



Espacios en Blanco. Revista de  
Educación

ISSN: 1515-9485

revistaespaciosenblanco@gmail.com

Universidad Nacional del Centro de la  
Provincia de Buenos Aires  
Argentina

Bolívar, Antonio

La autonomía en la gestión como nuevo modo de regulación

Espacios en Blanco. Revista de Educación, vol. 19, junio, 2009, pp. 35-68

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384539801004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La autonomía en la gestión como nuevo modo de regulación

---

Antonio Bolívar\*

## 1. Introducción

Rediseñar la gestión burocrática de los centros escolares, heredada de la modernidad, reimaginando nuevas estructuras, capaces de hacer frente a las condiciones más complejas en un mundo globalizado y en una situación postmoderna, se está convirtiendo en una creciente necesidad. En la medida que, en nuestra actual coyuntura, se están demandando organizaciones escolares más flexibles, capaces de adaptarse a contextos sociales turbulentos y borrosos, también en las últimas décadas están surgiendo *nuevos modos de regulación* en la gestión de los establecimientos escolares. Una vez que la planificación moderna del cambio y su posterior gestión han perdido credibilidad, se confía en movilizar la capacidad interna de cambio para regenerar internamente la mejora de la educación. En lugar de estrategias burocráticas, verticales o racionales del cambio, se pretende favorecer la emergencia de dinámicas *laterales y autónomas* de mejora, que puedan devolver el protagonismo a los agentes y –por ello mismo– pudieran tener un mayor grado de permanencia.

Uno de los modos privilegiados de “gobernanza” de la educación en las últimas décadas ha sido la descentralización, gestión basada en la escuela (*school based management*) o incremento de autonomía escolar. Diversas lógicas y razones han contribuido a este movimiento: a) argumentos políticos de que un gobierno más cercano puede hacer a los centros educativos más responsables a las demandas e intereses de la ciudadanía (en otros casos, clientela); b) perspectivas mercantilistas de romper con estructuras burocráticas (monopolios protegidos) que impiden la competencia, como motor de la mejora y eficiencia; c) crisis de legitimidad del Estado del Bienestar (menor financiación pública, neoliberalismo, globalización o

---

\* Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación. Catedrático de Didáctica y Organización Escolar en la Universidad de Granada, España.  
e-mail: abolivar@ugr.es

individualización); y d) argumentos propiamente pedagógicos sobre facilitar la adaptación del currículum o incrementar el compromiso e implicación del profesorado. En cualquier caso, hay una coincidencia en que la autonomía puede ser un medio e incentivo para movilizar a los actores educativos y sociales, dinamizando el funcionamiento de las instituciones públicas, por medio de una identidad institucional en torno a objetivos comunes, que den una cohesión a la acción educativa de las escuelas.

Diversos factores confluyentes (incremento de autonomía, conflictos con las evaluaciones externas, las demandas de “libre elección” de escuelas, el consecuente incremento de diversidad de ofertas, la erosión de la autonomía docente, búsqueda de equilibrio entre descentralización-centralización, etc.) han provocado lo que podemos llamar un régimen de “*regulación postburocrática*” de la educación, con diversos grados y variantes según el tiempo y el lugar. Según un amplio proyecto de investigación (“*Reguleducnetwork*”), llevado a cabo en varios países europeos, aparecen signos de este cambio de regulación (Maroy, 2006, 2008; Barroso, 2006). Por su parte, según un informe reciente de la red de información sobre educación en Europa (Eurydice, 2008), en la década de los noventa la autonomía escolar se ha generalizado en el conjunto de treinta países analizados, junto a mecanismos diversos de rendimiento de cuentas. No siendo la autonomía escolar una tradición europea, los centros escolares han ido incrementando su responsabilidad y capacidad de decisión, normalmente por delegación descendente (“*top-down*”) del nivel central.

Entre esos otros modos posburocráticos de gobernanza de la educación, como la otra cara de la autonomía escolar, está la regulación por mecanismos de “*cuasi-mercado*”, dentro de la “nueva gerencia pública” (Hood, 1995), que introduce la competencia entre centros, a elección por las familias, incluso en países alejados de estas regulaciones como España (Olmedo y Andrada, 2008). Esta regulación por el mercado ha tenido su reflejo en las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica, particularmente en Chile (Gajardo y Puryear, 2003; López Guerra y Flores, 2006). Una gran parte de las reformas educativas de los 90 en América Latina fueron realizadas bajo una crítica a la ineficacia del Estado central y la gestión pública, por lo que se abogaba por una descentralización en

educación a las diferentes instancias gubernamentales, minimizando la responsabilidad del Estado en educación (Krawczyk y Vieira, 2007).

Por otro lado, con la creciente ola de rendimiento de cuentas (*accountability*), como forma de otorgar autonomía en la gestión, contrarrestada por el incremento de los controles de resultados, el Estado adquiere un papel evaluador, en algunos casos al servicio de los mecanismos de mercado, como cuando se publican los *rankings* entre escuelas (Whitty, Power y Halpin, 1999). Presión de clientes o presión por resultados rompen con la lógica burocrática, ahora –de acuerdo con una racionalidad instrumental– en función de una eficacia de los servicios públicos. Estos dos modelos posburocráticos podemos decir que, actualmente, son transnacionales, aun cuando sean contextualizados e hibridados según los factores políticos o culturales de cada país (Maroy, 2009).

La autonomía de las escuelas se enmarca en un proceso más amplio de reconfiguración de los modos de regulación de las políticas educativas. La cuestión última que planteamos en este trabajo es si, de hecho, estamos pasando de una reglamentación de la educación (con un control *a priori* y nula preocupación por los resultados) por un *nuevo modo de regulación*: una mayor autonomía para el desarrollo de los procesos y, a cambio, un creciente y rígido control de la eficacia y eficiencia en los resultados. Por eso mismo, comenta Barroso (2006), en lugar de un Estado reglamentador, se debe empezar a hablar de un Estado “regulador”. A la vez, como especificamos después, si entendemos la regulación del sistema educativo como una “sistema de regulaciones”, se precisa tener en cuenta múltiples instancias que median, traducen e interactúan en los flujos reguladores. Si es progresista apoyar mayores cotas de autonomía de las organizaciones escolares, también una mayor descentralización y refuerzo de autonomía de la escuela, si no se inserta en un marco de defensa de la escuela pública, puede dar lugar a la fragmentación o polarización (pública/privada) del servicio educativo.

## 2. La autonomía como discurso y nuevas formas de regulación

De una u otra forma, la autonomía de los centros escolares, en prácticas y discursos renovados, insertos en lo que Luc Boltanski y Ève Chiapello

(2002) han llamado el “nuevo espíritu del capitalismo”, continúa estando a la orden del día. Es, además, una de las cuestiones más necesitadas de clarificación, por mezclarse distintas ideologías, presentar varios rostros y recubrir, bajo un mismo campo, políticas e intenciones opuestas. En especial, es objeto de discusión en la educación de la ciudadanía cómo conjugar los principios de libertad de educación (a menudo asociada a una lógica de eficacia) y de equidad educativa (unida al principio de justicia). En los discursos actuales de las políticas educativas occidentales la lógica de autonomía está cediendo paso al rendimiento de cuentas, la participación para hacer proyectos educativos propios a su subordinación a la lógica de la eficacia y la elección de centros educativos, lo local a lo nacional. Así, de un medio para potenciar los procesos de desarrollo de los centros, la autonomía está quedando subordinada al control de los productos conseguidos (evaluación externa de resultados). Se incrementa la autonomía, pero se recentraliza por el rendimiento de cuentas a la administración educativa o a la clientela. De este modo, lo que empezó siendo un medio para articular las comunidades locales, coordinar e implicar a los agentes en la mejora de la educación, está siendo redefinido, cuando no subvertido, mediante nuevos dispositivos recentralizadores.

Clarificando inicialmente la cuestión, cuando hablamos de “autonomía” de la escuela lo hacemos de forma derivada (ampliación progresiva, no total, de espacios de decisión); pues, en sentido fuerte (jurídico), no cabía pensar en centros escolares que, de modo independiente, se dieran sus propias normas (“auto-nomos”), lo que exigiría que fueran personas jurídicas de derecho público. La autonomía es siempre relativa, pudiéndose hablar de mayor o menor autonomía, nunca –en el caso de los centros educativos– de autonomía total. Además, se debe distinguir la “autonomía”, como capacidad de los agentes educativos –centros, profesores, alumnos y familias– para tomar decisiones propias, de la “descentralización”, como distribución territorial del poder o transferencia de competencias en educación. Todo ello hace preciso distinguir, al menos, tres dimensiones analíticas (Cribb y Gerwitz, 2008): el *loci y modos de autonomía* (quiénes son los agentes y cómo ejercen su acción), los *dominios de autonomía y control* (cuáles son las esferas sobre las que puede ser ejercida la autonomía o control) y *modos de con-*

*trol* (las formas generales y mecanismos específicos por los que se regula la autonomía, los agentes de control y cómo este se ejerce).

Como término que arrastra una ambigüedad constitutiva, es preciso inscribirlo tanto en la lógica propiamente pedagógica, como en las matrices ideológicas de los discursos que la proclaman. Singularmente, es preciso cuestionar la inicial seducción que despierta, mostrando su función política en la regulación del servicio educativo. Además, no basta decretarla, pues no preexiste a la acción de los sujetos, sino que es asunto de crear las condiciones para que cada escuela pueda, en un largo proceso, “construir” organizativamente su autonomía. Tanto la autonomía como la descentralización son fenómenos siempre graduales, por lo que manifiestan una heterogeneidad en las formas y prácticas específicas que adopta en cada país.

