

Autonomía escolar y descentralización

La experiencia de tres países europeos

Ferrán Ferrer Juliá
Profesor de la U. Autónoma de Barcelona

Al abordar la cuestión de la autonomía escolar en Europa debemos precisar en primer lugar el concepto, con el fin de que su descripción en los diferentes contextos respete el principio de homogeneidad necesario para una adecuada comparación.

Para **P. Garrido** la autonomía de los centros escolares es “...la capacidad que tienen para determinar sus propias normas y órganos de autogobierno” (1993, 2), añadiendo más adelante que “los límites de la autonomía están en las facultades que ejerce la administración educativa exterior sobre la red de centros con el fin de hacer cumplir los deberes que le corresponden” (1993, 4).

No obstante, relacionado con dicho concepto, aparece otro considerado afín al mismo. Se trata de la “descentralización educativa”. **P. Garrido** señala que ambos conceptos (autonomía y descentralización) pueden ser totalmente independientes y que en consecuencia “puede existir autonomía de centros en estados con administraciones educativas muy centralizadas, y puede darse el caso contrario, de una administración educativa descentralizada y con una rigidez normativa que no deje ninguna opción de singularidad al centro” (1993, 4).

Igualmente, el profesor **Viñao** indicaba recientemente que uno de los rasgos que caracterizan la descentralización educativa desde el principio de los 80, con la LOECE primero y la LODE después, ha sido el de la “débil autonomía de los centros docentes” (1993, 2).

Considerando como teóricamente válido lo apuntado por P. Garrido, entiendo que la autonomía de centros sólo es posible en el marco de un proceso de descentralización más generalizado (aunque a veces provoque una débil autonomía de centros, como bien apuntaba **Viñao**). Más aún, el estudio de otros países nos muestra que los únicos centros educativos que pueden alcanzar un cierto grado de autonomía compatible con administraciones fuertemente centralizadas son las Universidades **(1)**.

En consecuencia, y a modo de resumen, podríamos decir que la descentralización educativa es condición imprescindible, aunque no suficiente, para conseguir un elevado grado de autonomía en los centros escolares. Entonces, ¿qué otros factores inciden a la hora de dotar a los centros de mayor autonomía escolar?. Personalmente, y a modo de apunte circunscrito a la órbita europea, destacaría los siguientes factores: el prestigio social del cuerpo docente, la tradición participativa de la población en asuntos de la comunidad, la profesionalización de los cargos directivos, el peso específico de la red de centros privados, el rol histórico de los municipios en el país en cuestión...

Pero el término escolar aún puede complicarse un poco más, y en este sentido apunto la siguiente idea. También sería defender la autonomía escolar establecer lo que podríamos denominar “la privatización de la red pública de centros educativos” mediante medidas tales

como: una mayor libertad de elección de centros, la libre selección de los alumnos y los profesores por parte de los centros, la política de cheque escolar (bien dotando económicamente a cada uno de los padres, bien directamente a los centros)...

En definitiva, la autonomía de centros es una cuestión más compleja de lo que aparentemente parece(2), condicionada por múltiples factores y defendida con igual énfasis por especialistas con opciones ideológicas muy diferentes. Sirva, por tanto, la explicación precedente para situar en su justo término la descripción que se realizará seguidamente de la autonomía de centros en diversos países europeos.

La autonomía escolar en algunos países europeos

Los criterios para seleccionar a los países que seguidamente se describirán son los siguientes: un país con una administración aún muy centralizada a nivel nacional (Francia); un país con una administración regionalizada (Alemania); y un país con una administración municipalizada (Dinamarca).

Entender cómo se ejerce la autonomía escolar en cada uno de estos contextos es el propósito de los párrafos siguientes.

EL CASO FRANCÉS

El caso francés es uno de los más emblemáticos como modelo de una administración centralizada que procura abrirse camino con muchas dificultades hacia tímidos intentos de descentralización. En concreto, la ley de 1985 que abría nuevas perspectivas a un cambio de rol de las regiones, los departamentos y los municipios, crea expectativas entre estos estamentos administrativos de poder intervenir con mayor relevancia en los asuntos escolares.

Con posterioridad, la Ley de Orientación Educativa del año 1989 avanza un poco más en este proceso de descentralización de poderes propiamente dicho, estableciendo la obligatoriedad a todos los centros de primaria y secundaria de elaborar y llevar a cabo un "proyecto de centro" (Art. 18 de dicha Ley).

