nivell institucional. De l'altra, un de substantiu²⁶, on s'aplica el model EFQM27, CAF28, o ISO 9000, per als centres que imparteixen formació professional i per als centres d'educació primària i secundària que opta per la planificació estratègica, anàlisi DAFO, mapa estratègic i QCI. L'experiència però d'aquests anys d'implementació ha posat de manifest la necessitat de trobar fórmules efectives d'encaix entre el model ISO i el model PAC (ascendent i descendent).

Els antecedents d'aquesta política es troben en la línia dels plans estratègics regulats en el Decret 132/2001, que promou l'autonomia pedagògica, d'organització i de gestió per afavorir la millora contínua en l'educació pública. S'aprofita, doncs, una política existent per adaptar-la al nou enfocament de la planificació estratègica com a eina de gestió global dels centres educatius i dotar-los de major autonomia. De fet, el projecte pren força amb el Pacte Nacional²⁹ per a l'Educació que esdevé un solució compartida entre el Govern de la Generalitat i vint entitats³⁰ de la comunitat educativa.

²³ Alguns eslògans deien textualment "aprovat per diners".

²⁴ Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol. Dret a l'educació.

²⁵ Els estudis demostren que la competència entre centres genera segregació de l'alumnat i hi ha indicis raonables que generen de mitjana pitjors resultats educatius (Field, 2006), mentre que la igualtat equitativa d'oportunitats (Rawls, 2002) es caracteritza per la cooperació entre les escoles per assolir millors resultats i la no segregació de l'alumnat (E. Garcia, 2006).

²⁶ On la decisió se situa en un conjunt d'opcions que es distingeixen pel seu contingut tècnic o pragmàtic (recursos, impacte).

²⁷ EFQM: Excellence Model of the European Foundation for Quality Management (Total Quality)

²⁸ CAF: Common Assessment Framework per modernitzar els governs i l'Administració pública dels membres de la UE.

²⁹ Aprovat el 20 de març de 2006 després d'un procés de debat públic que ha aconseguit l'acord més ampli fet a Catalunya entre el Govern de la Generalitat i les famílies, els centres educatius, els professionals de l'educació, l'alumnat i els ajuntaments.

³⁰ Agrupació Escolar Catalana, Associació Catalana de Municipis i Comarques, Associació de Joves Estudiants de Catalunya, Associació Professional de Serveis Educatius de Catalunya, Col·legi Oficial de Doctors i Llicenciats en Filosofia i Lletres i en Ciències de Catalunya, Comissions Obreres de Catalunya, Federació d'Ensenyament de Comissions Obreres de Catalunya, Confederació Cristiana d'Associacions de Pares i Mares de Catalunya, Federació d'Associacions de Pares i Mares d'Alumnes de Catalunya, Federació d'Associacions de Pares d'Alumnes d'Ensenyament Secundari, Federació d'Associacions de Pares d'Escoles Lliures, Federació Catalana d'Associacions de Pares d'Alumnes d'Educació Especial-Federació Catalana pro Persones amb Retard Mental, Federació Catalana de Centres d'Ensenyament, Federació de Moviments de Renovació Pedagògica, Federació de Municipis de Catalunya, Federació de Treballadors d'Ensenyament de la Unió General de Treballadors de Catalunya, Unió General de Treballadors de Catalunya, Unió Sindical Obrera de Catalunya i Federació d'Ensenyament de la Unió Sindical Obrera de Catalunya.

El projecte per a la millora de la qualitat dels centres educatius públics (PMQCE) és una línia d'acció general, adreçada a tots els centres educatius públics, que s'ha concretat amb dues grans iniciatives que corresponen d'una part al Pla d'autonomia de centres educatius (PAC) adreçat a centres de diferents tipologies A/B/C/D,³¹ en format de pla estratègic PAC05, PAC06, PAC07, PAC08 i PAC09 (segons l'any d'entrada) i un pla de millora adreçat als IES com a proposta universal, de caràcter voluntari, a tots els centre públics de secundària de Catalunya.

La decisió d'excloure els centres privats concertats del programa contrasta amb un dels conceptes que es formularan anys després a la Llei d'educació, el del Servei d'Educació de Catalunya, i es desaprofita una ocasió per avançar en la col·laboració públic - privat.

D'altra banda, la decisió d'incorporar la planificació estratègica com a eina per exercir l'autonomia de centre i per donar resposta a les problemàtiques dels centres, es pot situar en un model racionalista limitat, puix que es tracta d'una política amb els objectius força explícits, però els efectes d'aquestes decisions són difusos.

		OBJECTIUS	
		CLARS	DIFOSOS
EFECTES	CLARS	Solució Tecnològica (Mètode Racional)	Decisió política (Mètode Incremental)
	DIFOSOS	Solució Experimental (Mètode Racional limitat)	Inspiració (Mètode paperera)

Font: J. Subirats (1989)

La planificació estratègica i l'autonomia són les eines "estrelles" del programa que han de proporcionar als centres l'ajuda necessària per assolir els objectius de millora dels resultats educatius i de cohesió social, que estableix el sistema i que alhora estan fortament condicionats per factors interns i externs als mateixos centres educatius.

3.5 Objectius a assolir de la política pública educativa

Els objectius que s'han d'assolir finalitzats els 4 anys d'aplicació del pla estratègic són dos objectius de sistema,³² obligatoris i comuns per a tots els centres participants, i altres objectius que pot definir el mateix centre en funció de la seva realitat i necessitats (es recomana que en total siguin un màxim de tres objectius, inclosos els del sistema).

- Millorar els resultats educatius³³
- Millorar la cohesió social³⁴
- Altres objectius proposats pel centre

³¹ Indica la complexitat del centre educatiu en funció de diverses dades socioeconòmiques. Aquesta classificació dels centres en funció de la seva complexitat, en el cas de la Inspecció d'Educació, té tres grups A, B i C.

³² Els dos objectius de sistema vénen fixats per la UE a l'Agenda de Lisboa, per assolir l'any 2010, que el 85% de la població major de 22 anys tinguin estudis postobligatoris.

³³ Els percentatges de millora fluctuen entre el 14 i el 17 % en funció de la tipologia de centre

³⁴ Sintetitza les finalitats del Pla per a la Llengua i la Cohesió Social (Departament d'Educació, 2004)

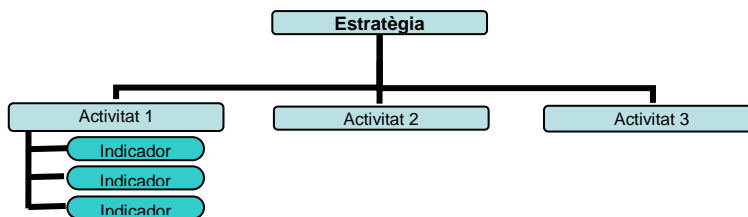
El primer any (2005-06) es forma els equips directius en matèria de planificació estratègica, de lideratge i de gestió del canvi. A continuació es fa un treball en xarxa entre els centres de la iniciativa, amb la finalitat de compartir i resoldre dubtes en relació amb el disseny i la planificació estratègica. Un cop elaborat el Pla estratègic de cada centre, al mes de juny, se signa l'Acord³⁵ entre el centre i el Departament, un acte administratiu de dubtosa validesa jurídica.

Els següents quatre anys es fa l'aplicació del que cada centre ha planificat i hi ha una rendició de comptes anual a la comunitat educativa i a la comissió de seguiment³⁶ sobre l'aplicació del pla que s'extreu del quadre de coordinació i informació (QCI/Activitats) i sobre els resultats educatius del pla (QCI/Resultats) en finalitzar cada curs acadèmic. L'últim any (2009-10) es farà l'avaluació global i final de tot el projecte, a partir dels informes del centre, de la Inspecció d'Educació i del resultat de l'avaluació global diagnòstica. Serà en aquest moment quan es podrà fer una primera avaluació global de tot el projecte d'autonomia de centres educatius iniciats l'any 2005. (*avaluació sumativa*).

La implementació del projecte és *top-down*: comença amb l'anàlisi DAFO (debilitats, amenaces, fortaleses i oportunitats) del centre, continua amb una matriu DAFO per definir les principals estratègies, els objectius del centre i finalment es concreten les activitats més idònies per assolir-los.

El sistema d'avaluació establert per avaluar tant l'aplicació del pla com els resultats aconseguits es construeix a partir d'una bateria nombrosa d'indicadors que rep el nom de "quadre de coordinació i informació", amb la voluntat d'adaptar a l'àmbit educatiu el QCI del món empresarial.

L'elaboració del QCI-Activitats es fa a partir de la definició d'indicadors per a cada activitat desenvolupada en el marc del pla estratègic.



Així, per a cada una de les activitats que ha executat el centre, s'han de buscar tres indicadors (vàlids i fiables) que mesurin:

- *Grau d'aplicació* (mesura la quantitat d'activitat executada en relació amb la programada).
- *Qualitat d'execució* (mesura la qualitat de l'aplicació de l'activitat en relació amb la previsió inicial de la programació).
- *Grau d'impacte* (mesura en quin grau l'activitat és útil per aconseguir els objectius del pla).

Els indicadors d'activitat són definits pel centre mentre que els indicadors de resultats (millora resultats educatius i cohesió social) són fixats per l'Administració educativa. El QCI-Resultats, fixa els percentatges d'acompliment del pla estratègic i serveix per fer la valoració final a cada un dels centres sobre la seva gestió i les estratègies que ha estat implementant per assolir els objectius.

³⁵ L'Acord és equivalent a un contracte programa on el Departament es compromet a dotar al centre amb uns recursos econòmics addicionals perquè el centre pugui implementar el pla i assolir els objectius de sistema.

³⁶ La Comissió de Seguiment està integrada pel director dels SSTT, l'inspector en cap, un director de la junta de directors i un representant de l'Ajuntament.

Valoració del grau d'acompliment del pla estratègic	% grau d'acompliment estimat
Molt satisfactori	Major o igual al 90%
Satisfactori	Menor del 90% i fins al 75%
Millorable	Menor del 75%

4. Teoria del canvi

La iniciativa del PMQCE com a intervenció pública dissenyada pel Departament d'Educació i implementada en centres educatius públics està motivada per les elevades taxes de fracàs escolar del sistema i el risc social que representa que un sector important de la població no assoleixi els estàndards educatius considerats bàsics.

4.1 Plantejament general

El Projecte per a la millora de la qualitat dels centres educatius (PMQCE) consisteix en una iniciativa que presenta les característiques següents:

Es tracta d'un model d'implantació progressiva i prioritzada des del Departament que pretén donar resposta a les necessitats reals dels centres educatius i avançar cap a un canvi de cultura en la gestió dels centres potenciant el lideratge dels equips directius alhora que es potencia el treball cooperatiu i el compromís dels docents.

Es fonamenta en els principis d'equitat, cooperació, confiança, compromís i coresponsabilitat.

