



LA AUTONOMÍA, LOS MECANISMOS DEL MERCADO Y LA DEMOCRACIA LOCAL: LOS CENTROS EDUCATIVOS ENTRE LA GOBERNANZA¹ PÚBLICA Y PRIVADA

CLEMENTINA MARQUES CARDOSO (*)

RESUMEN. Este artículo reflexiona basándose en datos recopilados en Portugal e Inglaterra, y sobre la política reciente, para analizar como se está desarrollando la autonomía que tienen los colegios para proveer educación secundaria. Las políticas permiten la autonomía y a la vez ejercen el control, y por tanto selectivamente obstruyen la autonomía, la innovación y el juicio profesional. El tipo de autonomía que tienen las escuelas es una autonomía para hacer cosas determinadas, y para resolver problemas determinados, pero no todas las exigencias educacionales derivadas de la necesidad de consolidar la expansión. La autonomía consiste en resolver problemas selectivamente a lo largo de cuatro secciones principales.

ABSTRACT. This article reflects on data collected in schools in Portugal and England and on recent policy to analyse how the autonomy schools have to provide secondary education is being shaped. Policies allow for autonomy at the same time they exercise control and are selectively obstructive to autonomy, innovation and professional judgement. The type of autonomy schools have is autonomy to do specific things, to solve specific problems but not all the educational demands derived from the need to consolidate expansion. It is autonomy to solve problems selectively throughout four main parts.

INTRODUCCIÓN

El proyecto para un centro de recursos en la biblioteca... fue muy interesante, lo

montaron dos compañeros, pero para que funcione, necesitamos gente, funcionaba cuando disponíamos de voluntarios, trabajando fuera de su horario laboral normal...

(1) *Gobernanza* se utiliza aquí para referirse a un conjunto de procesos iniciados con unos objetivos políticos concretos y puestos en funcionamiento por mecanismos específicos. Estos procesos necesitan, además, unas condiciones y un marco previos para 1) lo que se considera un mandato educativo; 2) toma de decisiones y 3) ejecución de decisiones (dirección y gestión). Estos procesos se pueden iniciar y/o ejecutar y/o verse afectados por o con respecto a objetivos y mecanismos públicos y privados. Estos mecanismos y objetivos soportan y/o afectan a la selección de personal, las condiciones de trabajo profesionales, la matrícula del alumnado, la financiación, la provisión del currículo, la evaluación del alumnado, la inspección y la evaluación del centro escolar, la organización y la gestión de grupos organizados de centros educativos que, juntos, tienen que ayudar a construir formas dominantes de gobernanza apoyadas en relaciones específicas entre el estado, la sociedad civil y la economía de mercado.

(*) Universidad de Londres.

pero la gente dejó de estar dispuesta fuera de dicho horario (Presidente del Consejo Escolar, Mar School², 28/2/1994).

¿Qué ocurre en las escuelas cuando se les informa de que van a ser autónomas, y se les pide comportarse de tal manera? Lo que ocurre en las escuelas se tiene que estudiar con referencia al período histórico en el cual se realizan ciertas reformas, los programas políticos que llevaban los gobiernos de aquel período, y los modelos ideales de referencia que tienen los gobiernos, la dirección de escuelas y consejos escolares para llevar a cabo prácticas de autonomía. Esto es necesario, en primer lugar, porque éstos influyen tanto en la formulación de políticas como en la realización de las mismas, creando posibilidades, obstrucciones, crisis y contradicciones a nivel local. En segundo lugar, porque la práctica de autonomía en las escuelas se ve influida por el tipo de respuesta y la libertad de responder a lo que se les está pidiendo hacer.

Al reflexionar sobre lo que les ocurre a las escuelas y al sistema educativo, tengo en cuenta que los períodos históricos en que se desarrollan ciertas tendencias se ven influidos por los programas, el gobierno, las continuidades y los cortes dentro de un breve período histórico y otros anteriores (aunque no necesariamente los inmediatamente precedentes). Me interesa saber qué hacen las escuelas dentro de las estructuras rígidas³ de regulación, pero

también me interesa qué les ocurre a las escuelas cuando se les deja hacer lo que les queda para hacer. Puesto que lo que probablemente ocurra en una escuela se restringe a lo que se les pide hacer, cualquier investigación sobre escuelas se debe de guiar por la siguiente pregunta: «¿Para qué se está pidiendo a las escuelas lo que se les pide hacer?». Lo que se les está pidiendo hacer se ve influido por los mecanismos disponibles para ejercer la autonomía –mecanismos tipo-mercado– y está impactando en la democracia local. La democracia local en este contexto incluye referencias a las relaciones escolares; las relaciones colegio-gobierno local; la participación de los profesores y la posición de los alumnos en cuanto al conocimiento y el aprendizaje. Este artículo investiga sobre qué se les ha requerido a las escuelas para ejercer la autonomía, y cuál ha sido el propósito de semejante autonomía, haciendo referencia a las tendencias que se están desarrollando desde las dos últimas décadas. Las cuestiones investigadas aquí surgen principalmente de un estudio realizado sobre escuelas inglesas y portuguesas durante un período de varios cambios significativos (en el caso de Portugal cambios que no llegaron a buen puerto) en cuanto a su dirección y mandato⁴. Si planteamos la cuestión «¿Autonomía para qué?» también debemos preguntar «¿Eficacia para qué?» y deberíamos tener en mente otra cuestión: «¿Qué formas de participación,

(2) Portugal.

(3) La regulación de autonomía en el Reino Unido por ejemplo, actúa en conjunto con la regulación del gobierno a nivel local (Los Planes de Desarrollo de Colegios del LEA (*Autoridad Local de Educación*), Inspecciones del Gobierno Local, objetivos fijados por el LEA, Estructura Financiera, Evaluaciones Regulares) y una educación más amplia. El documento «Libro Blanco» del 2001 *Colegios Logrando el Éxito* marca el ritmo para «la modernización de leyes educacionales». El Libro Blanco *Modernización de los servicios públicos para Bretaña* pone hincapié en el *mejoramiento*, *incentivos*, recompensas y receptividad, por ejemplo. Estos son sólo algunas de las áreas con las cuales la regulación de autonomía se entrelaza, y hay que tener esto en cuenta a la hora de considerar qué tipo de autonomía tienen las escuelas.

(4) El período de este estudio tiene su enfoque en la acción tras los programas de los gobiernos portugueses (1987-1991) y británicos (1980-1993). Los detalles del estudio se pueden encontrar en (Marqués-Cardoso, 2001, p. 29).

democracia, justicia y ciudadanía resultan del tipo de autonomía que se les pide a las escuelas ejercer?».

Es importante plantear estas cuestiones, no solamente para comprender el significado de los conceptos a la hora de formular o ejercer políticas, sino también para revelar con qué procesos específicos está vinculado cada concepto para avanzar hacia formas específicas de democratización institucional. Estos conceptos son productivos, facilitan el logro de los objetivos. Si tomamos el concepto de *participación*, y si reflexionamos sobre el ideal de participación de Azevedo, por ejemplo, se nos dice que el concepto está vinculado a la idea de «una administración nacional y regional fuerte, competente y ágil» (2000, p. 419). Esta administración tiene objetivos muy claros en cuanto al modelo de la provisión de educación. Propone la creación de «más asociaciones y agencias nacionales (para reemplazar a los departamentos centrales y regionales) con el estatuto de entidad de prestación de servicios públicos, dirigidos por empresas, trabajando (bajo contrato) con el Estado, pudiendo y debiendo entrar en contratos con otras instituciones privadas...»

Los Departamentos centrales y las direcciones regionales ... deberían ser desactivados y, ... debería crearse más instancias de asociación y agencias nacionales, con un estatuto de entidad de prestación de servicios públicos, administradas empresarialmente, trabajando subcontrato-programa con el Estado, pudiendo y debiendo celebrar contratos con otras instituciones privadas (idem).

En este caso, los cambios propuestos en la provisión de educación se basan en modos existentes de operación (alianzas de entidades públicas-privadas) en otras áreas de política en la cual el autor está actualmente involucrado.

También hace falta investigar la relación independencia-dependencia que existe entre las formas de *gobernanza* que evolucionan en períodos concretos y los modelos preferidos de *gobernanza* que anticipan, son coetáneos de o continúan existiendo en ausencia de producción de políticas y actúan como puntos de referencia para la práctica actual o futura. Los factores que influyen en lo que se pide hacer a una escuela van más allá de la escuela mismo o las puertas del ministerio. Es necesario entender cómo los cambios políticos que se han propuesto provienen de fuentes externas al mundo de la educación, para imponer modos de gestión y *gobernanza* que no tienen en cuenta ni el conocimiento y la investigación educacional, ni la experiencia profesional⁵.

Gran parte de la autonomía ejercida en las escuelas hoy en día se deriva de una combinación de principios y métodos *adoptados* de la literatura de gestión, que a su vez han sido desarrollados teniendo en cuenta la organización de las grandes empresas privadas de los últimos cuarenta años. El tipo de autonomía que se reclama, y que se está desarrollando en las escuelas, forma parte de cambios más *amplios* en cuanto a la dirección y al gobierno educativo y en otros servicios públicos, y actúa como mediador en dichos cambios. Sin embargo, ni los principios ni las estrategias

(5) En el caso de Azevedo, el considerar la implicación para los servicios públicos y la democracia institucional de semejante modelo de provisión, debería conducirnos a investigar lo siguiente: la responsabilidad pública de las operaciones y relaciones empresariales privadas, el papel civil de ministros actuales o pasados o Secretarios del Estado en contratos privados, la participación en el mundo privado de negocios, el papel en la formación en gestión, los intereses tanto personales como políticos y comerciales de –en este caso– Joaquín de Azevedo, y los partenariados y operaciones empresariales locales, nacionales o internacionales interconectadas. (Comissão de Coordenação de Região Norte-Associação Empresarial de Portugal-Escola de Gestão do Porto- Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas-Quatenaire, entre otros).

practicadas en las escuelas reflejan perfectamente la gestión tal y como la llevan a cabo las empresas grandes. Nunca es posible un traslado directo. No se pueden explicar las paradojas con que se encuentran las escuelas cuando practican la autonomía, como una reproducción directa de los principios empresariales. Aún así, y más importante, el tipo de autonomía que está evolucionando en las escuelas *conlleva* un cambio importante cultural e institucional en cuanto a la financiación y la provisión de la educación pública. Debemos fijarnos en lo que está ocurriendo en las escuelas. Si queremos comprender los cambios actuales en los tipos de autonomía que las escuelas están aceptando, rechazando y desarrollando, debemos fijarnos en cómo están dirigidos y gobernados las escuelas a nivel local, tanto como respuesta a una política central como en la ausencia de la misma. De esta manera podremos encontrar una lógica en la forma en que los principios y estrategias empresariales se han adaptado y combinado de manera concreta para crear espacios de autonomía, paradojas y efectos que se ven sólo cuando observamos las prácticas de las escuelas. En lo relativo a escuelas se hace más visible y más obvio la naturaleza y los propósitos de los traslados de responsabilidades y su papel en la redefinición de la enseñanza pública. Además, al analizar la manera en que se pone en práctica la política a nivel local, podemos explicar las paradojas y contradicciones, y la manera en que la política afecta a la escuela y cómo la escuela responde a esta política, durante este período de consolidación de expansión.

