

EURYDICE (2007): La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas¹

Ana Isabel Martín Ramos

Esther Peraza San Segundo

Unidad Española de Eurydice. Ministerio de Educación



Ana Isabel Martín Ramos



Esther Peraza San Segundo

Sumario: 1. Marco político e histórico del proceso de autonomía escolar. 2. Contenido de la autonomía y órganos de gobierno. 3. Autonomía escolar y rendición de cuentas. 4. Conclusiones y perspectivas de futuro.

Resumen

El presente artículo se centra en el contenido de un estudio publicado en 2007 por la Unidad Europea de Eurydice sobre las diversas políticas y medidas en el marco de la autonomía escolar, llevadas a cabo en los diferentes Estados miembros de la Red Eurydice (a excepción de Turquía, que no participó en dicho estudio). En el marco de las reformas en materia educativa, la autonomía escolar en concreto sigue siendo una cuestión clave, sometida a debate político en casi la mayoría de los países europeos. Ésta fue una de las prioridades de la Presidencia Portuguesa del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2007, por lo que, con este motivo, se realizó este estudio con la colaboración de todos los países miembros de la Red Eurydice. En líneas generales, se pretende mostrar un análisis comparado de los principales elementos y la diversidad de políticas puestas en marcha en los diferentes países con el propósito de aumentar la autonomía de los centros.

Palabras clave: Autonomía escolar, autonomía institucional, autonomía pedagógica, autoridad educativa, centro educativo, CINE 1, CINE 2, director, educación primaria,

¹ *EURYDICE (2007): La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Bruselas, Unidad Europea de Eurydice. ISBN: 978-92-79-08190-3.

educación secundaria, financiación de la educación, fondos privados, fondos públicos, gestión de personal, gestión del centro, inspección, órgano de gobierno, política educativa, rendición de cuentas, Red Eurydice.

Abstract

This paper focuses on the content of a study published by the Eurydice European Unit in 2007, on the different policies and measures regarding school autonomy carried out by all the member countries of the Eurydice Network but Turkey, which did not contribute to this study. Within the framework of educational reforms, school autonomy is still a key question, subject to public debate in most of European countries. It was one of the priorities for the Portuguese Presidency of the Council of the European Union during the second half of 2007, and that was the reason why this study was carried out in collaboration with the member countries of the Eurydice Network. Overall, the study is a comparative analysis of the countries' different elements and policies for increasing schools' autonomy.

Keywords: Accountability, educational authority, educational policy, Eurydice Network, financing of education, governing body, headteacher, inspection, institutional autonomy, ISCED 1, ISCED 2, pedagogical autonomy, personnel management, primary education, private funds, public funds, school autonomy, school management, school, secondary education.

En los últimos años, los centros educativos han sido objeto de numerosas reflexiones y reformas, especialmente en lo referente a su autonomía. Se ha prestado especial atención a la necesidad de mejorar en ellos la participación democrática, la gestión de los fondos públicos invertidos en educación y la calidad de la enseñanza. Los enfoques tomados a este respecto difieren en cuanto al ritmo de las reformas, la importancia del traspaso de competencias y las áreas a las que se aplican, los actores que se benefician de las mismas y los mecanismos de control y evaluación de las propias reformas. Se puede decir que ninguna de las líneas tomadas por los Estados europeos podría ser considerada como la más ideal o eficaz, por encima de las demás, ya que los contextos e historias varían mucho de unos países a otros. No obstante, lo que sí es verdaderamente útil es que los enfoques y experiencias de los diferentes países puedan servir de muestra y ejemplo para los responsables políticos nacionales y regionales del resto. Precisamente, con este objetivo, el estudio *“La autonomía escolar en Europa; políticas y medidas”*, publicado por Unidad Europea de Eurydice, en 2007, muestra las políticas que, con el fin de aumentar la autonomía concedida a los centros educativos, han desarrollado los diferentes países pertenecientes a la Red Eurydice.

El año de referencia del estudio es 2006/07 y la información se refiere a los niveles CINE 1 y 2 que corresponden, en la mayoría de los casos, a la educación obligatoria, a tiempo completo. Solamente se ha tenido en cuenta la enseñanza pública, a excepción de países como Bélgica, Irlanda y Países Bajos, donde el sector privado subvencionado

es mayoritario. La metodología utilizada en este estudio ha estado fundamentada en la elaboración de un cuestionario para la recogida de información, en función de la cual se realizó un análisis comparado de los distintos Estados miembros, finalizando con un proceso de verificación de los datos obtenidos.

Este estudio, en el cual el concepto de autonomía escolar hace referencia a diversos aspectos de la gestión de los centros (fundamentalmente la financiación y los recursos humanos), está estructurado en tres capítulos. En el primero de ellos, se describen las diferentes teorías en las que se ha inscrito el movimiento hacia una mayor autonomía de los centros. El segundo capítulo examina la autonomía de que disponen los centros en tres grandes áreas: las dos primeras son la utilización de los fondos públicos y los fondos privados, respectivamente, y la tercera los recursos humanos. Asimismo, en este capítulo se analiza el papel que juegan los diferentes responsables de la toma de decisiones dentro de los centros, así como la composición de los órganos de gestión de los centros, en los países donde existen. Por último, en el tercer capítulo se describen los sistemas que se han puesto en marcha para que los centros rindan cuentas de las decisiones que toman, los cuales en ocasiones forman parte de procesos de evaluación estructurados llevados a cabo por órganos como la inspección o bien están en relación con los estándares o las pruebas nacionales de evaluación.