Els seus objectius són la millora dels resultats educatius, de la cohesió social i altres que formula cada centre en funció de la seva realitat específica. Aquests objectius es concreten per etapes educatives de la manera següent:

Alumnat que supera l'educació primària $\geq 95\%$

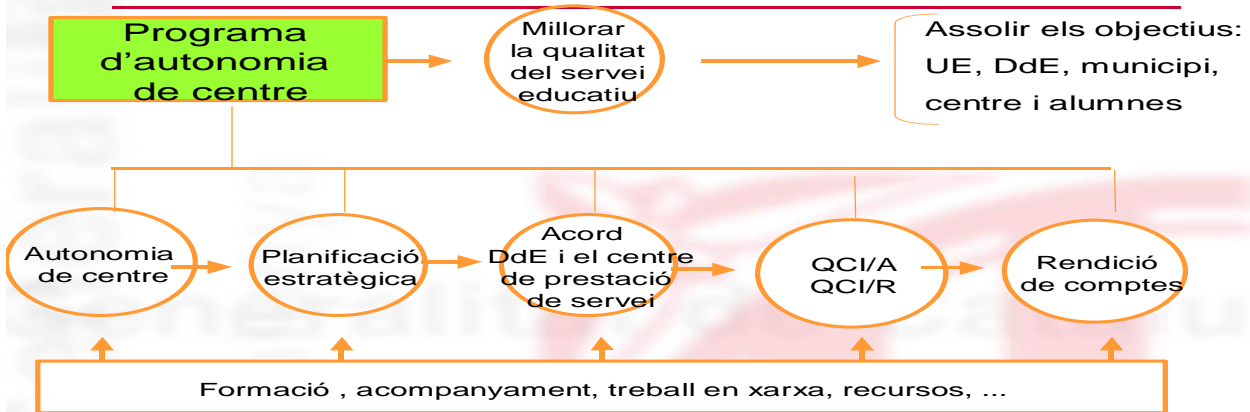
Alumnat que es gradua de l'ESO $\geq 90\%$

Alumnat que supera el batxillerat, CFGM i CFGS $\geq 85\%$

Grau de satisfacció de famílies, alumnat i professionals $> 80\%$

Els centres disposen d'una sèrie de recursos addicionals per poder desenvolupar amb èxit els seus plans estratègics.

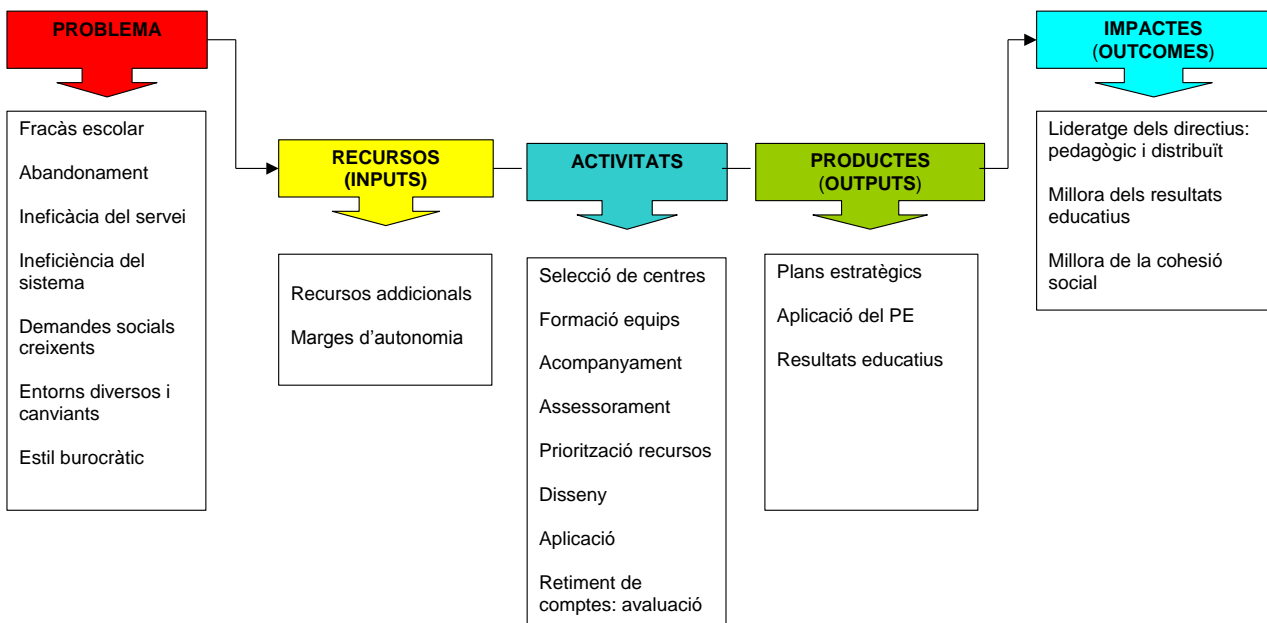
PROGRAMA D'AUTONOMIA DE CENTRES (PAC)



21

4.2 Components

La teoria del canvi que descriu la política objecte d'anàlisi es pot representar gràficament:



Font: Ivàlua

4.2.1 Necessitats

El Projecte d'autonomia de centres educatius s'emmarca dins la línia de la política pública educativa del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu general d'aconseguir la millora de la qualitat dels centres educatius i, en concret, el de millorar els resultats

educatius, la cohesió social i la reducció del nivell d'abandonament prematur³⁷, tots ells objectius estratègics a assolir durant l'any 2010 i fixats per la Unió Europea en l'Agenda de Lisboa l'any 2000.³⁸

4.2.2 Recursos (*inputs*)

Els *inputs* entesos com allò que es necessita per dur a terme les activitats previstes en la intervenció, es poden agrupar en les categories següents:

Recursos associats al programa: definir les vies de finançament del projecte, establir els criteris d'assignació de recursos addicionals als centres participants i preveure un sistema de rendició de comptes.

Marges d'autonomia: en tractar-se d'un programa que impulsa la millora dels centres a través d'un exercici responsable (rendició de comptes) de l'autonomia, cal disposar d'un catàleg suficient de marges d'actuació perquè els centres puguin desenvolupar el seu pla estratègic. Aquests marges han de donar resposta a les necessitats dels centres en els àmbits d'organització, funcionament i gestió econòmica i de personal.³⁹

D'altra banda, la política requereix per part de l'Administració la definició de les estructures que han d'assumir la responsabilitat del programa i de vetllar per la seva correcta implementació, establir un marc normatiu que permeti el desplegament del programa i donar cobertura legal a l'autonomia que han d'exercir els centres, i dissenyar una estratègia per a la formació, l'acompanyament i l'assessorament als equips directius dels centres participants.

4.2.3 Activitats

Les actuacions desenvolupades en relació amb el programa han estat diverses i en destaquem:

a) Actuacions desenvolupades per l'Administració educativa per fer efectiva la política:

Comissió Gestora: és l'òrgan de coordinació i desplegament de la iniciativa dels plans d'autonomia de centres i està integrat pels responsables del PMQCE als Serveis Territorials, les persones de cada territori implicades en la gestió i l'acompanyament, inspectors d'educació implicats i representants de la Subdirecció General d'Organització i Qualitat dels Centres Educatius.

Unitat dels Serveis Centrals: UMCE (unitat per a la millora dels centres educatius). L'elaboració i implementació d'aquesta política educativa ha comportat la creació d'una unitat encarregada de fer el seguiment, l'assessorament i la formació dels centres educatius, a més de la coordinació amb els Serveis Territorials i la Inspecció d'Educació. Inicialment (2005), la unitat depenia de l'Oficina de polítiques educatives amb un funcionament transversal, però més tard amb el Decret 269/2007, de reestructuració del Departament, aquesta unitat s'ha convertit en l'actual Subdirecció General d'Organització i Qualitat de Centres Educatius.

Normativa: per tal de desplegar la iniciativa s'ha elaborat la normativa que es relaciona a l'Annex 6, principalment resolucions i Acords de Govern. Malgrat tot, les principals dificultats des del punt de vista normatiu per a la implementació del programa es deriven del Decret que regula l'organització i el funcionament dels centres (ROC⁴⁰) que ha limitat de forma notòria els marges d'autonomia necessaris per poder adequar les estructures organitzatives dels centres a l'aplicació dels seus plans.

³⁷ S'entén per abandonament prematur deixar els estudis abans dels 21 anys. Segons la UE, l'educació és responsabilitat de l'Estat fins als 24 anys, i estableix com a objectiu que almenys el 85% de la població entre 18 i 24 anys tingui una titulació d'educació secundària postobligatòria.

³⁸ La Estratègia de Lisboa marca els objectius Europeus per al 2010.

³⁹ Moltes de les sol·licituds de marges d'autonomia per part dels centres no han pogut ser ateses per la falta d'una normativa reguladora específica i, per tant, només era d'aplicació la norma general

⁴⁰ Decret 199/1996 i 198/1996 sobre reglaments orgànics dels centres educatius d'educació infantil i primària i d'educació secundària.

b) Actuacions desenvolupades pels centres en el marc de la política:

Selecció dels centres: a partir de la corresponent convocatòria es van seleccionar els 74 centres a partir de la valoració del seu avantprojecte de pla estratègic per part d'una comissió de selecció a cada Servei Territorial. La participació del centre havia d'anar avalada pel claustre de professorat i pel consell escolar de centre.

Formació dels equips: la formació inicial i intensiva en planificació estratègica per a la millora, lideratge i gestió del canvi al director i un altre membre de l'equip directiu dels centres participants es va desenvolupar a l'inici del curs 2005-06 amb la finalitat que els assistents aprofundissin en els seus coneixements sobre planificació estratègica com una eina per a gestionar la millora, reflexionessin sobre el paper de la funció directiva i el seu lideratge per a la gestió del canvi i la seva incidència en el clima escolar i en l'aprenentatge.

Acompanyament i assessorament: el programa ha previst 3 reunions d'acompanyament⁴¹ individual per a cada curs del pla estratègic. La Subdirecció General prepara les línies generals del model, els continguts i els documents per a cada reunió on participen dos representants del centre, l'inspector del centre, un tècnic de la Subdirecció, un representant dels serveis educatius i un representant dels serveis territorials. Abans de cada reunió d'acompanyament els centres preparen la documentació oportuna a partir de les orientacions rebudes. Les finalitats de l'acompanyament són: assessorar en aspectes tècnics i de contingut del disseny, aplicació i seguiments del pla des d'un plantejament global i orientar-los cap a la millora; assessorar els centres en aspectes organitzatius, pedagògics i de gestió de recursos; orientar els centres en la millora dels processos participatius de la comunitat educativa; ajudar els centres en la definició, adequació i coherència en l'ús de marges d'autonomia; ajudar en l'ús tècnic de la planificació estratègica com a eina de gestió i en les diferents eines vinculades; aportar visió externa i global amb la finalitat de promoure la qualitat; assessorar en l'ús eficaç i eficient dels recursos associats a estratègies i activitats del pla que puguin aportar alguna millora i ajudar a evidenciar les àrees de millora, focalitzar en els punts febles i oferir propostes de millora.

Entorn virtual del programa: es va crear i gestionar un entorn virtual específic per als centres participants amb la finalitat d'assessorar i coordinar les actuacions entre els centres i la unitat responsable del Departament.

Xarxes: els centres implicats s'organitzen en equips de treball de 9-12 centres amb el propòsit de transferir mútuament coneixement i experiència, i ajudar-se així a preparar els acompanyaments i a dissenyar i aplicar amb èxit els plans estratègics. La gestió que comporta s'assumeix des de la SG (continguts de les sessions, reservar el lloc de realització i convocar els centres). Els coordinadors/res han anat canviant al llarg dels cinc anys: els dos primers cursos eren inspectors d'educació amb formació de planificació estratègica i més tard van ser tècnics/ques de la SG. Hi assisteixen un membre de l'equip directiu i un professor de l'equip impulsor, un dels coordinadors del pla de cada centre. L'objectiu de la xarxa és marcar el ritme del disseny o del desenvolupament del projecte. El/la coordinador/a presenta els materials a elaborar i els exemples. Durant l'any de disseny es realitzen tres reunions de xarxa, de tres hores de duració: a la primera es preparen el plantejament institucional, l'anàlisi DAFO i la matriu DAFO; a la segona sessió el mapa estratègic, per tant els objectius, les estratègies i els recursos associats necessaris per al desenvolupament del projecte, així com el desenvolupament concret de les activitats de cadascuna de les estratègies i, finalment, a la tercera sessió es concreten els marges d'autonomia, la formació en centre i tots els aspectes formals per al tancament de l'acord. En els tres cursos d'aplicació, l'objectiu ha estat compartir èxits i dificultats en la implantació del pla i conèixer les aplicacions QCI-A, QCI-R i tots els processos per a l'avaluació i rendició de comptes al final de cada curs davant la comissió de seguiment.

