

## Presentación

La descentralización, gestión basada en el centro o incremento de autonomía ha sido uno de los núcleos identificadores de los nuevos modos de regulación del gobierno de la educación en las últimas décadas. Una vez roto, por las crisis económicas de los setenta y ochenta, el «consenso keynesiano» de un gobierno central fuerte como base firme del Estado de Bienestar, acrecentada posteriormente su debilidad por la globalización económica, se apuesta –desde las propias instancias económicas, como el Banco Mundial– por la descentralización y autonomía de los servicios públicos. Las formas y modos como se ha implementado han sido, sin embargo, variadas: en unos países (Estados Unidos, Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda) como gestión basada en la escuela (*school based management*), en otros (Italia, Portugal, Bélgica o España) como políticas de «territorialización» y refuerzo de la autonomía escolar, o como municipalización de la educación (Iberoamérica).

Los artículos que componen el número analizan las diversas lógicas y razones que han contribuido a este movimiento: desde argumentos políticos de que un gobierno más cercano puede hacer a los centros educativos más responsables ante las demandas e intereses de la ciudadanía, a perspectivas mercantilistas de romper con estructuras burocráticas (monopolios protegidos) que impiden la competencia, como motor de la mejora y eficiencia, pasando por los propiamente pedagógicos de facilitar la adaptación del currículo 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 los centros escolares.

La autonomía de los centros educativos, en prácticas y discursos renovados, está pues 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). Particularmente en España, al contrario de otros países (por ejemplo, Francia o Portugal), ha existido un escaso debate intelectual y, sobre todo, social sobre la autonomía de la escuela. Por eso, cuando el Consejo de Redacción me encargó la coordinación de un monográfico sobre la cuestión, estimé interesante contribuir a dicho debate con un número que presentara un panorama actual en los países de nuestro entorno.

En primer lugar, 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 las escuelas– de autonomía total. 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, 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.

Por otra parte, la autonomía no es un fin en sí mismo, sino un medio a disposición de los centros para su propio desarrollo, en orden a prestar un mejor servicio público de educación. Como tal, no basta decretarla, pues no preexiste a la acción de los sujetos, sino que se deben crear las condiciones para que cada centro 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. Este número de la *Revista de Educación* quiere, dentro de los límites de espacio, mostrar un cierto panorama en el ámbito europeo e hispanoamericano, que es distinto del anglosajón.

En el diseño del número he querido trazar un cierto paisaje sobre cómo se presenta actualmente la autonomía de los centros educativos en los países de nuestro entorno europeo y en América Latina (donde, aparte de los lazos que nos unen, se difunde esta *Revista*). Por eso, explícitamente, he renunciado a los países del área anglosajona, pensando que sus contextos educativos están más lejanos de los nuestros, aún cuando los planteamientos teóricos tengan influencia. Con las limitaciones de espacio y las propias fácticas que imponen las circunstancias, el dossier, que finalmente aparece, combina los marcos teóricos con los análisis de las políticas educativas de Francia, España, Portugal, Italia, y Sudamérica, en comparación con las anglosajonas (Estados Unidos e Inglaterra).

Dos profesores (Denis Meuret y Marie Duru-Bellat) del Instituto de Investigación en Economía de la Educación (IREDU) de la Universidad de Bourgogne, reconocidos especialistas en el tema, presentan –desde la mirada francesa– una amplia revisión sobre cómo se presenta la autonomía de los centros y de, su corolario, la elección de centros. Por su parte, la profesora Clementina Marques-Cardoso, que trabaja con Stephen Ball en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres, hace un análisis comprensivo sobre la gobernanza (*governance*) pública y privada por medio de la autonomía, los mecanismos de mercado y la democracia local en Portugal e Inglaterra. Por mi parte, efectúo una revisión histórica de lo que han dado de sí las declaraciones de autonomía en España en relación con las prácticas docentes, así como sobre cuáles puedan ser sus caminos y escenarios previsibles. El profesor João Barroso de la Universidad de Lisboa, un buen experto en esta problemática, realiza un análisis teórico y práctico de la autonomía en los nuevos modos de regulación política de la educación, tomando como base el caso portugués. De Italia se ocupa la profesora Angela Martini, del Instituto Regional de Investigación Educativo del Veneto. En tercer lugar, sobre Iberoamérica se ocupan, respectivamente, Claudio Almonacid sobre Chile, que –como es conocido– representa un caso pionero en las políticas neoliberales y, desde una perspectiva más general, el profesor argentino Mariano Narodowski sobre el papel de los procesos de autonomía en América Latina.

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 paraliza; y dado que su transferencia a la sociedad civil le acerca a elecciones privadas, su futuro se juega en la emergencia de un nuevo espacio público comunitario.

El incremento de autonomía a los centros educativos empezó como un medio para articular las comunidades locales, coordinar e implicar a los agentes en la mejora de la educación. La ironía de la situación actual es que esas preocupaciones están siendo redefinidas, cuando no subvertidas, mediante nuevos dispositivos recentralizadores. 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). En los discursos de las políticas educativas actuales la lógica de autonomía está, pues, 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, de lo local a lo global.

ANTONIO BOLÍVAR BOTÍA  
Universidad de Granada