Marco político e histórico del proceso de autonomía escolar

Aunque las políticas en relación con la autonomía escolar están hoy en día ampliamente generalizadas en los países europeos, son el resultado de un proceso gradual que comenzó en la década de los años ochenta en algunos países pioneros y que se extendió en la década de los noventa. Fue en dicha década cuando el movimiento se generalizó realmente ya que la autonomía escolar no era una tradición en Europa, ni en los países históricamente centralizados (como España, Francia e Italia) ni en los federales (como Alemania). Tan sólo dos países, Bélgica y Países Bajos, ya presentaban una tradición de autonomía escolar especialmente desarrollada fruto, en ambos casos, de las “guerras escolares” entre los sectores público y privado que desembocaron en organizaciones escolares más “autónomas”.

Pero, pasemos a desarrollar un poco más este *recorrido histórico* sobre las políticas de autonomía escolar. A este respecto, se puede decir que los centros no han poseído demasiada “libertad” en cuanto a la definición de objetivos y contenidos educativos, o en las áreas de recursos humanos y gestión financiera. El movimiento comienza a desarrollarse a partir de los años ochenta y se trata, en la mayoría de los casos, de una transferencia de competencias limitada. Este es el caso por ejemplo de España donde la *Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)*, de 1985, sienta las bases de la autonomía escolar.

La autonomía escolar comienza a desarrollarse a partir de los años ochenta y se trata, en la mayoría de los casos, de una transferencia de competencias limitada.

La década de los noventa supuso la casi total generalización de las políticas de autonomía escolar en Europa. Se pueden mencionar los países nórdicos, que adoptan

una organización que une la descentralización política y la autonomía escolar o, por ejemplo, Austria que, tras alcanzar el consenso político, inicia su primera reforma de autonomía escolar en 1993.

Algunos países han comenzado a considerar la cuestión de la autonomía escolar a comienzos de la primera década del dos mil; es, por ejemplo, el caso de Alemania que a partir de 2004 ha puesto en marcha experiencias piloto de autonomía escolar en varios Länder. En los últimos años, los países que ya habían emprendido una política de autonomía escolar han comenzado a reforzar las competencias asignadas a los centros. En España, sin ir más lejos, donde ya se habían sentado las bases de este proceso como se señala anteriormente, la *Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006*, refuerza el principio de autonomía de los centros, tanto en lo pedagógico como en lo relativo a la gestión económica y a la organización.



Fuente: Eurydice.

Las reformas derivadas de este movimiento de autonomía escolar, desarrollado a lo largo de tres décadas, responden a una serie de *filosofías* que han variado según las épocas. Tradicionalmente, la autonomía escolar se desarrolló como reflejo de la libertad de enseñanza, terreno en el que se emplazó durante el siglo XIX y prácticamente todo el siglo XX. Los años ochenta del siglo XX marcan una nueva orientación en materia de autonomía escolar y las reformas llevadas a cabo en esos años se inscriben en el marco de la *democracia participativa*, que insiste en la necesidad de que los centros estén más abiertos a la comunidad en que se integran. La década de los noventa viene marcada por la preocupación por la *eficacia de la gestión* por parte de las administraciones en un contexto de control del gasto público, sumada a la preocupación por confiar más libertades a los agentes locales. En aquel entonces, las reformas en materia de autonomía escolar estaban estrechamente ligadas a un doble movimiento de descentralización política y de implantación de la denominada “Nueva Gestión Pública” (que pretendía aplicar la lógica de la gestión del sector privado a la gestión de los servicios públicos). En la primera década de dos mil la visión de la autonomía escolar ha evolucionado, concibiéndose principalmente como una herramienta al servicio exclusivamente de la *mejora de la calidad de la educación*, y se presta especial atención a la autonomía pedagógica, que parece estar más estrechamente relacionada con la mejora del rendimiento en los centros.

Desde el punto de vista conceptual, la autonomía escolar ha evolucionado en paralelo a la participación local. De hecho, históricamente, el principio de gestión de los centros ha estado estrechamente vinculado a la reivindicación de libertad de enseñanza por

La autonomía escolar se ve como una herramienta al servicio de la mejora de la calidad de la educación, con especial atención a la autonomía pedagógica para mejorar el rendimiento.

parte de los responsables de los centros, padres...etc. Sin embargo, en Europa desde los años ochenta la mayoría de estas reformas se establecen a partir de los marcos legales de ámbito nacional, lo cual pone de manifiesto mecanismos de decisión de tipo descendente (modelo "top-down"), sin que se pueda identificar un papel impulsor por parte de los centros en este ámbito. De esta forma, en la mayoría de los países europeos las medidas de autonomía escolar se definen desde el ámbito de los rígidos marcos legislativos, de obligado cumplimiento para todos los centros, más que desde el marco más flexible de la reglamentación administrativa emitida por los órganos ejecutivos. En este sentido, a continuación se señalan los tres grandes modelos de acuerdo con los que los diferentes Estados miembros de la Red Eurydice recogen el hecho de la autonomía escolar en sus disposiciones legislativas:

- En un primer grupo de países, las nuevas competencias de los centros se establecen en *legislación de carácter general en la que se definen un amplio número de aspectos del sistema educativo*, y cuyo objetivo principal no es por tanto la autonomía escolar. Así, en España, las diferentes leyes generales de educación y sus disposiciones, aprobadas en un contexto de descentralización progresiva, otorgan a las distintas Comunidades Autónomas el derecho a regular la autonomía de sus centros. Por señalar otro ejemplo, en Francia las primeras leyes de descentralización confirieron a los centros de nivel CINE 2 (educación secundaria inferior) el estatus de *Centro Educativo Público Local*, lo que les dota de la condición de *órgano corporativo*, necesaria para adquirir autonomía de gestión. En este mismo grupo se encuentran otros países como Polonia, Reino Unido e Irlanda del Norte.

