

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

Analysis and Research

1



La autonomía escolar en Europa: aportaciones para la innovación educativa

*School autonomy in Europe. Contributions
for educational innovation*

Pablo Javier Ortega-Rodríguez*

DOI: 10.5944/reec.41.2022.32391

Recibido: **3 de diciembre de 2021**

Aceptado: **26 de abril de 2022**

*PABLO JAVIER ORTEGA-RODRÍGUEZ: Doctor en Ciencias Sociales y de la Educación. Máster en Tecnologías de la Información y la Comunicación en Educación y Formación. Universidad Autónoma de Madrid. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1128-2360>. **Datos de contacto:** E-mail: pabloj.ortega@eduticum.es

Resumen

La autonomía escolar es un factor clave para impulsar procesos de innovación en los centros educativos. Su desarrollo en los países europeos ha experimentado cambios notables en función de la política educativa, lo cual exige un estudio específico sobre las aportaciones al ámbito de la teoría y la práctica educativa. El objetivo de este artículo es conocer el efecto de la autonomía escolar en la innovación educativa a partir de una crítica argumentativa sobre los avances que han realizado los países europeos con diferentes trayectorias en innovación: Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia y Reino Unido. Se justifica la relevancia de la autonomía escolar en el panorama educativo actual para promover la capacidad de desarrollo interno de los centros y ofrecer una respuesta adaptativa y personalizada a las necesidades del alumnado. Se ahonda en el significado del concepto y los diferentes modelos que se dan en la práctica educativa. En Alemania, la autonomía escolar se ve favorecida en la gestión de recursos. En Bélgica, se otorga más capacidad de decisión para fomentar la innovación a nivel interno, a la vez que más control en la evaluación de los resultados. En España, los avances se han realizado en el plano metodológico, no sobre la selección de contenidos. Finlandia cuenta con plena autonomía curricular, a diferencia de Francia, que cuenta con una tradición centralista y de Reino Unido, que busca la eficacia en los rankings de centros. Los resultados sugieren la necesidad de reducir la brecha entre el discurso teórico de la autonomía y su aplicación en la práctica educativa para promover procesos de innovación.

Palabras clave: Educación Comparada; Educación Internacional; Autonomía Escolar; Innovación Educativa; Aprendizaje; Práctica Pedagógica.

Abstract

School autonomy is a key factor in promoting innovation processes in schools. Its development in European countries has changed according to the educational policy, which requires a specific study on the contributions to the field of educational theory and practice. The objective of this study is to know the effect of school autonomy on educational innovation based on an argumentative critique of the progress in European countries with different innovation experience: Germany, Belgium, Spain, Finland, France, and United Kingdom. The relevance of school autonomy in the current educational scene is justified to promote the internal development capacity of schools and offer an adaptive and personalized response to meet the students' needs. The meaning of the school autonomy and its implementation in teaching practice are defined. More decision-making is granted to foster innovation in schools, as well as more control in the evaluation of results. In Spain, advances have been made at the methodological level, not on the content election. Finland has a great curricular autonomy, unlike France, which has a centralist tradition, and the United Kingdom, which seeks efficiency in school rankings. Results suggest the need to fill the gap between the theoretical basis of autonomy and its implementation in the teaching practice and manage school autonomy to promote innovation processes.

Keywords: Comparative Education; International Education; School Autonomy; Educational Innovation; Learning; Teaching Practice.

1. Introducción

Las políticas europeas de los últimos años han abogado por la autonomía escolar, entendida como la capacidad de los centros para tomar decisiones encaminadas a la mejora educativa. Estas políticas surgieron en los ochenta, primero, se impulsaron después, en los noventa, para centrarse en la calidad de enseñanza y los procesos de innovación, en la actualidad (Bolívar, 2013).

Las evaluaciones internacionales más recientes han puesto de manifiesto que el aumento de la autonomía escolar contribuye a la mejora de los resultados del alumnado (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020). El Informe TALIS 2018 reconoce la autonomía pedagógica como uno de los cinco pilares sobre los que pivota el profesionalismo docente (OECD, 2019).

Eurydice, la Red Europea de Información sobre Educación, tiene como objetivo estudiar, analizar y proporcionar información acerca de las políticas educativas y los sistemas europeos a través de la recogida, la elaboración, la divulgación, el intercambio y la actualización de datos originarios de cada país (Eurydice, 2017). En el año 2007, se realiza un estudio europeo sobre la autonomía escolar en Europa, las fases sucesivas que han conducido al traspaso de competencias a los centros y la manera en que estos rinden cuentas de los resultados (Eurydice, 2007).

Tres son las razones que justifican una reflexión crítica sobre la autonomía escolar; en primer lugar, la descentralización educativa no ha surtido demasiado efecto en la práctica; en segundo lugar, el carácter administrativo de las políticas europeas prevalece sobre las curriculares; en tercer lugar, los cambios se han efectuado de arriba abajo, lejos de un proceso en el que participen el profesorado y las familias, que impulsa un tipo de cultura de colaboración (Balduzzi, 2021, Bolívar, 2019).

Los países más innovadores (Alemania, Bélgica y Finlandia) han empleado un volumen considerable de recursos en sus propuestas de gran interés educativo. El cambio de la era industrial a la tecnológica influye en el sistema educativo de países como España, Francia y Reino Unido (García Garrido, 2013).

El objetivo de este artículo es conocer el efecto de la autonomía escolar sobre la innovación educativa, que se refiere a los cambios generados internamente, promovidos por los profesionales de la institución escolar, para mejorar la organización y el currículo escolar (Casanova, 2009). Desde una metodología crítica y argumentativa, en primer lugar, es preciso conocer el concepto de la autonomía escolar y los diferentes modelos de autonomía que existen. En segundo lugar, se realiza una discusión crítica sobre los avances de la autonomía escolar en Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia y Reino Unido, así como sus efectos en la práctica educativa. En tercer lugar, se justifica la influencia de la autonomía en los procesos de innovación y mejora del proceso de enseñanza aprendizaje. Esta investigación se enmarca en un Proyecto I+D+i «Anatomía del cambio educativo: las escuelas ante el reto de la innovación pedagógica», financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 2014-2020. Referencia: UHU-1256182.