A la hora de investigar el tipo de autonomía que se desarrolla en las escuelas, debemos tener en cuenta la manera en que introducen las medidas los directores de estas escuelas y los cargos intermedios. La evaluación del éxito, o la resistencia a esas medidas se parece a los cambios que se dan en las empresas y que «supone un cambio completo de estado de ánimo en la

relación con el trabajo que debe realizarse». (Le Goff, 2000, p. 86). El redefinir la autonomía de las entidades públicas que proveen políticas públicas es un paso fundamental, en el cual los gobiernos han enfocado sus esfuerzos para influir en lo que las escuelas *pueden, deberían, y no pueden* hacer. Esto es autonomía con un propósito. Autonomía con una dimensión moral. Autonomía para conseguir «lo que debe ser» (Boltanski & Chiapello 1999, p. 94) con la garantía de participación democrática y la representación de los profesores y todos los padres. La autonomía con un propósito no necesita depender de mandatos directos del centro. Cuando la autonomía local se ejerce para cumplir con las normas, estamos ante la presencia de una autonomía *reguladora* que se produce a nivel central a través de mandatos directos. Éstos podrían ser específicos para la dirección de la enseñanza, y podrían ser comunes para la dirección de otros servicios públicos. Puesto que los gobiernos dan más importancia a lo que se puede/debería hacer con la autonomía que a los niveles de autoridad y responsabilidad, entramos en una fase donde el ejercer la autonomía se hace en múltiples capas de autoridad. Esto conlleva cuestiones importantes sobre quién debe responder. La autonomía local también se puede ejercer para responder específicamente a los cambios culturales de la dirección. Esto es autonomía *gestionaria*. Los cambios en la dirección son fundamentales para llevar a cabo dichos cambios, y para la redefinición del tipo de control y autonomía que se ejercerá sobre el gobierno de la enseñanza y los profesionales de la misma. La autonomía *gestionaria* tiene el papel central en la recomendación de formas de control a nivel local. Los cambios específicos se llevan a cabo por el liderazgo individual y un espíritu *empresarial*. Tienen una función importante en cuanto a alejarse de prácticas existentes de dirección educacio-

nal y de definir tipos y espacios de autonomía. La autonomía no sólo se ejerce para conseguir ciertos resultados sino también para facilitar el cambio de cultura de dirección que la produce. El tipo y el nivel de cambios varía de un país a otro, pero con el cambio las escuelas se enfrentan con el dilema de recibir la presión de alejarse «de la planificación colectiva hacia procesos de decisiones individuales (...) lo que ayuda a desplazar la educación del círculo público de la sociedad civil, y la *privatización*» (Ball, 1994, p. 54)⁶. La autonomía *gestionaria* influye en la conducta que exige los intercambios del mercado, facilitando, aunque no sin conflicto⁷, tipos y niveles de autonomía determinados; a la vez facilita la penetración de relaciones privadas en el entorno público: «Hemos privatizado el mantenimiento del terreno y los contratos de limpieza (...) así que esas 40 personas, digamos aproximadamente, trabajan en este sitio, pero no directamente para mí» (Belleville School⁸, Director, 5/11/1994).

LA CONSOLIDACIÓN DE LA EXPANSIÓN

Actualmente vivimos en un período de consolidación de la expansión de la educación secundaria. Desde hace algún tiempo, los requisitos⁹ de este proceso de consolidación (y como consecuencia del argumento de la *crisis educativa*¹⁰) se han tratado selectivamente en la política nacional, porque, paradójicamente, estos mismos requisitos, necesarios para la democratización educativa, se descartan como una distracción a la capacidad de la escuela de responder, mostrar innovación y proveer educación de calidad. Puesto que a las escuelas se les pide responder, innovar, y asegurar la enseñanza y el aprendizaje, de una manera selectiva en vez de universalizada, se les está dando o se les permite involucrarse en una colección de incentivos y en relaciones que no se basan en la ética del servicio público. En vez de esto, se les insta a formar parte de un proceso de privatización¹¹ y comercialización de relaciones.

(6) En algunos países donde la tradición y experiencia de la gestión participativa están bien arraigadas, este dilema es más grave.

(7) Este enfoque y nivel de conflicto varía tanto a nivel local como nacional. En los años noventa, en Portugal, y como consecuencia de una disminución en la consulta y participación profesional durante el período inicial de poner en práctica el nuevo modelo de gestión y *gobernanza*, hubo conflictos en cuanto a la retención de información. Una de las áreas de conflicto tenía que ver con el alquiler y la autorización de uso de servicios de la escuela, y partenariados con entidades privadas. (Consejo Escolar de Colegio Colina, 1994-1995).

(8) Escuela en Inglaterra.

(9) Requisitos relacionados con la disponibilidad de edificios, equipamiento, profesorado, nivel adecuado del programa de estudios, evaluaciones, modos de enseñanza y aprendizaje, sueldos, y condiciones laborales.

(10) Para una explicación de los dos tipos de crítica que sostienen el argumento de *crisis* en Portugal e Inglaterra, véase Marqués Cardoso (2003).

(11) No hay espacio aquí, ni tampoco se pretende en este texto analizar el proceso de privatización *en sí* pero vale la pena mencionar que el proceso de privatización se merece más investigación, e indicar algunos aspectos dignos de consideración en el futuro. Gentili comenta que «la crítica de las reformas de educación neoliberales terminan muchas veces refutándose sin dificultad debido a una comprensión limitada del proceso específico de privatización en el contexto escolar, y a diferencia de otras actividades donde se reduce mucho la participación del Estado (...) (Nos pide considerar) las tres formas complementarias de privatización: 1) provisión pública con financiación privada (la privatización de la financiación); 2) provisión privada con financiación pública (la privatización de la provisión) y 3) provisión privada con financiación privada (la privatización total) (1998, pp. 321-322). Dale también pone hincapié en la necesidad de « (...) examinar con más detalle el concepto de privatización». « (...) La cuestión no es la comercialización de la educación (...) No hay necesariamente un vínculo entre la privatización y la liberalización (...) Mientras la privatización implica la venta de bienes del Es-

Al ejercer autonomía, las escuelas fueron colocadas o se han colocado entre varias contradicciones, paradojas y dificultades. ¿Sus prácticas se informan por gobernanza y gestión democráticas o por privado/empresariales de la expansión? Lo que las escuelas *pueden, deberían, o no pueden* hacer para consolidar la expansión es una indicación del método adoptado para las diferenciaciones locales existentes entre las escuelas y diferencias sociales, académicas, económicas, culturales y políticas entre familias. Al seguir un método de diferenciación, las escuelas contribuyen a la selección de los *mejores* alumnos y el descuido de los alumnos que logran *menos* y contribuyen a las jerarquías de escuelas y al desarrollo de un reforzamiento de la diferenciación entre las escuelas públicas y privadas, las confesionales y las aconfesionales.

De esta manera, se introduce un desplazamiento importante en la naturaleza del estado de la educación secular. Esta tendencia se aleja del consenso de los comienzos de la historia de la educación pública, cuando se acordó la separación de la educación pública de los intereses religiosos y comerciales. Si la autonomía se facilita para «resolver» determinados problemas (los cuales son los requisitos para la expansión educacional), resulta que desempeña un papel en la clasificación de alumnos en «categorías» diferentes. Pero el ejercer la autonomía para diferenciar, se presenta como una solución «eficaz» para una crisis educacional, y para proponer que se debe de seleccionar y clasificar a los alumnos en «categorías». Formar una política basada en la creencia de que la elección privada de

los padres debe de ayudar en la estrategia de selección es común. Hace poco, a Stephen Timms, el ministro Británico de Normas de Colegio se le preguntó en el Parlamento acerca de la propuesta del gobierno para establecer un sistema de autonomía «ganada», y acerca del criterio que él usaría para elegir qué escuelas tendrían la autonomía «ganada»¹². Éste contestó:

...las decisiones en cuanto a si debería de haber cambios en el método selectivo de admisiones, en algunas partes del país, (...) las deberían de hacer los padres a nivel local... En cuanto a cambios en los procesos de admisión, desde nuestro punto de vista, es mejor que se traten a nivel local. (Hansard, 10/1/02).

La responsabilidad se delega en los padres y el gobierno se distancia del control directo sobre semejante diferenciación. La autonomía que se les concede a los padres va junto con un sistema de indicadores nacionales de rendimiento (de profesores, alumnos, escuelas y estructuras de gobierno municipal) y con la delegación de dirección y mandato (reclutamiento de alumnos, mantenimiento, presupuestos, sueldos y condiciones laborales) a las escuelas. Dicha delegación anteriormente era ejercida por el gobierno municipal. Las percepciones de los padres de una escuela dependen de las medidas de rendimiento. La dirección y el mandato de la educación están allí para producir las medidas que buscan (algunos de) los padres. La figura I muestra como éstos influyen en el espacio donde se define la autonomía. Dentro de esta estructura, la enseñanza y el aprendizaje se forman por las exigencias consecuentes de los pa-

tado, la «liberalización» significa la reducción del control estatal a través de la apertura de un área a las presiones de la competencia. De la misma manera que la privatización puede existir sin competencia, también puede existir la liberalización sin la privatización; de esta manera se introduce la competencia en el sector público sin transferir bienes al sector privado» (1998, p. 140).

(12) Hago referencia a este tipo de autonomía muy brevemente, pero que conste que la «autonomía ganada» interactúa con otras formas existentes de autonomía. Más adelante se definirá lo que es la autonomía ganada.

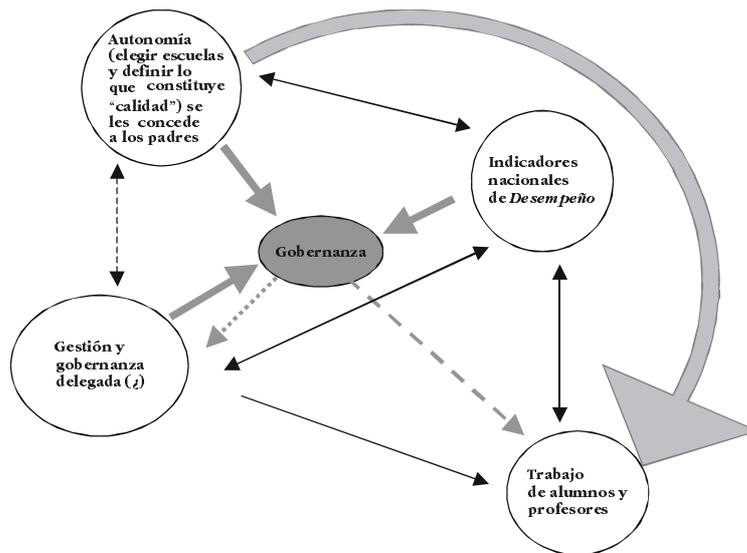
dres, mediados por los directores y los consejos en las escuelas. En esta estructura, los requisitos para la consolidación de la expansión educacional se convierten en objetivo secundario. Se espera que las escuelas, siempre que puedan, hagan una selección de alumnos. Esto es porque los alumnos que se matriculan determinan los resultados de los exámenes, y éstos influyen en las elecciones que hacen los padres, que son los que deciden activamente.

Varios de los sistemas nacionales podrían tener diversas combinaciones de los componentes mostrados en la figura I, o emplean sólo algunos de ellos. Sin embargo, en todos los casos, se permite que ocurran cambios significativos. El estar involucrado en actividades comerciales, por ejemplo, y la redefinición significativa de autonomía escolar que esto requiere es posible, aunque más limitada, sin crear un mercado educacional para las admisiones. El estar involucrado en estas actividades, sin em-

bargo, impacta en las redefiniciones de las fronteras de la práctica profesional, y también en la independencia financiera a nivel local, de la financiación pública nacional de la educación.

En Portugal, a pesar de la ausencia de una estructura formal de relaciones del mercado en el campo de la educación, algunas escuelas están empleando cada vez más criterios de mercado por medio de la manera en que los directores influyen en la definición de las prioridades de las escuelas, la manera en que interpretan la autonomía y reclaman libertad empresarial para promover la educación profesional y auto-financiación para proveer a niños discapacitados. En Portugal, los presupuestos¹³ de las escuelas privadas eran una forma muy importante de introducir prácticas asociadas con intercambios de mercado (tal como la publicidad y la competencia) sin que se hubiera creado un mercado de admisiones.

FIGURA I



(13) Introducidos al principio de los años noventa.

El tipo de autonomía que se les está obligando a las escuelas a adoptar para facilitar un proceso de diferenciación, se está discutiendo. También se discute fuertemente sobre los modelos de administración y los procesos de gestión y gobernanza que las escuelas deben de adoptar para que tal tipo de autonomía florezca. En la práctica, la colaboración abierta existe conjuntamente con la gestión cerrada e individualizada, con el fin de reclamar la autonomía para lograr fines universales, o para resistir la selección y la diferenciación de alumnos y profesores. En los sistemas donde las admisiones se basan en el criterio de la elección de tipo mercantil, se agrava tanto la selección de colegios por parte de los padres, como la selección de alumnos por parte de las escuelas. En estos sistemas, las escuelas y los gobiernos locales se quedan fuera, y se sujetan a la inseguridad de los flujos de elección. En Inglaterra, las escuelas han aprovechado tanto la autonomía *reguladora* como la autonomía *gestionaria*, y la ausencia de regulación, para trabajar en colaboración con, o contra el gobierno municipal. Los directores podrían usar la autonomía *gestionaria* en contra del compromiso del LEA¹⁴ en cuanto a la *educación comprensiva*¹⁵, la igualdad en las provisiones de recursos y el control democrático de la educación a nivel local. El LEA puede oponerse a la combinación de mercados educacionales y al uso de métodos de gestión empresarial, además de a la selección y segregación de alumnos. El LEA de New West¹⁶ tenía mucho interés en emplear las restricciones de la Ley de Reforma de Educación de 1988 para avanzar

la educación comprensiva; estaba en contra de que se utilizaran las provisiones de la Ley para destruir el sistema comprensivo que ellos estaban dirigiendo para responder a las demandas de consolidar la expansión. Fue una lucha difícil sin embargo. La diferenciación entre escuelas en la zona del ayuntamiento de New West, se acentuó debido a la elección de escuelas por los padres. A la vez, hay escuelas que, debido a los tipos muy específicos de educación que provean, o su situación, no se encuentran totalmente restringidos por la inseguridad de la elección de los padres, y de hecho, pueden hasta ganar económicamente, debido al sistema per cápita¹⁷ de financiación. Esto hace el mecanismo muy atractivo para las escuelas, y es difícil devolver el control al LEA, aunque las escuelas se den cada vez más cuenta de la relación entre ingresos de alumnos y su capacidad financiera. La influencia ya no sólo pertenece a las escuelas y al gobierno municipal. No todas las responsabilidades se trasladaron del gobierno municipal a las escuelas. Muchas responsabilidades se comparten con el sector privado o casi-privado. Las escuelas se convierten en contratistas de servicios y gestores activos o reacios, de una elección local. La Ley de Educación del 2002 refuerza más que nunca el vínculo autonomía dila escuela-desempeño-relaciones comerciales-financiación de presupuesto-gobierno local-gobernanza local a favor de los intercambios y relaciones del mercado.