- Un segundo escenario, que es menos común, es el de una serie de países que han establecido normas sobre autonomía escolar mediante *legislación específica*. Este es el caso, por ejemplo, de Luxemburgo, que ha adoptado un marco legislativo específico que abre la vía para un proyecto piloto de autonomía escolar. Del mismo modo, un decreto de 1998 define el marco de la autonomía escolar en el país luso.

- La situación más peculiar es la del tercer grupo de países, que definen la autonomía escolar basándose solamente en *disposiciones administrativas de órganos ejecutivos*, con carácter más flexible. En el caso, por ejemplo, de algunos Länder alemanes como el de Baden-Württemberg, que puso en marcha un proyecto titulado "*Autonomía de los centros y organización de la enseñanza para el curso 2006/07*".

Cualquiera que sea el modelo elegido (leyes generales de educación, leyes específicas sobre autonomía escolar o disposiciones administrativas), al determinarse la autonomía mediante procesos legislativos o administrativos obligatorios, su contenido, grado y tipo son impuestos a los centros escolares en casi todos los países. No son los centros los que demandan autonomía, sino que es la legislación la que prevé la transferencia de nuevas responsabilidades sin que los propios centros tengan el derecho a expresar su punto de vista en esta materia. En algunos casos, incluso los centros adquieren nuevas responsabilidades en contra de sus deseos. En el mejor de los casos, en algunas reformas

En los Estados miembros de la Red Eurydice es la legislación la que prevé la transferencia de responsabilidades sin que los centros tengan el derecho a expresar su punto de vista.

como la llevada a cabo en Portugal (país perteneciente al segundo de los grupos de la clasificación anterior), los centros tienen la posibilidad de decidir si desean participar en experiencias piloto. Reino Unido (del primero de los grupos) también supone un caso particular, ya que aunque el marco general de la autonomía escolar establecido por la *Ley de Reforma de la Educación de 1988* se aplica a todos los centros sin excepción, hay una serie de tipos de centros con algunas libertades adicionales. Siguiendo con el ejemplo de Reino Unido, el marco jurídico establecido inicialmente en 1944 permitía a los centros sostenidos por organizaciones de voluntariado, especialmente iglesias, adherirse al sistema escogiendo la categoría jurídica (asistida o controlada) correspondiente al nivel de autonomía y responsabilidad financiera que deseaban asumir. A estas categorías de centros se unieron las escuelas beneficiarias de ayudas públicas, las escuelas de las fundaciones y, a partir de 2007, las “trust schools” (escuelas creadas con vinculación a fondos u organizaciones de caridad).

De todo lo anteriormente mencionado se podría deducir que, teniendo en cuenta que en los últimos años se han ido ampliando las libertades en los centros, sería de esperar que el personal hubiera tomado iniciativas en este movimiento o, al menos, ejercido su influencia a través de los sindicatos de profesores o las asociaciones de directores. Sin embargo, lo cierto es que esta participación ha sido muy escasa. En el mejor de los casos, en algunos países, los representantes del personal del centro han sido consultados sobre los proyectos de reforma. En Estonia, por ejemplo, el sindicato de directores participó en el debate sobre la autonomía escolar y propuso una serie de enmiendas que fueron finalmente integradas en la reforma. Igualmente, algunos países nórdicos consultan sistemáticamente a los sindicatos antes de la implantación de las reformas.

En tres décadas, las políticas de autonomía se han extendido a la práctica totalidad de los países europeos, aunque el proceso descendente de decisiones constituye un marco rígido para la libertad del centro.

Como *conclusión* del primer capítulo del estudio que se analiza en este artículo, se puede decir que, después de tres décadas de grandes cambios, las políticas de autonomía se han extendido en la práctica totalidad de los países europeos, aunque se inscriben en *procesos descendentes de toma de decisiones*, constituyendo un marco rígido para las nuevas libertades de los centros.

Contenido de la autonomía y órganos de gobierno

Si, como se veía en el primer capítulo del estudio “*La autonomía escolar en Europa; políticas y medidas*”, existen notables diferencias entre los países europeos en cuanto a la filosofía y cronología de los procesos de implantación de políticas de autonomía escolar, es de esperar que el contenido de dicha autonomía y los responsables de la toma de decisiones en los centros también varíen considerablemente de un país a otro.

En concreto, el segundo capítulo del estudio analiza el grado de autonomía de que disponen los centros y el papel de los diferentes responsables de la toma de decisiones. Estos dos aspectos son los que se tratarán a continuación, centrándose en las siguientes tres áreas principales de funcionamiento de los centros: utilización de fondos públicos, obtención y utilización de fondos privados y gestión de recursos humanos. Como se ha

señalado anteriormente, el estudio está referido a los niveles CINE 1 y 2, niveles en los que las competencias de los centros son muy similares, por lo que los dos niveles se consideran conjuntamente en el estudio.