En todo caso estamos ante un sistema educativo en que su máximo responsable es el Estado. Es el Ministerio de Educación Nacional (MEN) quien establece la ordenación general del sistema, los contenidos curriculares, los criterios de evaluación de los alumnos, la contratación del personal docente y directivo de los centros.

Por su parte, los órganos administrativos inferiores al Estado actúan siempre por delegación de éste; y en concreto las regiones, los departamentos y municipios se ocupan prioritariamente de la creación y mantenimiento de los centros.

Dicho ésto, la pregunta que seguidamente debemos plantearnos es, ¿qué margen de autonomía le resta al centro escolar?. Como podemos suponer, este margen es mínimo, y se concreta específicamente en la elaboración y aplicación del proyecto de centro. Pero veamos en qué consiste este proyecto de centro. Según el propio Ministerio de Educación Nacional se debe establecer a partir de las necesidades de los alumnos y del propio centro, delimitando:

- *“Los objetivos específicos del centro, es decir, la forma en que se enmarca en los objetivos nacionales y académicos, de acuerdo con su entorno económico, social y cultural.*
- *Los medios y los métodos para conseguir estos objetivos.*

- *El sistema de evaluación previsto*” (MEN, 1992, 42).

Se requiere, por tanto, en su elaboración, un cierto contraste con el entorno de la escuela (con agentes externos a la misma, como asociaciones culturales, empresas, centros de información y orientación...). Según la misma fuente oficial, los ámbitos más tratados en los proyectos de centro elaborados en este país han sido: *“las relaciones con las empresas, el trabajo en equipo transdisciplinar de los profesores, la ayuda al trabajo individual de los alumnos, la organización de las actividades extraescolares y la dimensión internacional”* (MEN 1992, 43). En definitiva, se trata de establecer por escrito, y bajo control de la comunidad educativa (a través del consejo escolar), cómo se conseguirán *“los objetivos y los programas nacionales, precisando las actividades escolares y extraescolares previstas para dicho fin”* (EURYDICE, 1990 a, 75).

Este margen de autonomía escolar, propio del proyecto de centro, supone un cierto cambio de cultura organizativa en la administración francesa. Como bien señala **T.Tomas** (1992, 310-311) hasta ahora *“teníamos una administración muy centralizada que funcionaba por instrucciones -cada uno, a su nivel, ejecutaba las instrucciones- y pasamos ahora a una administración por objetivos, donde cada uno tiene que demostrar iniciativa propia para alcanzar los objetivos fijados por el Ministerio y/o por la comunidad escolar a través del Proyecto educativo”*.

No obstante, no debemos olvidar que el Estado, mediante el control ejercido por sus representantes más inmediatos, continúa siendo el garante del cumplimiento de la normativa emanada de él mismo. Sirva de ejemplo lo descrito seguidamente por el propio MEN, refiriéndose a las decisiones administrativas y presupuestarias adoptadas por el consejo escolar de centro:

“...son tomadas en nombre del Estado. Están sometidos, en consecuencia, a la obligación de comunicarlas a la autoridad académica, que puede anular las decisiones tomadas en este ámbito si ellas son contrarias a las leyes y reglamentos o ponen en etredicho el buen funcionamiento del centro” (MEN, 1992, 12).

Por último, sólo resta decir respecto al caso francés que el nuevo gobierno de **E. Balladur** muestra la intención de aumentar el margen de maniobra de los centros escolares en ciertos temas. Así, en las declaraciones programáticas en el inicio del curso académico 1993/94, el nuevo ministro de educación, **M.F. Bayrou**, señalaba su disposición a aumentar la autonomía de los *“collèges”* para que pudieran cubrir de forma específica las ayudas a los alumnos con dificultades. De esta forma se les permitiría una mayor flexibilidad en la organización del tiempo escolar, así como una implantación de nuevas modalidades de ayuda a este tipo de alumnos (EURYDICE, 1993, 11).

EL CASO ALEMÁN

El sistema educativo alemán es un buen ejemplo de un país en el que la administración educativa está descentralizada en el ámbito nacional (federación), y en cambio está centralizada en el ámbito regional (Länder); por eso se le identifica como un modelo de administración educativa fuertemente regionalizado.