Planificació estratègica per part dels centres: disseny, aplicació i rendició de comptes.

⁴¹ L'acompanyament és una sessió de seguiment i assessorament que es realitza de forma individual amb cada centre al servei territorial corresponent i amb una hora i mitja aproximada de duració.

c) Actuacions en relació amb el suport que han rebut els centres en el marc de la política:

Assignació de recursos econòmics addicionals 42 vinculats al PAC05 en funció de tres variables: la grandària, la complexitat i la qualitat del projecte (valorada durant la fase de disseny).

	Curs 05/06	Curs 06/07	Curs 07/08	Curs 08/09	Curs 09/10	Total
PROA	2.400.000 €	2.640.000 €	2.640.138 €	2.200.000 €	1.272.324 €	11.152.462 €
NO PROA	- €	1.534.697 €	1.678.062 €	1.564.714 €	1.144.659 €	5.922.132 €
Tots	2.400.000 €	4.174.697 €	4.318.200 €	3.764.714 €	2.416.983 €	17.074.594 €

Les fonts de finançament han estat els convenis PALOE i PROA signats entre el Departament i el Ministeri d'Educació.

Priorització en l'assignació d'altres recursos: durant la implementació del programa els centres de la iniciativa PAC05 han estat prioritzats en el procés d'assignació de recursos o d'altres programes com els d'innovació educativa, de llengües estrangeres, d'atenció a la diversitat (ART-TIC, música i ciències socials), de tutories compartides, entre d'altres. La participació en aquests recursos específics ha estat condicionada a la presentació, per part del centre, del corresponent pla d'actuació, on calia explicitar la vinculació del recurs amb el pla estratègic i, per cada curs, el centre havia de rendir comptes davant la comissió de seguiment del pla estratègic.

Llocs singulars: els centres participants van poder singularitzar fins a tres llocs de treball docent en ocasió de vacant amb la finalitat d'ajustar el perfil professional dels docents per desenvolupar el seu pla estratègic. Aquests llocs de treball s'han proveït mitjançant un concurs específic de mèrits. Aproximadament un 70% dels centres han pogut singularitzar aquests llocs de treball i la seva valoració ha estat molt satisfactòria.

Coordinacions amb responsabilitats addicionals: els centres han optat per una assignació de responsabilitats addicionals i d'especial dedicació de coordinació amb un nombre variable en funció del nombre de grups i tipologia de centre (primària, 2, i secundària fins a 5, retribuïda amb un complement addicional). Aquest nombre de coordinacions es pot incrementar a càrrec dels recursos addicionals del pla estratègic.

4.2.4 Productes (outputs)

Aquest projecte s'endega l'any 2005 i s'adhereixen a la convocatòria voluntàriament⁴³ 74 centres públics⁴⁴, que mitjançant plans estratègics⁴⁵ es promou l'autonomia pedagògica, d'organització i de gestió per afavorir la millora contínua de l'educació pública. L'elaboració i aplicació dels plans estratègics correspon als centres educatius, mentre que el seu seguiment, assessorament i dotació dels recursos econòmics addicionals correspon al Departament d'Educació. Ambdues parts concreten el seu compromís en un contracte programa, anomenat Acord, a mig termini: 1

⁴² Les dades de la taula no tenen en compte els costos derivats d'altres recursos addicionals.

⁴³ L'autonomia ha de ser voluntària ja que requereix la voluntat de l'escola per aplicar-la i de treball i esforç conjunt del claustre. Una estratègia clau del projecte per superar resistències internes és que el projecte sigui compartit i es construeixi el model d'autonomia entre tots els centres implicats a partir de la seva experiència pràctica.

⁴⁴ 74 centres públics (28.300 alumnes) 36 dels quals són centres d'educació infantil i primària, 38 són de secundària i d'aquests, 21 formen part del projecte PROA del MEC.

⁴⁵ Regulats pel Decret 132/2001, de 29 de maig

curs per a la formació inicial de l'equip impulsor per al disseny i per a l'elaboració del pla estratègic i 4 cursos d'aplicació. Anualment, una comissió de seguiment⁴⁶ fa la valoració de l'aplicació del pla a cada centre. D'aquesta manera, es produeix la rendició de comptes a la comunitat educativa, al final de cada curs acadèmic.

Fases de la implementació del projecte d'autonomia de centres

FASES PAC 05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Formació						
Disseny del pla						
Acord centre + Depart.						
Aplicació del pla						
Rendició de comptes anual						
Addenda a l'acord						
Avaluació final del pla						
Redisseny i nou acord						

La tipologia d'aquests centres participants en la iniciativa PAC05 és diversa, si tenim en compte els ensenyaments impartits i les característiques que defineixen la seva complexitat.

Els criteris per determinar la complexitat d'un centre educatiu no segueixen un estàndard comú i compartit entre les diverses unitats del Departament d'Educació, malgrat ser un element clau per a gestionar les polítiques educatives, en la mesura que ha d'orientar l'assignació de recursos, la rendició de comptes i l'avaluació dels resultats. De fet, la Inspecció d'Educació utilitza tres categories de complexitat dels centres (A, B i C) a partir de la informació que obté dels indicadors de centre i del coneixement proper de la realitat que aporten els inspectors/es de cada centre cada curs escolar. En canvi, les unitats responsables de l'assignació de recursos de personal i la unitat responsable de la iniciativa PAC, fan servir una categorització dels centres derivada d'un estudi que va realitzar el Departament l'any 2005 en col·laboració amb la UAB, que recull dades relatives al nivell socioeconòmic de les famílies, a l'alumnat amb necessitats educatives específiques i especials, a l'alumnat estranger segons diverses procedències i a l'alumnat d'altres ètnies. Aquest estudi, degudament contrastat amb els Serveis Territorials, agrupa els centres en quatre categories (A, B, C i D). La falta d'un sistema de recollida de dades que permeti actualitzar la informació sobre la complexitat dels centres i d'harmonització de criteris en aquest tema, provoca resistències a diferents nivells de la comunitat educativa i dificulta els processos d'avaluació.

⁴⁶ La comissió de seguiment està integrada pel director dels serveis territorials, l'inspector en cap, un director de CEIP o IES de junta de directors, un representant de l'Ajuntament i, en el cas de Barcelona, el representant municipal serà del Consorci de Barcelona.

Complexitat	CEIP	IES (Instituts)	TOTAL	%
A	7	9	16	37,50
B	11	9	20	57,89
C	3	10	13	23,08
D	13	12	26	53,85
TOTAL	34	40	(23)74	

L'anàlisi del contingut dels plans, del seguiment que s'ha fet de la seva aplicació i dels resultats obtinguts han permès extreure les consideracions que es fan a l'apartat referent a la implementació i a l'impacte que es presenten en aquest treball.

4.2.5 Impactes (outcomes)

Els resultats de l'aplicació del programa PAC, com a pilotatge d'una política educativa que pretén reorientar el sistema educatiu català cap a la qualitat i l'excel·lència, han de servir per prendre decisions en relació amb l'adequació de l'organització i el funcionament dels centres educatius com a unitats prestadores d'un servei que té importants conseqüències socials i econòmiques. De fet, la Llei d'educació recull de manera genèrica aquests plantejaments del programa.

Els impactes de la iniciativa PAC han de ser analitzats des d'una perspectiva temporal i de manera progressiva, ja que els canvis en educació són lents i el punt de partida es troba molt lluny de les fites fixades de qualitat i excel·lència. Així es pot proposar l'estructura d'impactes següent:

Intervenció	Impactes a curt termini	Impactes a mitjà termini	Impactes a llarg termini
PMQCE (PAC)	<p>Procés participatiu del professorat, de l'alumnat i de les famílies</p> <p>Millora de l'acció educativa: metodologia d'ensenyament-aprenentatge</p> <p>Millora del clima dels centres</p>	<p>Gestió autònoma dels centres educatius</p> <p>Lideratge dels directius: pedagògic i distribuït</p> <p>Millora dels resultats educatius</p> <p>Millora de la cohesió social</p> <p>Reducció de l'abandonament prematur</p>	<p>Un servei educatiu de qualitat que respon de manera satisfactòria a les necessitats de la societat</p> <p>Un model de societat més cohesionada i amb alts nivells de formació.</p>

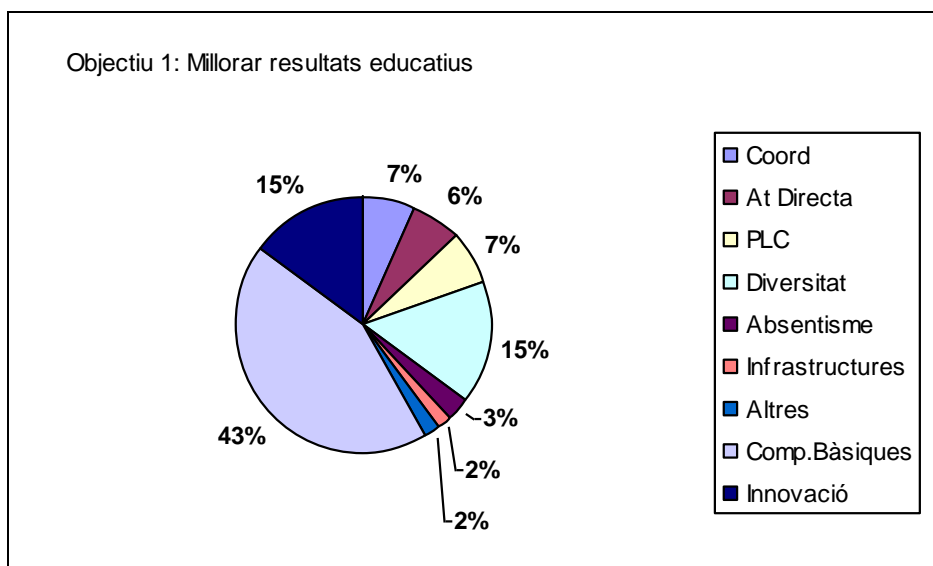
Font: Ivàlua.

4.3 La implementació

A partir de la documentació existent dels plans estratègics dels centres que participen en la iniciativa PAC05 que han elaborat els centres i recollit el Departament (Serveis Centrals i Serveis Territorials), s'ha fet una anàlisi dels mapes estratègics dels centres amb la finalitat de valorar les diferents estratègies dels centres en relació amb els objectius del pla.