El grado de autonomía que presentan los centros puede enmarcarse en cuatro categorías:

- La primera categoría es la de *plena autonomía*, cuando el centro toma decisiones sin intervención externa, dentro de los límites legales o del correspondiente marco legislativo en materia educativa.

- La segunda categoría es la *autonomía limitada*, cuando los centros tienen que tomar sus decisiones seleccionándolas entre una lista limitada de posibilidades previamente establecidas por la autoridad educativa o comunicar a ésta sus decisiones para su aprobación.

- Los centros que no toman ningún tipo de decisión en un área determinada conformarían la tercera categoría, *sin autonomía*.

- La cuarta categoría aparece en ciertos países en los que las autoridades responsables de la organización de los centros y/o las autoridades locales pueden *delegar* en los centros su poder de decisión en algunos ámbitos, pero no en todos. En esta última categoría, pueden existir diferencias entre los centros dentro de un mismo país en función del nivel y de las áreas de responsabilidad delegadas. En los Países Bajos, por ejemplo, la autoridad competente responsable de los centros determina las áreas en las que delega su poder a éstos.

El grado de autonomía de los centros puede enmarcarse en cuatro categorías: plena autonomía, autonomía limitada, sin autonomía y delegación en ámbitos concretos.

A continuación se analiza el grado de autonomía de los centros en tres áreas principales de funcionamiento. En primer lugar, en lo referente al *grado de autonomía que tienen los centros respecto a la financiación*, se puede afirmar que en relación con la utilización de los *fondos públicos* destinados a cubrir diversos tipos de gastos (por ejemplo, gastos de funcionamiento y adquisición de equipos informáticos) se distinguen tres grupos de países:

- En un primer grupo de países (entre los que se encuentran Bélgica, Letonia y Suecia), los centros gozan de plena autonomía, dentro del marco legal, para la utilización de este tipo de fondos.

- En el lado opuesto se encuentran países como Bulgaria, Chipre, Rumanía, Irlanda y Francia, donde los centros carecen de autonomía para la utilización de fondos públicos.

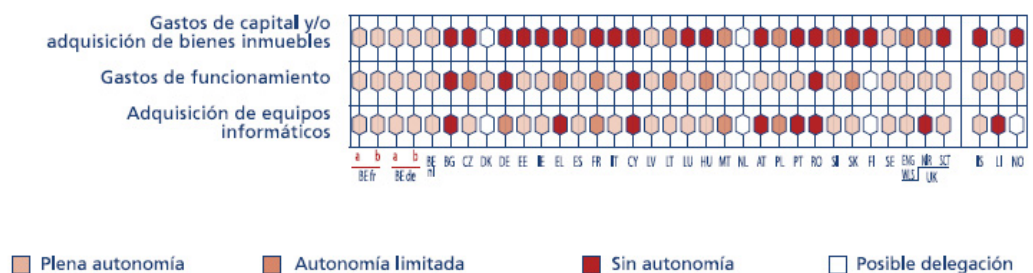
- El tercer grupo comprende los países donde el grado de autonomía varía en función del tipo de gastos. En general, casi todos los países poseen mayor autonomía para

los gastos de funcionamiento que para otro tipo de gastos. La situación de España se enmarcaría en esta tercera categoría donde, en lo referente a gastos de inversión, los centros presentan propuestas pero es la Administración Educativa correspondiente la que las aprueba y financia.

En términos generales, la gran mayoría de los países posee autonomía, aunque limitada, para realizar gastos de funcionamiento de los centros, sin embargo el grado de autonomía es algo menor en lo referente a la adquisición de equipos informáticos; de hecho, hay países como Bulgaria, Grecia, Francia, Chipre, Austria, Portugal, Rumanía y Liechtenstein que no tienen ninguna capacidad de decisión en este último aspecto. En el resto de los países, los centros disponen de cierto grado de autonomía. Por ejemplo, en Bélgica, Republica Checa, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Eslovaquia, Suecia e Islandia, los centros deciden sobre las adquisiciones informáticas sin intervención externa. En Bélgica y Reino Unido existen ciertas ayudas centrales (regionales en el caso belga) específicas para las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), si bien los centros, como también es el caso de Bulgaria, pueden adquirir el material adicional que estimen oportuno y financiarlo a partir de su presupuesto. En España, como se comentaba anteriormente, el equipo informático básico de los centros es normalmente suministrado por las Comunidades Autónomas, pero también tienen libertad para adquirir material adicional con cargo a sus presupuestos. Siguiendo con ejemplos, en Alemania, Francia, Malta y Polonia, la autonomía en lo referente a la adquisición de equipos informáticos es limitada; los centros deben obtener la aprobación de las autoridades centrales o decidir entre una lista de posibilidades previamente establecidas. No obstante, aún en el caso de algunos países que gozan de plena autonomía en las TIC, pueden existir ciertas limitaciones. Tal es el caso, entre otros, de Eslovenia, donde los centros deciden sobre las adquisiciones de equipos informáticos, aunque puede haber ciertas restricciones si la adquisición conlleva financiación procedente de la administración central.

La mayoría de los países posee autonomía para realizar gastos de funcionamiento, aunque en lo referente a la adquisición de equipos informáticos esta es menor.