2. Concepto de autonomía escolar

2.1. Una definición holística del concepto

Dada la naturaleza compleja del concepto autonomía escolar, es preciso ahondar en su significado mediante un razonamiento deductivo. En teoría, se entiende que la autonomía de los centros alude a su capacidad de organización interna de la manera más oportuna con el objeto de cumplir su tarea respecto a la comunidad cercana, afectando a los aspectos económicos, curriculares, del proyecto pedagógico, temporales y participativos. Su fin es garantizar la calidad y la equidad de la educación (Sarramona, 2004). La autonomía también se aprende. Este aprendizaje conlleva profundos cambios culturales para desarrollar una pedagogía autónoma, que empieza en la Administración y termina en el centro. Consiste en introducir cambios en la normativa, las estructuras, las personas y las culturas organizativas que rigen sus espacios de trabajo. La formación tiene un papel importante para conseguir que la capacidad de construir un propio espacio de autonomía sea una necesidad (Barroso, 2004).

La autonomía es un medio ofrecido a los centros para que presten un mejor servicio educativo, creen sus espacios de desarrollo, aumenten su capacidad para tomar decisiones a nivel interno e impliquen a los agentes educativos en este proceso. Siempre es relativa, porque al guardar relación con varios componentes, resulta más preciso hablar de mayor o menor grado (Bolívar, 2008).

Gairín (2008, 2015) hace un balance del concepto, que se trifurca en tres perspectivas: 1. como aspiración percibida, debido a un proceso lento de desarrollo de la autonomía en cada comunidad, los cambios políticos, las diversas propuestas de la estructura del sistema educativo, los contenidos de las enseñanzas; 2. como objetivo, porque sí ha existido autonomía curricular en los centros, y 3. como ilusión, resultando esencial avanzar en cuestiones, por ejemplo, la selección del profesorado por centros y más potenciación en iniciativas innovadoras.

Desde una perspectiva más equitativa, se defiende la búsqueda de un equilibrio competencial entre la Administración y el centro, alegando que la autonomía debe conservar una base constitucional. La autonomía escolar debe entenderse de forma integrada, como la ampliación de los espacios de decisión, donde los agentes educativos puedan desarrollar su labor profesional, que no deben ser cerrados ni autárquicos, pues la Administración ha de mantener ciertos principios en los centros, salvaguardando así los principios recogidos en la Constitución, de modo que la escuela mantenga los requisitos necesarios para que el alumnado logre los objetivos, sin renunciar a la equidad que la sociedad desea (Frías del Val, 2010).

2.2. Modelos de autonomía escolar en la práctica educativa

Existen diferentes modelos de autonomía escolar en función de las diferentes posiciones adoptadas por la Administración en las prescripciones curriculares (Christ y Dobbins, 2016; Keddle, 2016):

Modelo 1. Propio de los países con arraigada tradición centralista. Es un modelo de autonomía caracterizado por una inspección rigurosa y un efectivo sistema de evaluación externa. Las acciones están guiadas por prácticas que transfieren al centro modos privados de gestión, introduciendo mecanismos de competencia entre centros. Francia y Reino Unido representan a este modelo.

Modelo 2. Representa un equilibrio entre la centralización y la autonomía, que se traduce en una menor intervención administrativa en los centros (menor control en los procedimientos burocráticos) con el fin de que estos tengan más capacidad para fomentar la innovación a nivel interno y control en la evaluación de su eficiencia, según los objetivos que pretenden alcanzar. España y Bélgica se ubican dentro de este modelo.

Modelo 3. Se basa en el desarrollo interno de las escuelas para responder a las demandas de su contexto. La autonomía se convierte en un estímulo para que el centro adopte decisiones sobre los contenidos y la metodología, gestione los espacios y el tiempo y participe en la elección de profesores en función de las necesidades del alumnado, las líneas generales de su proyecto educativo y las innovaciones desarrolladas. Alemania y Finlandia responden a las características de este modelo.

2.3. Los avances de la autonomía escolar en Europa

2.3.1. La autonomía escolar en Alemania

El sistema educativo alemán está completamente regionalizado, de modo que las responsabilidades educativas incumben a cada uno de los Estados Federados o Länder, que integran la Federación Alemana, es decir, un sistema de confederación y alianza entre los mismos. Aunque dentro de los Länder exista un centralismo arraigado, las competencias del Ministerio de Educación difieren de unos a otros (García Garrido, 2013).

El Ministerio Federal de Educación está formado por las administraciones encargadas de la política educativa de cada Länd, considerado como «estado independiente». La Conferencia Permanente de los ministros marca un conjunto de directrices que representan los intereses comunes de los Länder, en particular, y del país, en general, bajo un modelo de descentralización (Valle *et al.*, 2014).

A partir de 2004, Alemania comenzó a participar en experiencias piloto de autonomía escolar en varios Länder, por ejemplo, el de Baden-Württemberg, basada en flexibles disposiciones administrativas de órganos ejecutivos, rompiendo su tradición federal. Limitada es la autonomía alemana para adquirir recursos educativos—pues los centros deben recibir la aprobación de las autoridades centrales o elegir entre una serie de posibilidades fijas— y escasa para contratar a personal docente (Eurydice, 2007).

Cada Länd gestiona los aspectos administrativos, los asuntos internos, el nombramiento y la remuneración del equipo docente, bajo la responsabilidad de las autoridades locales (West e Ylönen, 2010).

Las investigaciones realizadas en centros alemanes se centran en la formación sobre liderazgo y su efecto en la autonomía, por ejemplo, un estudio sobre la participación de directores en un programa formativo para promover la autonomía escolar arrojó tres conclusiones relevantes. En primer lugar, los motivos que justifican la participación en el programa formativo obedecen al impacto positivo que la autonomía puede ejercer en el en el contexto socioeconómico y cultural del centro. En segundo lugar, el principal obstáculo de la autonomía escolar es la falta de formación. En tercer lugar, el gobierno adopta decisiones sobre los contenidos, los métodos y la estructura del currículo (Müller y Hancock, 2009).