En concreto se puede afirmar que la federación tiene muy pocas competencias en el ámbito educativo, y ninguna en el ámbito escolar; los Länder, por el contrario, tienen competencias exclusivas sobre el sistema escolar; y las regiones en que se subdividen estos Länder así como los municipios, tienen delegadas algunas competencias (las primeras, en lo

que se refiere a la enseñanza secundaria, mientras que los segundos, respecto a la enseñanza primaria). Así, los Länder ejercen sus competencias sobre la estructura general de sus sistemas educativos (ciclos, grados, tipos de centros, duración de la obligatoriedad...); condiciones laborales de los profesores, su formación, selección y contratación; el curriculum completo de cada curso; la autorización de los libros de texto; el sistema de organización de los centros escolares y la enseñanza que se imparte. Además, financia casi un 80% de la enseñanza escolar en su territorio (KMK, 1992,126). Las regiones dentro de los Länder asumen la financiación de los centros de secundaria (EURYDICE, 1990 a, 44).

Restan a los municipios las competencias, básicamente, de construcción y mantenimiento de los centros escolares con los fondos propios que disponen para ello, así como dotarlos de material pedagógico y del personal no docente de soporte necesario (C. Führ, 1990, 45).

Por lo que se refiere al margen de competencias que tiene el centro escolar, éste es mínimo. Así, por ejemplo, se establece que los consejos escolares pueden dar su opinión sobre los programas de enseñanza, y en todo caso planificar las actividades extraescolares. Ni tan sólo ciertos asuntos presupuestarios son de su incumbencia puesto que están en manos de la administración local. Cabe, no obstante, señalar que se describe la situación más común a la mayoría de los Länder. En alguno de ellos, los centros escolares amplían un poco su margen de actuación (por ejemplo, escogiendo si han de ser 5 o 6 los días lectivos a la semana).

Concluyendo, se puede afirmar que *“Alemania continúa siendo uno de los países de la Unión Europea en que la autonomía del centro escolar es, desde el punto de vista legal, más limitada. La situación varía según los Länder. En alguno de ellos se constata un crecimiento del poder de decisión de los profesores y los padres en la definición de la política educativa de la escuela”* (EURYDICE, 1990 a, 117).

EL CASO DANÉS

Estamos ante un país que se puede catalogar de municipalista, debido a la fuerte influencia que ejerce este nivel de la administración educativa, especialmente sobre los Folkeskole (escuela de enseñanza primaria y primer ciclo de secundaria). Entre el Estado y los municipios existe una administración intermedia regional que ejerce ciertas competencias sobre la enseñanza secundaria de segundo ciclo. Además, se debe tener presente la ley de 1 de enero de 1990 que hizo aumentar las competencias de los centros escolares, reforzando especialmente el rol de los consejos escolares en general, y de los padres en particular.

El Estado se reserva la regulación general del sistema escolar (tipos de centros, grados, duración de la escolaridad obligatoria...) así como el marco curricular general (materias obligatorias y optativas, horas mínimas a la semana...)(EURYDICE, 1990 b, 6-7). En cuanto a la financiación de la enseñanza primaria y primer ciclo de secundaria se realiza de la siguiente forma: el Estado otorga a los municipios un presupuesto para este fin, y éstos últimos son los responsables de repartirlo entre los centros escolares correspondientes.

No obstante, los centros escolares concretan curricularmente los objetivos que se persiguen a nivel estatal, establecen los métodos de enseñanza para conseguirlos, el material escolar que se empleará y las materias optativas que se ofertarán. Son también los centros los que determinan el calendario escolar, respetando el número total de días lectivos común a todo el país, así como el horario escolar. Dado que son centros municipales, son los municipios quienes deben dar su aprobación a los acuerdos sobre dichos temas. Son

igualmente los municipios quienes determinan la posibilidad o no de realización de actividades extraescolares (EURYDICE, 1991, 4-5; EURYDICE, 1990 a, 80-81).

Finalmente, cabe resaltar que las competencias de éstos últimos pueden aún ir en aumento si se cumple alguno de los acuerdos legislativos del anterior gobierno, entre otros, el que traspasaba a los municipios la responsabilidad de contratar a los profesores de la Folkeskole bajo sus propios criterios (Undervisning Ministeriet, 1992, 10).

A modo de conclusión

Vista la experiencia de los tres países europeos descritos, considero que se pueden extraer algunas conclusiones, contrastables muy posiblemente con un estudio más amplio de la cuestión abordada hasta el momento.

En primer lugar se observan fuertes reticencias en los países más centralistas, a dejar los asuntos escolares en manos de los centros, creyendo que la uniformidad en todo el territorio es la mejor garantía que tiene el Estado de mantener el principio de igualdad entre los ciudadanos. Esta tendencia se da a pesar de que se cuestione, teóricamente, la importancia que tiene el centro escolar como lugar de instrucción y formación. La realidad nos muestra que aún se le continúa dando una gran importancia en el conjunto de la sociedad en general, y en la clase política en particular, puesto que dicha tendencia está en muchas ocasiones al margen de la opción política que gobierna el país.