La autonomía como discurso despierta, de entrada, una seducción, al interpelar deseos básicos de mayor libertad, máxime en países de tradición centralista, como el nuestro. Ser más “libres” con respecto a la Administración en el puesto de trabajo, o a la hora de elegir la escuela para los hijos, es siempre bien acogido. Además, como el de la colaboración o la calidad, a los que a menudo va asociado, dentro de las nuevas formas de regulación o “gobernanza”, funciona como un *discurso moral(ista)*, apelando a que la responsabilidad del buen funcionamiento de los centros escolares depende, primariamente, de ellos mismos, induciéndolos a que sean más productivos, por lo que –al final– el fracaso o no consecución de los efectos deseados será imputado a los propios agentes. Si un control burocrático del *currículum* y enseñanza no lleva muy lejos, las apelaciones de autonomía pretenden inducir al compromiso de los agentes educativos, posibilitar la gestión y toma de decisiones más oportunas, adecuar el *currículum* a cada contexto o los métodos de enseñanza más adecuados.

Es habitual, en las leyes educativas de las últimas décadas, formular declaraciones formales sobre proclamas de autonomía. Por la ambigüedad constitutiva que arrastra el término, será preciso delimitar en cada caso la matriz ideológica a la que pertenece, así como –en una lógica propiamente pedagógica– los nuevos modos de regulación y capacidades a centros y profesores que haya podido promover. En

ésta, como en otras cuestiones, no siempre decir es hacer, pues la capacidad performativa del discurso puede ser de grado cero, como diría Roland Barthes. Dado que la autonomía es un concepto construido social y políticamente en cada establecimiento escolar, como ha defendido Barroso (1997, 2004b), las declaraciones formales de autonomía no la crean, aun cuando pueden favorecer o no su desarrollo. Será la creación de condiciones oportunas las que posibiliten, mejor o peor, capacitar a las escuelas para construir, en distintos grados de desarrollo (nunca homogéneamente), su autonomía para un mejor servicio público de la educación. De ahí la paradoja de que, mientras las administraciones han legislado y desarrollado normativa al respecto, en la práctica hay muy poca autonomía (Bolívar, 2004).

Una hipótesis sugerente de partida es que el Estado, en unos tiempos de debilidad para imponer normas, se ve forzado a recurrir al discurso de la “autonomía” para justificar su gobierno de la educación. Hans Weiler desarrolló la tesis, con amplio eco, siguiendo los análisis de Habermas sobre los problemas de legitimación en el capitalismo tardío de que, ante los problemas de legitimación de la intervención centralista del Estado en educación, la descentralización podía desempeñar el papel de un instrumento atractivo tanto para la gestión de conflictos como para obtener una legitimación compensatoria. La paradoja fundamental del Estado moderno estaría en que, para mantener el control, adopta estrategias centralizadas que le hacen perder la legitimidad y, para incrementar o compensar la legitimidad, tiene que adoptar medidas descentralizadoras que le hacen perder el control efectivo:

*“Si es verdad que la descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad, el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia” (Weiler, 1996:224).*

La autonomía se emplea, pues, como un dispositivo de “compensación” de legitimidad del Estado moderno. Por tanto, no se trata sólo de que la autonomía haya quedado en discurso retórico, sin traducirse

debidamente a la práctica, algo común –por lo demás– a toda reforma educativa (Bolívar y Rodríguez Diéguez, 2002), sino que forma ya parte de los dispositivos mismos de construcción del discurso de las políticas educativas actuales, lo que explicaría que pueda ser utilizado –sin mayores problemas– por políticas educativas de muy distinto signo ideológico. Es una “ficción necesaria” (Barroso, 2004a), es decir, algo que debemos reclamar como necesario pero que, sin embargo, en la práctica suele quedar como una ficción.

### 3. Modos de regulación y lógicas de acción

El concepto de “*regulación*”, común en la literatura francesa y anglosajona sobre el tema, expresa el proceso de articulación y producción de normas o reglas de juego en una organización, orientando la conducta de los actores (Maroy y Dupriez, 2000). Puede haber una regulación normativa (o reglamentación) por parte del Estado y una regulación del propio sistema, en muchos casos a partir de la primera. De este modo, puede servir para describir dos tipos de fenómenos diferenciados, pero interdependientes, como dice Barroso (2006:12), tanto “los modos como son producidas y aplicadas las reglas que orientan la acción de los actores, como los modos como esos mismos actores se las apropian o las transforman”. En el primer caso, hay una *regulación institucional*, normativa o de control, en cuanto reglas, discursos o procedimientos de una autoridad que orienta las acciones e interacciones de los actores; mientras que en el segundo nos dirigimos a una *regulación situacional*, activa o autónoma de los que son protagonistas. Esto da lugar a entender el sistema educativo como un sistema complejo, con pluralidad de fuentes y formas de regulación, según los actores o instancias en juego.

El “control regulación” por la administración desde el “*top*”, puede interactuar con varias formas de “regulación autónomas”. Así, además de una regulación centralizada por el Estado, cabe un corporativismo del profesorado, o por los consumidores (en este caso familias) en un cuasi mercado educativo. Por eso, en sentido amplio, la regulación social designa múltiples procesos, contradictorios y a menudo conflictivos, con facto-



res entrecruzados, que orientan las conductas de los actores y definen las reglas de juego en un sistema social, político o educativo determinado.

Cuando se agota un modelo burocrático-centralizado, la regulación va más allá de la actividad pública establecida normativamente en procedimientos legislativos y sometidos a supervisión (Laegreid y Christensen, 2006). La regulación es, pues, un proceso múltiple por sus fuentes, sus mecanismos, sus objetos, pero también por la pluralidad de actores que la construyen (al nivel transnacional, nacional, local). En la práctica, como dice Barroso (2006), la regulación es siempre una multirregulación compleja, a veces conflictiva y potencialmente contradictoria. Lejos de una visión funcionalista, no siempre produce un orden, pudiendo ser fuente de tensiones y contradicciones. De acuerdo con lo anterior, los modos de regulación institucionales de un sistema educativo son el conjunto de mecanismos de orientación, de coordinación, de control de las acciones de los centros escolares, de los profesionales o de las familias en el seno del sistema educativo. Estos modos de regulación, como modos de *gobernanza*, en muchos casos están estructurados por las autoridades educativas (Maroy, 2008).

El marco de la regulación, en su doble nivel (institucional y situacional), posibilita identificar y comprender las configuraciones, actores y efectos de la acción política en contextos específicos relevantes. Como explica bien Barroso en el primer capítulo (2006:41-70), la exploración de las políticas públicas de educación como acción política hace que sean cruciales las mediaciones, articulaciones y conexiones entre procesos y cursos de acción reguladores a múltiples niveles. La cuestión actual no es tanto saber cómo el Estado puede ejercer mejor su poder, sino qué poder debe ejercer (dónde, cuándo, cómo y con qué finalidades). No hay una regulación como proceso único, sino compuesto, resultado de una interacción de regulaciones o “multiregulaciones”, acentuado actualmente cuando se recompone el papel del Estado y se incrementa la autonomía de otros agentes e instancias.

Por su parte, las “lógicas de acción” en la escuela se toman aquí no referidas a algún tipo de razonamiento explícito o a una estructuración del discurso, sino a una coherencia implícita entre una serie de prácticas que vienen a constituir una cierta instancia. Como tales son consistencias

derivadas, *a posteriori*, de la observación de prácticas y decisiones en las instituciones escolares en relación con diversos aspectos de su funcionamiento. Esta lógica de acción puede aparecer en las decisiones externas o prácticas de la escuela como en las decisiones o prácticas internas. Se puede de este modo analizar las similitudes y diferencias que presentan sistemas educativos según las lógicas de acción dominantes (Ball y Maroy, 2009).

Dentro de este marco regulador, la creciente descentralización y autonomía a los centros educativos responde a distintas lógicas de acción para, en unos casos, recentralizar la autonomía mediante un rendimiento de cuentas, en otros cederlo a los padres de alumnos, mediante elección de escuela. En una combinación conjunta, como en el caso inglés, hay un rendimiento público de cuentas para ponerlo a disposición como criterio de la elección de escuelas por las familias (Whitty, Power y Halpin, 1999).

Maroy (2009) describe, a partir de un amplio proyecto de investigación desarrollado en varios países europeos, cómo los modos institucionales de los sistemas educativos en dichos países, a pesar de sus diferencias en su organización, presentan cinco tendencias comunes: autonomía creciente de los centros escolares; búsqueda de un punto de equilibrio entre centralización y descentralización; predominio de la evaluación externa de las escuelas y del sistema educativo; promoción de la libre elección de escuelas por las familias; y una voluntad clara de diversificar la oferta escolar. Si los mecanismos del mercado aumentan, también el Estado tiende a convertirse en una instancia evaluadora de resultados. A la regulación de la autoridad pública por normas, se suma hoy la regulación del mercado, en frecuentes relaciones de competencia intercentros; y la propia regulación desempeñada por las comunidades locales.

En fin, las regulaciones habituales se han transformado, complicándose con niveles cruzados de acción y con mecanismos posburocráticos de regulación. La regulación pública habitual (a nivel central, local, o intermedio) entra en conjunción con las nuevas fuentes (“cuasi-mercado” y regulación interna de las escuelas). De este modo, lo que sucede en una escuela está fuertemente condicionado, además de por las regulaciones nacionales, por los procesos de interdependencia competitiva con otros centros escolares. Los efectos de esta competición entre escuelas son el refuerzo de la segregación académica, en

particular acentuar la “guetización” de las escuelas, que ya se encuentra en una situación de segregación, cuando sus mejores alumnos buscan otros establecimientos escolares más atractivos.