Un estudio realizado en seis estados federales (Baja Sajonia, Berlín, Brandeburgo, Hamburgo, Hesse y Renania del Norte-Westfalia) analiza la relación existente entre las características contextuales del centro y la autonomía escolar. Los resultados destacan que los directores consagran más tiempo a las tareas administrativas que a las

pedagógicas, que influyen tanto en la autonomía escolar como en la respuesta a las necesidades del contexto (Brauckmann y Schwarz, 2015). En consecuencia, existe una brecha entre la perspectiva teórica de la autonomía escolar, entendida como el cumplimiento de las funciones administrativas, y la perspectiva práctica, que alude a la capacidad de los directores para adoptar decisiones en el ámbito pedagógico que favorecen el desarrollo de la escuela (Ramsteck *et al.*, 2015). Esta brecha ha sido reducida gracias al barómetro escolar, que pretende conocer la opinión de los familiares, el alumnado, el profesorado y los directores sobre las condiciones y prácticas educativas de los centros educativos durante la pandemia. Los resultados muestran la carencia de recursos técnicos y digitales, así como el bajo nivel de competencia digital docente, aunque la cultura de colaboración entre el profesorado ha solventado la situación provocada por la COVID-19 (Huber y Helm, 2020).

2.3.2. La autonomía escolar en Bélgica

Bélgica cuenta con una tradición arraigada de autonomía escolar, notablemente desarrollada e históricamente reconocida. El artículo 24 de la Constitución Belga, que garantiza la libertad de enseñanza, ampara a los centros subvencionados (públicos y privados) a favor de la autonomía en la metodología, la contratación de profesorado y la gestión educativa (Ning *et al.*, 2016). Se divide en tres regiones: flamenca, valona y Bruselas; y, a su vez, en tres comunidades lingüísticas, flamenca, francesa y alemana. Desde 1989, cada comunidad cuenta con autonomía en lo concerniente al sistema educativo, salvo dos aspectos de competencia estatal: el principio y el final de la escolaridad obligatoria, además de los requisitos mínimos para otorgar diplomas al final de cada etapa educativa (Gairín, 2005).

Existen pequeñas diferencias entre unas escuelas de la Comunidad Flamenca, otras de la Comunidad Francesa y otras de la Comunidad Alemana. Las dos primeras tienen plena autonomía en los siguientes ámbitos pedagógicos: número de horas dedicadas a cada materia en Primaria y Secundaria, el contenido de las programaciones, la selección de los libros de texto, los métodos educativos, las asignaturas de carácter obligatorio y optativo, la adquisición de materiales didácticos. La segunda puede adoptar medidas sobre los aspectos citados—excepto las asignaturas de carácter obligatorio y optativo—, en cambio, no tienen autonomía alguna para determinar el número de horas por materia en Educación Secundaria, ni nombrar a los directores, ni contratar a personal docente, ni usar fondos privados para contratar al profesorado (Geyer, 2009).

En cuanto al uso de los fondos públicos destinados a los gastos de funcionamiento del centro, Bélgica tiene plena autonomía para adquirir recursos educativos sin ninguna intervención externa, asumiendo la entera responsabilidad de sus decisiones. Lo mismo puede decirse sobre la responsabilidad en la selección de los directores, que recae en los órganos de gobierno del centro. Con respecto a la selección del profesorado (para proveer una vacante o cubrir sustituciones), los centros subvencionados que dependen de los Ministerios de las Comunidades Francesa y Flamenca disponen de un amplio margen de autonomía (Martín y Peraza, 2010).

2.3.2. La autonomía escolar en España

En España, la autonomía escolar es un concepto bicéfalo, que se puede considerar desde dos perspectivas complementarias: legislativa y teórica.

Bajo un punto de vista legislativo, la autonomía pedagógica, en tanto que un derecho inherente al profesorado, es una aspiración deseable, contemplada en las leyes educativas de España desde el año 1970. Sin embargo, el discurso ha quedado relegado al plano teórico, reducido a aspectos formales, con escaso o nulo impacto en la práctica. La intervención del Estado en la educación se traduce en el diseño de normativa, que modela tanto los fines educativos como las formas prácticas de ejercer la profesión docente (Rué, 2018). Si bien la ley general plantea un marco curricular, amplio y flexible en aras de la autonomía; en la práctica, se otorga poca capacidad de toma de decisiones a los centros educativos (Sancho, 2014). La autonomía, por tanto, se ve dificultada por el establecimiento pormenorizado de los objetivos, los contenidos, las competencias y, en especial, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables, lo cual limita el trabajo del profesorado a la programación y evaluación de contenidos, que pueden traducirse a resultados numéricos (Torres, 2018).

Desde otro punto de vista, teórico, se entiende por autonomía escolar la capacidad de decisión otorgada al centro a fin de diseñar un proyecto educativo propio, establecer un modelo de gestión y organización que favorezca la adaptación al alumnado y al contexto social en que se circunscribe tal centro (Jiménez, 2018). En el plano pedagógico, alude a la libertad docente para tomar decisiones responsables sobre la gestión de los recursos (Cheong, 2019). En España, la autonomía escolar, entendida como aspiración legítima, es el fruto de un proceso democrático de compromiso, participación y formación de todos los miembros de la comunidad educativa, implicados directamente en el centro, inclusive el alumnado y las familias, que poseen el derecho a participar en las decisiones sobre qué se va a aprender, cómo se organizará el espacio, pues la finalidad de la educación no es otra que formar a ciudadanos democráticos (Moreno, 2013). Asumir una cultura de colaboración implica relaciones de trabajo en equipo entre tres agentes: los profesores, el alumnado y las familias, que son espontáneas (surgen por parte de los agentes educativos), voluntarias (se apoyan en la experiencia), propicias para el desarrollo de iniciativas propias o externas, omnipresentes (no se circunscriben a un espacio ni tiempo determinados) e imprevisibles (los resultados no se prevén fácilmente) (Hargreaves, 2005). Estas relaciones promueven el desarrollo de las actitudes y los valores del alumnado que requiere una sociedad democrática (Guichot-Reina, 2021).