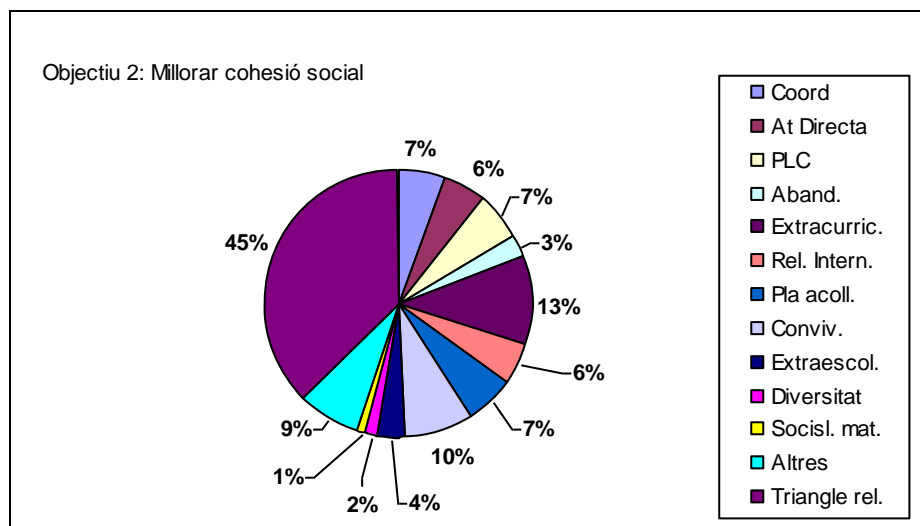
En relació amb l'objectiu 1 (millorar els resultats educatius) i amb l'objectiu 2 (millora de la cohesió social) s'ha comprovat que els mapes estratègics dels centres presenten una gran heterogeneïtat a l'hora de definir les seves estratègies i actuacions. Un cop agrupades per categories s'evidencia que ambdós objectius comparteixen un espai comú pel que fa a les estratègies pensades pels centres. Aquest fet es deu a la diferent percepció que té cada equip de docents quan analitza i formula per escrit les necessitats del seu centre. Però també ens pot indicar certa dispersió de criteri que té relació amb la manca de definició dels indicadors que han de servir per mesurar l'assoliment d'aquests objectius.

De la lectura detinguda de les estratègies vinculades a l'objectiu 1, es desprèn que els centres aposten clarament per tres grans tipologies d'estratègies: el treball competencial, l'atenció a la diversitat i la innovació en àmbits tecnicometodològics.



Per tipologia de centres s'observen certes diferències entre escoles i instituts: mentre les escoles proposen estratègies més relacionades amb les competències comunicatives, el tractament de les llengües i la innovació metodològica, els instituts ho fan per les competències personals, l'atenció a la diversitat i la coordinació, especialment els instituts de major complexitat d'alumnat i entorn.

En relació amb l'objectiu 2 (millorar la cohesió social), un cop agrupades la gran diversitat d'estratègies, es pot comprovar l'èmfasi que posen els centres en el que genèricament s'anomena triangle relacional que inclou les complexes relacions entre alumnat, famílies i entorn.

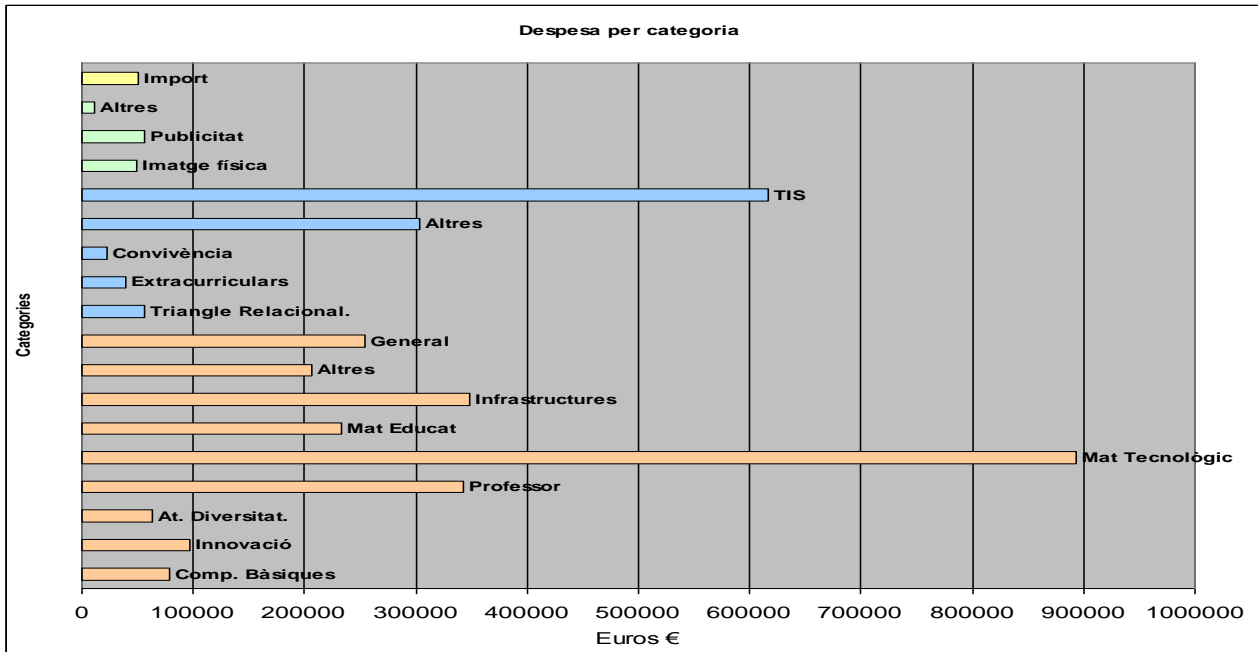


En aquest cas també es troben diferències entre les escoles, que tenen més present la relació amb les famílies, l'entorn, altres agents de la comunitat educativa, i els instituts més preocupats per la convivència, l'absentisme escolar i el clima de centre. Pel que fa a la complexitat dels centres, es troben diferències de plantejament d'estratègies, però que no segueixen un determinat patró.

En relació amb els altres objectius proposats pels centres, es troba una gran diversitat (78 objectius diferents, ja que algun centre opta per proposar-ne més d'un). La millora de la imatge del centre és l'objectiu no comú més majoritari i es concreta en tot un seguit d'estratègies que varien des de la millora de la imatge física, la corporativa, l'oferta de serveis o el treball de les competències extracurriculars. En general, es detecta una tendència dels centres a formular un tercer objectiu en el seu pla estratègic en funció de la seva complexitat (un 13% dels centres A, un 15% dels B, un 44% dels C i un 61% dels D).

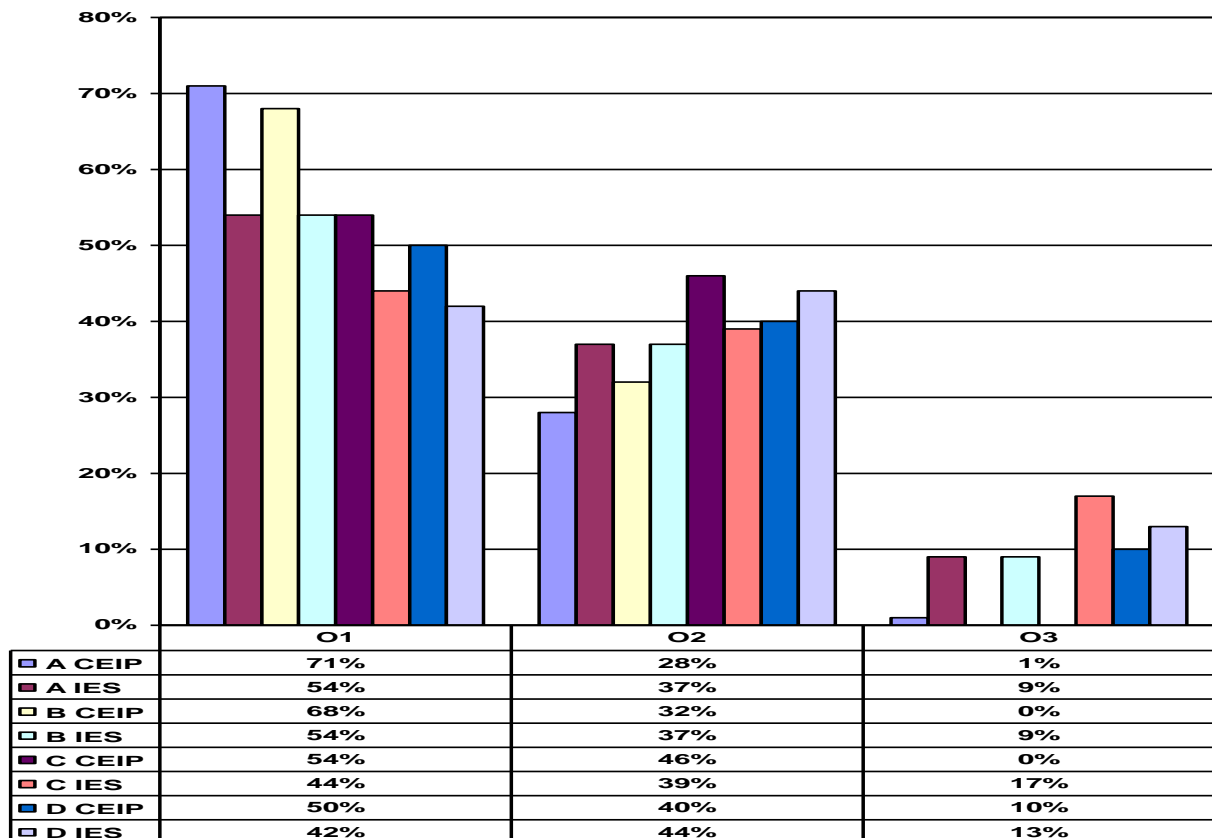
Les dades relatives a la distribució per part de cada centre dels recursos addicionals de què disposa per aplicar el seu pla estratègic s'han extret dels mapes estratègics, de les addendes i dels fulls de rendició de comptes anuals. En principi, cada centre ha d'establir en el seu mapa la vinculació de cada partida pressupostada amb un objectiu i la corresponent estratègia. Malgrat les recomanacions del Departament, sovint hi ha despeses que estan relacionades amb més d'un objectiu o diverses estratègies, la qual cosa dificulta l'anàlisi. A més, s'han de remarcar les diferències de recursos econòmics rebuts pels centres en funció de la seva tipologia, grandària i complexitat.

Fent un agrupament de les despeses per categories que permetin associar-les als objectius plantejats, es pot comprovar la gran inversió que realitzen els centres en noves tecnologies, en la incorporació d'un tècnic d'integració social o de $\frac{1}{2}$ professor addicional i en l'adequació de les seves infraestructures. A banda de la disparitat de criteris dels centres per assignar les despeses a objectius concrets, la possible relació de causalitat entre despesa realitzada i millora aconseguida és molt feble.



Una altra possible aproximació a la relació entre despesa i objectius, amb la finalitat d'identificar tendències, es pot realitzar a partir de la ponderació que assigna cada centre als diferents objectius i que després és utilitzada per elaborar el QCI. Hom pot suposar que aquesta ponderació que fa el centre és representativa de l'atenció i els esforços que hi dedica a través del seu pla. La taula següent recull aquesta aproximació tenint en compte la complexitat dels centres.

Les dades revelen que els centres A i B, menys complexos, atenen amb més intensitat l'objectiu 1, i que els C i D, atès que la seva complexitat està directament relacionada amb la cohesió social, atenen l'objectiu 3.