Desde los años ochenta, las medidas que ha reformado la autonomía de las escuelas han sido las mismas que se aplicaban a otros sectores de política pública y otras instituciones públicas¹⁸. Los gobier-

(14) *Local Education Authority*- organismo estatal, a nivel municipal, responsable de la dirección de la educación en esa zona.

(15) Sistema educativo en Reino Unido en el cual no se separa a los alumnos según su nivel de aptitud.

(16) Uno de los LEA que se investigó en el contexto del estudio de Doctorado (Marqués Cardoso, 2001).

(17) Es decir, el sistema de financiación en que la escuela recibe dinero según el número de alumnos que tiene ingresados.

(18) Para ver detalles de las premisas y teorías de los modelos de referencias para ministros y funcionarios en Portugal e Inglaterra, véase Marqués Cardoso (2003).

nos querían cambiar las relaciones siguientes en todas las áreas del sector público:

- Relaciones gobierno local-central.
- Relaciones entre gobierno local/central-escuelas.
- Relaciones dentro de la escuela.
- Relaciones profesionales.
- Relaciones escuela-escuela.
- Relaciones escuela-comunidad.
- Relaciones público-privado.

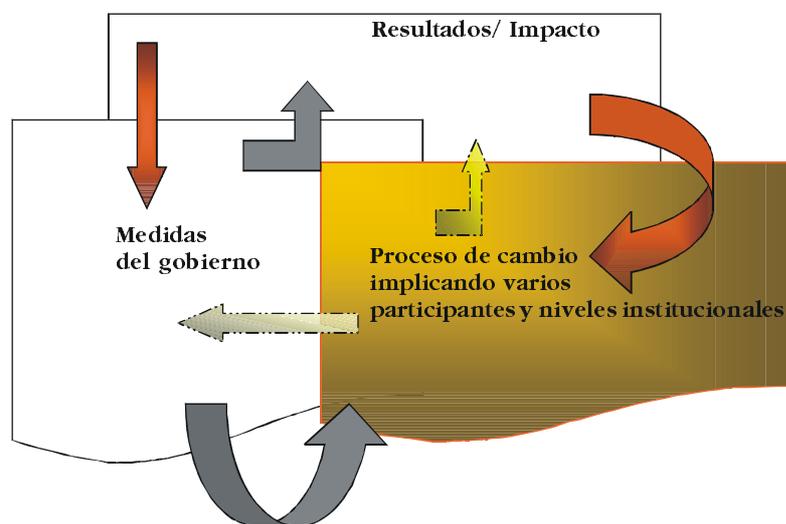
Sin embargo, a pesar del programa común, a la hora de redefinir esas relaciones, se desarrollaban determinados tipos de autonomía en las escuelas porque «las políticas de gestión local de educación y de refuerzo de la autonomía de las escuelas divergen en cuanto a muchos aspectos, se-

gún el contexto político de su origen y su punto de comienzo. (Barroso, 1999, p. 136).

LÓGICAS CONTRADICTORIAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y MODOS REGULADORES COEXISTENTES

Me centraré en qué se les pidió y se les requirió hacer a las escuelas, lo que hicieron las escuelas, y cómo las escuelas mediaron la política, o sea, el proceso de cambio (en cuanto al tipo, naturaleza y grado de autonomía que tienen las escuelas) el cual se guía por medidas del gobierno, y se media y se disputa por las escuelas, como se demuestra en la figura II.

FIGURA II



Barroso identificó formas «duras» y «blandas» de autonomía, y variantes entre medias (1999, p. 136) para hacer referencia a la manera en que las reformas afectan la estructura de provisión y control. Nos llamaron la atención los «procesos simultáneos de «re-centralización», «re-descentralización»,

«descentralización doble» y «reestructuración (central)» (idem), recordándonos que ya no se puede pensar en la autonomía en términos de la situación de autoridad dentro de los niveles diferentes del Estado o instituciones del Estado. La autonomía ya no se concede a través de traslados directos

de autoridad. Los espacios existentes de autonomía se producen por una combinación de regulación directa y «ausente» y estrategias puestas en práctica a nivel local. El primero se ha hecho posible por el último, pero también a causa de la incorporación del sector privado en la provisión y la financiación de la educación. Entre la variedad de formas de regulación, no todos incluyen mandatos directos, pero se insta a usar estas formas a través de un *espíritu empresarial* político, con buenos cimientos, que promueve u obstruye activamente ciertas formas de autonomía para hacer cosas determinadas. Sólo observando bien lo que están haciendo las políticas actuales a la autonomía de las escuelas, podemos entender la dirección general del equilibrio entre control-autonomía. En los entornos actuales de las políticas, puede parecer que una política determinada trabaja en oposición a otra. Podría parecer que una política no impacta mucho en los cambios a nivel local. A veces se inician cambios más extensos por políticas (aparentemente) de menor importancia, (aparentemente) sin tener ninguna relación con la estructura más amplia del gobierno. Sin embargo, éstos se introducen en la preparación por la adaptación de profesionales, opinión pública y procesos administrativos a cambios más amplios¹⁹. Si los cambios llevados a cabo en áreas limitadas tienen éxito, se espera que se puedan aplicar a nivel general con más facilidad, ya que no se encuentran con la misma resistencia que se encontrarían, por ejemplo, si se aplicaran a la estructura nacional de provisión o financiación.

Las políticas se complementan en lograr cambios. El cambio que se está produciendo es productivo, con propósito, y depende de mediadores locales.

EL EJE DE AUTONOMÍA-CONTROL

LA PARADOJA DE LA INNOVACIÓN PRESCRITA

Cuando el gobierno central define cuáles son las prácticas innovadoras y pide a las escuelas que las ejecuten, está prescribiendo innovación. Esto se puede manifestar de varias maneras, y puede conllevar paradojas. En algunos casos, se restringen métodos de enseñanza/aprendizaje innovadores. A los profesores se les pide cumplir con la innovación recomendada y que abandonen las prácticas innovadoras que se han desarrollado a nivel local pero que no se han prescrito desde el centro. Quizás uno de los mejores ejemplos de esta paradoja es el ejemplo de *Área Escolar* en Portugal y planificación de desarrollo. El área más común donde se les pide a las escuelas «ejercer autonomía»²⁰ es el área de la planificación de desarrollo y actividades adicionales al currículum prescrito.

Estas actividades complementarias, desarrolladas dentro de la estructura de Área Escolar, no se evaluaron, pero el Ministro de Educación las valoraba en extremo, como una prueba de la iniciativa de las escuelas y los profesores en elaborar proyectos de papel significativo. El ministro consideraba esta autonomía como una indicación del «dinamismo» y su «relieve educacional». El ejercer autonomía se encontró entre las expectativas del ministro, el entusiasmo de

(19) Este es el caso del documento publicado recientemente por el Ministro de educación portugués, acerca de la educación profesional, y disponible para su consulta; el «modelo nuevo de financiación» que se define al final del documento y que «permite formas alternativas de auto-financiación, es decir, a través de la provisión de servicios a la comunidad y asociaciones con las organizaciones (empresas) (...) Ministerio de Educación, abril, 2003, p. 24.

(20) Así ha sido en Portugal e Inglaterra. En Portugal, dos instrumentos creados por el gobierno prescribieron la estructura que influyó en la nueva cultura de «autonomía»: el Proyecto de Educación Escolar (SEP) y Área Escolar (AE).

los profesores para llevar a cabo proyectos creados en la escuela, y las exigencias de poner en práctica nuevos planes de estudios, programas de evaluación, exámenes nacionales y procesos de evaluación para niños con dificultades de aprendizaje. A pesar del entusiasmo de los profesores hacia los proyectos y experiencias positivas del pasado de los mismos, la naturaleza de las regulaciones del Ministerio creaban restricciones severas en el ejercicio de la autonomía profesional, siendo posible sólo la autonomía muy limitada. El identificar el ejercicio de la autonomía con iniciativas determinadas crea lógicas independientes locales, donde la autonomía no es nada más que lo que hacen los profesores dentro de un contexto de iniciativas y objetivos fijados por el centro. Se formaliza la autonomía. La directora ejecutiva de la escuela Mar demuestra cómo la planificación de desarrollo le había llamado la atención en cuanto a qué debería significar la autonomía: «la autonomía es la capacidad y el derecho (de la escuela) de concebir/elaborar su propio proyecto educacional. (...) Es una colección de reglas internas, actividades (...) aprobadas por organismos de la escuela, y no el centro» (28/2/1994). Una vez que se formaliza la autonomía, domina la preocupación por producir objetivos que se han fijado a nivel central; la autonomía profesional se reemplaza por la centralización dentro de la escuela de las tareas necesarias para lograr dichos objetivos. Macedo descubrió que, en Portugal, la mayoría de las decisiones relacionadas con planes educacionales eran tomadas por Consejos Pedagógicos, y que su producción, con una excepción, era la responsabilidad exclusiva de un grupo de profesores en esos Consejos (1995, pp. 165, 167). Sin embargo, a pesar de la estructura rígida de recomendaciones y la formalización de autonomía a nivel escolar, también existían disputas en cuanto a la producción de estos planes. Se planteaban cuestiones en cuanto a los valores y actitudes de escuela,

la naturaleza de la enseñanza y el aprendizaje, y los mandatos educacionales. Al fijar los objetivos de sus escuelas, y al debatir sobre cómo resolver problemas específicos, los profesionales tenían que tratar estas cuestiones. Se despertó el desacuerdo en cuanto a conceptos y espacios de autonomía, y esta disconformidad guiaba a los profesores a cumplir o resistir y a participar con entusiasmo o por obligación.

A pesar del desacuerdo y la formalización de la autonomía *regulada*, las estructuras rígidas de recomendación impuestas en las prioridades definidas por las escuelas, no sólo se tratan de restricciones. Las pueden aprovechar tanto aquellas que reciben las restricciones centrales con entusiasmo, como las que reclaman autonomía mínima para hacer cosas que siempre han querido hacer y que demostrará dedicación a la evaluación del rendimiento de la escuela y de los profesores. A pesar de las restricciones, los planes de educación escolar en Portugal se empleaban como una oportunidad limitada para consolidar áreas en las que la escuela precisaba de intervención sistemática e innovadora. Muchas escuelas usaban el plan como una oportunidad para definir áreas de necesidad especial donde hacía falta la intervención, y para expandir la enseñanza en las áreas de Informática, Patrimonio Local, y otras actividades (DGEBS, 1992). Pero para evaluar hasta qué punto este tipo de autonomía puede perjudicar a las escuelas, no basta con mirar cómo se pueden socavar, resistir o adaptar los márgenes reducidos. La evaluación debe de enfocarse en lo que se les está pidiendo hacer a las escuelas para ser autónomas, y qué están haciendo directores y consejos entusiastas de escuelas con la autonomía que se les ha concedido. La respuesta a esta cuestión requiere una investigación en cuanto a las prácticas de las escuelas a la hora de gestionar y gobernar.