Los modos diferentes de regulación, normalmente, se combinan en los contextos urbanos de escolarización (el proyecto europeo estudió los casos de las ciudades de Budapest, Charleroi, Lille, Lisboa, Londres y región parisina). En este caso, se trata de estudiar el modo en el que éstos evolucionan bajo la influencia de las políticas educativas nacionales, así como en relación con las evoluciones sociales locales o globales. La manera en que afectan estos cambios al funcionamiento y las lógicas de acción de los centros situados en estos espacios contribuye, de forma indirecta, a reconstruir los procesos locales de producción y de reproducción de las desigualdades sociales con respecto a la escuela (Ball y Maroy, 2009).

Revisando lo que ha sucedido con los nuevos discursos sobre la autonomía, observamos que, en lugar de haber primado una lógica propiamente pedagógica, se ha quedado en un nuevo modo de gestión, que transfiere –responsabilizando– al centro escolar determinadas competencias, respondiendo –en último extremo– a una tendencia neoliberal, en un momento de crisis de los servicios públicos (Duru-Bellat y Meuret, 2001). En lugar de haber sido un medio para potenciar la apropiación (cogestión) de la educación por sus respectivas comunidades, en las mejores realizaciones, se ha quedado –más bien– un medio para que los centros pudieran ofrecer diferentes proyectos educativos a elegir por los potenciales clientes. De este modo, la hegemonía que el discurso sobre la autonomía ha tenido en las pasadas décadas, está cediendo su lugar al rendimiento de cuentas, evaluación por resultados o competencia intercentros (Ranson, 2003; Elmore, 2003). Vaciados o agotados los efectos del discurso de la autonomía o de la gestión basada en la escuela, son otros aires de eficacia, rendimiento o calidad los que recorren las políticas educativas occidentales.

En su momento (Bolívar, 1995) propuse acudir, en un sentido particular, al término foucaultiano de “práctica discursiva” para comprender el tema. Habría, así, determinadas reglas y condiciones materiales que hacen posible elaborar el discurso sobre la autonomía por políticas educativas con bases ideológicas dispares. Más que explicar,

entonces, los discursos de la autonomía por relación a objetos materializados, se trata de “definir estos objetos refiriéndolos al conjunto de reglas que permiten formarlos como objetos de un discurso [...], como prácticas que forman sistemáticamente los objetos de que hablan” (Foucault, 1970:78-81). Tales prácticas discursivas producen el objeto acerca del que hablan, fijando un “régimen de verdad” que hace funcionar un tipo de discurso, con unos procedimientos y sistemas de poder que lo generan y sostienen, a la vez que induce y prorroga otros efectos de poder. Cual nueva “jaula de hierro” weberiana se trata, pues, de un nuevo dispositivo, al final de la modernidad, para la gobernación de la educación. Una práctica discursiva se configura, así, como una retórica política al crear expectativas que, luego, en la práctica no generan los cambios esperados; por un conjunto de estrategias y tácticas que transitoriamente –al menos– contribuyen, de este modo, a dar credibilidad a las reformas (Popkewitz, 1994).

Por lo demás, así como los actores educativos hacen su propia reconstrucción práctica de la autonomía, sus voces operan –a su modo– la “deconstrucción” de los discursos sobre la autonomía y descentralización (Morgado, 2000; Pereyra, 2002), en los espacios propios de construcción, como son las aulas y los centros. En unas entrevistas, un profesor la deconstruye de este modo: *“la autonomía de los centros está en leyes, está en papeles, pero en la realidad, ciertamente, no existe”*. Por su parte, nos dice un director:

*“la normativa y la Administración dejan muy poco margen de actuación al director, le dan muchas cosas atadas desde arriba, desde los horarios, los cupos de profesores, el funcionamiento del centro, una serie de cuestiones. La pequeña autonomía que actualmente le queda, no tiene una valoración sistemática. [...] Le viene todo marcado o dado, no tiene ninguna autonomía; al carecer de autonomía en los centros, el poder que tienen es bastante limitado”*.

#### 4. Tensiones y dilemas de la autonomía escolar

Una política educativa fuertemente centralista de prescribir y gestionar cambios, al tiempo que desprofesionaliza al personal docen-

te, lleva poco lejos, al impedir la emergencia de procesos generadores de innovaciones. De ahí que las declaraciones de autonomía han presentado un *rostro positivo* de tomar el establecimiento escolar como la base de la mejora, posibilitar la toma de decisiones por los propios agentes, aumentar la participación de padres y profesores, al tiempo que incardinarse en el medio y contexto cultural o –incluso– incrementar la eficacia en la gestión de los centros públicos (Bolívar, 2005). Sin embargo, en nuestra actual coyuntura social, la legítima aspiración al autogobierno de las instituciones escolares, mezclada con la tendencia neoconservadora a retraer la acción pública para cederla a mecanismos de mercado y competencia entre los centros escolares, puede dar lugar a diferenciar institucionalmente la oferta pública de educación (Smyth, 2001; Narodowski *et al.*, 2002).

En el fondo, el asunto es cómo organizar el funcionamiento de las instituciones escolares para provocar la mejora escolar, meta irrenunciable de cualquier sistema educativo. Nos encontramos con el dilema de actuar por *regulación y presión normativa* (falta de autonomía) o dando mayores grados de autonomía que, por un lado, puedan provocar el compromiso e *implicación interna* y, por otro, el rendimiento de cuentas. Si bien sabemos que una política *intensificadora* puede inhibir los esfuerzos de mejora del profesorado y del centro, perdiendo el potencial de sinergia que debía tener; tampoco cabe confiar sin más en las iniciativas y procesos de todo el profesorado (Bolívar, 2008). Esto último, si bien debe ser potenciado por las instancias centrales, no puede ser presupuesto. La autonomía suele tener –en contrapartida– un control por resultados (ya sea rendimiento de cuentas público o por la elección y preferencia de los clientes).

#### **4.1 La autonomía escolar: entre el mercado y la mejora interna**

El incremento de autonomía de las escuelas no es sólo una medida técnica de racionalización o modernización de la gestión escolar; más prioritariamente, es una medida política, que se inscribe en un campo más amplio de una “nueva gestión pública” de la educación. Por eso, la autonomía de las organizaciones escolares tiene dos lógicas de acción distintas que la guían:

- a) *Orientación neo-liberal*: discursos y prácticas que conducen a transferir a la escuela modos de gestión privados. Así, en la última década han proliferado numerosos modelos posburocráticos, que se transfieren de la gestión privada a las políticas públicas, a los que se ha dado en llamar *nueva gestión pública* (“*new public management*”);
- b) *Orientación pedagógica*: aquellos otros que pretenden potenciar la capacidad de las escuelas para desarrollarse y responder mejor a las demandas de su entorno. A las motivaciones de incrementar la eficacia se unen, desde otra lógica, los motivos de reprofesionalización del cuerpo docente así como una democratización de la toma de decisiones.

Algunas de las revisiones realizadas en los últimos años sobre lo que ha dado de sí la gestión basada en la escuela han puesto de manifiesto (Leithwood y Menzies, 1998; Fullan y Watson, 2000) cómo, en altos porcentajes, no se han encontrado impactos medianamente significativos en el aprendizaje de los alumnos. En muchos casos ha quedado como una forma de delegación administrativa o curricular a la dirección de la escuela. Usada como medio para implementar más eficazmente determinadas reformas tomadas a nivel central, no ha logrado incrementar por sí misma la calidad educativa, al no haber incidido en la propia cultura organizativa escolar. Si la adopción de un sistema de decisiones basado en la escuela puede ser una condición necesaria para iniciar un proceso de mejora, no es suficiente para ofrecer más altos niveles de aprendizaje para todos. A menos que la gestión autónoma se dirija a la mejora de la enseñanza y de los niveles de aprendizaje de los alumnos, unida a configurar el establecimiento escolar con una cultura de investigación y mejora de lo que se hace, la descentralización o autonomía de las escuelas tendrá pocos efectos en la mejora (Hopkins, 2008).

Por otro, no basta una autonomía, como incremento de la capacidad de toma de decisiones a nivel de escuela, para implicar a los agentes en la toma de decisiones, en el compromiso colectivo y en el aprendizaje de la organización. Es una expectativa poco realista creer que la descentralización provoque por sí misma una mejora institucional de la acción educativa. Calhoun y Joyce (1998:1293) calculan que “sólo un diez por ciento de las escuelas han tenido capacidad para generar iniciativas que hayan cambiado sustantivamente las dimensiones

curricular, instructiva y tecnológica de la escuela”. Transferir la mejora a las iniciativas de la propia escuela no es, pues, una panacea. Conduce poco lejos decretar una autonomía, sin poner los medios para que puedan construir su autonomía.