D'altra banda, els centres desenvolupen altres actuacions en relació amb el pla estratègic que no representen un cost a imputar als recursos addicionals del centre, però que són molt rellevants per a l'aplicació del pla. En destaquem dues: la formació i les coordinacions amb responsabilitats addicionals. L'anàlisi dels plans de formació de centre revela que les demandes de formació es concentren en els àmbits següents:

Convivència	TAC	Treball coop.	CB	Tutoria	Altres
19%	41%	8%	26%	3%	38%

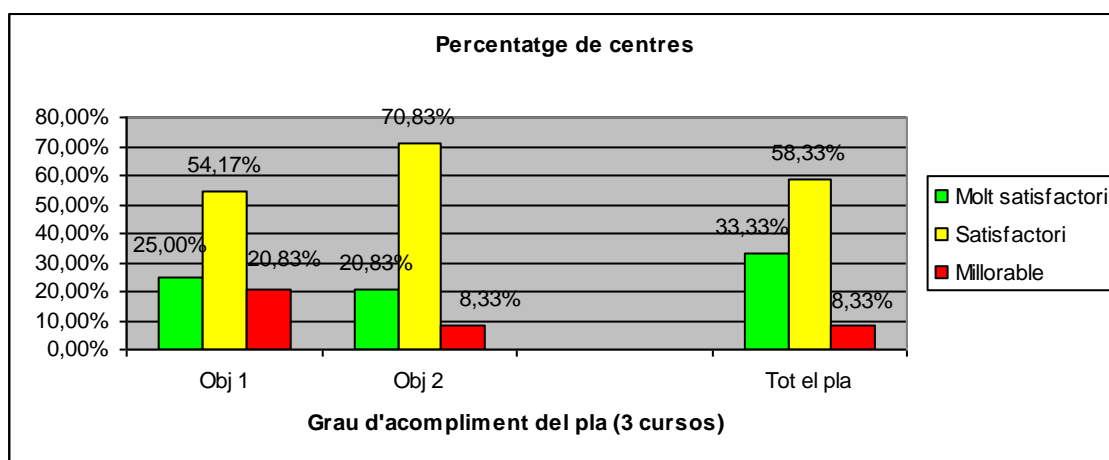
Pel que fa als coordinadors amb responsabilitats addicionals en planificació estratègica, els centres han valorat molt positivament aquest recurs i alguns han optat per ampliar el nombre d'aquestes coordinacions a càrrec del pressupost del seu pla. Aquestes coordinacions han permès crear als centres un equip impulsor que dóna suport a l'equip directiu en l'aplicació del pla i la gestió del canvi. De fet, a partir de la informació que es desprèn dels acompanyaments i de la percepció de la Inspecció d'Educació, es pot establir una relació directa entre el grau de transformació i millora d'un centre i el fet que disposi d'un equip impulsor dinàmic i estable.

4.4 L'impacte

La valoració de l'impacte del programa s'ha analitzat des de la perspectiva dels centres participants valorant els resultats de l'aplicació dels plans estratègics, les avaluacions anuals realitzades pels Serveis Territorials, els resultats educatius obtinguts per aquests centres i la comparació entre els resultats educatius dels centres PAC i la resta dels centres públics.

4.4.1 Aplicació dels plans (QCI-Activitats)

A partir de les dades de què disposa el Departament relatives als QCI d'activitats dels centres de tres dels quatre anys d'aplicació del pla es pot concloure que els centres apliquen de manera força reeixida els seus plans, tenint en compte que es considera millorable si el grau d'acompliment és inferior al 75%.



Font: QCI d'activitats dels centres PAC05

Les dades revelen que els pitjors resultats dels QCI-Activitats corresponen a centres d'elevada complexitat (C i D), però, en general, els centres més complexos apliquen satisfactòriament els seus plans.

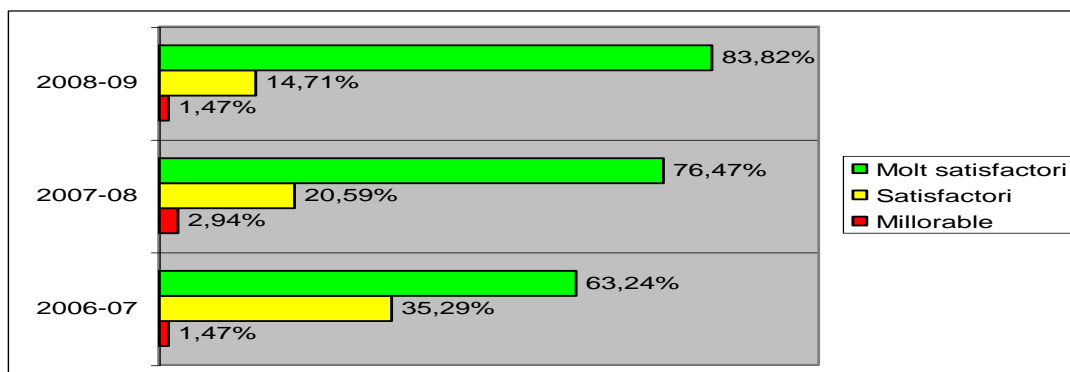
El present treball no ha considerat aspectes qualitius en relació amb la definició dels indicadors d'activitats per part dels centres ni a la seva adequació per avaluar el pla estratègic.

4.4.2 Valoració comissions de seguiment dels Serveis Territorials

Les comissions de seguiment es constitueixen anualment per a cadascun dels Serveis Territorials amb l'objectiu de fer l'avaluació de l'aplicació dels plans estratègics. En la comissió, el centre certifica els resultats dels valors assolits pels indicadors que estan establerts en l'acord entre el centre i el Departament, així com la documentació necessària per justificar qualsevol actuació i que pot ser requerida per la comissió de seguiment.⁴⁷

La comissió proposa la dotació de recursos per al proper curs en funció del grau d'acompliment de l'acord i, si s'escau, s'introdueixen les modificacions oportunes en els objectius i els acords entre les parts. Les actes de les comissions de seguiment recullen els acords i el resultat de l'avaluació i són la font d'informació consultada per obtenir les dades.

L'evolució dels centres en els tres cursos, dels quals tenim informació, quant al grau d'acompliment del pla estratègic, a partir de la valoració feta per les comissions de seguiment territorials és:



Font: actes de les comissions de seguiment dels serveis territorials.

S'observa una tendència en la majoria dels casos cap a la millora, pel que fa al grau d'aplicació de la planificació estratègica per part de cada centre, però globalment s'observa una tendència a l'increment del nombre de centres que se situen en el nivell mitjà, la qual cosa podria interpretar-se com una certa relaxació dels centres a mesura que van passant els anys del pla estratègic o un enduriment dels criteris aplicats per les comissions de valoració dels territoris.

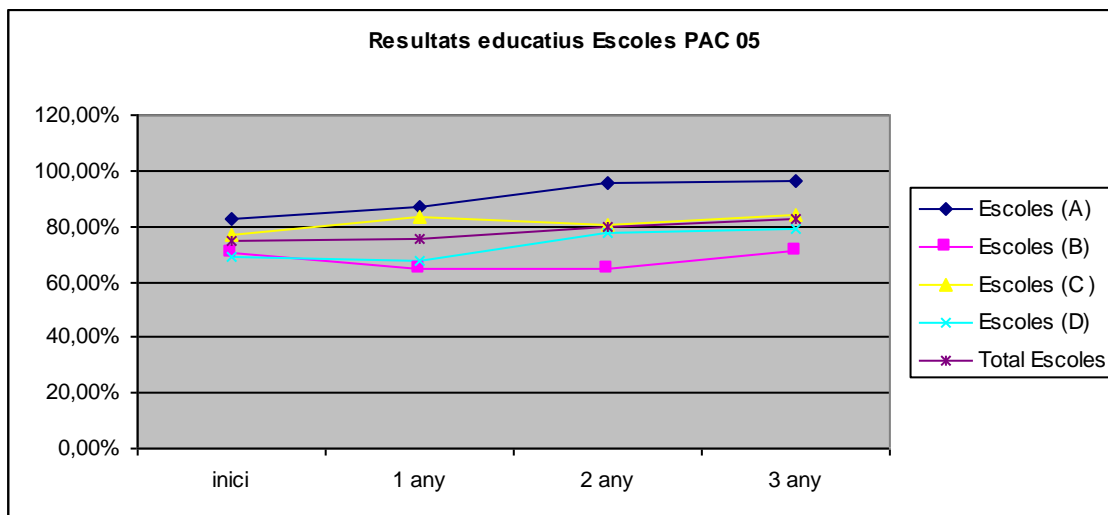
En funció de la seva complexitat, els centres que presenten millors resultats són els centres de major complexitat (D) seguits dels centres amb poca complexitat (B), però alhora presenten més casuístiques que els centres de complexitat A i C, que se situen tots ells en la franja que milloren o es mantenen quant a l'aplicació del pla estratègic.

⁴⁷ Aquesta documentació va acompanyada d'un informe de la Inspecció del centre

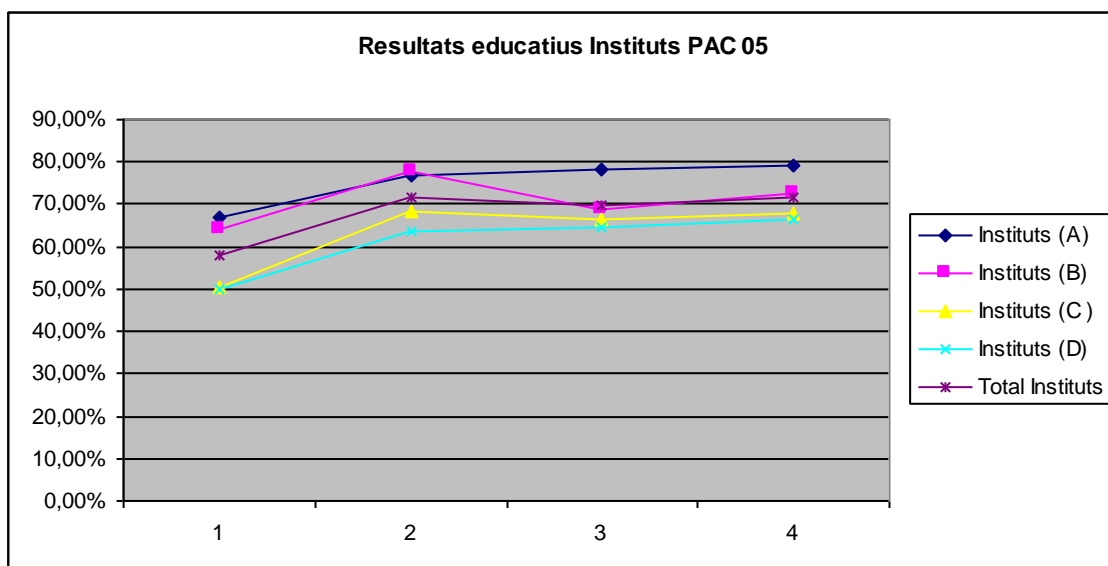
4.4.3 Resultats educatius

Les dades relatives als resultats educatius, a falta dels QCI-R que han d'aportar els centres al final d'aquest curs on es detallen les seves propostes de millora en aquest àmbit, indiquen que s'ha produït una evolució positiva tant en centres d'educació infantil i primària com en els instituts.

En les escoles del programa, la mitjana d'alumnat que superava l'etapa abans de l'aplicació del PAC era del 74,77% i al tercer any de planificació estratègica la mitjana és de 81,61%, encara lluny del 95% que va establir com a fita el Departament.



En el cas dels instituts, la mitjana inicial⁴⁸ de graduats en ESO era del 57,74% i en finalitzar el tercer any de projecte és de 72,17%, lluny del 90% que va fixar el Departament, però amb una evident millora.