Pero hay otros ejemplos de esta paradoja. En Inglaterra por ejemplo, a las es-

cuelas se les pide constantemente demostrar innovación y ser «flexibles», sin embargo, en la práctica la innovación se restringe por las funciones del cuasi-mercado. Aquí, el sistema de incentivos y la falta de ellos, matriculación abierta, presupuesto per cápita, y el Programa Nacional de Estudios²¹, actúan en conjunto para dar forma a la composición y al coste del profesorado. Por ejemplo, durante los años noventa, algunos escuelas experimentaron un aumento general en el número de alumnos; y esto, junto con la matrícula de los alumnos de *6th Form*²² les permitió un grado de libertad para poder aumentar el número de profesores, y crear otros puestos para poder trasladar responsabilidades administrativas de los profesores a otras personas trabajando en puestos no docentes. El aumento del presupuesto se combinó activamente con cambios en el reclutamiento de profesores: «probablemente porque terminamos teniendo un *6th Form* pudimos contratar a más profesores, el 50% de los profesores aquí los contraté yo mismo (...) muchos son jóvenes. Ahora tenemos una ratio de 15 alumnos por profesor; eso es mucho mejor» (Director, Colegio Belleview, 19/1/1994). La flexibilidad tiene su precio, porque la innovación sin experiencia es más limitada, y fácil de manipular. Como explica, este mismo director, la flexibilidad se convirtió en flexibilidad de dirección (financiera) pero no educacional.

Mucho de eso (mejoramiento en los recursos del profesorado), me temo, se empaña un poco por el hecho de que muchos de ellos son jóvenes y por lo tanto, sus sueldos están subiendo todavía (...) aunque no tenemos una política consciente de contratar a profesores más jóvenes, con menos experiencia, es más barato para la escuela

emplear a los jóvenes que salen de la Universidad, y si nos parecen buenos y apropiados para la escuela, pues los contratamos. Aunque no tenemos ninguna política de hacer eso *porque sí* pero sí que influye, y por otro lado en una escuela que no tiene tanto movimiento en el profesorado, y los profesores son más mayores, de treinta, cuarenta, cincuenta años o la edad que sea, pues por supuesto tu profesorado te cuesta mucho más dinero. (...) Entonces nos hemos metido en una especie de ciclo, que tal vez no sea malo, pero tendremos que vigilarlo con cuidado (...) Demasiado movimiento podría inestabilizar la situación. (idem).

Como explica aquí otro director, la flexibilidad de la dirección no se libra de contradicciones y restricciones.

Existe la idea de que los directores de este país están dirigiendo una pequeña empresa. Eso es simplificarlo demasiado. El 90% se invierte en el profesorado. Como el director de Marks & Spencers, yo no puedo contratar y despedir a profesores como se imagina que puedo. La cuestión de que los directores tienen el control de la escuela engaña, porque hay normas nacionales. Los consejos escolares tienen poderes diferentes pero no pueden efectuar cambios en algunas áreas en las que no tienen responsabilidad. El Programa Nacional de Estudios debería estar, en los últimos años de la educación secundaria, en manos del director, el cual rendirá cuentas al consejo escolar y debería representar a la comunidad como organismo responsable, en vez del DdE²³ que no entiende, ni tampoco está dispuesto a tener en cuenta las necesidades locales. (Director, Colegio Garfield para chicos²⁴, 20/1/1994).

Aun en Inglaterra, donde las escuelas administran más del 90% de su presupuesto, como explica aquí otro director, en lo

(21) *National Curriculum* el plan de estudios bastante rígido prescrito por el gobierno en Inglaterra.

(22) 16–18 años, la edad de educación no obligatoria. Los dos últimos años de la enseñanza secundaria en Inglaterra.

(23) Departamento de Educación.

(24) Escuela en Inglaterra.

que se refiere a la autonomía ésta se disputa fuertemente a nivel local, ya que las escuelas se han encontrado con problemas paradójicos.

La autonomía financiera no existe, porque hay restricciones centrales, y además, el 80-82% se invierte en pagar al profesorado. La flexibilidad choca con obstáculos tales como los sobresueldos de los profesores (...) Me gustaría tener más flexibilidad en ese nivel.(...) Junto con la delegación, vino un aumento en reclamos por poner prioridad a las cosas. Los directores tienen más responsabilidades y la flexibilidad del mercado es un mito (...) Las leyes facilitan mucho esto en teoría, pero es difícil debido al tamaño del presupuesto y a la falta de tiempo de los directores y profesores, además los recursos no son suficientes. Los sueldos y las condiciones laborales nacionales impiden que se dirija (al profesorado) como en una empresa privada, donde los empleados pueden contratarse, trasladarse y despedirse con facilidad. Las pautas nacionales iban en contra de cómo funcionaría en la opinión de los profesores, y los objetivos se iban cambiando a lo largo del tiempo sin que se consultara con nadie.» (Director, Escuela City Park²⁵, 20/1/1994).

El estado de irritación con respecto a las restricciones no es siempre indicativo de que se está en contra del sistema en sí, sino que demuestra un deseo de que haya cambios más radicales del gobierno municipal hacia la dirección de la autonomía/independencia completa. Además de esas limitaciones y paradojas, existe una presión que proviene de la manera en que los asuntos financieros colonizan la autonomía de las escuelas en asuntos educacionales. Antes de que empezara la iniciativa de la Gestión Local de Colegios, se echaba la culpa a la centralización en el gobierno municipal (LEA) por las limitacio-

nes económicas que había; pero después de 1990, las escuelas se encontraban con la presión enorme de tener que tomar esas decisiones solos²⁶. Los consejos escolares individuales se sentían cada vez más autónomos ya que se involucraban más en sub-comités y producían política de profesorado, complementando así el proceso de crear restricciones en la autonomía educacional y profesional. Ball comenta que «se logró un sentido nuevo de control, sobre todo relacionado con la flexibilidad financiera (...) a costa de las condiciones laborales, del sueldo de otros; de reemplazar a profesores bien formados por profesores menos cualificados; profesores por auxiliares; profesores de tiempo completo por profesorado de tiempo parcial o temporal» (1994, p. 78).

Si los directores de escuelas sienten que se les ha otorgado poder por la autonomía financiera, también están muy conscientes de las presiones que engendra la expansión educacional, y las presiones impuestas por las condiciones del mercado; «no hay aulas suficientes para enfrentarnos a las necesidades especiales de algunos alumnos» (Director, Escuela Belleview, 19/1/1994).

Todavía tenemos laboratorios de ciencias que necesitan actualizarse, aulas con goteras en el tejado etcétera, pero también hemos mejorado mucho (...) no tenemos un aula por cada profesor, tenemos aulas diferentes para los alumnos (...). Un profesor se va moviendo de un aula a otra y así hasta tres aulas diferentes a lo largo de la mañana a veces, lo cual no es lo ideal (...) hemos empleado cada aula, no tenemos ninguna sin usar (idem).

A veces, se exageran los efectos de estar investido de poder, y sus efectos mínimos se magnifican para generalizar y

(25) Escuela en Inglaterra.

(26) En todas las escuelas de este estudio, la mayoría de las reuniones se enfocaban en asuntos tratados en los Comités Personales y Financieros de los Consejos Escolares.

recomendar los sistemas e iniciativas orientados hacia el mercado.

(Antes) los profesores que viajaban al extranjero tenían que sentarse en su aula y recoger (el dinero) (...) Poco a poco el sistema está cambiando a uno en que el auxiliar financiero dirá que yo estoy disponible (...) Los profesores agradecen eso. (...) (Además) si no me gusta cómo se ha cortado el césped o cómo se ha puesto el campo de fútbol o *hockey*, se lo digo al contratista. Él pide disculpas, vuelve al día siguiente y lo arregla, porque si no, no firmo el cheque. Es muy sencillo y eficaz.

(...) Queremos liberar a los profesores para que se dediquen sólo a enseñar, así que tenemos, por ejemplo, un compañero arriba, en una oficina, con un programa de edición electrónica produciendo hojas de información bien bonitas para los profesores, y los profesores no tienen que hacerlas a mano.

(...) Se nos proveen los servicios más rápidamente y a veces más barato (...) Recibimos la mayor calidad y ahorramos dinero en los procesos anteriores que eran más laboriosos y complicados.

(...) Hemos decorado las aulas para intentar crear mejor ambiente (...) Hemos mejorado partes en los jardines y espacios verdes (...) Hemos hecho bastante este año... y tenemos planes para el año que viene también (...) Si algo se tiene que reparar, yo puedo repararlo... esos asuntos más, digamos, cotidianos. (Director, Escuela Belleview, 15/11/1994).

En el caso de la autonomía limitada que los proyectos de Área Escolar permitieron a las escuelas portuguesas, los proyectos escolares se presentaron por el *Instituto de Innovación Educativa* como ejemplos de calidad de gestión; éstos incluían el cultivo de verduras, la crianza de gallinas y conejos para venderlos, el hacer la comida a los alumnos o animar a los padres a contribuir con un litro de aceite de oliva a la escuela. (Benavente, 1994).

«La autonomía financiera sólo crea una multitud de restricciones. «Hay más presión de tiempo (...) Tenemos autonomía siempre y cuando estemos en buena posición en cuanto al número de alumnos» (Director, Escuela The Kings²⁷, 18/1/1994). Paradójicamente, la flexibilidad financiera ha permitido acumular ahorros en un área pero en otras que necesitan inversión, se agotan los fondos. También ha permitido inversiones... Y de mayor importancia, como lo explica el director de la escuela Belleview, la autonomía financiera pone restricciones en el aprendizaje. La flexibilidad de la gestión se reduce a una delegación de responsabilidades determinadas, y no coloca al aprendizaje muy arriba en la lista de las responsabilidades delegadas. De hecho, este tipo de flexibilidad pone restricciones en la capacidad de una escuela para enfocarse en el aprendizaje, ya que tanto los gestores como los consejos escolares tienen que preocuparse de la autonomía directiva.

Acabábamos de poner vallas nuevas, pagadas por el LEA (...) Llevaban nada más que una semana allí y alguien vino con tenazas y las cortó todas. Ahora nos toca a nosotros repararlas. También, se delegan asuntos relacionados con la propiedad (...) de seguridad (...) etcétera, hasta el final de la lista, se delegan las cosas más bonitas, como los asuntos de los alumnos y su aprendizaje (...) que me parece que sea todo al revés porque eso es lo que debería venir primero en la lista. (19/1/1994).

La sensación simultánea de control y la presión de restricciones es una característica de los nuevos modelos de autonomía. La autonomía se usa para hacer ciertas cosas, y son las cosas que se hacen con la autonomía las que son indicativas de lo que está ocurriendo con la enseñanza, el aprendizaje, el profesionalismo, y gobernanza.

(27) Escuela en Inglaterra.

AUTONOMÍA GANADA

La (...) Ley de Educación del 2002 (...) me facilita como Secretario del Estado eximir la legislación educacional que impide cualquier avance de sentido común.(...) Esto es «autonomía ganada» donde las escuelas pueden demostrar que están bien dirigidos, bien guiados, y dan un rendimiento alto (Secretario de Educación, Charles Clarke, 2003).

Actualmente, el gobierno del Reino Unido está proponiendo un sistema de acceso selectivo a la autonomía para conseguir reducir «restricciones». «Consiguiendo que se hagan las cosas» es la manera *inevitable* de garantizar la autonomía para las escuelas, lo cual depende del liderazgo y un espíritu emprendedor individual. Éstos completan el círculo rendimiento-evaluación definido por Stephen Timms, haciendo referencia a otorgar «la autonomía ganada»... «primero rendimiento y segundo, liderazgo escolar»²⁸. En cuanto al lide-

razgo, trabajaremos mucho con Ofsted²⁹...» (Hansard, 10/1/02). La autonomía, en vez de otorgarse, tiene que ganarse³⁰. Una reducción en restricciones legales es, a primera vista, un paso hacia una mayor autonomía, pero si queremos entender la naturaleza de la autonomía que se propone, hay que plantear dos cuestiones: ¿Qué son las restricciones centrales que se están reduciendo? Y ¿qué libertades están ganando las escuelas? En este caso, porque la «autonomía ganada» se refería al rendimiento de la escuela y el gobierno central se le otorgaba a «las escuelas más exitosas»³¹; si semejante «autonomía ganada» permite a las escuelas por ejemplo fijar su propio criterio para elegir qué alumnos se matriculan en sus escuelas, entonces el ejercer la autonomía local es un ejemplo de que el gobierno central aprueba, facilita, y promueve un sistema local que, o limita o facilita el acceso a ciertos grupos a escuelas determinados según las notas que tengan. El concepto de «autonomía ganada» se en-

(28) la escuela Nacional de Liderazgo Escolar (NCSL) (2000) sigue teniendo un papel central, entre otras cosas, hace disponible la Beca del Incentivo de Liderazgo.