La autonomía y la gestión democrática del centro son consustanciales a la acción pedagógica. Razón por la que cabe diseñar un proyecto político-pedagógico de forma interdisciplinar, en el que tengan cabida tanto la participación de las diferentes esferas gubernamentales como el desarrollo de la comunidad interna y externa al centro (Gadotti y Eustáquio, 2015). En este sentido, la investigación ha demostrado el efecto de los sindicatos españoles en las reformas sobre la autonomía y descentralización, que inciden en el proceso de mejora escolar (Dobbins y Christ, 2019). Una de las reformas que ha surtido más efecto es la implementación de una Prueba de Conocimientos y Habilidades Básicas, a partir del año 2005, en 6º de Educación Primaria, y desde 2008, en 3º de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) con el fin de identificar aspectos de mejora y cambiar la dinámica de gobierno escolar. Esta prueba externa se definió a partir de unos estándares de aprendizajes claros, que condujeron a una mejora del desempeño académico (Pagès y Prieto, 2020).

2.3.4. La autonomía escolar en Finlandia

A finales de los años noventa, Finlandia adoptó una organización particular que aunaba la autonomía escolar y la descentralización. En aquel entonces, se promueve el movimiento denominado «Nueva Gestión Pública», cuyo objetivo es descentralizar las competencias estatales y otorgar mayor capacidad de decisión a los centros, cambiar el tradicional control de los aprendizajes por la evaluación de los resultados y dotar de responsabilidad a las entidades locales en la rendición de cuentas de los centros (Figel, 2007).

Conforme al apartado 21 del capítulo 5 de la Ley de Educación Básica de Finlandia (Law 628/1998, 2022), es preciso un sistema de evaluación escolar para pasar del control normativo a la evaluación de los resultados de aprendizaje. A raíz de esta ley, surge el modelo de evaluación QAE, cuya implementación en el país varió considerablemente. La Ley de Educación Básica no hacía alusión a la familia como agente interesado en la evaluación del conocimiento de sus hijos, sino como clientes para hacer elecciones de centros. Cabe destacar que Finlandia no se ha unido a la corriente anglosajona, que aboga por atribuir la responsabilidad de los resultados de aprendizaje a las escuelas y al profesorado (Simola *et al.*, 2009).

La legislación finlandesa contempla que cada niño/a tenga una plaza en una escuela cercana. Ciertas familias pueden solicitar plaza en otra escuela de mayor rango; pero esto solo se puede conceder si hay plazas vacantes. No existen «tablas de centros» publicadas con los resultados de las pruebas o exámenes. Hay algunas similitudes entre Finlandia e Inglaterra en cuanto a la selección y la especialización: los colegios finlandeses generales pueden especializarse y seleccionar al alumnado; incluso en este caso, las entidades locales pueden dar prioridad al alumnado que reside en su zona (West e Ylönen, 2010).

Las escuelas de Finlandia funcionan bajo las directrices básicas de la Junta Nacional de Educación, que forma parte del Ministerio de Educación y Cultura, y gestiona la Educación Primaria, Básica, Secundaria y de adultos. Cada municipio tiene la obligación de crear un plan de estudios o currículum local, basado en el Plan de Estudios Nacional, un documento que ofrece instrucciones a los centros sobre la manera en que deben funcionar. La mayoría de los municipios de Finlandia cuentan con un/a director/a de educación, seleccionado/a mediante convocatoria abierta por decisión del Consejo Municipal. Esta figura dirige a los directores de cada escuela municipal, elegidos a través del Consejo Escolar o por convocatoria abierta (Kumpulainen y Saarivirta, 2016).

De ahí que la autonomía local esté bastante extendida en los centros educativos de Finlandia, que han de respetar la normativa, pero tienen el derecho y la opción de proporcionar servicios educativos óptimos para su comunidad. Por consiguiente, la gestión del presupuesto, las adquisiciones necesarias de material pedagógico y la contratación de personal competen plenamente a los centros (Ciobanu *et al.*, 2014).

El estudio de Klein (2017) estableció una comparación entre la autonomía de Finlandia y Alemania, teniendo en cuenta el contexto socioeconómico, geográfico y la titularidad de los centros. Los resultados muestran que, en Finlandia, la autonomía en la gestión de recursos era mayor en los centros educativos situados en contextos desfavorecidos, y que tanto los públicos como los privados tenían más autonomía en las grandes ciudades que en las zonas rurales. Por lo tanto, la autonomía en la gestión de recursos depende de la situación geográfica (rural/urbana). En cuanto a la autonomía en el currículum, no existen diferencias significativas entre los centros situados en contextos favorecidos y desfavorecidos. En Alemania, los centros privados cuentan con más autonomía que

los públicos para adoptar decisiones en el currículo, pero la misma para gestionar los recursos. Las escuelas de las zonas urbanas cuentan con más autonomía que las rurales en la gestión de recursos, mientras que estas disponen de mayor capacidad de decisión en el ámbito curricular.

La Tabla 1 muestra cómo se distribuyen las competencias para gestionar la autonomía escolar, desde el Ministerio de Educación y Cultura, pasando por el Consejo Nacional de Educación, hasta la Administración local.

Tabla 1.
Distribución de competencias para gestionar la autonomía en los centros de Finlandia

Competencias	Organismo Responsable		
	Ministerio de Educación y Cultura	Consejo Nacional de Educación	Administración local (municipios)
Política educativa general	X		
Aplicación de los objetivos de la política educative general		X	
Desarrollo de objetivos educativos	X	X	
Desarrollo de contenidos y métodos		X	
Asignación de fondos a los centros			X
Diseño curricular del centro			X
Contratación de personal docente			X
Delegar el poder de decision a directores			X

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos tomados de OECD (2015) y Eurydice (2007)

En cuanto a la autonomía pedagógica, el profesorado tiene una amplia autonomía con respecto a la metodología y los métodos de evaluación, que se traduce en la libre selección de libros de texto y otros materiales de aprendizaje (Halinen y Holappa, 2013).