#### ***4.2. Nuevo papel de la política educativa para apoyar la autonomía***

Por eso, potenciar la construcción de proyectos educativos institucionales no supone que la política educativa no tenga un papel clave que jugar estimulando las dinámicas endógenas de cada escuela, ya sea mediante proyectos-contrato de autonomía, ya –sobre todo– por su apoyo decidido para que cada escuela construya su propia capacidad de desarrollo y mejora. En consecuencia, prácticamente, cabe entenderla como la creación de dispositivos, competencias, apoyos y medios que permitan que las instituciones escolares, en conjunción con su entorno local, puedan construir su propio espacio de desarrollo, en función de unos objetivos asumidos colegiadamente, y un proyecto –si es posible– contratado con la administración o comunidad. Sólo de este modo, el desarrollo interno de las organizaciones escolares puede ser un camino que permita reconstruir seriamente nuestros centros y educación. La autonomía también se aprende, sentencia Barroso (2004b). Además de necesitar recursos humanos y materiales, comporta una concepción de la formación e innovación centrada en la escuela, una determinada concepción de los profesores como profesionales reflexivos, que comparten conocimientos en sus contextos naturales de trabajo, y exige ir rediseñando la escuela como comunidad de aprendizaje para los alumnos, los profesores y la propia escuela como institución.

Por otra parte, la “nueva cuestión social” actualmente es que nos encontramos con una gran parte de la población que, aun con diferencias, está integrada socialmente; y, por otro, un grupo de alrededor de un tercio (dependiendo de lugares) con graves riesgos de exclusión y vulnerabilidad social. Cuando los establecimientos escolares reciben mayoritariamente a esta población también tienen riesgo de convertirse en escuelas “ghettos”. Asegurar una equidad mínima de la ciudadanía en la educación requiere la intervención activa de políticas públicas que puedan compensar la desigualdad de origen. Garantizar el derecho a la

educación a esta población significa poner los medios para que no abandonen la escolaridad obligatoria sin haber adquirido aquellas competencias básicas que le permitan integrarse en la vida social y laboral.

A su vez es difícil imaginar cómo el sistema educativo puede garantizar el *derecho de aprender para todos* o, lo que es lo mismo, una “educación democrática”, si no se fijan unas metas o estándares (por ejemplo, niveles de dominio de “competencias básicas”) a alcanzar y no hay arbitrados dispositivos para garantizar que los centros den cuentas de la educación ofrecida. Otro asunto es cómo hacerlo, para que no quede en una estrategia de amenazar a las escuelas fracasadas ni caer en una estandarización para la elección de los clientes, sino en formas que potencien la mejora con los recursos oportunos. Por eso, un factor crítico del éxito es la adecuada combinación de serias exigencias externas con dispositivos que desarrollan la capacidad interna (Bolívar, 2008; Hopkins, 2008).

Las tensiones y dilemas que atraviesan la autonomía de las escuelas son grandes: posible incremento de desigualdad entre escuelas, pérdida de homogeneidad del sistema, transferencia de regulación al mercado, etc. Desde una mirada en exceso moderna, advertía Gómez Llorente (2006), hay un riesgo de privatización encubierta, pues *“tras el principio de autonomía pueden esconderse efectos corrosivos para la escuela pública que, de forma inadvertida, se somete a intereses y modelos de conducción privados. Esta treta se produce en tres direcciones simultáneas y complementarias entre sí: la privatización del currículo, la mercantilización del sistema escolar y la gestión gerencial”* (p. 92). No obstante, del otro lado, las políticas educativas fuertemente centralizadas se han agotado políticamente en gran parte de los países, sobre todo como propuestas de cambio y mejora de la educación. En este contexto, nos vemos situados, entre favorecer y potenciar la autonomía de los centros, y velar por los potenciales peligros que amenazan su puesta en práctica.

Beck y Lau (2005) señalaban que la lógica de acción dominante en la primera modernidad era el principio dualista de “uno o lo otro” (eligiendo una de las alternativas, cuyos límites están delimitados), sin embargo, en la segunda modernidad, es reemplazado por el principio de “uno y otro” (por ejemplo, descentralización y centralización). Quizás sea adecuado pensar que las alternativas mantenidas hasta hace poco (cen-



tralismo *versus* autonomía, presión *vs.* compromiso, calidad *vs.* equidad, etc.) se han disuelto; pensando actualmente que la verdad no está en uno de los extremos, sino que –como ya aconsejaba Aristóteles– “la virtud está en medio” y, especialmente, en que haya una coherencia y equilibrio entre los distintos elementos del sistema, de modo que el cambio sea sostenible. Por eso, uno de los mejores expertos en cambio educativo, de modo parecido, señala la conclusión paradójica de que:

*“(...) las unidades centrales y locales se necesitan mutuamente. No se puede avanzar si dominan unas u otras. Lo que se necesita es una nueva relación bilateral de presión, apoyo y negociación continua, es decir, una influencia simultánea de arriba abajo y de abajo arriba”* (Fullan, 2002:52).

## 5. El desarrollo de la autonomía de las escuelas

En buena parte de países de Iberoamérica se parte, como herencia afrancesada, de una larga *tradición centralista*, donde no han existido propiamente “centros educativos”, sino establecimientos de enseñanza que “distribuyen” programas o currículos determinados en instancias administrativas o territoriales superiores. Dentro de esta pesada tradición, que ha creado una “cultura” escolar en la propia Administración y centros escolares, se ha ido generando una *colonización jurídica*, por regulaciones normativas, de la mayor parte de ámbitos de la vida escolar, dando como resultado una acción docente rutinizada, con los consiguientes procesos de desprofesionalización. Una tendencia homogeneizadora, tan fuerte, no favorece el desarrollo de proyectos propios.

En este contexto, las sucesivas declaraciones de autonomía escolar, en conjunto, con una mirada retrospectiva, ha quedado más como una autonomía decretada que construida, con una función de “legitimación compensatoria” que dice Weiler, cuando no meramente retórica. La autonomía de los establecimientos escolares, sin embargo, tiene muy diversas dimensiones (Levacic, 1995; McGinn y Welsh, 1999; Cribb y Gerwitz, 2008): organización del centro, gestión del personal, gestión de recursos, relaciones externas del centro, planificación, estructura y currículo. Me voy a limitar a la autonomía para planificar y desarrollar el *currículum*, refiriéndome a las restantes sólo en cuanto afecten a ésta.

### **5.1. La descentralización a los gobiernos regionales no significa, por sí misma, mayor autonomía de los establecimientos escolares**

La descentralización es la transferencia de competencias de un poder central a la periferia para poder tomar decisiones en determinados ámbitos, al tiempo que se adquiere responsabilidad para desarrollar los cometidos y tareas asignadas. En su estudio, Hanson (1997) distingue las siguientes formas básicas de descentralización: *desconcentración* (transferencia de tareas y cometidos, pero no de autoridad), *delegación* (transferencia de autoridad y cometidos, pero puede ser retirada a discreción del que delega), *devolución o traspaso* (transferencia permanente de autoridad a una unidad, que puede actuar de modo independiente o libre), *desregulación* (falta de decisiones a nivel central, lo que lleva a su asunción por las organizaciones), y *privatización* (transferencia de responsabilidad y recursos del sector público a instituciones del sector privado).

La autonomía supone, entonces, la capacidad con que cuenta una escuela para tomar decisiones por sí misma. Sin embargo, cuando la descentralización educativa se produce sólo a nivel de transferencia de competencias desde el Estado a los gobiernos regionales, puede dar lugar, como de hecho ha sucedido, a una dinámica aún mayor de regulación normativa que viene a impedir la autonomía de las escuelas. Determinados marcos curriculares “abiertos y flexibles” a nivel central, pueden acabar en los gobiernos regionales o administraciones autonómicas con una fuerte regulación en el diseño y en el control de materiales y libros de texto.

En esta regulación de la educación, un poder central toma las decisiones o, en otros casos, delega en las escuelas determinadas competencias, correspondiendo a éstas la responsabilidad en su implementación. Ello suele dar lugar, por parte de las escuelas, a una cierta resistencia a asumir las nuevas tareas y, por parte del poder central, a dirigir el proceso con medidas de ambos tipos, con los consiguientes dilemas y paradojas, cuando no a tomar medidas centralizadoras (evaluación por estándares o competencias del currículum o los centros). Como bien comenta Antonio Portela (2003:82):

*“ello no necesariamente entraña un cambio suficientemente relevante en la distribución del poder entre el centro y la periferia, porque decisiones centrales siguen estando centralizadas en niveles centrales y lo que básicamente se hace*

*es trasladar conflictos y problemas desde los mismos hacia niveles periféricos, con la consiguiente contribución que estas circunstancias pueden prestar a la legitimación y consolidación de la autoridad de los primeros”.*

## **5.2 Autonomía en el diseño y desarrollo del currículum**

Recuperar el espacio del protagonismo de los establecimientos en la toma de decisiones y, especialmente, en el desarrollo del *currículum* supone romper con una larga cultura de dependencia administrativa. Por un lado, se debe dar respuesta a establecer un *currículum* común en un contexto de descentralización educativa mediante la distinción de un *currículum* de enseñanzas comunes (o mínimas) a completar por cada región o gobierno autónomo. De los llamados tres niveles de concreción del *currículum* (Administración educativa, escuela y aula), la autonomía escolar se juega en el segundo. En la mayoría de países, como en España, la referida pesada tradición gerencialista, inscrustrada en la cultura organizativa de la Administración, lo ha impedido en la práctica. Por un lado, un exceso de normativismo vino a encorsetar, cuando no a juridificar, la vida de las escuelas, la acción de los equipos directivos y el propio trabajo del profesorado.