(29) Oficina para Normas en Educación, lleva a cabo inspecciones de colegios y Autoridades Educativas Locales (LEA).

(30) El principio de «autonomía ganada» se está introduciendo en el sector de Sanidad también. Se describió en el Plan del NHS (Servicio Nacional de Sanidad en Inglaterra) en julio de 2000 (...) Consiste en clasificar todas las organizaciones del NHS según un sistema de tres niveles de «semáforos»; entidades con mal rendimiento se clasificaban como rojo, y los mejores, como verdes. Los que alcanzan buenos niveles de rendimiento se ganan un mayor libertad de las inspecciones y supervisión, mientras el entrar en la zona «roja» hasta podría significar que se despide a la dirección entera (...) Las organizaciones en zona verde disfrutan de privilegios negados a otros hospitales: se libran de la dirección legal del Secretario del Estado, se libran de una cantidad excesiva de exigencias prescritas a nivel central, pueden retener las ganancias de venta de terrenos, un mayor libertad a la hora de pedir préstamos de capital y de tomar decisiones sobre la inversión del mismo, y libertad de variar acuerdos de sueldos nacionales, pagando más a su plantilla si lo desean (...) Las Fundaciones serán entidades legales independientes, liberadas formalmente de la dirección del Secretario del Estado (...) Aunque es evidente que el estatus de Fundación es muy atractivo para aquellos que lo logren, hay preocupaciones por que las medidas provocarán un sistema menos igualitario en el país. (...) Los hospitales que no son fundaciones podrían terminar con menos empleados, y peor pagados, equipos más antiguos y un número improporcionado de pacientes más enfermos y más desfavorecidos, ya que la clase media escogerá las Fundaciones para su tratamiento.(...) Una cuestión relacionada con esto es la manera desigual en que los hospitales se clasifican y se tratan (...) Otro asunto es el impacto de crear una Fundación, en la comunidad de Sanidad en una zona determinada. (Hudson, 2003) (...) En conjunto, existe una tensión entre el concepto de autonomía ganada –como se manifiesta en la propuesta del Hospital Fundación– y la justicia social (idem).

(31) Definido en términos de notas de exámenes, publicadas en las tablas de clasificación.

cuenta en la Ley de Educación del 2002 como «un derecho para que las escuelas bien dirigidas ganen una mayor autonomía dentro de las partes del Plan Nacional de Estudios, y las condiciones laborales y sueldos de los profesores» (DFES, noviembre 2002). La creación de la política acerca de la «autonomía ganada» está estrechamente vinculada con cambios en la provisión del plan de estudios para las edades de 14-19 años, y avanza aún más la cultura de contratos y ofertas. Una cantidad limitada de escuelas (tras consultar con los LEA, los representantes del profesorado y los padres) solicitan al Departamento de Educación y Habilidades no tener que seguir las regulaciones de las condiciones laborales y el sueldo del profesorado³²; el Departamento considera la solicitud fijándose en las medidas del rendimiento de liderazgo y gestión de la escuela («criterio eliminatorio»). También de informes de inspecciones; esto basado en la idea de que, si las escuelas cambian o deciden no seguir las regulaciones, tendrán una mayor «flexibilidad» y «libertad» para «innovar», para mejorar condiciones, y para entrar en asociaciones con otras escuelas, la comunidad local, y el sector privado.

Se espera que empleen la innovación y la creación de partenariados para involu-

crarse en mercados locales de trabajo y admisiones. Al evaluar las solicitudes, DFES estará diferenciando entre escuelas, continuando la tendencia de clasificar las escuelas en dos grupos: «mejor» y «peor» y dividir las escuelas según medidas de éxito y fracaso. La autonomía ganada servirá tanto para avanzar políticas existentes³³ y culturas de provisión, como para remplazar la regulación existente, si se opina que la «autonomía ganada» va más allá de la regulación anterior (éste es el caso, con la exención de tener que elaborar planes de desarrollo de tres años) o para reformar políticas (éste es el caso con el reemplazo del plan de Colegios Avanzados con el programa Posición Ventajosa).

Pero lo que se define a nivel central no depende de formas «ganadas»³⁴ de autonomía. A los gobiernos locales y a las escuelas se les empuja a participar en prácticas que requieren ejercer la autonomía dentro de una estructura de control rígida, y significa dar recompensas y castigos (por falta de participación). En el Reino Unido, está bien establecida la red de unidades de control-directo³⁵. Desempeña un papel central en preparar cambios en la política, y en supervisar y verificar el progreso durante todos los momentos de la ejecución³⁶.

(32) Se ha producido un Acuerdo Nacional de la Reforma del Personal (2003), el cual introduce cambios a los contratos de los profesores, y solicita que se recurra más a apoyar al profesorado.

(33) La autonomía *ganada* interactúa con la tendencia de crear escuelas especializadas. El objetivo del gobierno es tener 2000 escuelas antes del año 2006. Además habrá Academias que son escuelas independientes, financiados por el Estado, y proveerán educación gratuita respaldados por patrocinadores privados. El objetivo del gobierno es tener un mínimo de 33 academias antes del 2006.

(34) La autonomía *gestionaria* se otorga también según se gana. La diferencia entre autonomía *gestionaria* y autonomía *ganada* es que esta última es un incentivo claramente vinculado con resultados específicos, y este vínculo es más fuerte que nunca. Mientras con otras formas de autonomía, la conexión es más sutil, con la autonomía *ganada* la conexión es el mismo *raison d'être*. La autonomía *ganada* no es nada más que otra variación de la autonomía *reguladora* pero en vez de basarse en la necesidad de cumplir con las reglas, se basa en la necesidad de cumplir con incentivos de adelantar las reglas de participación pública y reforzar las asociaciones privadas. La práctica de «ganar» la autonomía todavía tiene que cumplir con las reglas, pero es más una forma de participar con la inversión en «futuros» (todavía no hay recompensas materiales ni recompensas excesivas).

(35) Éstas son unidades que responden directamente al Primer Ministro.

(36) La Unidad de Verificación de Ejecución, la Unidad de Estrategia, la Unidad de Innovación son algunos ejemplos.

El programa de *Partenariados Públicos Privados*³⁷ es un buen ejemplo de ejercer autonomía dentro de una estructura de control rígida y supone dar recompensas. Por ejemplo, la invitación al sector privado para que se involucre en financiar la educación; esto requiere que el gobierno central redefina y regule las prácticas de contabilidad, y que introduzca condiciones de contratos privados entre escuelas y gobiernos locales, para permitir que el sector privado se involucre a nivel local. En este caso, el gobierno central actúa para facilitar el establecimiento de condiciones específicas para que se ejerza la autonomía local. El regulador participa en la regulación ausente para facilitar dicha regulación del mercado. Todo esto supone un cambio de relaciones a nivel local para incorporar la cultura contratista del sector privado. La manera en que el gobierno central pone en práctica estas condiciones supone producir regulaciones detalladas y documentación. Aunque el gobierno central transfiere funciones al nivel local, éste actúa directamente para facilitar, regular y controlar. Un sistema de este tipo produce autonomía rígidamente controlada. Si, por una parte, el gobierno central aparece como regulador de prácticas autónomas (de la misma manera que regula intercambios del mercado), por otro lado, el gobierno central controla la participación de instituciones locales. Este control se ejerce con el propósito de hacer que las escuelas produzcan resultados determinados (los cuales se definen por el gobierno central) o para cambiar la cultura de relaciones locales y los modos de operación de escuelas públicas y gobierno local. En este proceso, el gobierno central está cambiando el entorno de provisión pública «consiguiendo que las cosas se hagan» y aunque esto podría

producir diferenciaciones locales y regionales que no son justas, puede hacerse popular porque es productivo para conseguir cambios. Las preocupaciones democráticas y los derechos sociales se convierten en una consideración secundaria. La autonomía otorgada para participar en asociaciones público-privadas es un mecanismo para lograr determinados resultados educacionales e institucionales, con el fin de cambiar la naturaleza de la provisión pública y la relación entre profesionales e instituciones. Para conseguir este propósito se requiere autonomía productiva y *con un propósito*. Ésta es la autonomía para ejecutar política o aprovechar la posibilidad (facilitado a nivel central) de escoger entre las varias rutas de ejecución para emplear la autonomía *reguladora*. Esto es autonomía con la libertad de cumplir con innovación pero no escoger en qué consiste la innovación. Esto es autonomía (productiva), autonomía para hacer cosas determinadas. Esto podría ser la ejecución de una nueva forma de regular la autonomía profesional, o la modificación del comportamiento profesional a través de cambios impuestos en las condiciones laborales del profesorado: «ahora, que les guste a la gente o no, tendrán que progresar en su vida profesional, su rendimiento se evalúa, así que participarán más, aunque lo hagan de mala gana, o sin libertad» (Presidente del Consejo Escolar, Escuela Mar, 28/2/94). Autonomía para movilizar la acción con el fin de conseguir determinados resultados: «para fijar objetivos claros, para desarrollar indicadores de rendimiento para medir el logro de esos objetivos, y para darnos cuenta, a través de reconocimientos, promociones u otras recompensas, de quiénes son esos individuos que logran «resultados» notables. (Pollit, 1990, p. 56).

(37) El Departamento de Educación y Empleo está comprometido a las asociaciones entre los sectores privados y públicos. Por ejemplo, La *Iniciativa de Financiación Privada de Escuelas*, emplea operaciones financieras entre los dos sectores, con contratos entre escuelas, Autoridades Locales de Educación y escuelas para construir escuelas nuevos y mejorar los existentes.

EFICACIA EN LA GESTIÓN SIN ESTRUCTURAS Y PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS A NIVEL LOCAL

... las normas ya no parecen impuestas desde el exterior a la voluntad del individuo. Es como si emanaran de éste ... Dependerá entonces de su propia voluntad: se sustituye la obligación externa por la interiorización de las obligaciones y normas por medio de los múltiples instrumentos de evaluación del rendimiento individual y colectivo. Y esta misma evaluación se denomina «autoevaluación». (Le Goff, 2000, p. 157)

El tipo de eficacia que se tiene que lograr es definida por el gobierno central, y su papel es marcar los límites dentro de los cuales la autonomía se puede ejercer. El fijar los límites no se convierte en el control. En vez de esto:

La auto-gestión es la clave para conseguir un sistema de «manejar a distancia», expresa una auto-regulación con una micro-tecnología de control y se ramifica el valor y los cambios culturales puestos en marcha por decisiones influidas por finanzas y competencia. (...) Como discurso, la dirección es productiva en vez de sólo coercitiva. Aumenta el poder de los individuos –los que dirigen y los que son dirigidos de algunas maneras– y a la vez les hace más dóciles. (Ball, 1994, p. 66).

La gestión «eficaz» tiene prioridad sobre los requisitos para la democracia educacional e institucional, y se eleva a un «nivel mitológico» (Pollitt, 1991), se espera movilizar todas las posibilidades y resolver todos los problemas sólo, o combinado con otras estrategias para la auto-financiación, por ejemplo. Aunque los resultados sean soluciones precarias y haya inseguridad en cuanto a la provisión a largo plazo.

¿EFICACIA EN LA AUTO-FINANCIACIÓN?

La iniciativa emprendedora que depende de movilizar el trabajo voluntario y la contribución económica de los padres es una

falsa esperanza. Tal forma de financiación no es suficiente para los requisitos necesarios que aseguren la consolidación de la expansión, aunque la escuela esté situado en una zona con grandes cantidades de propiedades privadas de gran valor, con la visión de llevar a cabo campañas exitosas para recoger fondos. Esto se ve en la cita del Presidente del Consejo Escolar de la Escuela Mar:

La seguridad se mantiene por la Asociación de Padres de Alumnos (APA) y los padres (...) con dinero que la Asociación consiguió a través de contactos con dichos padres (...). Es una experiencia que durará sólo un mes porque sólo hay suficiente dinero para ese tiempo y entonces veremos si lo continuamos o no, tenemos muchos problemas de seguridad y ni las autoridades ni la policía ni el Ministerio nos ofreció una solución.(...) Siempre es difícil (...) decir a los padres que esto es un sistema de educación «gratuito» (...) (pero) que no es posible (proveer lo necesario). Pero llega el momento en que la gente tiene que aceptar la realidad y decir «Amigos, en realidad, el sistema no provee todo lo necesario» (28/2/1994).

A pesar de su impacto mínimo en el presupuesto escolar, las estrategias de auto-financiación se siguen presentando como autonomía sin restricciones y *productiva*, la autonomía que logra cosas, aunque el impacto de estas cosas sea mínimo.