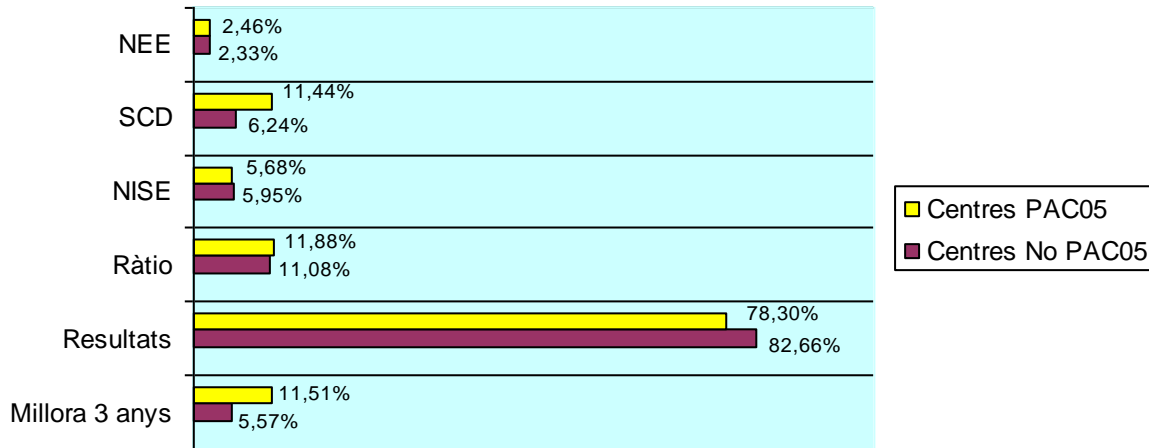


⁴⁸ Mitjana dels tres darrers cursos abans d'entrar a la iniciativa PAC.

4.4.4 Dades comparatives amb la resta de centres

A partir de les dades que consten a la Inspecció d'Educació⁴⁹, es pot fer una anàlisi comparativa dels resultats dels centres que participen en la iniciativa PAC05 i la resta de centres, amb la finalitat de comprovar si hi ha una diferència significativa i si aquesta és deguda al programa.

Escoles d'Educació Primària: els valors d'indicadors de diversitat significativa (alumnat amb necessitats educatives especials, amb situació socioeconòmica desfavorida i de nova incorporació al sistema educatiu), de recursos (ràtio alumnes/professor) i de resultats educatius (alumnat que supera el cycle superior), en les escoles del programa i la resta d'escola són:



Font: Informe global Inspecció 2008

Destaca l'índex d'alumnat amb situació socioeconòmica més desfavorida de 11,44% dels centres PAC05 davant del 6,24% dels centres No PAC05 i la millora aconseguida en els resultats pels centres PAC05 que és un 6% superior a la de la resta de centres.

Si tenim en compte la complexitat dels centres, els centres menys complexos presenten uns resultats semblants a la resta, però en el cas dels centres de complexitat mitjana, la millora dels resultats en aquests 3 anys representa un 6,86% mentre que la resta dels centres de complexitat similar és d'un 5,33%. Pel que fa als centres amb més complexitat, aquesta millora és d'un 23,33% per als centres PAC05 molt superior al 6,62% de millora dels centres complexos No PAC05.

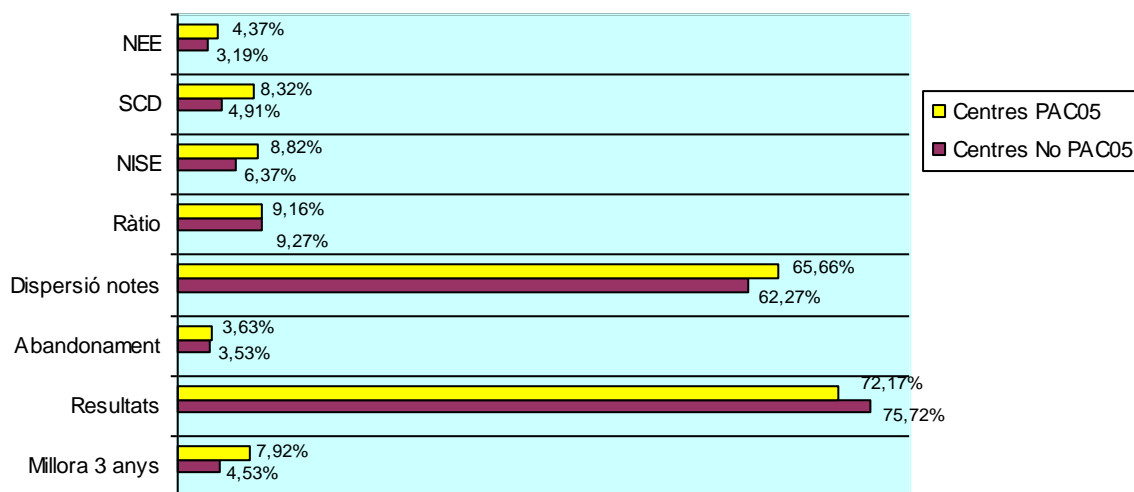
Aquestes diferències es poden explicar en clau de recursos associats al programa PAC (econòmics, formació, acompanyament,...) que han tingut una incidència significativa en la transformació dels centres i en els seus resultats.

Instituts d'Educació Secundària: l'anàlisi comparativa de les dades relatives als indicadors de diversitat significativa es recullen a la taula següent.

S'ha de destacar que els valors dels índex de diversitat (NEE, SCD i NISE) són significativament superiors en els centres PAC05 que en la resta de centres. A més, analitzant les dades detingudament, s'ha comprovat que aquests índexs són especialment superiors en els centres PAC05 de major complexitat.

⁴⁹ Informe global: indicadors de Centre d'Educació Primària i d'Educació Secundària (setembre 2009)

En referència als resultats de graduats en ESO, els centres PAC05 obtenen uns resultats 3,5 punts per sota de la resta d'instituts, però la seva millora acumulada en 3 anys és superior.



Font: Informe global Inspecció 2008

Si tenim en compte la complexitat dels centres, els centres menys complexos presenten uns resultats semblants a la resta, però en el cas dels centres de complexitat mitjana la millora dels resultats en aquests 3 anys representa un 9,9% mentre que la resta dels centres de complexitat similar és d'un 6%. Pel que fa als centres amb més complexitat aquesta millora és d'un 11,11% per als centres PAC05 superior al 4,4% de millora dels centres complexos No PAC05.

Els indicadors d'abandonament dels estudis i de dispersió de notes són utilitzats per estimar la cohesió social dels centres, la qual cosa evidencia una certa confusió conceptual al voltant de la cohesió social a nivell educatiu. Els valors per aquests indicadors per als centres PAC05 són semblants als de la resta de centres, encara que lleugerament superiors en el cas dels PAC.

4.5 Factors clau d'èxit o de fracàs del programa

En relació amb l'aplicació del PAC en centres d'educació infantil i primària, i a partir de la informació obtinguda de les reunions d'acompanyament, de les xarxes, de les comissions de seguiment, s'han identificat els factors que han determinat l'èxit del programa.

	Elements rellevants en relació amb l'èxit del programa en les escoles
Objectiu 1 Millorar resultats educatius	<p>Una atenció especial a les competències bàsiques sembla tenir efectes positius sobre els resultats educatius.</p> <p>Estratègies d'atenció directa a l'alumnat i les famílies amb la finalitat de millorar els processos d'ensenyament – aprenentatge, incideix en la millora dels resultats.</p> <p>La implantació d'una estructura participativa per a la gestió del nou currículum, que implica els docents i impulsa canvis metodològics reals i compartits</p>
Objectiu 2 Millorar la cohesió social	<p>L'esforç en estratègies que s'emmarquen dins del triangle relacional sembla tenir una relació directa amb la millora dels centres. Tots els centres que despleguen almenys una estratègia en cadascun dels vèrtex del triangle, han millorat els seus resultats.</p> <p>La millora del clima de centre reverteix en el clima d'aula (resultats educatius), la convivència i l'equitat.</p>
Altres Objectius	Els centres, especialment els d'elevada complexitat, que implementen estratègies orientades a la millora de la imatge del centre (funcional i no estètica o publicitària) presenten clares tendències a la millora.
Distribució del pressupost	Una distribució equilibrada del pressupost per objectius té relació amb l'èxit en els resultats
Implicació comunitat educativa	<p>Una implicació eficaç dels diferents agents de la comunitat educativa en l'elaboració del pla estratègic està directament relacionada amb l'èxit d'aquest. Els centres amb processos participatius ben orientats presenten un índex de satisfacció més alt i milloren el clima de centre i els resultats.</p> <p>Els centres amb més èxit tenen evidències d'un exercici del lideratge distribuït per part del directiu</p>
Model organitzatiu	<p>Els centres que han arribat a acords interns per adaptar la seva estructura organitzativa i de funcionament han aconseguit una aplicació més reeixida del pla.</p> <p>Aconseguir un equip impulsor suficientment ampli ajuda a assolir millors resultats</p>

Els factors clau per a l'èxit del programa PAC en centres d'educació secundària que s'han identificat a partir de la informació obtinguda en reunions d'acompanyament, de xarxes i d'avaluació (Tècnics DE, Inspecció educació, SSTT), presenten algunes similituds amb els centres de Primària, però prenen una especial rellevància els aspectes relacionats amb la convivència i l'atenció a la diversitat.

	Elements rellevants en relació amb l'èxit del programa en els instituts
Objectiu 1 Millorar resultats educatius	<p>L'esforç per millorar la coordinació és una estratègia que ajuda al canvi en els instituts. Aquesta coordinació té diferents àmbits però milloren més els centres que fan èmfasi en la coordinació docent interna i la coordinació amb les escoles d'educació primària d'on procedeix el seu alumnat.</p> <p>Les estratègies per impulsar el treball per competències també té relació amb l'obtenció de millors resultats, encara que en menor intensitat que en el cas de l'educació primària. Aquest treball competencial està molt sovint relacionat amb estratègies d'impuls a l'atenció a la diversitat de l'alumnat.</p> <p>Creació d'una estructura que permeti la participació eficaç de les diferents unitats del centre per prendre decisions en relació amb el currículum i el model didàctic de centre.</p> <p>Les estratègies adreçades a la millora de l'acció tutorial afavoreixen una bona orientació, la prevenció de l'abandonament prematur i l'èxit educatiu.</p> <p>Un plantejament acurat d'objectius innovadors, d'estratègies i d'actuacions relacionades amb aquests, evita perdre de vista els objectius principals del centre.</p>
Objectiu 2 Millorar la cohesió social	<p>L'esforç en estratègies que s'emmarquen dins del triangle relacional sembla tenir una relació directa amb la millora dels instituts, com passa a les escoles.</p> <p>Els centres que obtenen més èxit prioritzen l'atenció directa a l'alumnat a través de la millora de l'acció tutorial i d'altres estratègies que prevenen l'absentisme i afavoreixen el sentiment de pertinença al centre entre l'alumnat.</p> <p>Les estratègies relacionades amb la revisió de l'acció tutorial incideixen positivament en el desenvolupament personal, la cohesió de grup i la convivència.</p> <p>Les actuacions per reduir l'abandonament escolar, per millorar la convivència i per afavorir la incorporació de l'alumnat nouvingut, es troben en la majoria de centres que milloren els resultats.</p>
Altres objectius	<p>Un correcte equilibri en la dicotomia imatge estètica i imatge funcional és un element comú als centres que dediquen recursos a l'objectiu de millorar la imatge del centre i obtenen bons resultats</p>
Distribució del pressupost	<p>Una distribució equilibrada del pressupost prioritant els objectius 1 i 2 té relació amb l'èxit en els resultats.</p> <p>Els centres d'elevada complexitat que presenten una tendència a reduir les despeses destinades a l'objectiu 3 al llarg de la durada del pla, milloren de forma significativa.</p>
Implicació comunitat educativa	<p>Una implicació eficaç dels diferents agents de la comunitat educativa en l'elaboració del pla estratègic està directament relacionada amb l'èxit d'aquest. Els centres amb processos participatius ben orientats presenten més alt índex de</p>

	<p>satisfacció i milloren el clima de centre i els resultats.</p> <p>Els centres amb més èxit tenen evidències d'un exercici del lideratge distribuït per part del directiu.</p>
Model organitzatiu	<p>Els centres que han arribat a acords interns per adaptar la seva estructura organitzativa i de funcionament han aconseguit una aplicació més reeixida del pla.</p> <p>Aconseguir un equip impulsor suficientment ampli i cohesionat ajuda a assolir millors resultats, superant el corporativisme.</p>
Recursos	<p>Elaborar un pla de formació de centre permet desenvolupar les estratègies del pla de manera més efectiva, alhora que s'aconsegueix més implicació per part dels docents.</p> <p>Les evidències d'un ús inadequat d'alguns recursos que serveixen únicament per afavorir els interessos corporativistes del professorat, sovint es troben en centres que apliquen de forma insatisfactòria el pla i no aconsegueixen cap canvi significatiu.</p>

En relació amb l'aplicació del PAC, des de la percepció dels centres participants, valorada a partir dels resultats dels qüestionaris adreçats a equips impulsors i professorat.