Por su parte, en cuanto al desarrollo de Proyectos Educativos Institucionales, se dieron normativas y fue percibido por los agentes educativos, como que la tarea de planificar era un mero procedimiento, con reglas determinadas y formatos estipulados, que abocó a la escritura de un documento de carácter más o menos burocrático. No se percibió que, en lugar de hacer –a requerimiento administrativo– un Proyecto de Escuela como mero documento, se trataba de *hacer de la escuela un proyecto de acción educativa*, es decir, un *proyecto conjunto* de educación. De ese modo, se dio a entender que “tener un proyecto” es haber cumplimentado el procedimiento (plan de acción, documento, programas, etc.) y no tanto los procesos de trabajo en marcha. En fin, si de asegurar su cumplimiento se trataba, la normativa dictada con una finalidad burocrático/gerencial reguló tanto los formatos y tiempos, pero impidió que llegaran a estar inmersos en el propio proceso de desarrollo de la escuela. La “lógica del proyecto”

se opone, justamente, a la “lógica del mandato”, como ha analizado Perrenoud (2001).

Hemos descrito en otro lugar (Bolívar y Rodríguez Diéguez, 2002:95-99) en qué grado no basta declarar que el modelo curricular es “abierto y flexible”, como entonces se repetía hasta convertirse en un lema retórico, cuando la autonomía no se juega sólo en el diseño, sino en el modo de gestionar el desarrollo curricular, lo que exigía hacer cambios estructurales (organizativos y laborales) que dieran lugar a un nuevo ejercicio de la profesionalidad docente. No realizados éstos, se fue exigiendo la misma estructura curricular (por ejemplo, en libros de texto), lo que motivó, junto a otros factores de miedo ante la posible pérdida de control, que cada vez se fuera cerrando, si es que no lo estaba en su diseño. Si “abierto” se interpreta como que los profesores pueden autónoma e individualmente adaptar el *currículum* oficial a su contexto y aula, esa libertad no es decretable sino intrínseca a la profesión docente; si se interpreta como un nuevo modo de trabajar (equipos docentes) y ámbitos sobre los que decidir, sería necesario articular nuevos espacios temporales/laborales y campos de decisión, al tiempo que dinámicas de apoyo coherentes.

Pues no se trata sólo de transferir parte del poder y autoridad a las escuelas cuanto de capacitarlos para tomar por sí mismos las decisiones oportunas. Desde la política educativa se pueden “implantar” currículos, pero no llegarán a formar parte viva de los establecimientos y a promover una mejora, si no sitúan al profesorado en un papel de agente de desarrollo curricular y provocan un desarrollo organizativo interno de las organizaciones escolares. A pesar de estos graves condicionantes externos del papel de las escuelas en el desarrollo curricular, cabe, como hicieron algunas escuelas, sin renunciar a las competencias reconocidas en el ejercicio de su autonomía, sacar todo el potencial de desarrollo curricular por parte de equipos cohesionados, comprometidos con la mejora escolar.

### **5.3 Gestión de personal**

Uno de los ámbitos donde menor grado de autonomía suelen contar los establecimientos de enseñanza es en la gestión del personal, lo que impide gravemente desarrollar proyectos propios. Sin perjuicio de

que el reclutamiento del personal docente, administrativo y auxiliar corresponda, cuando son funcionarios, a la Administración educativa, es evidente que los centros (equipos directivos, Consejos escolares) han de tener mayor capacidad en la gestión, coordinación, organización y distribución del personal docente. Es un tema delicado, donde se mezclan derechos de los funcionarios con necesidades de los centros, pero una mayor autonomía en este ámbito:

*“(...) supondría una mayor intervención de los equipos directivos en la regulación del acceso de los profesores a los centros y una mayor capacidad para decidir sobre la contratación de diferentes tipos de profesionales” (Marchesi, 2003:6).*

La autonomía decretada, sin medios para implementarla, no transforma las prácticas. Pero la salida no puede ser mantener la uniformidad forzada, poco estimulante para la mejora. Y si el problema es laboral o de recursos, no académico, se puede promover la oferta de proyectos educativos diferenciados en los públicos, debidamente justificados y evaluados, a financiar con los recursos humanos y materiales necesarios por la Administración. De este modo, se posibilita e induce a que los centros presenten un “contrato programa”, como un plan de desarrollo o proyecto de centro, cuyos recursos suplementarios son apoyados por la Administración. El control de esa autonomía vendría de la mano de acuerdos entre las escuelas y las comunidades y la necesaria evaluación del nivel de cumplimiento de los objetivos que se marquen.

Finalmente, no cabe propugnar una autonomía de las escuelas sin equipos directivos que lideren la dinámica del establecimiento. De hecho, no suele haber un proyecto de dinamización o de mejora en una escuela que no tenga un equipo directivo detrás, aunque no sea el protagonista directo. Una dirección centrada en el aprendizaje (*learning-centred leadership*) se relaciona con todo aquel conjunto de actividades (como supervisión) que tienen que ver con la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje que llevan a cabo profesores y alumnos. Esto implica ir más allá de la gestión de las realidades presentes para rediseñarlas en función de dichas metas. En esa medida, el liderazgo pedagógico aboca a una labor “transformadora”, pues no se limita a trabajar en las condi-

ciones existentes y con las metas dadas, sino en ir las alterando para que mejoren la educación y las prácticas docentes en el aula (Leithwood, Day *et al.*, 2006; Bolívar y Moreno, 2006).

## 6. Posibilidades de construcción de la autonomía: escenarios y caminos futuros

La cuestión de la autonomía, en último extremo, conduce a si es posible organizar la educación con otra lógica no-burocrática, que capacite a los establecimientos escolares para su propio aprendizaje y desarrollo institucional. La lógica de tomar las escuelas como instrumentos al servicio de las políticas educativas sólo conduce, por su resistencia a la implementación fiel, a nuevas normativas. No obstante, romper con la lógica moderna del servicio público uniformado y homogéneo, conduce a caminos inciertos, si no se precisan coordenadas y se delimitan los senderos por los que haya de transcurrir, que eviten la atomización o fragmentación, garantizando una cohesión interna y una equidad en el servicio público (Gómez Llorente, 2006). Si unos determinados niveles de autonomía son imprescindibles para una buena gestión en el desarrollo del *currículum*, también se requiere una acción común de las políticas públicas. De ahí las tensiones, fragilidad intrínseca y el relativo bloqueo de las prácticas de autonomía.

Si las políticas lineales de imposición centralizada están ya definitivamente desacreditadas por la práctica e investigación educativas, esto no significa que la política educativa no tenga un alto papel que jugar. En un contexto de retraimiento del papel de la Administración educativa para, en función de descentralización y autonomía (unido a la ideología neoliberal en auge), cederlo a los clientes o a los propios centros, no es menos política lo que se precisa, sino *más y mejor política*. Aprendiendo del conocimiento acumulado en los fracasos, es preciso reinventar la política centralista en una “nueva” política, como dice en un clarificador planteamiento Darling-Hammond (2001), informada por el conocimiento de cómo las escuelas mejoran y, a la vez, capaz de

movilizar las energías de los centros y coordinar los distintos componentes del sistema. Como reclama la misma autora, hace falta un:

*“nuevo paradigma de enfocar la política educativa. Supondría cambiar los afanes de los políticos y administradores, obsesionados en diseñar controles, por otros que se centren en desarrollar las capacidades de las escuelas y los profesores para que sean responsables del aprendizaje y tomen en cuenta las necesidades de los estudiantes y las preocupaciones de la comunidad”* (p. 44).

Siendo legítimo –e incluso deseable– que las escuelas demanden capacidad para configurar su propio desarrollo institucional, decretar una autonomía para todos los actores sociales, en la medida en que parten de una situación desigual, puede –de hecho– dar lugar a una redistribución social regresiva (Munín, 1999), cuando de lo que se debía tratar es de compensar progresivamente a los más desfavorecidos. La autonomía no es un fin en sí mismo, sino un medio a disposición de los centros para su propio desarrollo y capacitación, en orden a prestar un mejor servicio público de educación.

### **6.1 La autonomía en un cuasi-mercado educativo creciente**

Una regulación, impuesta normativamente, es cada vez más difícil y presenta numerosas fracturas. Están aflorando nuevas formas de regulación (Maroy, 2009; Barroso, 2006), ya sea por cambios en los modos de gestionar la política educativa (por ejemplo, control de resultados por rendimiento de cuentas, de acuerdo con unos estándares) como por su desregulación para cederlo a reglas de mercado. El peligro latente a la hora de reclamar y conceder mayores cotas de autonomía es que, una vez que la regulación institucional por normativas sea cada vez menor, dicho control pase a los clientes, en una regulación por el mercado. En esta situación, más que una *regulación por resultados* que, a partir del caso inglés, trata de extenderse por los países europeos, cabe apostar por una *regulación por procesos*, más habitual en los sistemas educativos centralizados.

De acuerdo con Whitty, Power y Halpin (1999:15), las características distintivas de un *cuasimercado* en relación con un servicio público son “la separación entre comprador y proveedor y un elemento de elec-

ción del usuario entre distintos proveedores”. Como tales, el Estado financia, reglamenta y regula el sistema, el sector privado –por su parte– provee y oferta el servicio en competencia con los centros públicos. En esa medida, como sucede en España con los “centros concertados”, suelen comportar una combinación específica de financiación pública y elección por parte de las familias, ejerciendo ambos un control (directo o indirecto) sobre los centros (Olmedo y Andrada, 2008). Se presenta, pues, una complementariedad entre regulación pública y mecanismos de mercado. Si ello contribuye a incrementar la eficacia o a marginalizar determinados centros públicos, es una cuestión a discutir.