La formación universitaria adopta un enfoque holístico e integrado, basado en la investigación, que brinda la posibilidad de diseñar proyectos centrados en el desarrollo profesional y escolar (Niemi, 2015). El principal objetivo de la formación docente basada en la investigación es conseguir profesionales autónomos, responsables y reflexivos que puedan basar su enseñanza en principios de investigación y utilizar con éxito los principios para abordar los retos de la profesión (Tirri, 2014).

2.3.5. La autonomía escolar en Francia

El sistema educativo francés puede definirse como un modelo centralizado que aboga por decisiones adoptadas en el ámbito pedagógico por parte de la dirección escolar. La colaboración de diferentes sectores sociales (profesorado, familia, alumnado) y de las comunidades locales en la toma de decisiones escolares ha resultado escasa. La fuerte intervención del Estado en la enseñanza siempre ha corrido pareja con el poder central. En 1982, la legislación cedió determinadas competencias a las regiones, los departamentos y los municipios, un proceso que siguió en los años posteriores hasta nuestros días, en el que las administraciones locales son responsables, junto a la Administración Central, del funcionamiento del sistema educativo (Egido, 2008).

Existen diferencias patentes entre un centro de Educación Primaria, cuya gestión económica es competencia del ayuntamiento, con una autonomía reservada al ámbito curricular y la coordinación pedagógica, y otro de Secundaria, con personalidad jurídica y autonomía económica. El desarrollo sustantivo de ambas instituciones varía notablemente en función de las funciones asignadas a los directores (Oria, 2009).

La Tabla 2 muestra la correspondencia entre el ámbito autonómico, los tipos de tareas, las funciones otorgadas a los centros y los responsables de estas en el contexto francés.

Tabla 2.

Autonomía de los centros en Francia. Ámbitos de intervención, funciones otorgadas y figuras responsables

Ámbito	Función	Responsable
Pedagógico	-Elegir el método didáctico -Incorporar materias optativas -Abordar objetivos o contenidos alternativos de forma experimental	Director/a de Ed. Primaria
	-Completar el Diseño Curricular Base (DCB) -Aprobar la Programación General y de Aula	Director/a de Ed. Primaria y el Órgano Colegiado del centro
Tareas	-Examinar en la práctica la eficacia de nuevos horarios/jornadas distintas a los oficiales	El centro
	-Gestión de recursos materiales -Escribir informes -Matricular al alumnado	Director/a (independientemente de la etapa)
	-Elaboración del Reglamento Interno	Director/a y Órgano Colegiado
Gestión de personal	-Contratación de personal docente -Ejercer la jefatura del personal docente	Solo los centros de Ed. Secundaria
	-Diseñar los horarios, crear los grupos, asignar profesores a los grupos y determinar los tutores	Director/a (independientemente de la etapa)

Fuente: Adaptado de Oria (2009)

En Francia, los directores son considerados los motores de sus respectivos centros, bajo los principios de gestión, la cultura de evaluación y la movilización del personal docente para hacer uso de la autonomía existente. En la práctica, las escuelas apenas han cambiado, debido a la defensa de una cultura tradicional. La sobrecarga laboral y la presión administrativa son un óbice para el desarrollo de la autonomía. Los directores consagran mucho tiempo a tareas administrativas, seguidas del fomento de las relaciones humanas, en detrimento del tiempo dedicado al trabajo en aras del desarrollo del centro (Tulowitzki, 2013).

La autonomía pedagógica de los directores está relacionada con la organización de la enseñanza, pero no con sus métodos ni sus contenidos. Esta responsabilidad se lleva a cabo mediante una división del trabajo entre la Administración, la jefatura de estudios y el equipo docente. El desarrollo de las responsabilidades educativas de la dirección escolar bascula entre el cumplimiento de las normas estatales y el desarrollo de la autonomía local (Normand, 2015).

En cuanto a la rendición de cuentas, los centros incorporan en sus indicadores de rendimiento los resultados de los exámenes realizados por el alumnado, conforme a las prescripciones del Ministerio de Educación francés, que define el currículum, de modo que la autonomía depende de las decisiones tomadas desde arriba (Derouet *et al.*, 2015) y del nivel educativo en el que se implementen (Maroy y Pons, 2021).

2.3.6. La autonomía escolar en Reino Unido

El cambio que experimentó el sistema educativo inglés, en cuanto al aumento de la autonomía en los centros, data de fines de los años setenta, cuando el gobierno de Margaret Thatcher lo definió como un pilar esencial sobre el que debía pivotar la reforma educativa, siendo la rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados una condición *sine que non* para llevarla a efecto. Por consiguiente, introdujo una medida de matrícula abierta en el sistema educativo, que alentó tanto las expectativas y posibilidades de los padres a elegir centros educativos para sus hijos/as como la competencia entre los propios centros (Egido, 2008).

Hargreaves y Fullan (2014) identifican esta medida con el concepto *Global Educational Reform Movement* (GERM), entendido como la prescripción curricular, las pruebas externas, la medición de resultados y la competencia entre centros. En consecuencia, la autonomía profesional del profesorado se ve limitada y se promueve la competitividad entre profesores, en lugar de la colaboración. Los planteamientos neoliberales se han introducido y extendido especialmente en Gran Bretaña, donde se han priorizado los resultados a corto plazo, a través de indicadores clave de rendimiento.

La mayoría de los centros de Educación Primaria y Secundaria de Inglaterra, financiados por el Estado, cuentan con the governor body, un grupo formado por los miembros del equipo directivo (director/a, subdirector/a y coordinadores del curso) y el Consejo Escolar (representado por las familias y el profesorado, además de expertos en la gestión de la autonomía) que abordan cuestiones sobre el currículum, el control del presupuesto y la gestión de los recursos humanos (Wilkins, 2016).

En 2010, David Cameron, el entonces primer ministro de Reino Unido, y Nick Clegg, el viceprimer ministro, suscribieron el documento The Schools White Paper, que aboga por el necesario aumento de la autonomía a fin de que las escuelas seleccionen la mejor vía para desarrollarse. El documento propone la adopción de un nuevo enfoque curricular, que concibe el currículum como un modelo de referencia, defendiendo la tesis de que

el avance hacia posiciones más autónomas conlleva un mayor espacio de libertad profesional para que el profesorado diseñe sus planes de trabajos (Department for Education of United Kingdom 2010).