Tengo mis cuentas organizadas, vendo cosas, vendo servicios (...) todo funciona dentro del principio de autonomía que nosotros practicamos, creo que lo podríamos practicar de manera aún más activa.(...) Mira, yo entiendo la autonomía de una manera muy sencilla: hay situaciones en que la ley regula su ejecución, y por supuesto no perdemos la oportunidad de ejercerla a nivel administrativo y financiero (...) El año pasado recibimos doce millones de escudos en principio y más tarde cuatro millones de escudos más (...) dieciséis millones de escudos del presupuesto

Estatal. A través del presupuesto privado sacamos aproximadamente trece millones de escudos de ingresos, eso quiere decir que el presupuesto original del Estado fue más bajo que nuestro presupuesto privado, y eso quiere decir que ejercíamos la autonomía al completo. La prueba está en que conseguimos dinero (...) proyectos de electricidad, construcciones, (...) bautizos, fiestas de cumpleaños, bodas (...) alquileres, cursos de informática, cursos de formación profesional (que estamos a punto de empezar). Todo eso representa un ingreso significativo para la escuela (...) con los cursos estoy esperando sacar unos diez millones de escudos. (Director Ejecutivo, Escuela Campo³⁸, 4/5/1994).

Puede ser que la autonomía sea productiva para conseguir resultados que establecen una continuación de estos sin ser democráticos, tal como la segregación de alumnos dentro de una escuela, o mantener la diferenciación entre estudios universitarios y académicos, que son de mucho prestigio y de alta recompensa económica, y los estudios de formación profesional de menor prestigio, que terminan en trabajos poco remunerados; esta diferenciación se hace asignando profesores y alumnos en una jerarquía de conocimiento, habilidades y oportunidades profesionales. Puede ser que con la autonomía sólo haya delegación reducida, como vemos en esta cita. Aun así, cuando se combina con otras áreas de delegación más significativas, este tipo de autonomía da a los directores y consejos un sentimiento de control.

Nosotros (Consejo Escolar) controlamos el contrato de limpieza, recibimos mejor servicio por menos dinero así que (...) ahorramos (...) La prioridad fue conseguir buen servicio (...) lo mismo con el cuidado de los jardines y los campos de deporte (...) controlamos nuestro dinero (...) Así que es en este tipo de cosas en las que

creemos hacer un mejor trabajo en cuanto a dirigir que el LEA. (Escuela Belleville, Director, 5/11/1994).

«Hacer más gestión que educación»
(Barroso, 1999, p. 137)

La autonomía en la gestión se presenta y se acepta como un sistema eficaz-empresarial y la gestión educacional como ineficaz (empresarial) como vemos en las figuras III y IV. Los principios empresariales se convierten en «regímenes de verdad» (Ball, 1994, p. 24). Los requisitos democráticos pasan a segundo lugar. Paradójicamente, la autonomía en la gestión diferencia, segrega, y discrimina entre las opciones financieras y educativas más beneficiosas, menos costosas, y aumenta la posibilidad de llevar a cabo cambios con el mínimo de obstáculos profesionales, empleando los mecanismos y estructuras democráticas. Las cuestiones asociadas con la responsabilidad de este tipo de autonomía se presenta con un desafío nuevo. El estudiar lo que está ocurriendo en las escuelas abre la puerta al proceso de llevar a cabo el análisis minucioso democrático que se requiere. La gestión privada tipo-empresarial tiene un papel clave en vincular áreas relacionadas y aspectos de política en que depende el establecimiento de una estructura de relaciones de mercado. La autonomía en la gestión está en contra de que toda la escuela participe en definir las prioridades educacionales porque perciben los procesos de consultar al conjunto y que éste participe en tomar decisiones como un obstáculo de la gestión «eficaz». Se minimiza la participación de profesores. Se espera del equipo de gestión que tome las decisiones, y de los profesores que las pongan en práctica. A nivel local, el proceso de llevar a cabo estos cambios es conflictivo sobre todo porque los cam-

(38) Escuela en Portugal.

bios de gestión están ocurriendo en los mismos momentos que se está cambiando una tendencia –ya no se está dando la mayor prioridad al criterio educacional en la gobernanza y previsión de la educación, sino que ahora predomina el criterio administrativo y financiero. La manera en que los profesores participan con iniciativas de escuela en momentos determinados también varía a nivel local y en sectores de escuela diferentes. Por ejemplo, según se informa, se ha variado mucho la participación de profesores en la producción de planes educativos escolares en Portugal en los años noventa. Costa observa que «todo seguía ocurriendo al nivel restringido del grupo» (1995, p. 437) y por un grupo de profesores (p. 434) Afonso

et al destacan cómo en cada escuela los proyectos se realizaban por un grupo de profesores preocupados por objetivos pragmáticos y cómo esto representó «la pérdida de una oportunidad, no sólo en cuanto a incorporar (productos) más plurales sino también aprovechar una experiencia que pudo haber sido más amplia y más colectiva. (1994, p. 65). En la escuela privada que Costa estudió «diferente de los procesos en las dos escuelas estatales (...) no se llevó a cabo la constitución formal (en la reunión del Consejo Pedagógico) de un equipo para realizar el proyecto educacional. Esta tarea, como otras situaciones parecidas en esta escuela, fue bajo el control de los (...) ayudantes del director (p. 420).

FIGURA III
Los presupuestos de la Autonomía en la Gestión Empresarial

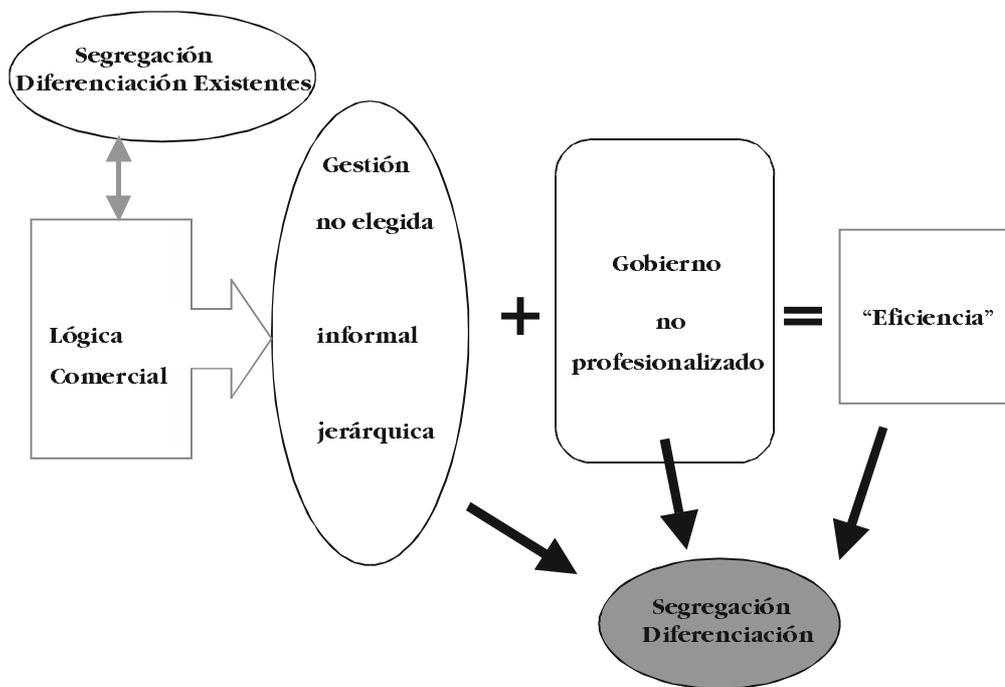
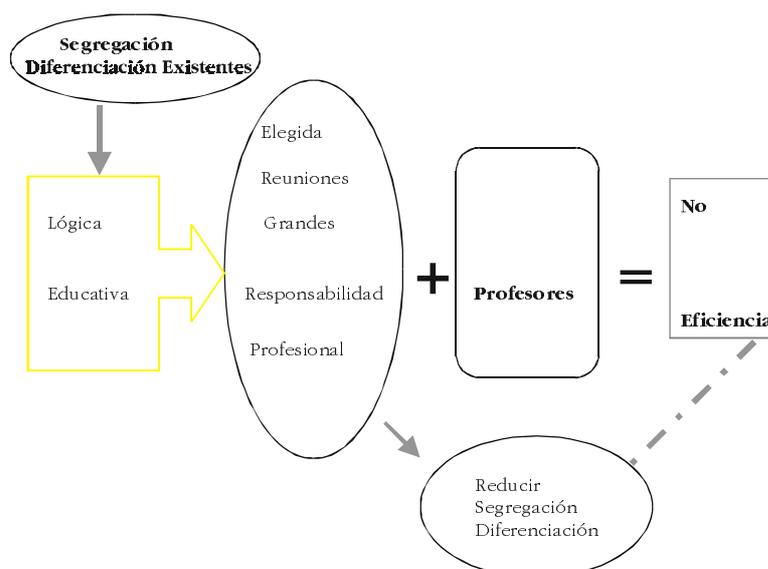


FIGURA IV
Gestión Educativa



MEDIACIÓN LOCAL E INDIVIDUAL
DE CAMBIO: LA CRECIENTE AUTONOMÍA
COMPARTIDA CONCENTRADA

ahora tenemos una separación de poderes y (...) la burocracia del día a día está más en las manos del director ejecutivo que antes» (Director Ejecutivo, Escuela Mar, 28/2/1994).

El director de departamento convencerá más fácilmente a la gente (...) Todo se reduce a un número restringido de personas, esto facilita el trabajo (Director Ejecutivo, Escuela Campo, 4/5/1994).

A los directores individuales se les ha asignado el papel de hacer aprobar ciertos cambios y la consecuencia de esto es una concentración de autoridad dentro de la escuela. Hay una estructura rígidamente definida para impedir desviaciones. Tal estructura consiste en una mezcla de control directo (a través de mecanismos financieros por ejemplo) y modificación de comportamiento. Esta modificación se compone de un sistema de incentivos, recompensas y castigos, que se combina con

el compartimiento de la autonomía con un consejo escolar con una base de conocimiento educacional reducido.

Esto hace posible el aumento de la autonomía de directores individuales ya que, como explica aquí un director de escuela inglesa, los gobernadores dependen mucho de ellos a la hora de tomar decisiones. «ellos (los gobernadores) nunca cuestionarían los consejos que les doy en cuanto al número de profesores que necesitamos» (15/11/1994). Esta concentración de autoridad produce un efecto de subordinación de gobernadores a la dirección, y podría conducir a un sistema de responsabilidad invertida, donde los consejos escolares son, para citar al Director Ejecutivo de la Escuela Campo, importantes «pero no como organismo que define las las políticas para la escuela, sino más como organismo que aclara y deja todo bien definido, *como organismo para ayudar al director ejecutivo*» (4/5/1994).

Dependiendo de su relación, y de la composición de los consejos escolares, los gestores de las escuelas pueden ejercer

una influencia importante a la hora de tomar decisiones. Los consejos escolares también pueden restringir a los directores muy eficazmente. Sin embargo, bajo la iniciativa del director, la filosofía de gestión profesional puede influir en el establecimiento de prioridades educacionales. Los directores tienen «un papel clave en fijar la agenda para la participación de la escuela en el mercado» (Ball, 1994, p. 131) y para «introducir la gestión comercial como modo de comprometer al profesorado y tomar decisiones» (p. 130). Esta capacidad y modo de comprometer activamente traspasa límites nacionales. El Director Ejecutivo de la Escuela Campo explica como él promovió activamente la introducción de principios empresariales en su escuela:

Tomamos la iniciativa, hicimos cosas, abrimos los servicios de la escuela al uso del público, actuamos como si esta escuela fuera nuestro, como si tuviéramos que obtener beneficio económicamente, como si (la escuela) fuera un negocio. La gente se escandaliza cuando uno habla de la escuela, de obtener beneficio, y de la empresa (...). Pues para mí, la situación está clarísima: no hay ningún sector pedagógico que pueda sobrevivir al mal funcionamiento de los sectores administrativo y financiero porque el funcionamiento adecuado de éstos beneficiará al primero. Entonces, no me asusta que una escuela se dirija como empresa, siempre que ese tipo de gestión traiga beneficios al sector pedagógico. El horror que esto da a la gente es un gran error porque, realmente, una escuela se tiene que dirigir como una empresa, no me cabe ninguna duda.(...) Porque es que en todos los campos en la vida portuguesa (...) hay una jerarquía, siempre hay un director o subdirector. ¿Por qué es que sólo en las escuelas esta jerarquía no existe? ¿A qué tienen miedo? (...) Hasta entre los animales es así (...) realmente hay un líder y no un grupo de líderes. (4/5/1995).