Un grave problema que afecta a la autonomía de los centros, por más que se quiera ser ciego a lo que acontece, es que las familias han empezado a comportarse como “consumidores” de la escuela, en una especie de mercado educativo (Pérez Díaz *et al.*, 2001; Narodowski *et al.*, 2002). Las nuevas clases medias piden y buscan centros que puedan proporcionar un “capital escolar” diferencial para sus hijos, que les permitan competir mejor en la carrera escolar y social. Numerosas investigaciones en distintos países, que sería largo enumerar, constatan cómo las familias están adoptando estrategias de consumidores de los servicios educativos. Así, a título de ejemplo, Marie Duru-Bellat (2004) ha presentado un amplio panorama y Stephen Ball (2003) ha descrito los mecanismos, en el contexto inglés, que las clases medias emplean para conseguir ventajas en educación. La educación ha empezado a ser, para las familias, independientemente de su orientación ideológica, un bien en el que vale la pena invertir, aun cuando se exija tener derecho a que en los niveles obligatorios sea financiada por el Estado.

Sin embargo, la elección no debiera consistir tanto en la capacidad del potencial consumidor de escoger entre varios productos (cliente), cuanto en la capacidad para participar y contribuir a construir colegiadamente el diseño del centro y tipo de educación deseado (ciudadano) para sus hijos. Pero en el contexto actual, como se manifiesta de modo creciente con múltiples signos, resulta una tarea ardua oponer una ética cívica de participación solidaria a una moral de consumidor que va unida a la libre elección de centro. En los nuevos dispositivos moduladores de la subjetividad, el individuo se realiza por la



elección del tipo de centro, no creyendo tanto en que éstos ofrezcan modos de socialización diferenciales, cuanto un tipo de “calidad” deseado. Los derechos de los clientes se convierten en prioritarios al interés general o, mejor, se cree (ideológicamente) que el mercado y la libre competencia asegura –cual nueva “mano invisible”– la identidad entre el interés general y los intereses particulares. Lo que hasta ahora había sido el control democrático de la educación por la participación de los agentes se traslada a la elección de clientes, cuando ésta es dependiente de la posición socioeconómica, vinculada al lugar de residencia y capital cultural de partida.

Depende del modo de regulación de las estructuras organizativas del sistema escolar para que promuevan preferentemente la eficacia o la equidad. En cualquier caso, el Estado y la Administración educativa tienen que jugar un papel regulador para evitar que la autonomía pueda dar lugar a una “segmentación o pulverización del sistema educativo, cuestionando la coherencia nacional de sus principios, la equidad del servicio público o la democratización de su funcionamiento” (Barroso, 1997:30). Precisamente porque los valores de solidaridad y equidad no pueden dejarse al arbitrio de los particulares, se debe seguir defendiendo la intervención de la Administración educativa que, en su primaria responsabilidad, debe preservar la equidad del servicio, en lugar de transferirla al libre juego de la oferta de los centros y demandas de los clientes.

## **6.2 Eficacia y calidad**

El asunto es, pues, cómo conjuntar la libertad (que se rige por una lógica de eficacia) y equidad (principio de justicia) y de qué forma podrían jugar un papel en la dinamización de la escuela pública y, con ello, en la educación de la ciudadanía (Munín, 1999). La cuestión grave es si la mera eficiencia debe ser, moral y políticamente, el primer criterio a aplicar al sistema educativo, como en cualquier otro servicio público; o deben primar otros valores intrínsecos a la propia institución. Preservar el papel redistributivo del Estado exige, de acuerdo con la teoría de la justicia liberal (Rawls), una intervención activa “para los miembros menos aventajados de la sociedad”, ofreciendo un servicio público de educación en condicio-

nes de igualdad para toda la ciudadanía, adoptando medidas compensadoras para los desventajados, en lugar de la lógica mercantilista.

La educación es un bien básico que debe distribuirse con la máxima equidad posible. Victoria Camps (1996:96), en su libro sobre el malestar de la vida pública, se pregunta: *“si un liberalismo progresista quiere defender de verdad la educación para todos, no debería dejar de pensar cuál es el procedimiento más adecuado para que tal principio se cumpla. La idea de una educación pública es revisable en sus métodos y en sus medios. No tiene por qué llevarse a cabo siempre de la misma manera, sea cual sea el contexto, los problemas y las circunstancias”*. Pero, si es preciso promover el dinamismo y la eficiencia que requiere todo servicio público, lo que supone también un uso eficaz de los recursos disponibles, ello no puede implicar transferir sin más mecanismos de gestión privados. Sin duda, romper la dicotomía entre dinamismo y eficiencia *versus* rigidez e ineficacia del sector público, puede ser superado adoptando estrategias que contribuyan a dinamizarlo y a responder del servicio prestado. Y en este sentido, es evidente, como señalaba Tedesco (1995:155):

*“la autonomía de los establecimientos constituye una vía prometedora para acercarnos a estos objetivos, a condición de definir los mecanismos de articulación que eviten la atomización y garanticen una efectiva cohesión interna”*.

Si es preciso conjugar la libertad y equidad, también lo es dinamizar las instituciones educativas para conseguir la calidad demandada. Éste el problema y los caminos son variados. Aquí nos hemos cifrado a analizar, con pros y contras, el papel que en dicho territorio le cabe jugar a la autonomía de los centros. Por un lado, la autonomía y descentralización, como incremento de la capacidad de toma de decisiones a nivel de establecimiento institucional, parece ser una condición estructural necesaria, aunque no suficiente, para implicar a los agentes en la toma de decisiones, en el compromiso colectivo y en el aprendizaje de la organización. Por otro, cuando la escuela pública deja de ser una cuestión ideológica o de fines (un modo propio de socialización de la ciudadanía por encima de las pautas culturales particulares), el asunto se torna en una

racionalidad administrativa o de los medios: qué modos (imitados de los privados) pueden hacerla funcionar mejor o más rentable.

Al respecto, impeler a que las escuelas ofrezcan diferentes proyectos educativos (para que el producto sea diversificado), que reflejen una identidad y personalidad propias, se inscribe además de una estrategia para contribuir a dinamizarlos, en la lógica *romper con la uniformidad* predominante en los sistemas estatales públicos de educación, posibilitando la elección entre una pluralidad de centros, generando –de esta manera– una calidad en función de su supervivencia en el mercado. La autonomía, pues, está siendo utilizada como un nuevo *gerencialismo* en educación, argumentando que hay que diferenciar la oferta pública (y privada) de los centros, para lo que cada centro deba tener su propio proyecto educativo, hacerlo público, y promover la mejora por competencia, ampliando las posibilidades de elección de los padres. La evaluación externa de los centros y publicación de resultados posibilitará la mejora de la educación por competencia para conseguir clientes.

### **6.3. Autonomía y Rendimiento de cuentas**

El incremento de autonomía, en los actuales modos de regulación, se encuentra vinculado a determinados dispositivos de re-centralización, principalmente por el control de resultados en la evaluación de centros y la responsabilización por los resultados (Elmore, 2003). Las escuelas tienen autonomía para desarrollar el currículo, pero –mediante el rendimiento de cuentas (*accountability*)– deberán preocuparse por conseguir los estándares o competencias establecidas. Dentro de la presión por la mejora, entendida como incremento de los niveles de aprendizaje de los alumnos, el movimiento de reforma *basado en estándares* (*standards-based Reform*) está alcanzando el carácter de una nueva “ortodoxia” del cambio educativo. Paradójicamente son los sistemas más descentralizados los que están desarrollando un sentido de Estado evaluador más fuerte, como muestra ejemplarmente el caso inglés a partir de 1988. De este modo, además de informar a los padres (publicación de tablas comparativas de los centros), en un contexto descentralizado, el Estado puede ejercer una influencia sobre el control de los contenidos y niveles de consecución de los centros educativos.

La contrapartida de la autonomía es que la Administración educativa ejerce un control remoto o *a posteriori* de los contenidos y niveles de consecución de los centros educativos basado en los resultados. Por eso, a medida que el sistema se descentraliza cobra más fuerza, a modo de recentralización y mecanismo de control, la presión externa (descentralización y responsabilización de las escuelas, evaluaciones externas, elaboración de “ranking” y competencia para conseguir alumnos, etc.). Al situar, tanto por políticas educativas conservadoras como progresistas, el foco en la mejora de la *calidad de la enseñanza*, dentro de la presión por los resultados y por la consecución de determinados niveles fijados en *estándares deseables*, los mecanismos evaluadores de rendimiento de cuentas se incrementan.

La creciente cultura o *éthos* gerencialista en el sector público está conduciendo a la creación de mecanismos de control, por un lado, o de autoresponsabilización por otro, importando mecanismos de gestión privada que ponen el énfasis en los resultados o productos del sistema educativo, al servicio de las demandas de los clientes. Se redefine la noción de “calidad” para incorporar en la evaluación la percepción de satisfacción de los clientes (orientación al mercado). En esto ha consistido lo que se ha llamado a partir de la política de Blair, la *nueva gestión pública* (Hood, 1995).

Sin embargo, los supuestos del rendimiento de cuentas son, por desgracia, demasiado simples (Bolívar, 2006), cuando no ingenuos: como consecuencia de los resultados (y publicidad) de las evaluaciones, los diferentes actores concernidos (por las sanciones o incentivos consiguientes) necesariamente se esforzarán por mejorar. Pero hay pocas evidencias de que el rendimiento de cuentas de centros y profesores provoque, por sí mismo, una mejora de los resultados educativos. La publicación regular de informes del rendimiento de centros, no es un mecanismo que genere la mejora. Aquellos centros que se encuentran fracasados difícilmente van a encontrar un incentivo en ver reflejada su situación en los últimos lugares y, en los restantes, si no hay creados procesos de análisis y revisión, escasa incidencia van a tener las evaluaciones externas para su mejora.