Autonomía de los centros para la utilización de fondos públicos, CINE 1 y 2, 2006/07



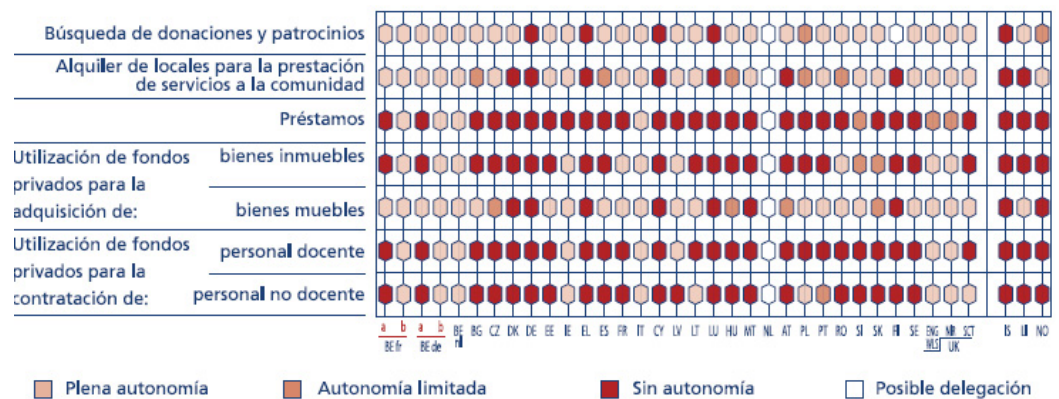
Así pues, en lo que a utilización de presupuesto procedente de fondos públicos se refiere, la responsabilidad de las decisiones depende del ámbito de que se trate: adquisición de bienes inmuebles, gastos de funcionamiento del centro o adquisición de equipos informáticos. Los centros son a menudo más responsables de decisiones referentes a los dos últimos ámbitos que a la adquisición de bienes inmuebles, con la excepción de los sistemas educativos rumanos y chipriotas, donde los centros no tienen capacidad de decisión en ninguna de las áreas.

Por lo que respecta al *grado de autonomía* de los centros para la obtención y utilización de *fondos privados*, es necesario comenzar haciendo hincapié en la distinción existente entre la autonomía a la hora de decidir la manera en que se obtienen fondos y la libertad para su utilización. Para explicar de forma más gráfica la variedad de posibilidades, se pueden señalar algunos ejemplos: los centros de Bélgica e Italia poseen autonomía para la obtención y utilización de fondos privados en tres áreas: donaciones, alquileres y préstamos; Irlanda y Reino Unido tienen un modelo similar, salvo en lo referente a los préstamos; en Islandia no se permite la recaudación ni la utilización de fondos privados; en Dinamarca, los centros tienen libertad para la obtención de fondos privados y para el alquiler de los locales, pero no para gastar dichos fondos; en Polonia, los centros deben obtener la aprobación de la autoridad superior para la búsqueda de donaciones y patrocinios, así como para el alquiler de sus locales, pudiendo ser utilizados los fondos así recaudados para la adquisición de bienes inmuebles o la contratación de personal no docente. Podría seguirse aludiendo a los casos de países concretos pero, por lo general, se puede afirmar que los centros gozan de una libertad considerable para la recaudación de fondos a través de donaciones.

Sin embargo, como se señalaba en líneas anteriores, poseer autonomía para la obtención de fondos privados no significa necesariamente tener libertad para su utilización, como es el caso de Malta, donde los centros carecen de autonomía para emplear este tipo de fondos. De igual forma, los centros de Estonia y España únicamente pueden decidir sobre la adquisición de bienes muebles. En la República Checa, es el donante-patrocinador quien establece la utilización de los fondos.

Poseer autonomía para la obtención de fondos privados no significa necesariamente tener libertad para su utilización

Autonomía de los centros para la obtención y utilización de fondos privados, CINE 1 y 2, 2006/07



Fuente: Eurydice.

En lo que a la utilización de presupuesto de fondos privados se refiere, alrededor de la mitad de los países miembros tienen *responsabilidad de decisión*. Los sistemas educativos públicos de numerosos países no reciben financiación privada, entendiéndose como tal, por ejemplo, la relativa a los préstamos. Es muy poco frecuente en Europa que los centros tengan competencias en materia de suscripción de préstamos. Aun así, en ciertos países, como Italia o Bélgica, el órgano de gestión del centro puede tomar decisiones en esta materia, pero teniendo en cuenta determinadas condiciones estipuladas de antemano. Por el contrario, los centros de prácticamente todos los países

pueden buscar donaciones y/o patrocinios. El director, solo o junto con el correspondiente órgano de gestión del centro, participa casi siempre en este tipo de decisiones aunque, en algunos casos como es el de España, Francia y Malta, entre otros, el órgano de gestión del centro es el único responsable. Normalmente de este órgano y del director es también la competencia del alquiler de los locales, dependiendo, igual que se señalaba en referencia a los préstamos, de ciertos requisitos y condiciones. Por último, se puede decir que la utilización de fondos privados para la contratación de personal docente y no docente, competencia en cualquier caso tanto del órgano de gestión como del director, está sujeta a más restricciones, existiendo países como Lituania, Polonia, Portugal y Reino Unido, donde los centros pueden utilizar fondos privados para la contratación de personal no docente pero no para la contratación de personal docente, fenómeno que ocurre justo al revés en Letonia.