Uno de los organismos no ministeriales que juega un papel clave en la educación británica es Ofsted (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*), que realiza la supervisión de los centros educativos y envía sus informes al Parlamento. Tras este proceso, publica los resultados sobre las conclusiones alcanzadas en orden a mejorar la calidad educativa, la formación del profesorado y la política educativas (Ofsted, 2017). En la actualidad, los informes de Ofsted incluyen una evaluación sobre la capacidad de los directores para gestionar la autonomía. Este proceso encuentra su justificación en la teoría de que la transferencia de poder desde el gobierno hasta los centros lleva aparejada una mayor responsabilidad legal, así como un mayor riesgo en la rendición de cuentas, la gobernanza, la formación, la evaluación y la ausencia de control en el cumplimiento de normas. No obstante, existe una diversidad de agencias no gubernamentales que prestan asesoramiento técnico y orientación a los centros sobre la manera eficaz de encauzar la autonomía a fin de paliar los efectos de los citados riesgos (Wilkins, 2015). El impulso de la autonomía escolar en Inglaterra está resurgiendo, de modo que la intervención del gobierno local se ha visto reducida: el papel de los directores ha cobrado relevancia en la gestión de las escuelas autónomas (James, 2014).

3. Conclusiones

El cambio de las políticas europeas a favor de la autonomía escolar ha posibilitado a los centros educativos potenciar su capacidad de desarrollo en un doble sentido; a nivel interno, para responder a las necesidades del alumnado y mejorar su aprendizaje, y a nivel externo, para adaptarse a las características del contexto. A partir del trabajo realizado se llegan a las siguientes conclusiones que se consideran relevantes en el ámbito de la autonomía escolar desde una perspectiva de la educación comparada.

En primer lugar, la autonomía escolar depende de la situación de partida de cada centro y pasa por el desarrollo de proyectos educativos, diseñados por la comunidad educativa y el profesorado, que promuevan un aprendizaje personalizado y adaptativo a las características del alumnado. Esta conclusión refuerza la idea de la creación de redes de centros y del impulso de procesos de mejora de abajo-arriba, a partir de un análisis de las necesidades de cada centro, que deriva en el diseño de un Proyecto Educativo común a la red de escuelas, un modelo que se está implantando en las escuelas de Bélgica.

En segundo lugar, la autonomía escolar se ha ido desarrollando en los países europeos más descentralizados, a través de diferentes investigaciones, realizando aportaciones interesantes para la innovación educativa. Lejos de la centralización, que dificulta la gestión de la autonomía escolar e implementa un currículum educativo en diferentes comunidades, sin tener en cuenta las características del contexto y las necesidades del alumnado, la autonomía escolar requiere de un margen de descentralización y flexibilidad curricular que otorgue capacidad de decisión a los centros. En cuanto al efecto de la autonomía escolar sobre la innovación educativa, los avances han diferido en función de las políticas educativas y los modelos de autonomía.

Alemania se enmarca dentro de un modelo de autonomía pleno para promover el desarrollo interno de las escuelas y responder a las demandas del contexto en el que se encuentran. Se trata de un conjunto de Estados Federados, formado por diferentes

Länder, o estados independientes, cuyas competencias difieren de unos a otros. El efecto de la autonomía escolar en Alemania se ve favorecida en la gestión de recursos, pues no existen diferencias entre los centros públicos que en los privados. Sin embargo, los primeros cuentan con más autonomía para adoptar decisiones curriculares que los segundos. Lo mismo sucede con las escuelas urbanas, que disponen de mayor capacidad de decisión para gestionar los recursos, en comparación con las escuelas rurales, que tienen mayor margen en el ámbito curricular. Esta conclusión pone de relieve la necesidad de llevar a cabo políticas educativas que reduzcan la brecha entre los centros educativos, en función del contexto geográfico y la titularidad de estos.

El modelo de autonomía de Bélgica consiste en una menor intervención administrativa en los centros, de modo que se otorga más capacidad de decisión para fomentar la innovación a nivel interno, a la vez que más control en la evaluación de los resultados. Teniendo en cuenta las leves diferencias entre la Comunidad Flamenca, Francesa y Alemana en el ámbito curricular, el país cuenta con plena autonomía para adquirir recursos educativos, seleccionar a los directores y al profesorado. El efecto de la autonomía escolar en la innovación se ve favorecida en la medida en que se cuenta con autonomía para elegir los contenidos y los métodos educativos, teniendo en cuenta las características de cada comunidad.

En teoría, la autonomía escolar en España representa un equilibrio entre la centralización y la autonomía. En la práctica, los avances de la autonomía escolar se han realizado en el ámbito metodológico, reservado al cómo enseñar, no al qué enseñar, en el plano de la selección de los contenidos. En consecuencia, el efecto de la autonomía escolar sobre la innovación ha sido escaso y superficial. Esta conclusión pone de relieve la necesidad de fomentar la cultura de colaboración en los centros educativos, depositar mayor confianza y capacidad de decisión en los docentes y de otorgar mayor capacidad de decisión real a los centros para llevar a cabo propuestas de innovación.

Finlandia cuenta con plena autonomía escolar para responder a las demandas del contexto, que se traduce en la selección de los materiales de aprendizaje, los libros de texto y la metodología por parte del profesorado. El efecto de la autonomía sobre la innovación es alto debido a la alta confianza que se deposita en la profesionalidad del profesorado, la gran capacidad de decisión en la gestión de recursos en los centros situados en contextos desfavorecidos y la escasa diferencia entre los centros públicos y privados en cuanto a autonomía se refiere.

En Francia, la autonomía en el ámbito pedagógico está limitada por la tradición centralista, que determina tanto los contenidos como la metodología. El efecto de la autonomía sobre la innovación es escaso, pues la autonomía recae en los directores, que adopta decisiones sobre la organización de la enseñanza, no así sobre los contenidos y la metodología, que vienen definidos por la Administración.