Pero, por otro lado, desarrollar y evaluar el *currículum* de modo autónomo, al depender de cada contexto social, puede conllevar problemas

de justicia/equidad (por ejemplo, incremento de diferencias) entre los centros o servir a intereses parroquiales no defendibles con unas mínimas pretensiones de generalizabilidad. De ahí, la *necesidad de evaluaciones externas* tanto para asegurar la igualdad (misma calidad educativa) de los ciudadanos en la educación, acentuada cuando los centros gocen de un grado de descentralización y autonomía, como para aportar los recursos y apoyos necesarios a aquellos centros que no estén ofreciendo un entorno educativo parecido a otros (públicos o privados concertados) o para compensar en la medida de lo posible las desigualdades o deficiencias sociales.

Si bien las políticas de presión mediante estándares han mostrado sus límites, dando lugar a un reconocimiento creciente de que son los propios establecimientos los que han de liderar los procesos de innovación, esto no puede significar una vuelta ingenua –mantiene Hopkins (2008)– a los felices setenta, en la política de que florezcan mil flores, al margen de los resultados que tengan en la mejora de la educación de los alumnos. Como señalaba Fullan (2002:36), en la lección sexta: “ni la centralización ni la descentralización funcionan”, se necesitan conjuntamente iniciativas locales y centrales, son necesarias estrategias de arriba abajo y de abajo arriba. La construcción de capacidad local tiene que ir unida recíprocamente al rendimiento de cuentas, como parte una política educativa coherente. Más que abogar por suprimir los sistemas de rendimiento de cuentas, como dice Sahlberg (en prensa), es preciso reclamar un *rendimiento de cuentas “inteligente”* que, además de medidas cuantitativas junto a las cualitativas, conjugue el rendimiento de cuentas mutuo, la responsabilidad profesional y la confianza. Esto se puede lograr combinando el rendimiento de cuentas interno o autoevaluación con los necesarios rendimientos de cuentas externos, es decir, la responsabilidad con la *accountability*. Los actuales formatos de medición de resultados, centrados en algunos contenidos o competencias, son insuficientes en la sociedad del conocimiento. Por eso, comenta Sahlberg (en prensa):

*“las políticas educativas deben promover formas de rendimiento de cuentas interno más inteligentes que encajen con las necesidades de rendimientos exigidos externamente”.*

\*\*\*

El escenario organizativo de la educación, diseñado por la modernidad ilustrada (red de “establecimientos” de enseñanza que, de modo uniforme, contribuyen a la identidad ciudadana), ya no es/será el mismo. Debilitado el consenso alrededor de la misión de la escuela como configuración de la identidad ciudadana, y vista la incapacidad del sistema para asegurar un funcionamiento uniforme, existe el peligro de que se pase a un escenario fragmentado, donde cada escuela es un agregado de unidades diferenciadas, y –en tal caso– al servicio de las preferencias de los usuarios/clientes. Los lemas recientes del *management* educativo apuntan a un rediseño posburocrático de los centros educativos, que los abocan a un escenario fragmentado. De este modo, el discurso pretendidamente progresista del establecimiento escolar como unidad básica del cambio, con una cultura organizativa propia, puede –entonces– aliarse (o quedar atrapado) con un conjunto de ideologías posmodernas, en un momento de crisis del Estado de bienestar para seguir prestando los mismos servicios públicos.

Situados, pues, entre una lógica de acción burocrática y una lógica profesional, una *gestión por proyectos* podría reforzar el papel de la institución escolar como unidad estratégica de la mejora. El problema, como ya ha aparecido, es que la fuerte tradición centralista ha creado una cultura de dependencia administrativa donde la escuela es un proyecto a construir, más que una realidad dada. Esto conduce a una *paradoja*. Por esta tradición acumulada, nuestras instituciones escolares están fuertemente uniformadas, por lo que otorgarles protagonismo en el pilotaje de la mejora supone oponerse a dicha tradición burocrática y uniformadora. Por otra, en el grave estado de desvertebración a que han llegado últimamente, delegar los esfuerzos de mejora a las propias escuelas, por un lado, no conduce muy lejos, al imponerse la fuerza de la inercia de un sistema burocrático y formalista. Finalmente, como ya ha aparecido antes, podría significar ceder el asunto a una lógica de regulación mercantil, en un modo de gestión contaminado por lo privado.

Si el Estado ha de seguir conservando su papel regulador de la educación para preservar –entre otros principios– la igualdad y equidad del servicio público de educación, esto no puede suponer la vuelta –ya imposible– a una administración burocrática o jerárquica, que

impide la participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos. Pero tampoco conduce lejos, en una “nueva gestión pública”, ceder su regulación a las familias en un cuasi mercado educativo. Situada, pues, la autonomía de los centros educativos en la encrucijada de un Estado centralizador que la impide y su transferencia a la sociedad civil que la acerca a elecciones privadas, su futuro se juega en la emergencia de un nuevo espacio público comunitario, en el interior de cada escuela y de éstas con la comunidad.

Un creciente cuerpo de investigación sobre el cambio educativo en las escuelas requiere el desarrollo de fuertes comunidades profesionales de aprendizajes (Stoll y Louis, 2007; Lieberman y Miller, 2008). Dos formas actuales, y complementarias, de la construcción de capacidad y de la capacitación de la escuela son por medio de la colaboración interna (*Professional Learning Community*), y la colaboración entre centros escolares (*Partnership* y *Networking*). El aprendizaje profesional se sitúa en el centro de las relaciones entre redes, entre centros y el aprendizaje profesional comunitario. Además, en las actuales condiciones, las escuelas solas no pueden, si no hay una relación fuerte y apoyo mutuo de la comunidad. Es preciso crear *capital social* al servicio de la mejora de la educación y las vidas de los estudiantes. Será un modo de ir configurando lo que Antonio Nóvoa llama el “espacio público educativo”, que no se podrá hacer sin establecer nuevos pactos educativos (Tedesco, 1995):

*“La defensa de un espacio público de educación sólo tiene sentido si éste es ‘deliberativo’, según la acepción que Jürgen Habermas le ha dado a este concepto. No basta con atribuir responsabilidades a diversas entidades. Es necesario que éstas tengan voz y capacidad de decisión sobre los asuntos educativos. La puesta en práctica de esta idea obligará a encontrar formas de organización de los ciudadanos para el ejercicio de estas tareas, sobre todo a través de los órganos locales de gobierno. Desde esta perspectiva, la propuesta adquiere todo su sentido, abriéndose a la posibilidad de un nuevo contrato educativo con responsabilidad compartida entre el conjunto de actores y de instancias sociales, no solamente en manos de educadores profesionales” (Nóvoa, 2009:197).*

*Recibido el 14 de abril de 2009*

*Aceptado el 28 de abril de 2009*

## Resumen

La autonomía escolar, dentro de unas nuevas lógicas de acción de la administración educativa, se ha convertido en un *nuevo modo de regulación* en la gestión de las escuelas: autonomía en el proceso de desarrollo y, en contrapartida, control en los resultados. Cuando la planificación moderna del cambio ha perdido su credibilidad, se confía en la movilización de la capacidad interna de cambio para regenerar la mejora escolar. Las escuelas están siendo forzadas a incrementar su capacidad de mejora haciéndolas progresivamente responsables de su propio desarrollo (y supervivencia) en el futuro. En particular, el artículo se concentra en las tensiones y dilemas entre grandes proclamas para favorecer la autonomía de los centros y directivos y, luego, la supervivencia de una tradición normativa que impide desarrollar proyectos propios y encorseta las prácticas docentes hasta límites no profesionales. Finalmente explora los escenarios y modos futuros de la autonomía escolar, así como la fragilidad intrínseca de su desarrollo.

### Palabras clave:

Autonomía escolar. Regulación. Dilemas. Descentralización. Mercado educativo.

## Abstract

The school autonomy, under the view of new logics of action of educational administration, has become a *new way of regulation* in the management of the schools: autonomy in the process and, in compensation, control in the results. When the changes of modern planning have lost their credibility, there is confidence in the mobilization of the internal capacity of change to regenerate educational improvement. Schools have forced to increase their capacity to improvement by becoming increasingly responsible for their own grown (and survival) in the future. Specialy, this paper is focused in the tensions and dilemmas among big proclamations in order to treat favourably autonomy of the schools and headship and after, the survival of a normative tradition which prevent the development of personal (own) projects and make rigid educational practices to non professional limits. It will be exposed on an exploring form the scenes and future ways of autonomy and on the frame of fragility of its own development.

### Keywords:

School autonomy. Regulation. Dilemmas. Decentralization. Education quasi-market.

## Bibliografía

- 
- BALL, S. (2003) **Class Strategies and the Education Market**. Routledge Falmer, Londres.
- BALL, S. y MAROY, C. (2009) "School's logics of action and compromise between internal dynamics and external constraints and pressures", en **Compare**, vol. 39 (1), pp. 99-102.
- BARROSO, J. (1997) **Autonomia e gestão das escolas**. Ed. do Ministério da Educação, Lisboa.
- \_\_\_\_\_. (2004a) "La autonomía das escolas: una ficção necessária", en **Revista Portuguesa de Educação**, 17(2), pp. 49-83.