ÈXIT: elements positius del programa
Nivell de satisfacció del professorat molt alt amb el projecte
Recursos econòmics associats al projecte
Autogestió (major capacitat per decidir sobre els aspectes que cal millorar)
Les xarxes de treball, especialment l'any de disseny
Assessorament del Departament: preparació tècnica i capacitat
La reflexió sobre la situació del centre i les necessitats
Implicació i participació del professorat
Els canvis en la gestió i l'organització del centre
Millora de la comunicació i el treball en equip
Cultura avaluativa
El lideratge de l'equip impulsor

FRACÀS: elements a millorar
Poca definició i concreció inicial del projecte, recursos i personal (disseny feble)
Retard en el pagament dels recursos econòmics que ha dificultat l'aplicació dels plans dels centres
Improvisació del Departament per culpa de la falta de coordinació entre les diferents unitats de l'Administració
Poca flexibilitat en l'accés als llocs singulars de personal docent
Poca implicació dels pares i mares en l'educació i en el programa
Massa burocràcia en documentació: excessius formularis que col·lapsen la gestió ordinària del centre
Elevat nivell de rotació del professorat (interinatges), malgrat les demandes d'estabilitat de plantilla
Resistències dins el claustre (ideològiques, professionals i laborals)
Falta de professorat en els centres per atendre les necessitats
La dedicació de temps de gestió que suposa el projecte
Implicar els professionals de suport com els LIC, CREDA, EAP's en el seguiment del programa
Elaboració d'indicadors, dificultat en quantificar aspectes qualitius que són molt rellevants en educació

En relació amb l'aplicació del PAC des de la percepció dels serveis territorials: les reunions periòdiques de seguiment del PAC entre membres de l'equip del Departament, la Inspecció d'Educació i els serveis territorials ens proporcionen informació sobre els aspectes que estan condicionant l'èxit del programa.

ÈXIT: elements positius del programa
Nivell de satisfacció molt alt amb la planificació estratègica per part dels centres, en general
Les xarxes estan molt ben valorades perquè aporten coneixement als centres i representen un futur clar de treball cooperatiu entre ells
Es veuen resultats en relació amb els canvis que estan realitzant alguns centres
Suport econòmic perquè arribi a l'aula segons el que s'ha planificat
El projecte és positiu perquè és un projecte pilot que ha de servir per prendre decisions en relació amb la normativa que regula l'organització i el funcionament dels centres
Valoració molt positiva sobre la tasca de l'UMCE

FRACÀS: elements a millorar
Incidir en el procés d'ensenyament i aprenentatge en tots els centres. El pla i les seves propostes de canvi metodològic en alguns casos són febles
Avançar en un sistema d'indicadors eficaç, tenint en compte els problemes reiterats amb les diferents aplicacions
Impulsar l'acompanyament de la Inspecció d'Educació i dels serveis educatius que intervenen als centres
Les resistències internes al canvi d'alguns centres són molt fortes
Poca agilitat de l'entorn virtual per coordinar les actuacions del PAC
Fomentar la participació en alguns centres on és molt feble posa en perill l'aplicació efectiva del pla
Marges d'autonomia molt minsos: organització, funcionament i gestió (definició i estabilitat de les plantilles)

En relació amb l'aplicació del PAC des de la perspectiva de l'Administració educativa s'han identificat, a partir de l'anàlisi de la informació aportada per les actes de la Comissió Gestora, les reunions amb els SSTT i els informes dels tècnics de la SG, els aspectes del programa que han incidit més en l'èxit del programa i aquells que han dificultat la transformació real dels centres.

ÈXIT	FRACÀS
La planificació estratègica com a eina de treball habitual als centres educatius.	Fer de l'ús de l'eina l'únic objectiu real del programa al centre (adoctrinament instrumental)
Pla de plans: alguns centres han pogut reorientar tots els recursos i plans que tenien en marxa gràcies a la seva integració en el pla estratègic, aconseguint un treball coordinat des de les diferents iniciatives cap a la millora dels resultats educatius i de la cohesió social.	La falta d'una visió global dificulta en alguns centres el treball coordinat i la dispersió dels esforços dels docents en diferents projectes amb resultats dubtosos.
El lideratge dels equips directius que s'ha vist reforçat amb la formació inicial en planificació estratègica i en lideratge pel canvi.	La falta de competència i habilitat d'alguns directius docents o d'estabilitat dels equips directament implicats en el pla, ha entorpit greument el desenvolupament adequat del programa
L'equip impulsor format per les coordinacions amb responsabilitats addicionals ha afavorit el lideratge distribuït	
Procés participatiu: identificació de la comunitat educativa amb el pla	Resistències al canvi que sovint tenen el seu origen en la desconfiança dels docents envers l'Administració educativa

<p>Comunicació: establiment d'un flux d'informació amb canals efectius que afavoreixen la transparència i el <i>feed-back</i></p>	<p>Opacitat en la gestió que alimenta el corporativisme</p>
<p>Consolidació de processos de millora en la cultura de centre, vinculats a l'autoavaluació i al rendiment de comptes (accountability)</p>	<p>Superficialitat afavorida per la gran quantitat de programes que des de l'Administració es volen implantar als centres com la solució a diferents problemàtiques</p>
<p>Disposar d'elements de control eficaços en la identificació d'àrees de millora afavoreix la coresponsabilitat del centre</p>	<p>Burocràcia derivada de l'excés innecessari d'eines de control que és percebuda pel centre de forma negativa</p>
<p>La introducció de la cultura avaluativa en els centres amb la utilització d'indicadors. L'Avaluació Global Diagnòstica que realitza la inspecció d'educació valora l'evolució del centre comparant la informació aportada per una AGD inicial en l'any de disseny i una AGD en la finalització del pla.</p>	<p>La utilització per part de diferents unitats de l'Administració de sistemes d'indicadors no coordinats genera desconfiança i recel en els centres.</p>
<p>QCI-Activitats és una eina autoavaluativa molt ben valorada pels centres perquè els permet identificar el grau d'aplicació, de qualitat i d'impacte de les actuacions desenvolupades en relació amb els objectius. A més, permet destacar les principals àrees de millora.</p>	<p>La falta de destresa en la definició dels indicadors per part del centre empobreix, en alguns casos, la informació i la presa de decisions es fa intuïtivament.</p> <p>Els indicadors d'activitats s'haurien de definir en el moment del disseny de les activitats per evitar possibles distorsions a posteriori.</p> <p>No hi ha mecanismes de control extern de la participació de la comunitat educativa en aquest procés d'autoavaluació.</p>
<p>QCI-Resultats és una eina que proporciona informació sobre la millora dels resultats i l'assoliment dels objectius de millora que el mateix centre formula per a cada curs d'aplicació del pla.</p>	<p>Retard significatiu en la definició dels indicadors de resultats per part de l'Administració (uns dos cursos).</p> <p>Dificultat dels centres per comprendre la complexitat conceptual de la concreció del QCI-R proposat.</p> <p>La incidència d'altres factors de context que escapen del centre i del pla pot contaminar els valors dels indicadors dels resultats (inestabilitat del professorat, complexitat variable de les promocions d'alumnat,...)</p> <p>La uniformitat del plantejament de millora global del projecte per a tots els centres (15 o 17 punts)</p>
<p>Els entorns virtuals de treball han facilitat la comunicació i coordinació dels centres amb els tècnics de l'Administració responsables del projecte.</p>	<p>Els canvis que s'han produït en els entorns virtuals (educampus i e-Catalunya) i en les aplicacions informàtiques dels QCI, han dificultat la implementació del programa</p> <p>La rigidesa dels formularis i models de</p>

	documentació que han hagut d'utilitzar els centres en la planificació estratègica.
<p>Recursos econòmics vinculats al pla que han estat significativament elevats en el cas dels centres de secundària (especialment els PROA).</p> <p>El sistema de rendició de comptes inclou un informe detallat de les despeses realitzades que s'ha de justificar davant de la comissió de seguiment (al final de cada curs).</p>	<p>Desequilibri en l'assignació de recursos als centres participants.</p> <p>Utilització de criteris febles en l'assignació dels recursos: grandària, complexitat i qualitat del projecte.</p> <p>La vinculació de l'assignació de recursos a l'assoliment d'uns determinats resultats genera dubtes si no es tenen en compte altres variables de context.</p> <p>Els retards en els ingressos als centres de les quantitats acordades ha dificultat en molts casos l'aplicació del pla.</p> <p>La vinculació del finançament del programa a convenis amb el Ministeri que es poden veure afectats per l'escenari pressupostari (PROA, PALOE), genera dubtes sobre la sostenibilitat del programa.</p>
<p>Canvis a l'aula: la revisió de les estratègies d'ensenyament-aprenentatge que generen canvis metodològics a l'aula és l'autèntic motor de la millora de la qualitat de l'educació. Aquests canvis són lents i requereixen la combinació intel·ligent de dues variables: un bon lideratge pedagògic i un sistema de participació eficaç.</p>	<p>Existeixen evidències que indiquen que en alguns centres, malgrat els recursos i suports rebuts, el pla no incideix en les estratègies a l'aula i no genera qualitat en el servei.</p>
<p>Recursos addicionals: els centres han aprofitat de manera satisfactòria les coordinacions addicionals, la formació adreçada als equips directius i als centres i l'accés a d'altres recursos addicionals (diversitat, cotutories,...).</p>	<p>La percepció d'alguns agents respecte al fet que els centres participen en la iniciativa únicament per aconseguir recursos addicionals.</p>
<p>La unitat de l'Administració responsable del projecte (UMCE) ha prestat un bon servei als centres en acompanyaments i la coordinació de les xarxes de treball.</p>	<p>La incorporació progressiva de centres a la iniciativa PAC (635 actualment) ha comportat la descentralització de la gestió del programa cap als serveis territorials.</p>
<p>La implicació de la Inspecció d'Educació en l'assessorament als centres i el seguiment dels plans</p>	<p>Resistències inicials a incorporar aquesta iniciativa en el pla de director de la Inspecció.</p>
<p>La incorporació de variables de context (complexitat) en la memòria final del pla ajuda els centres a explicar els resultats i els impactes del pla.</p>	<p>La falta d'un sistema únic i rigorós de mesura de la complexitat dels centres que es vagi actualitzant de forma regular pot dificultar la valoració dels resultats i de l'impacte del programa en cada centre.</p>

Conclusions

El projecte d'autonomia de centres és, sens dubte, una innovació que ha produït en els centres canvis de diversa naturalesa: estratègics, de processos i de gestió interna⁵⁰. La traducció d'aquests canvis en una millora dels resultats educatius i de la qualitat de l'educació requereix, segurament, d'un marge de temps superior a la durada del pla i d'altres iniciatives que ajudin a reconduir factors aliens a l'escola i que incideixen de forma decisiva en el procés educatiu.