El caso de Reino Unido ilustra la autonomía orientada a la eficacia, que se traduce en un ranking de centros en función de los resultados académicos. El efecto de la autonomía sobre la innovación es inexistente, en tanto que está orientada solo a los resultados académicos, dejando al margen el proceso de enseñanza-aprendizaje. Resulta necesario un cambio profundo en las políticas educativas del país, concediendo mayor margen de autonomía tanto a los directores como al profesorado.

En tercer lugar, existe una brecha entre el planteamiento teórico de la autonomía y su aplicación en la práctica educativa. Con el fin de superar esta limitación, este estudio sugiere la creación de redes de centros de un mismo distrito y el diseño de un proyecto

común con el apoyo de la Administración, que reflejen los objetivos, las acciones, la temporalización, además de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios.

La autonomía escolar mediante la creación de redes escolares se traduce en la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje, que incide en los resultados académicos del alumnado. Asimismo, permite a cada centro adoptar decisiones individuales para responder a las necesidades de cada contexto. Esta propuesta exige el diseño e implementación de políticas educativas que aboguen por la autonomía escolar, que favorece la toma de decisiones que influyen en la mejora educativa, como la disminución de las ratios y el impulso de propuestas específicas contra el fracaso escolar en la primera etapa obligatoria. En este sentido, la autonomía escolar contribuye a la reducción del abandono escolar en la etapa de Educación Secundaria.

Ante la situación actual, marcada por las consecuencias de la pandemia, la autonomía escolar cobra especial relevancia, pues permite a los centros adoptar decisiones sobre los contenidos, los planes de trabajo, la metodología, la formación docente, la organización de los espacios y los tiempos, y el desarrollo de innovaciones pedagógicas.

4. Referencias

- Balduzzi, E. (2021). Por una escuela vivida como comunidad educativa. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 33(2), 179-194. <https://doi.org/10.14201/teri.2377>
- Barroso, J. (2004). La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués. *Revista de Educación*, (333), 117-140.
- Bolívar, A. (2008). *La autonomía de centros educativos en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas*. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Bolívar, A. (2013). La lógica del compromiso del profesorado y la responsabilidad de la escuela. Una nueva mirada. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2), 60-86.
- Bolívar, A. (2019). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico*. La Muralla.
- Brauckmann, S. y Schwarz, A. (2015). No time to manage? The trade-off between relevant tasks and actual priorities of school leaders in Germany. *International Journal of Educational Management*, 29(6), 749-765. <https://doi.org/10.1108/IJEM-10-2014-0138>
- Casanova, M.A. (2009). *Diseño curricular e innovación educativa*. La Muralla.
- Cheong, Y. (2019). *Paradigm shift in Education: Towards the third wave of effectiveness*. Routledge.
- Christ, C. y Dobbins, M. (2016). Increasing school autonomy in Western Europe: a comparative analysis of its causes and forms. *European Societies*, 18(4), 359- 388. <https://doi.org/10.1080/14616696.2016.1172716>

- Ciobanu, A., Ivan, M. y Ristea, B. (2014). School manager profile in the decentralized educational system – comparative research in the European countries. *Revista Administratie Si Management Public*, 23, 60-79
- Department for Education of United Kingdom. (2010). *The importance of teaching. The schools White Paper 2010*. Government of United Kingdom. <https://bit.ly/2FQTiek>
- Derouet, J., Normand, R. y Pacheco, R. (2015). The modernization of the education system in france: The new public management between state affirmation and a decentralized governance. *Educacao e Sociedade*, 36(132), 723-741. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152583>.
- Dobbins, M. y Christ, C. (2019). Do they matter in education politics? The influence of political parties and teacher unions on school governance reforms in Spain. *Journal of Education Policy*, 34(1), 61-82. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1406153>
- Egido, I. (2008). La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea. En J.L. Martínez, A. Bolívar, M. Martín, J. Gairín y J.L. Estefanía (Eds.), *La autonomía de los centros escolares* (pp. 147-175). Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Eurydice. (2007). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Unidad Europea de Eurydice.
- Eurydice (2017). *Red Española de Información sobre Educación*. <https://bit.ly/2EgBokH>
- Figel, J. (2007). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Eurydice.
- Frías del Val, A. (2010). La autonomía de los centros docentes: un equilibrio necesario. *Participación Educativa*, (13), 42-61.
- Gadotti, M. y Eustáquio, J. (2015). *Autonomía de la escuela. Principios y propuestas*. Octaedro.
- Gairín, J. (2005). *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Praxis.
- Gairín, J. (2008). Autonomía, calidad y evaluación. En A. Bolívar, I. Egido y J. Gairín (Eds.), *La autonomía de los centros escolares* (pp. 81-130). Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Gairín, J. (2015). Autonomy and school management in the Spanish context. *Educational, Cultural and Psychological Studies*, (11), 103-117. <http://dx.doi.org/10.7358/ecps-2015-011-gair>.
- García Garrido, J. (2013). *Sistemas educativos de hoy*. UNED.
- Geyer, F. (2009). *The educational system in Belgium. CEPS Special report/September 2009*. Centre For European Policy Studies
- Guichot-Reina, V. (2021). Educación, justicia social y multiculturalismo: teoría y práctica en el aula. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 33(1), 173-195. <https://doi.org/10.14201/teri.22984>