- \_\_\_\_\_ (2004b) "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", en **Revista de Educación**, núm. 333, pp.117-140.
- \_\_\_\_\_ (Org.). (2006) **A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores**. Educa-Unidade de I&D de Ciências da Educação, Lisboa.
- BECK, U. y LAU, C. (2005) "Second modernity as a research agenda: theoretical and empirical explorations in the "meta-change" of modern society", en **The British Journal of Sociology**, 56 (4), pp. 525-557.
- BOLÍVAR, A. (1995) "La doble cara de la descentralización y la autonomía", en **Organización y Gestión educativa**, núm. 4, pp. 3-8.
- \_\_\_\_\_ (2004) "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobre reguladas", en **Revista de Educación**, núm. 333 (enero-abril), pp. 91-116.
- \_\_\_\_\_ (2005) "El centro escolar en el desarrollo del currículum: Una revisión de las políticas de mejora", en **Alternativas: Espacio Pedagógico**, vol. 19 (núm. 39), pp. 157-178.
- \_\_\_\_\_ (2006) "Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna", en **Gestão em Ação**, vol. 9 (1), pp. 37-60.
- \_\_\_\_\_ (2008) "Evaluación de la práctica docente. Una revisión desde España", en **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa (RIEE)**, 1 (2), 19 pp. Disponible en: <http://riee.net/riee>
- BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. (2002) **Reformas y retórica. La reforma educativa de la LOGSE**. Aljibe, Archidona (Málaga).
- BOLÍVAR, A. y MORENO, J. M. (2006) "Between transaction and transformation: The role of school principals as education leaders in Spain", en **Journal of Educational Change**, 7 (1-2), 19-31.
- BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E. (2002) **El nuevo espíritu del capitalismo**. Akal, Madrid.
- CALHOUN, E. y JOYCE, B. (1998) "Inside-out" and "outside-in": learning from past and present school improvement paradigms, en HARGREAVES, A.; LIEBERMAN, A.; FULLAN, M. y HOPKINS, D. (eds.) **International Handbook of Educational Change**. Kluwer, Dordrecht, pp. 1286-1298.
- CAMPS, V. (1996) **El malestar de la vida pública**. Grijalbo, Barcelona.
- CRIBB, A. y GERWITZ, S. (2008) "Unpacking autonomy and control in education: some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis", en **European Educational Research Journal**, vol. 6 (3), 203-213.
- DARLING-HAMMOND, L. (2001) **El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos**. Ariel, Barcelona.
- DURU-BELLAT, M. (2004) "Debates y prácticas en materia de elección de centros escolares en los países europeos y Estados Unidos", en **Revista de Educación**, 333, pp. 41-58.
- DURU-BELLAT, M. y MEURET, D. (2001) "Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: Autonomie et choix des établissements scolaires", en **Revue Française de Pédagogie**, 135, pp. 73-221.
- ELMORE, R.F. (2003) "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación", en **Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, 7 (1-2), pp. 9-48. Revista electrónica: <http://www.ugr.es/~recfpro>
- EURYDICE (2008) **La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas**. CIDE, Centro de Investigación y Documentación Educativa, Madrid. Disponible en [http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0\\_integral/090ES.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/090ES.pdf)

- FOUCAULT, M. (1970) **Arqueología del saber**. Siglo XXI, México.
- FULLAN, M. (2002) **Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa**. Akal, Madrid.
- FULLAN, M. y WATSON, N. (2000) "School-based Management: Reconceptualizing to Improve Learning Outcomes", en **School Effectiveness and School Improvement**, 11 (4), pp. 453-473.
- GAJARDO, M. y PURYEAR, J.M. (eds.) (2003) **Formas y reformas de la educación en América Latina**. Santiago: PREAL-LOM Ediciones, Perú, Disponible en [www.preal.org](http://www.preal.org)
- GÓMEZ LLORENTE, L. (2006) "El riesgo de la privatización encubierta", en **Cuadernos de Pedagogía**, 362 (noviembre), pp. 92-97.
- HANSON, M. (1997) **La descentralización educacional: Problemas y desafíos**. Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación (GTEE) del PREAL. Perú, on-line: <http://www.preal.cl/hanson9.pdf>
- HOOD, Ch. (1995) "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?", en **Public Policy and Administration**, vol. 10-2, pp. 104-17.
- HOPKINS, D. (2008) **Hacia una Buena Escuela. Experiencias y lecciones**. Fundación Chile, Santiago de Chile.
- KRAWCZYK, N. y VIEIRA, V. (2007) "Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México", en **Estudios pedagógicos**, vol. 33 (2), pp. 59-80.
- LAEGREID, P. y CHRISTENSEN, T. (2006) **Autonomy and regulation coping with agencies in the modern state**. Edward Elgar, Cheltenham.
- LEITHWOOD, K. y MENZIES, T. (1998) "Forms and effects of school-based management: A review", en **Educational Policy**, 12 (3), pp. 325-346.
- LEITHWOOD, K.; DAY, C.; SAMMONS, O.; HARRIS, A. y HOPKINS, D. (2006) **Successful School Leadership: What It Is and How It Influences Pupil Learning**. DfES, London. Research Report 800. Disponible en: <http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR800.pdf>
- LEVACIC, R. (1995) **Local management of schools. Analysis and practice**. Open University Press, Buckingham.
- LIEBERMAN, A. y MILLER, L. (2008) **Teachers in Professional Communities. Improving Teaching and Learning**. Teachers College Press, Nueva York.
- LÓPEZ GUERRA, S. y FLORES, M. (2006) "Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica", en **Revista Electrónica de Investigación Educativa**, 8 (1). Disponible en: <http://redie.uabc.mx>
- MARCHESI, A. (2003) "La autonomía de los centros docentes. Riesgos, temores y posibilidades", en **XVIII Semana Monográfica de Educación Santillana** (Madrid, 17-21 noviembre 2003). On-line: <http://www.fundacionsantillana.org/>
- MAROY, C. (2006) **École, régulation et marché. Une analyse de six espaces scolaires locaux en Europe**. PUF, París.
- \_\_\_\_\_ (2008) "Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe?", en **Sociologie et sociétés**, vol. 40 (1), p. 31-55.
- \_\_\_\_\_ (2009) "Convergences and hybridación of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation", en **Compare**, vol. 39 (1), pp. 71-84.

- MAROY, C. y DUPRIEZ, V. (2000) “*La regulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone*”, en **Revue Française de Pédagogie**, 130 (janvier-mars), pp.73-87.
- McGINN, N. y WELSH, T. (1999) **La décentralisation dans l'éducation: pourquoi, quand, quoi et comment?** Institut International de Planification de l'Éducation-Unesco, París.
- MORGADO, J.C. (2000) **A (des)construção da autonomia curricular**. Edições ASA, Oporto.
- MUNÍN, H. (comp.) (1999) **La “autonomía” de la escuela: ¿libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa**. Aique Grupo ed., Buenos Aires.
- NARODOWSKI, M.; NORES, M. y ANDRADA, M. (Eds.) (2002) **Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela**. Granica, Buenos Aires.
- NÓVOA, A. (2009) “*Educación 2021: para una historia del futuro*”, en **Revista Iberoamericana de Educación**, 49, pp.181-199.
- OLMEDO, A. y ANDRADA, M. (Coords.) (2008) “*La libertad de elección de centro en España: particularidades nacionales y modalidades locales*”, en **Monográfico de Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, vol.12-2. Disponible en: <http://www.ugr.es/~recfpro/Rev122.html>
- PEREYRA, M.A. (2002) “*Changing educational governance in Spain: decentralisation and control in the autonomous communities*”, en **European Educational Research Journal**, 1(4), pp. 667-675.
- PÉREZ DÍAZ, V., RODRÍGUEZ, J.C. y SÁNCHEZ FERRER, L. (2001) **La familia española ante la educación de sus hijos**. Fundación “la Caixa”, Barcelona.
- PERRENOUD, P. (2001) “*L'établissement scolaire entre mandat et projet: vers une autonomie relative*”, en PELLETIER, G. (dir.) **Autonomie et décentralisation en éducation: entre project et évaluation**. Université de Montreal/AFIDES. Montreal, pp. 39-66.
- POPKEWITZ, Th. S. (1994) **Sociología política de las reformas educativas**. Morata, Madrid.
- PORTELA, A.(2003) “*Gobierno, autonomía y participación en los centros escolares*”, en GONZÁLEZ, M.T. (coord.) **Organización y gestión de centros escolares: Dimensiones y procesos**. Pearson Educación, Madrid, pp.75-89.
- RANSON, S. (2003) “*Public accountability in the age of neo-liberal governance*, en **Journal of Education Policy**, 18 (5), pp. 459-480.
- SAHLBERG, P. (en prensa) “*Rethinking accountability in a knowledge society*”, en **Journal of Educational Change**, (online published).
- SMYTH, J. (ed.) (2001) **La autonomía escolar: una perspectiva crítica**. Ed. Akal, Tres Cantos (Madrid).
- STOLL, L. y LOUIS, K.S. (Eds.) (2007) **Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas**. Open University Press, Maidenhead.
- TEDESCO, J.C. (1995) **El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna**. Anaya, Madrid.
- WEILER, H. (1996) “*Enfoques comparados en descentralización educativa*”, en PEREYRA, M.A. et al. (eds.): **Globalización y descentralización de los sistemas educativos**. Pomares-Corredor, Barcelona, pp. 208-233.
- WHITTY, G.; POWER, S. y HALPIN, D. (1999) **La escuela, el Estado y el mercado: delegación de poderes y elección en educación**. Morata, Madrid.