Por lo que se refiere a la toma de decisiones en el ámbito de los recursos humanos, en lo que al *grado de autonomía* de los centros se refiere, en términos generales es mayor el número de países que concede plena autonomía a los centros en lo referente a la gestión del personal no docente que el de los que lo conceden en lo referente a directores y profesorado. Igualmente, los centros poseen una autonomía mayor en materia de personal docente que en lo relativo a directores. El grado de autonomía de los centros con respecto a los directores suele ser uniforme dentro de cada país: o bien la autonomía es plena en todos los ámbitos (selección, despido, funciones y responsabilidades, y medidas disciplinarias) o bien ésta es inexistente. En más de la mitad de los países, los centros carecen prácticamente de autonomía en lo que respecta a directores; los centros de Dinamarca y Suecia pueden decidir sólo sobre sus funciones y responsabilidades, y los centros de España, Polonia y Portugal, en lo relativo a la selección de los mismos.

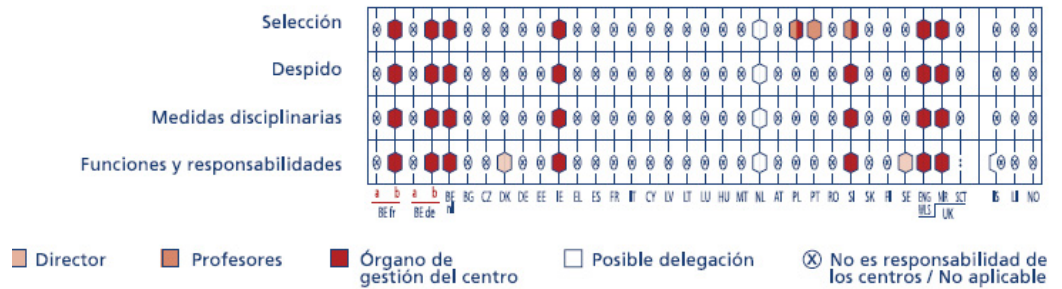
En el ámbito de recursos humanos es mayor el número de países que conceden autonomía a los centros para la gestión del personal no docente que para el docente y de directores.

Al tratar de los *responsables de la toma de decisiones* en el ámbito de los recursos humanos, se puede comenzar poniendo de manifiesto que en numerosos países las decisiones relativas a la selección y el despido del personal de los centros, así como a las medidas disciplinarias, son principalmente competencia del director. Además, en este ámbito existen países donde se delegan las competencias; por ejemplo, en los Países Bajos, la autoridad competente en selección de personal puede delegar sus poderes en otro agente en la mayoría de las áreas relacionadas con los recursos humanos, aunque no es muy probable que lo haga en materia de medidas disciplinarias o despido.

Por lo general, en Europa los centros no son responsables de la selección de los *directores*. Los países en los que los órganos de gestión de los centros son responsables de la selección de los directores son aquellos que generalmente delegan diversas funciones en estos órganos, como es el caso de Bélgica, Irlanda o Reino Unido. En España, por ejemplo, la selección del director la realiza una comisión constituida por representantes del centro y de la administración educativa, quien determina el número total de miembros de dicha comisión; tal comisión está constituida por al menos un tercio de profesorado elegido por el Claustro de profesores y otro tercio elegido por y entre los miembros del Consejo Escolar del centro que no son profesores. Igualmente, es muy poco frecuente que las decisiones en materia de medidas disciplinarias y despido de los directores sean

competencia de los centros educativos, si bien en algunos países el órgano de gestión del centro participa en estas cuestiones.

Responsables de la toma de decisiones en los centros con respecto a los directores, CINE 1 y 2, 2006/07



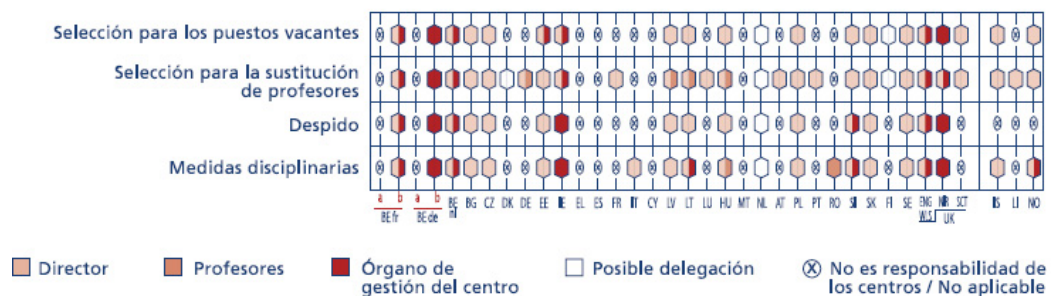
Fuente: Eurydice.

En alrededor de la mitad de los países europeos la selección de profesores no es competencia de los centros escolares. En aquellos países donde sí son estos últimos los responsables, el director participa siempre en la selección (a excepción de Bélgica). En países como Suecia, Islandia y Noruega, el director es el encargado de la selección del profesorado, al que se le une el correspondiente órgano de gestión del centro en otros casos como son Irlanda, Bélgica o Reino Unido. La responsabilidad de las decisiones relativas a la contratación de profesores sustitutos varía también de unos países otros. Por lo general, en aquellos casos en que la selección para los puestos vacantes no es competencia de los centros, la sustitución del profesorado es responsabilidad del director (caso de Francia) o de éste junto con los profesores (caso de Alemania). La capacidad de decisión de los centros en materia de medidas disciplinarias y despido de los profesores es aún menor. Incluso cuando éstos gozan de plena autonomía, su margen de maniobra se ve limitado en la práctica por la legislación sobre la función pública. Por otro lado, en algunos países donde las decisiones sobre despidos no son competencia de los centros, las relativas a medidas disciplinarias sí son responsabilidad de los mismos, ya las tome el director (Alemania), el órgano de gestión del centro (Noruega) o incluso los propios profesores (Rumania).