- Halinen, I. y Holappa, A.S. (2013). Curricular balance based on dialogue, cooperation and trust - The case of Finland. En W. Kuiper y J. Berkvens (Eds.), *Balancing curriculum regulation and freedom across Europe* (pp.39-62). SLO.
- Hargreaves, A. (2005). *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Morata.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2014). *Capital Profesional*. Morata.
- Huber, S.G. y Helm, C. (2020). COVID-19 and schooling: evaluation, assessment and accountability in times of crises—reacting quickly to explore key issues for policy, practice and research with the school barometer. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 32(3), 237–270. <https://doi.org/10.1007/s11092-020-09322-y>
- James, C. (2014). Trends in the governance and governing of schools in England. *Local Government Studies*, 40(6), 893-909. <http://doi.org/10.1080/03003930.2012.722839>.
- Jiménez, J. (2018). ¿Qué es la Primaria? Octaedro.
- Keddie, A. (2016). School autonomy as ‘the way of the future’: Issues of equity public purpose and moral leadership. *Educational Management Administration & Leadership*, 44(5), 713-727. <http://doi.org/10.1177/1741143214559231>
- Klein, E.D. (2017). Autonomy and accountability in schools serving disadvantaged communities. *Journal of Educational Administration*, 55(5), 589–604. <https://doi.org/10.1108/JEA-06-2016-0065>
- Kumpulainen, K. y Saarivirta, T. (2016). School autonomy, leadership and student achievement: reflections from Finland. *International Journal of Educational Management*, 30(7), 1268-1278. <http://dx.doi.org/10.1108/IJEM-10-2015-0146>.
- Law 628/1998 (2022). *Basic Education Act*. <https://bit.ly/3mDTgdi>
- Maroy, C. y Pons, X. (2021). Re-conceptualising education policy trajectories in a globalised world: lessons from a multi-level comparison of accountability in France and Quebec. *Comparative Education*, 57(4), 560-578. <https://doi.org/10.1080/03050068.2021.1981714>
- Martín, A. y Peraza, A. (2010). Eurydice: La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas. *CEE Participación Educativa*, (13), 73-87.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2020). *Informe 2020 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2018_2019*. <https://doi.org/10.4438/i2ocee>
- Moreno, E. (2013). La planificación educativa: planteamientos teóricos y orientaciones prácticas. En M.J. Carrasco, J.M. Coronel, M.L. Fernández, M.P. García y S. González (Eds.), *Conocer y comprender las organizaciones educativas. Una mirada a las cajas chinas* (pp. 85-110). Pirámide.

- Müller, U. y Hancock, D. (2009). Different systems similar challenges? Factors impacting the motivation of German and U.S. teachers to become school leaders. *International Journal of Educational Research*, 48(5), 299-306. <http://doi.org/doi:10.1016/j.ijer.2010.02.001>.
- Niemi, H. (2015). Teacher professional development in Finland: towards a more holistic approach. *Psychology, Society and Education*, 7(3), 279-294. <https://doi.org/10.25115/psye.v7i3.519>
- Ning, B., Van Damme, J., Van Den, W., Gielen, S., Bellens, K., Dupriez, V. y Dumay, X. (2016). Regional inequality in reading performance: an exploration in Belgium. *School Effectiveness and School Improvement*, 27(4), 642-668. <http://dx.doi.org/10.1080/09243453.2016.1202842>.
- Normand, R. (2015). French principals in secondary education: Towards new roles and responsibilities? *Journal of Educational, Cultural and Psychological Studies (ECPS Journal)*, (11), 135-152. <http://doi.org/10.7358/ecps-2015-011-norm>.
- OECD (2015). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing. <http://doi.org/10.1787/9789264225442-en>
- OECD (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and school leaders as lifelong learners*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>: OECD Publishing.
- Ofsted (2017). *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*. <https://bit.ly/2ZQHK20>
- Oria, M. (2009). ¿Es posible la autonomía escolar? El papel de la dirección y de los proyectos de centro en los sistemas educativos francés, italiano y español. *Educación XX1*, (12), 151-180. <https://doi.org/10.5944/educxx1.1.12.291>.
- Pagès, M. y Prieto, M. (2020). The instrumentation of global education reforms: an analysis of school autonomy with accountability policies in Spanish education. *Educational Review*, 72(6), 671-690. <https://doi.org/10.1080/00131911.2020.1803795>
- Ramsteck, C., Muslic, B., Graf, T., Maier, U. y Kuper, H. (2015). Data-based school improvement. The role of principals and school supervisory authorities within the context of low-stakes mandatory proficiency testing in four German states. *International Journal of Educational Management*, 29(6), 766-789. <http://dx.doi.org/10.1108/IJEM-08-2014-0109>.
- Rué, J. (2018). *Propuestas para un nuevo pacto sobre la educación. El sentido de aprender en la escolaridad del siglo XXI*. Octaedro.
- Sancho, M. (2014). Posición de las comunidades autónomas ante la autonomía escolar de los centros públicos. *Revista de Educación*, (366). <http://dx.doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2014-366-276>, 64-86
- Sarramona, J. (2004). *Factores e indicadores de calidad en educación*. Octaedro.

- Simola, H., Rinne, R., Varjo, J., Pitkänen, H. y Kauko, J. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: A national model or just unintended effects of radical decentralisation? *Journal of Education Policy*, 24(2), 163-178.
- Tirri, K. (2014). The last 40 years in Finnish teacher education. *Journal of Education for Teaching*, 40(5), 600-609. <http://dx.doi.org/10.1080/02607476.2014.956545>.
- Torres, J. (2018). Políticas educativas de des-socialización y de auto-empresarialización versus construcción de sociedades democráticas, justas e inclusivas. En R. Vázquez (Coord.), *Reconocimiento y bien común en educación* (pp. 47-82). Morata
- Tulowitzki, P. (2013). Leadership and school improvement in France. *Journal of Educational Administration*, 51(6), 812-835. <http://dx.doi.org/10.1108/JEA-03-2012-0026>.
- Valle, J., Batres, A. y Manso, J. (2014). Marcos institucionales para la participación de los profesores en las políticas públicas de educación. El caso español en su contexto europeo. *Participación Educativa*, 3(5), 75-83.
- West, A. e Ylönen, A. (2010). Market oriented school reform in England and Finland: school choice, finance and governance. *Educational Studies*, 36(1), 1-12. <http://dx.doi.org/10.1080/03055690902880307>.
- Wilkins, A. (2015). Professionalizing school governance: the disciplinary effects of school autonomy and inspection on the changing role of school governors. *Journal of Education Policy*, 30(2), 182-200. <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2014.941414>.
- Wilkins, A. (2016). Gobernanza escolar y racionalidad de la política neoliberal. ¿Qué tiene que ver la democracia con ello? En J. Collet, y A. Tort (Eds.), *La gobernanza escolar democrática* (pp. 84-100). Morata.