El liderazgo gestionario individual y el *espíritu empresarial* conducen a cambios

específicos: el transmitir juicios morales y disciplinarios, además de la diferenciación y segregación. Estas dos formas de comportamiento tienen una función importante tanto en el alejamiento de prácticas existentes de gestión educacional hacia una gestión empresarial, como en la movilización de «flexibilidad». Los directores de la escuela actúan como consejeros especialistas y mentores de estos cambios. Su papel es imprescindible en dar a conocer la literatura explicativa, la función de esta literatura es identificar los mecanismos y procesos a través de los cuales las escuelas se puedan hacer más eficientes, eficaces, y que den respuesta a las necesidades del profesorado, estudiantes y padres (...) aunque no se preocupa de las dimensiones más extensas de los cambios (Whitty et al, 1998, p. 5). La formación en estudios de gestión empresarial desempeña un papel importante en reemplazar principios, criterio, experiencia y conocimiento educacionales con los de gestión empresarial, y en la construcción de espacios de autonomía.

Este concepto está estrechamente vinculado a la jerarquía.

Hablamos de cosas entre nosotros, tenemos reuniones (...) pero no tenemos esas reuniones aburridas donde hay que redactar un acta, tomo las decisiones y ya está (...) No tenemos que pasar por ese proceso aburrido simplemente porque es un consejo colegiado (...) teniendo que registrar cada pequeña cosa, porque si se toma una decisión y luego no se encuentra registrada, es un problema. Son cosas que a mi parecer son ridículas, así no funcionan las cosas del día a día. Las cosas tendrán que funcionar de una manera totalmente distinta, basado en el respeto mutuo y la amistad. No podemos estar obsesionados con detalles y registrar cada decisión (...) Se crearon problemas cuando teníamos que registrar todo, cuando había decisiones controvertidas, si no registrábamos, a veces había problemas. (Director Ejecutivo, Escuelas Campo, 4/5/1995).

Los modelos de gestión se pueden poner en práctica a nivel local con cierto grado de elección moral, como vemos en esta cita del mismo director ejecutivo.

(La autonomía) exige mucho trabajo (...) a propósito, a la gente se les paga para que lo pongan en práctica (...) existe (...) Ahora, es como la historia de un niño que quiere independizarse, y come, duerme en la casa de sus padres y le dan la paga semanal. Cuando sus padres le dicen «Lo siento, pero para hacer lo que quieres hacer e irte... la gente no se independiza de sus padres, porque es difícil hacerlo y encontrar trabajo (...) Entonces, si no podemos independizarnos de nuestros padres, no podemos quejarnos de la ausencia de libertad (...) y si queremos la emancipación, pues, tenemos que ganarnos la vida, buscar casa, trabajo (...) Si queremos seguir viviendo a expensas de nuestros padres y queremos demandar cosas, pues no tenemos argumento (...) El poder completo de ejercer la autonomía existe. Ejercámoslo. (4/5/1995).

El liderazgo se ejerce teniendo la crítica del trabajo de los profesores como una lucha por puros intereses personales³⁹. El liderazgo adquiere un propósito disciplinario: «hay mucha gente allí afuera que no está haciendo nada y necesita trabajar» (Director Ejecutivo, Escuelas Mar, 28/2/1994). El liderazgo gestor y el *espíritu empresarial* están basados en sistemas de relaciones industriales donde los gerentes no trabajan a nivel del trabajador y donde las relaciones empleador/empleado se median a través de jerarquías que toman las decisiones. El argumento por estas prácticas, como demuestra esta cita del director ejecutivo, se adapta para imponerlo en la gestión educacional.

Es más fácil si el liderazgo lo ejerce un individuo, no hay líderes múltiples, hay un líder (...) El director ejecutivo es un conse-

jo de una persona y por lo tanto no tengo que tener reuniones para tomar decisiones. Yo tomo las decisiones que quiero tomar siempre y cuando estén de acuerdo con la estructura de las *normas generales* dadas por el Consejo Escolar (...) No tengo que tomar una decisión y que me pregunten después ¿piensas que eso está bien? (...) Cuando tengo que tomar una decisión, lo hago; eso no significa que yo, junto con mis ayudantes, no hablemos y que no tengamos reuniones. También tenemos reuniones pero no tenemos esas reuniones aburridas donde hay que redactar un acta, no tiene nada que ver, es decir, tomo las decisiones y se acabó. (Director Ejecutivo, 4/5/1995).

El efecto global de esto es un acercamiento hacia la autonomía concentrada, reducciones en la responsabilidad pública y en la participación de los profesores en las decisiones de gestión, y en la evaluación crítica de planes de estudios y valoración. Esto tiene gran similitud con el sector privado, donde las prácticas de gestión son ocultas. El estudio realizado por Collinson acerca de las prácticas de reclutamiento, por ejemplo, en cuarenta y cinco grandes empresas del Reino Unido observa «una dependencia importante en los métodos informales de reclutamiento, con el uso de criterio subjetivo en vez de objetivo» (Keep, 1990, p. 10). El liderazgo directivo impide el proceso de tomar decisiones colectivamente, y choca con la alianza gestión-profesorado, tal como está formalizado en el modelo Dual del Consejo Portugués. (Consejos Escolares y Pedagógicos). Este modelo se estructura acorde con los principios de democracia participativa, los principios que no les gusta a aquellos pertenecientes a la Elección Pública que critican la política pública. El control individual tiene precedencia sobre los procesos democráticos en cuanto a la toma de decisiones (el debate

(39) El análisis de los puntos especiales de la crítica de la Elección Pública se pueden encontrar en Marqués Cardoso (2003).

y la consideración colectiva de opiniones opuestas). Algunos de los cambios aprobados incluyen el dar el paso hacia la privatización de las relaciones escolares, la definición de comportamiento profesional, basado en las estrategias de la independencia y la auto-financiación, la redefinición de maneras de tomar decisiones en las escuelas, y de la responsabilidad local.

Este cambio reduce la contribución colectiva en la dirección cotidiana de la escuela. Facilita la toma de más decisiones y la introducción de más cambios, sin resistencia. A la vez reduce el nivel de responsabilidad pública en cuanto al proceso de tomar decisiones. Se promueve el liderazgo gestor, ahora estamos en un tiempo en que los profesores tienen agendas muy ajetreadas y los padres trabajan a tiempo completo. No les sobra tiempo para las reuniones extras, que requiere la complejidad de tomar decisiones con esta delegación de responsabilidades. Reemplaza la consulta y participación en cuanto a toda la escuela. Los foros abiertos para tomar decisiones se definen como versiones de gestión profesional inferiores, y como un obstáculo al potencial de la *racionalidad* de la gestión profesional:

Las reuniones del Consejo del Profesorado son, perdóneme, un rollo (...) No podemos esperar una reunión para tomar decisiones (...) Los lunes, nos reunimos los presidentes del Consejo Escolar y el Consejo Pedagógico, y yo mismo (...) para intercambiar opiniones. No hay acta, es totalmente informal, tipo «¿Qué hay que hablar hoy?». Si no hay nada que hablar, vamos a tomar un café (...) Son conversaciones informales que no tienen valor legal porque es un consejo que no existe. (Director Ejecutivo, Escuela Campo, 4/5/1994).

Son las prácticas institucionales del día a día las que afectan a la mayoría de los re-

sultados educacionales «es la articulación de la micro-política con restricciones... que es responsable de la mayor parte de la contención política (o ausencia de la misma) en las escuelas» (Ball, 1987, p. 270). Ya que éste es el caso, el ámbito de acción colectiva se estorba, permitiendo a los gestores individuales tener la mayor parte del control en sus escuelas, demandar mayores niveles de autoridad y ejercer autonomía e influencia moral en cuanto a en qué *debería* consistir la autonomía local. La directora ejecutiva de la escuela Mar, por ejemplo, promovió la participación en un contexto de autonomía productiva limitada, que ella diferenció de la descentralización. La autonomía limitada para poner en práctica las normas centrales, porque según ella, la descentralización es autonomía total, la cual ella no recomendaba en el momento del experimento portugués en gestión y gobierno⁴⁰.

Podemos actuar, tenemos más libertad (...) No tenemos autonomía total, porque esto significaría autonomía financiera total (...) Tenemos mucho más que teníamos antes, no cabe duda, pero no es libertad total, no es la descentralización (...) La autonomía tendrá que venir poco a poco (...) Que Dios me salvara si no fuese así (...) las escuelas no están preparados, necesitan formación adecuada, cierto tipo de preparación (...) A los profesores aplicados les gustaría tener más autonomía (...) Los directores de clase deberían ser profesores muy serios y aplicados, con un perfil que cubra los requisitos de su trabajo, con lo cual, deberían ser nombrados por el equipo de dirección de la escuela, y se les debería obligar a aceptar el puesto, se les quitarían dos horas, y entonces, de esa manera, se les completarían sus agendas (...) el criterio se debería basar en su competencia. (28/2/1994).

La concentración de autoridad dentro de la escuela actúa conjuntamente con lo

(40) Llevado a cabo a nivel experimental pero nunca se puso en práctica a nivel general.

que define Woods *et al* como «colaboración forzada» o «colegialidad artificial» si parece implicar la intensificación, sobrecarga, ineficacia, elección limitada, procesos democráticos inapropiados, la dominación de un discurso informal e institucionalización extendida» (1997, p. 47). El fortalecimiento de la jerarquía dentro de las escuelas tiene el efecto de crear «una división de valores y propósitos de la cultura profesional (...) entre gestores –orientados hacia el presupuesto, el mercado, actividades empresariales, y a la búsqueda por la eficiencia– y los profesores –enfocados en el plan de estudios, la enseñanza y el aprendizaje, y las necesidades de los alumnos» (Ball, 1994, p. 58). A los profesores se les moviliza para que aseguren el cambio y se les prepara para que sean una parte de la segregación y la diferenciación. Su autonomía se define en términos de lo que *deben* estar haciendo y lo que tienen que dejar de hacer.

Esta autonomía reglamentada de dos propósitos choca con las formas anteriores de regulación de la autonomía profesional por el gobierno central, donde la regulación de la educación permite la autonomía profesional. Actualmente la autonomía profesional se reglamenta estrictamente a nivel local por la autonomía en la gestión.

GESTIONAR Y GOBERNAR DE PARTE DEL PROFESORADO

Como si se quisieran eliminar los signos evidentes de una jerarquía que sigue existiendo. (Le Goff, 2000, p. 155)

Para cambiar la cultura de gestión y gobierno de escuelas, hay que cambiar el papel y participación de los profesores en la definición de tipos y áreas de autonomía. El cambio del papel de los profesores cambia la autonomía profesional de éstos. Se ha visto afectada su autonomía también a causa de cambios en la definición de planes de estudio y su evaluación. Esto significa que hay que definir qué conocimiento

está incluido/excluido en las valoraciones principales del alumno, pero a la vez se les requiere a los profesores centrarse en las áreas del temario que no se evalúan. El trabajo que hacen los profesores en estas áreas del temario se evalúan en la valoración de su desempeño, a pesar de que a los alumnos no se les examina sobre estos temas.

Esto es movilizar el trabajo para cambiar la cultura de hacer cosas, ejercer el control sin proveer fondos, movilizando una mayor dedicación en cuanto al tiempo y recursos de los alumnos y profesores. Es una manera de conquistar los corazones de los profesores y movilizarlos para una metodología determinada sobre el trabajo, pero también para cambiar su representación mental de lo que constituye el trabajo educacional, y de contribuir a un proceso de «desprofesionalización» (Bullock & Thomas, 1997, p. 52) de una «pérdida de habilidades, hacer rutina el trabajo, la pérdida de lo conceptual en vez de lo operacional, responsabilidades, el reemplazo de lo íntegro con la compartimentación, sobrecarga de trabajo y burocracia, la carga y sobrecarga de tiempo y espacio, menos tiempo para reflexionar y recuperarse del estrés, la debilidad del control y autonomía, y en general, un cambio de estatus profesional a estatus de técnico». (Woods *et al*, 1997).