Las decisiones para la concesión de complementos salariales a profesores, no especificados en el contrato, son competencia del centro y del director en la mayoría de los sistemas europeos.

En alrededor de la mitad de los sistemas educativos europeos, las decisiones relativas a la concesión de complementos salariales a los profesores por la realización de horas extras y/o funciones o responsabilidades no especificadas en el contrato, son competencia de los centros y a menudo las toma el director.

Responsables de la toma de decisiones en los centros con respecto a los profesores, CINE 1 y 2, 2006/07



Fuente: Eurydice.

En cuanto a la toma de decisiones sobre el *personal no docente*, grupo en el que se puede incluir personal administrativo o de mantenimiento, así como personal auxiliar que no es profesorado titulado, en muchos países las decisiones sobre su selección, despido y medidas disciplinarias se toman en los propios centros educativos.

Para terminar el análisis sobre la autonomía concedida a los centros en lo referente a la financiación (fondos públicos y privados) y la gestión de los recursos humanos, así como los responsables de las tomas de decisiones en dichas áreas, se puede concluir que algunos países otorgan globalmente una mayor autonomía que otros y se deja a los centros más libertad en unos ámbitos que en otros. En materia de financiación, los centros suelen gozar de mayor autonomía en lo que respecta a fondos públicos para gastos de funcionamiento y, en lo referente a fondos privados, en la manera de obtenerlos mediante donaciones, patrocinios y alquiler de locales, así como su utilización para la adquisición de bienes muebles. En cambio, las decisiones relativas a los gastos de inversión, la financiación a través de préstamos, así como la utilización de fondos privados para la contratación de personal, son a menudo competencia de las autoridades superiores. El área de gestión del personal también presenta rasgos diferentes; la función del director del centro suele estar bajo la tutela de las autoridades de rango superior, mientras que las decisiones acerca del personal docente (selección para la sustitución de profesores, funciones y responsabilidades, así como medidas disciplinarias) y personal no docente se toman más en los propios centros.

En lo referente a quiénes son los responsables de la toma de decisiones en los centros, el análisis que muestra el estudio deja patente que depende de la naturaleza de las decisiones, aunque en numerosos sistemas educativos europeos los directores desempeñan un papel fundamental a este respecto. Los profesores, por su parte, poseen una capacidad de decisión menor en materia de gestión de recursos humanos y financiación, cuestiones en las que sólo participan en algunos países.

Por otra parte, en la mayoría de países europeos, la autonomía escolar ha ido acompañada de la creación de nuevos órganos de participación o de consulta en los centros educativos. Normalmente, tanto su naturaleza como su composición han sido definidas, de manera obligatoria, por la legislación general o las diferentes disposiciones administrativas que regulan el traspaso de competencias a los centros en cada país. Se pueden distinguir *tres modelos principales de organización en función de la composición de estos órganos de participación y consulta*:

- En un primer grupo de países, los órganos de gobierno están formados por miembros del centro y por sus usuarios más directos. Así, en este tipo de estructuras sólo están representados los miembros de la administración del centro, profesores, padres y alumnos. Estos órganos pueden tener amplios poderes, como en Dinamarca, o una función principalmente consultiva como es el caso de Polonia o Bélgica. En algunos países, excepcionalmente, este tipo de órganos puede incluir miembros externos, en cuyo caso la decisión es del centro.

- En la mayoría de los países estos órganos están abiertos a una mayor participación, que a menudo comprende miembros de las autoridades locales responsables de los centros; su composición refleja el deseo de lograr un equilibrio de poderes en la representación de los diferentes grupos profesionales y usuarios implicados: dirección, profesorado, padres y madres del alumnado, alumnos y representantes de las autoridades locales y de la comunidad (empresas, grupos culturales y sociales...etc.).

- El último grupo lo conforman aquellos casos en que se otorga el protagonismo a un solo grupo. Por ejemplo, en Francia o Luxemburgo el poder en este sentido se encuentra principalmente en manos del personal del centro. En el caso de Bélgica, Letonia o Estonia, por el contrario, son los representantes externos al centro (como padres, miembros de empresas...etc.) los que adquieren un mayor protagonismo.

Autonomía escolar y rendición de cuentas

Se pueden distinguir tres modelos de organización en función de la composición de los órganos de participación y consulta.

El valor de la autoevaluación es un elemento reconocido, cualquiera que sea el ámbito en el que se lleve a cabo. En el ámbito de la autonomía de los centros escolares, ha supuesto la creación de unas herramientas específicas en los diversos Estados miembros de la Red Eurydice para formalizar la evaluación de las nuevas responsabilidades conferidas a los centros.

Puesto que tanto la forma de la autonomía escolar como la organización política general varían entre los diferentes países, existen múltiples *modelos de rendición de cuentas por parte de los centros*. No obstante, se pueden distinguir tres modelos principales:

- En un primer grupo mayoritario de países, los órganos tradicionalmente responsables de la evaluación de los actores del sistema educativo adquieren esta nueva función de control. Esto es, en la mayoría de los países europeos las autoridades educativas superiores son las responsables (normalmente a través de la Inspección, que puede funcionar de manera centralizada o descentralizada) de la evaluación de los centros en estos nuevos contextos de autonomía. Tal es el caso de España, donde los centros son evaluados por los servicios de Inspección, dependientes de las autoridades educativas de las Comunidades Autónomas.