En segundo lugar, puede ser coherente pensar (y así parece confirmarlo la realidad europea) que los sistemas educativos con una administración más descentralizada en el ámbito municipal otorgan una mayor autonomía a los centros escolares. Ello es debido, muy probablemente, a que la autoridad educativa con poder de decisión, así como los órganos de control social de las escuelas, están mucho más cercanos a los centros. También ejerce una gran influencia el hecho de que los países con una gran tradición democrática en el ejercicio del poder municipal, tienen una población más acostumbrada a la participación en las instituciones de la sociedad.

Por último, y a pesar de lo dicho con anterioridad, no podemos olvidar que los países que están en la actualidad en proceso de descentralización pueden caer en el error de reproducir los centralismos en las entidades administrativas inferiores, bien sean de ámbito regional, bien sean de ámbito municipal. Una vez más la autonomía de los centros escolares saldría perjudicada debido a estos avatares.

(1) Conviene recordar en este sentido que algunos países que se autodenominan "en proceso de descentralización" no pueden ser considerados como tales puesto que a lo sumo en lo que están inmersos es "en un proceso de desconcentración" como es el caso de Francia.

(2) Un buen ejemplo de dicha complejidad es el estudio realizado por la OCDE sobre indicadores de los sistemas educativos. Dicho trabajo, brillante ejemplo de rigurosidad científica a la hora de desarrollar los diferentes indicadores y sus tipologías correspondientes, se pone en entredicho precisamente cuando se delimitan conceptualmente los indicadores referidos a la "toma de decisiones" en los diferentes ámbitos de la administración y en los centros escolares. Su resultado son los más que discutibles cuadros comparativos entre países de acuerdo con estos indicadores (OCDE, 1992, 84-93).

Este artículo apareció por primera vez en el número 2 de la revista Organización y Gestión Educativa; agradecemos a su director Pedro Municio el habernos autorizado su publicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EURYDICE: (1993) Actualité de l'éducation dans les États membres. Eurydice Info. n° 2. Commission des Communautés Européennes. Bruxelles. 2-26 pp.

EURYDICE: (1991) Dispositions relatives a la scolarité obligatoire dans les États membres de la Communauté Européenne. Bruxelles. 33 pp.

EURYDICE: (1990, b) Division of education responsibilities (National, Regional and Local Levels). Situation in the 12 member states of the European Community. Euridyce. Commission des Communautés Européennes. Bruxelles. 68 pp.

EURYDICE: (1990 a) Les structures de l'administration et de l'évaluation des écoles primaires et secondaires dans les 12 États membres de la Communauté Européenne. Eurydice. Commission des Communautés Européennes. Bruxelles. 173 pp.

Garrido, P. (1993) "Autonomía económica de centros" II Jornades de Direcció Escolar "Autonomía de centros en la Reforma Educativa" Ponències i comunicacions. F.E.A.E. Bellaterra. Abril 24 pp.

Kmk: (1992) Report on the development of education in the Federal Republic of Germany 1990-1992. 43rd Session of the International Conference of Education (Geneva) 186 pp.

Lauglo, J.: (1993) "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación". Ponencia no publicada en el Simposio Internacional sobre "Descentralización y evaluación de los sistemas educativos europeos" CESE Granada. Octubre.

Ministere de l'éducation nationale et de la culture: (1992) Rapport de la France. 43ème Session de la Conférence Internationales de l'Éducation (Geneve) 74 pp.

OCDE/CERI: (1992) Education at a Glance. OECD Indicators. OCDE/CERI Paris. 148 pp.

OCDE/CERI: (1992) L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement. Un cadre d'analyse. OCDE/CERI Paris. 133 pp.

Tomas, T.: (1992) "El oficio de dirigir en el sistema educativo francés" En Alvarez, M. (Coord.) La dirección escolar: formación y puesta al día. Editorial Escuela Española S.A./F.E.A.E. Madrid. 307-321 pp.

Undervisnings ministeriet: (1992) Development of education 1990-1992. Denmark National Report. 43rd Session of the International Conference of Education. (Geneva). 15 pp.

Viñao, A.: "Espacios de poder y sistemas educativos. Teorías, prácticas y usos de la descentralización en España". Ponencia no publicada en el Simposio Internacional sobre "Descentralización y evaluación de los sistemas educativos europeos". CESE. Granada. Octubre.