Les transformacions es produeixen en els centres participants amb diferents graus d'intensitat degut a variables contextuais (internes i externes) que els condicionen, així com a les diferents formes d'entendre i abordar el programa, malgrat l'assessorament i acompanyament als centres per part de l'Administració educativa. L'exercici de l'autonomia consisteix a prendre decisions sobre les pròpies necessitats i a establir les prioritats d'actuació i, per tant, requereix d'un equilibri intel·ligent entre el lideratge de l'equip directiu i d'una participació efectiva de la comunitat escolar,⁵¹ especialment dels docents. De fet, l'èxit del programa ha estat més significatiu en aquells centres on aquestes dues variables han confluït aconseguint aglutinar les persones entorn d'un projecte comú.

La incorporació en centres públics de tècniques pròpies del món de la gestió privada (planificació estratègica i el sistema d'indicadors per a l'autoavaluació i la rendició de comptes) s'ha demostrat útil i eficaç, especialment perquè ha generat un canvi de cultura basat en la coresponsabilitat.

Entre els aspectes a millorar del programa (a l'espera de poder incorporar les dades de final de cicle al mes de juliol) s'han d'esmentar per la seva rellevància els següents:

- **Cohesió social:** millorar la capacitat de l'Administració per transmetre el plantejament institucional en relació amb la cohesió social que ajudi els centres en la definició d'aquest objectiu i la formulació de les corresponents estratègies.⁵²
- **Marges d'autonomia:** és necessari un marc normatiu nou que permeti als centres redefinir les seves estructures organitzatives en funció del projecte educatiu i un canvi de gestió en l'assignació dels recursos humans i materials per part de l'Administració educativa.
- **Finançament:** el model actual no és sostenible de cara a una aplicació generalitzada d'aquesta política i, per tant, s'han de revisar els criteris i els recursos econòmics addicionals que s'assignen als centres.
- **QCI – R:** s'ha de millorar l'eina per fer-la coherent i compatible amb altres instruments d'avaluació del Departament.
- **Processos d'ensenyament – aprenentatge:** cal garantir que els plans dels centres abordin els processos d'aula i de tutoria per aconseguir una millora efectiva de l'educació, introduint elements qualitius en els acompanyaments i assessoraments als centres.
- **Unificació de criteris per establir la complexitat dels centres:** el Departament ha de disposar d'un sistema d'avaluació de la complexitat dels centres únic i a temps real.
- **Definició clara dels rols dels diferents agents implicats** per tal d'evitar disfuncions i desequilibris en el procés d'assessorament i acompanyament als centres.
- **Mecanismes de control eficaços** que permetin corregir biaixos en el disseny i en l'aplicació dels plans estratègics, especialment en la definició de les actuacions i dels indicadors d'avaluació. A més, cal garantir, davant d'una aplicació generalitzada, un programa de descentralització acurat que vetlli per la qualitat.

⁵⁰ BALLART, X. (2001) *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Díaz de Santos, Madrid.

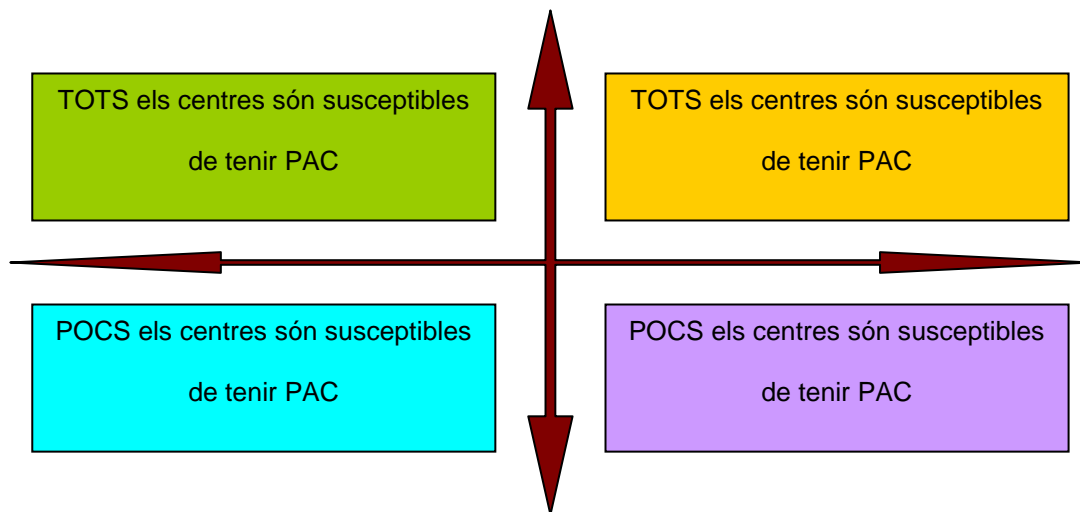
⁵¹ Necessitat d'incorporar en la formació dels directius aspectes relacionats amb l'estructura de la participació en els centres educatius.

⁵² La implicació desigual dels assessors LIC del territori sembla conseqüència d'una falta de coordinació dels dos programes del Departament.

- Incentius institucionals: preveure un sistema d'incentius vinculats als plans que permetin un exercici real de l'autonomia de gestió, especialment pel que fa a la gestió de personal (selecció i avaluació) i a la gestió de recursos econòmics.

El programa dels plans d'autonomia de centres s'ha estès al llarg d'aquests anys amb la incorporació progressiva de centres fins als 634 actuals (aproximadament un 30% del total de centres públics). Aquesta ampliació no s'ha fet per convocatòria oberta sinó mitjançant una invitació expressa als centres a partir d'una prioritització⁵³ formulada per l'Administració educativa. El programa de desconcentració de l'Administració educativa cap als SSTT implica un traspàs de la gestió d'aquesta iniciativa que afecta un volum considerable de centres, i posa en qüestió la sostenibilitat del projecte en el seu model original.

D'altra banda, la política educativa en relació amb l'autonomia de centres es recull i impulsa a la Llei d'educació i al corresponent desplegament normatiu (projecte de decret d'autonomia de centres i projecte de decret de direccions de centres públics). El repte que es presenta a curt termini consisteix a decidir com es redefeixen els PAC⁵⁴ en un escenari on tots els centres podran exercir la seva autonomia i quin és el model de gestió més adequat – centralitzat o descentralitzat –. Podem considerar, doncs, dues variables (el volum de centres en vertical i el model de gestió en horitzontal) que defineixen els escenaris següents:



L'anàlisi d'aquests escenaris ha de permetre dibuixar l'horitzó d'aquesta política educativa amb conseqüències determinants per a tot el sistema educatiu i, fins i tot, de model social de país.

⁵³ Programa +R +A, CAEPs, discriminació positiva, PM

⁵⁴ La Llei d'educació estableix la possibilitat d'establir acords de coresponsabilitat entre els centres i l'Administració educativa per al desenvolupament dels projectes educatius.

Bibliografia

- BALLART, X. (1996) *Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas*. Lecturas de gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública.
- BALLART, X. (2001) *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Díaz de Santos, Madrid.
- BERNAL AGUDO, JL. (1997) “*Liderar el cambio: el liderazgo transformacional*” Departamento de Ciencias de la Educación. Universidad de Zaragoza.
- BLANCO, I. i GOMÀ, R. (2003) “*La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad*” a *Gestión y Política Pública*, Volumen XII, núm. 1.
- BLASCO, J. (2009) *Guia pràctica 1*. Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques.
- BLASCO, J. i CASADO, D. (2009) *Guia pràctica 5*. Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques.
- BLASCO, J. i OBREGÓN, I. (2009) *Guia pràctica 3*. Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques.
- CASADO, D. (2009) *Guia pràctica 2*. Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques.
- COMISSIÓ EUROPEA. Direcció General d’Educació i Cultura (2002) *Educació i formació en Europa: sistemes diversos, objectius compartits per al 2010*. Oficina Publicacions Oficials Comunitats Europees. Luxemburg. <http://europa.eu.int>
- CONSELL SUPERIOR D’AVALUACIÓ (CSd’A) (2005). Informes d’avaluació 10. Disponible a: http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Documents/ARXIUS/doc_29426080_1.pdf
- EURYDICE (2006) “*School autonomy in Europe. Policies and Measures*” Disponible a: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=090EN>
- ESPINOLA, V. (1999) “*Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*” BID. Disponible a: <http://www.iadb.org/idbamerica/PHOTOS/APR02/educacion.pdf>
- ESTRUCH, J (2005) “*Autonomía escolar: expectativas i realitats*” L’Educació secundària a debat. Disponible a: <http://axia.cat/02docs/autonomia.pdf>
- MURILLO, F.J. (2006). *Una Dirección Escolar para el Cambio: del Liderazgo Transformacional al Liderazgo Distribuido*. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 4(4), pp. 11-24.
- MURILLO, F.J. (2008). *Hacia un Modelo de Eficacia Escolar. Estudio Multinivel sobre los Factores de Eficacia de las Escuelas Españolas*. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en educación, pp 4-28 . <http://www.rinace.net/arts/vol6num1/art1.pdf>
- GARCÍA, E. (2006) “*La autonomía de los centros educativos*” a *Organización y Gestión Educativa*, núm.3, p.21-22
- GARCIA, E. (2007) “*L’autonomia dels centres educatius: un factor necessari però insuficient per a la millora dels centres educatius. L’autonomia de centre a Catalunya*” *Perspectiva escolar* n°313
- GAIRIN, J. (2004) “*La autonomía institucional*”. Ed. Praxis
- GAIRÍN, J. (2004) “*La dirección escolar como promotora de los planteamientos institucionales*”. Anuario interuniversitario de didáctica, núm.22. pp.159-191
- GENERALITAT DE CATALUNYA.(2006) “*Pacte Nacional per a l’Educació*” Capítol IV, Autonomia de centres.http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Documents/ARXIUS/doc_23762990_1.pdf
- GENERALITAT DE CATALUNYA. Departament d’Educació (2007) “*Guia per elaborar i aplicar un pla estratègic*” Barcelona. Servei de Difusió i Publicacions
- GENERALITAT DE CATALUNYA. Departament d’Educació (2009) “*Llei d’Educació de Catalunya*”. <http://www.gencat.cat/educacio/lleieducacio/cat/>
- GENERALITAT DE CATALUNYA . Departament de Relacions Institucionals i Participació (2006) “*Incorporar la ciutadania en la política autonòmica*” i “*Processos de debat i deliberació*”. *Innovació Democràtica*, núm 1, Març 2006. <http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/ambits/participacio/publicacions/revista.jsp>
- LÁZARO, B. (2009) *Guia pràctica 4*. Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques.
- MURILLO TORRECILLA, F.J (2006) *Una dirección escolar para el cambio: el liderazgo transformacional al liderazgo distribuido*. Revista Electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación (REICE) Vol.4 Núm.4e.
- PEDRÓ, F. (2008) *El professorat a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill
- PONT, B.; NUSCHE, D.; MOORMAN, H. *Mejorar el liderazgo escolar: política y práctica*. OCDE 2009
- SUBIRATS, J. i ALBAIGÉS, B. (2006) *Educació i comunitat*. Fundació Jaume Bofill (Finestra Oberta).
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel. Ciencia política.