- En un segundo grupo de países, los centros son principalmente responsables de la evaluación ante las entidades locales (consejos locales o autoridades responsables de la organización de los centros) que se encargan de su gestión. A este respecto, desde mediados de los años noventa, se ha ido estableciendo un marco nacional para la rendición de cuentas de los centros, especialmente a través del desarrollo de estándares nacionales y pruebas de rendimiento escolar.

- Un tercer grupo de países, aunque son una minoría, se han mantenido al margen de este movimiento de evaluación de centros. Tal es el caso de Italia, donde no se obliga a

los centros a rendir cuentas ante una instancia determinada, pero se fomenta la práctica de la evaluación interna en los mismos.

Al margen de estos tres grupos de países, surgió un nuevo movimiento de responsabilidad múltiple de los centros. De este modo, en la actualidad cada vez son más los centros que tienen que rendir cuentas ante diversas entidades (Ministerio de Educación, autoridades locales o la propia comunidad educativa). El caso de Reino Unido es representativo de esta tendencia, ya que los centros deben rendir cuentas a nivel central a través de las inspecciones de la OFSTED (“Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills”), también ante la autoridad local de la cual dependen y además ante un órgano de gobierno formado por varios representantes (padres, personal del centro y comunidad local).

En la mayoría de los Estados miembros, las políticas de autonomía escolar han establecido herramientas para que los centros puedan presentar “su proyecto”. Sin embargo, la legislación sobre autonomía escolar ha desarrollado tan sólo en contadas ocasiones instrumentos para hacer explícitas estas relaciones de responsabilidad de los centros. Desde el año 2000, el traspaso de nuevas competencias a los centros en el marco de la mejora de la educación ha permitido el desarrollo de nuevas medidas de rendición de cuentas. Por ejemplo, Francia introdujo en 2005 los “contratos de objetivos” para evaluar la eficacia de los centros del nivel CINE 2. En 2006, Portugal también ha puesto en marcha el denominado “contrato de autonomía”, en la misma línea.

En otros países esta relación está menos formalizada, pero el principio también existe. En España, por ejemplo, los centros deben definir sus objetivos en diversos ámbitos; además, los diferentes documentos que los centros deben elaborar (tales como proyecto educativo de centro, programaciones didácticas,...etc.) deben ser aprobados por la Inspección y revisados al final de curso.

Conclusiones y perspectivas de futuro

La principal conclusión que se puede sacar del estudio *“La autonomía escolar en Europa; políticas y medidas”* es la gran diversidad de reformas que los distintos Estados miembros de la Red Eurydice han llevado a cabo en las últimas décadas con la intención de aumentar y mejorar la calidad de la autonomía de los centros. Las políticas que se han implantado a este respecto en los diferentes países presentan características muy diferentes que, en ocasiones, pueden ser explicadas por la época, la trayectoria histórica del país e incluso el área geográfica. Las reformas varían en función del momento histórico en que se llevan a cabo, ya que van en relación con otros muchos aspectos sociales, políticos...etc., que influyen en la decisión de las reformas. En estrecha relación con este aspecto, es decir, dependiendo también de la época en que se produzcan, varían los objetivos perseguidos con tales reformas: desde la democracia escolar y local hasta la descentralización de competencias educativas o la mejora de la calidad en educación. A este respecto, se puede concluir que, con el paso del tiempo, en la mayor parte de los países, las políticas de autonomía escolar tienden a desvincularse de las políticas

Las reformas relativas a la autonomía de los centros debe avanzar en dirección al aumento de la calidad de los servicios educativos.

de renovación del Estado, así como de las medidas de descentralización o traspaso de competencias a las autoridades educativas.

En efecto, la autonomía escolar se ha convertido en la actualidad, en la mayoría de los países, en un instrumento para alcanzar fines educativos fundamentalmente encaminados a conceder más “libertad” tanto a centros como a profesores y mejorar así la calidad de la educación. El actual interés por la autonomía escolar ha producido un aumento del número de experiencias a través de las cuales se pretende un doble objetivo: estudiar el modo en que los centros hacen uso de sus nuevas competencias y comprender los efectos de tal autonomía. Ello ha llevado a que el fenómeno de la autonomía escolar esté desarrollándose progresivamente en diversas áreas: docencia (incluidos los currículos), recursos humanos, servicios sociales y gestión patrimonial y financiera. Es precisamente éste el propósito que sigue estando presente en los planteamientos actuales, considerando que las reformas relativas a la autonomía de los centros deben avanzar en dirección al aumento de la calidad de los servicios educativos ■

Breve currículum

Ana Isabel Martín Ramos es Licenciada en Pedagogía por la Universidad Complutense de Madrid, Título Propio en Psicología de la Escritura (Grafología), Técnico Superior “Educadora de Discapacitados Psíquicos” y “Educadora Social”. Pertenece al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad Psicología y Pedagogía y, actualmente, es Asesora Técnico Docente en la Unidad Española de Eurydice, en el Área de Estudios e Investigación del Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa – IFIIE (Ministerio de Educación).

M^a Esther Peraza San Segundo es Licenciada en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid y Certificado de Aptitud Pedagógica en la didáctica de Psicopedagogía por el I.C.E. (Instituto de Ciencias de la Educación) de la Universidad Complutense de Madrid. Ha colaborado en varios programas educativos y de integración social. Actualmente es becaria en la Unidad Española de Eurydice en el Área de Estudios e Investigación del Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa – IFIIE (Ministerio de Educación).