A menudo, esta estrategia es una manera de movilizar trabajo no remunerado, de intensificar el trabajo del profesor y su dedicación a las obligaciones no docentes, de nutrir una distinción entre trabajo «profesional» y «no profesional» y de evaluar la lealtad del profesor a las políticas prescritas (central o local) y culturas de educación. Esto se logra reemplazando la estrategia de reclutamiento basado en la experiencia del candidato, con el reclutamiento basado en la edad del mismo. Se describen los profesores «profesionales» como profesores que son dedicados, «responsables», y dispuestos a promover y facilitar prácticas prescri-

tas, y los profesores «no profesionales» como aquellos que simplemente «cumplen con sus tareas», y no están comprometidos a «su» trabajo. Estos profesores se convierten en miembros no deseados del *staff*, y se les restringe su autonomía en impartir materia y llevar a cabo evaluaciones: «La gente no puede hacer lo que les dé la gana, no son reyes dentro de su aula» (Director Ejecutivo, Escuela Campo, 4/5/1994). El espacio en que pueden ejercer la autonomía los profesores se define a nivel local en las escuelas, a través del diálogo entre profesores y restricciones de política local y central, y hay una variedad de reacciones, entre «mejorado», «conformes», «no conformes» y «profesores disminuidos» (Woods *et al.* 1997, p. 51). Entonces el control individual de la dirección, en aumento, se ejerce para juzgar moralmente a los profesores. Algunos directores ejercen este poder más fielmente que otros. El Director Ejecutivo de la Escuela Mar lo empleaba con entusiasmo:

Siempre hay ese grupo que no participa, los que participan con lo que yo considero ser lo mínimo, imparten sus clases, cumplen con sus obligaciones, algunos mejores que otros, van a las reuniones cuando es necesario, pero si se les pide hacer más que eso, dirán que no.

En la cultura de auto-financiación, las escuelas tienen funciones nuevas o renovadas que podría significar que varias secciones del campo docente pierden su validez a medida que se vuelve a definir la base de conocimiento de este campo. A los profesores se les requiere desempeñar papeles tanto tradicionales como nuevos, pero sobre todo, a través del uso de sistemas de incentivos/recompensas/castigos, se les insta a demostrar un espíritu emprendedor.

AUTONOMÍA PARA SEGREGAR

El hecho de que los padres escojan la escuela, requiere que las escuelas respon-

dan a, y que se acerquen a la provisión de educación basada en la distinción entre los «buenos» y «malos» en cuanto a las escuelas, alumnos y profesores. La segregación y la diferenciación dependen de la autonomía de mediadores, para permitir una regulación activa a nivel central. En Inglaterra, a las escuelas se les ha instado a operar en condiciones del mercado que ha resultado en escuelas empleando activamente las estrategias de marketing y cambiando la imagen de la escuela. Woods *et al.* (1998, p. 148) identifica los cinco tipos de «reacciones (de las escuelas) a un ambiente más orientado al mercado» y entre estos «uno de los modos de operación (...) (es el) *promocional*—acción enfocada en cómo se percibe la escuela y el asegurarse de que su imagen es tan positiva como posible» (p. 149). Los incentivos financieros y la falta de los mismos están vinculados con resultados de exámenes, informes de inspecciones y tendencias de la elección de los padres. Sin que se les obligue a hacerlo por mandato directo, las prioridades educacionales se basan cada vez más en, de una parte, tener éxito en *reclutar* a los *mejores* alumnos (excluyendo a los demás) y profesores, y la producción de las *mejores* notas, y por otra parte, la preocupación de no atraer a estos alumnos y así arriesgarse a que se perciba como *no viable educativamente*. Algunas escuelas son éxitos: aumenta el número de alumnos, y aumenta el presupuesto. Pero que una escuela se convierta en un éxito o un fracaso no sólo depende de la capacidad de atraer a alumnos. Las escuelas tienen historias, una reputación, y los padres que están seleccionando una escuela están buscando ciertas cosas. En qué consiste una escuela *buen*a y *mal*a se debate mucho, ya que estos conceptos están estrechamente vinculados con jerarquías de conocimiento, la composición de los consejos del profesorado y los alumnos, y el tipo de escuela. La imagen de una escuela se construye con indicativos de

prestigio (tal como la historia de su fundación, su legado histórico, que consiguen sus alumnos antiguos en cuanto a sus vidas profesionales, logros, nivel o sector de trabajo, las conexiones sociales o políticas de éstos, el programa de estudios de la escuela, la disciplina, sus resultados en los exámenes, el porcentaje de alumnos que siguen con sus estudios en la Universidad), ética religiosa o filosófica, informes de inspecciones, resultados de exámenes, y composición del cuerpo estudiantil. Los padres están ayudando en el proceso de definir cuáles con los aspectos «desagradables» de la educación, y de esta manera, los alumnos se clasifican en «categorías»:

la segunda categoría de niños (...) tal vez prefieren que los hijos no asistan a la escuela con ellos (...) es la parte pija de una persona que quiere que su hijo esté en una escuela con otros niños motivados, y que no tengan que estar en una escuela donde cierto porcentaje de los niños estará menos motivado, menos capacitado, más dispuesto, digamos a progresar a un ritmo lento, y posiblemente interrumpirán las clases (...) (Escuela Belleville, Director, 5/11/1994).

El alumno ideal estará dispuesto y probablemente elegirá asignaturas Clásicas, y dará buen rendimiento en las tablas de resultados. Será seguro de sí mismo, con una visión de la planificación para el futuro, y logrará buenas notas.

No todos los padres escogen activamente, pero los que lo hacen, están buscando cosas específicas. Algunos padres no participan en el proceso de selección sino que valoran la proximidad de la escuela, y su escuela local.

Los que están escogiendo activamente quieren escuelas que parezcan estar bien dirigidas, con buena disciplina, bastante tranquilas. Quieren que sus hijos vayan a una escuela donde vayan a estar seguros, donde no van a sentirse intimidados por otros niños. Quieren que sus

hijos vayan a una escuela donde las notas de los exámenes estén bastante bien, quieren una escuela donde los profesores sean asequibles, y donde puedan hablar y charlar y hacer preguntas (...) Ahora tal vez no sean todos los padres los que quieran eso. (Director, Escuela Belleville, 15/11/1994).

Los directores están influyendo en las divisiones educativas, (algunas nuevas, en otros casos renovadas) ya que están respondiendo activamente a la decisión de los padres de seleccionar según los resultados académicos de la escuela, y su posición en las tablas de clasificación. Están ejerciendo la autonomía por la selección. Ahora, a causa del ámbito de la política, las exigencias de los padres o la posición moral de los consejos escolares o gestión, se considera un método simplemente lógico incluir o excluir a ciertos alumnos, a la hora de matricularse o durante su vida escolar.

Uno de los fallos básicos del Programa Nacional de Estudios es (...) que si se dice «Todos vais a estudiar estas asignaturas y se espera que alcancéis tal nivel», se da por hecho que hay niños y padres que están de acuerdo con esto (...) En realidad, hay cierta cantidad de jóvenes a quienes este método les echa para atrás, y paran y experimentan un retroceso, y no querrán volver a la escuela. (...) Me gustaría creer que los cambios propuestos en el Programa Nacional de Estudios (...) nos ayudarán a buscar maneras de motivar a esos jóvenes que no están sacando todo el provecho posible del Programa (...) y proveer cursos de formación profesional desde las edades de 14-16 años. (Escuela Belleville, Director, 19/1/1994).

Cuando los mediadores locales ejercen la autonomía, se considera un método productivo, ya que, en un sistema donde el instrumento principal para medir son las notas de los exámenes, «bajo rendimiento» no es algo deseable. En tal sistema, lo beneficioso es quitar a ciertos alumnos del área común del plan de es-

tudios⁴¹ para «hacer limpieza» en la escuela en conjunto, y al final, los resultados nacionales. Esto, como demuestra esta cita, se justifica como el mejor método por los alumnos y el «bien del público».

Hay mucha evidencia que sugiere que esos jóvenes que pueden beneficiarse de una educación académica, suelen hacerlo, y quieren hacerlo. Sin embargo hay una cantidad significativa de jóvenes que se sienten desanimados, que no les interesa la escuela, que no ven el porqué de los títulos académicos (...) o por qué no van a conseguirlos, o por qué no les lleva a ningún trabajo (...) la evidencia sugiere que los jóvenes que no sacan muy buenas notas en el GCSE⁴² (...) una vez que están siguiendo un curso con 16 años, de un año o dos (...) o Sanidad, o Asistencia Médica, o Estudios Empresariales (...) donde ven que conduce a una meta tangible y alcanzable en cuanto a un puesto de trabajo (...) en estos casos, a los alumnos les encanta. (Director, Escuela Bellevue, 15/11/1994).

La creencia de que este tipo de autonomía es algo productivo se fortalece cuando la segregación de alumnos no sólo reduce el impacto de los alumnos «no deseables» en bajar las notas de los exámenes de la escuela, sino también genera, de una manera, un beneficio para la escuela. Así lo explica el director ejecutivo de la Escuela Campo:

La producción que generábamos aquí en el Departamento de Mecánica, en los talleres de la escuela es enorme. Conseguimos producir, pero después, esa gente, los que trabajaban, se iban jubilando, cambiando de trabajo, etc. y realmente, los nuevos Ingenieros Técnicos (los recién titulados) nos son útiles, pero por otra parte no, porque en teoría son mejores que los antiguos, pero en la práctica, son los antiguos los que son mejores, ¿no es así? Y la lucha que teníamos a causa de eso (...) las lu-

chas que había entre profesores en Grupos 12 y 2.

(...) Recuerdo que la escuela sacó papeletas para una máquina para la Parroquia local, que se pagó (...) y las vendimos con un beneficio de 20.000 escudos, y ganamos, ganaron los alumnos que lo hicieron, los profesores, la escuela, ganó todo el mundo (...) Hicimos vallas para las parroquias locales, centros de mayores, centros culturales, así que había varias cosas que pudimos haber desarrollado, y pudimos haber hecho más. Pero mientras tanto, algunos profesores se fueron, y los otros, los chavales, no pueden seguir, ya no tienen la formación para realizar estos tipos de trabajo. (4/5/1994).

A la ética que guía la meta de democratización educacional se le da menos prioridad que al criterio financiero, y al criterio de diferenciación social e individual. Aumentar la capacidad de una escuela para la auto-financiación significa que hay que ampliar la provisión de formación profesional. La auto-financiación de las escuelas, de esta manera, contribuye a dirigir muy temprano la trayectoria profesional de los alumnos. A los profesores también se les insta a formar parte de este proceso de segregación y diferenciación.

Las elecciones de los padres influidas por el mercado, de esta manera, refuerzan la continuidad con la manutención de las jerarquías existentes de las escuelas privadas, *Grammar schools* y escuelas públicas en Inglaterra, además de introducir una nueva jerarquía dentro de las escuelas públicas. Continúa la tendencia de los padres de mandar a sus hijos a las escuelas privadas. Se recalcan la elección entre las escuelas públicas que están muy bien equipadas para deportes o ciencias o las que no tengan *demasiados* niños problemáticos o con discapacidades educacionales. Las ins-

(41) El área común del Programa Nacional de Estudios comprende las asignaturas más académicas, tal como las matemáticas, idiomas, ciencias básicas.

(42) *General Certificate of Secondary Education* estudiado entre 16-18 años.

tuciones y procesos, públicos y democráticos, se empiezan a emplear para satisfacer los intereses privados de determinados padres, en vez del interés del público en conjunto. Esto da como resultado que la diferenciación social y educacional de determinadas áreas geográficas no se basan en el interés educacional sino en el sueldo de la familia, las notas de los exámenes y el estatus social. Todo esto se disimula bajo el pretexto de seleccionar según la ética de disciplina, los resultados de los exámenes o el ambiente de la escuela. El concepto de segregación y diferenciación se usa aquí independientemente de su significado tradicional, vinculado con la pobreza. Los conceptos citados aquí se refieren al fenómeno más amplio de diferenciación social, en vez de entrar en los debates actuales de las medidas cuantitativas de segregación entre el 80% y el «20% desfavorecido» de la población (Gorard *et al*, 2002, p. 28) que no pueden permitirse comprar la comida en el comedor de la escuela. Este fenómeno va más allá de este tipo de medida, que se ha usado en el Reino Unido para avanzar el argumento popular, afirmando que «durante el período cuando se introdujeron las políticas de elección y competencia, no existe evidencia de un aumento de la estratificación social en las escuelas...» (p. 30). El propósito aquí no es participar en debates conclusivos sino examinar la complejidad de cómo la autonomía se encuentra a nivel local entre dos cosas –la consolidación de entornos de provisión que aseguran la imagen de la escuela para mantener o aumentar el número de matrículas, y la preservación de jerarquías locales de escuelas distribuidas geográficamente y segregadas socialmente. El Director de la escuela Belleview describe la posición de su escuela, haciendo referencia a este fenómeno.

Tenemos una variedad de capacidades increíble. En el último curso tenemos un chi-

co que acaba de tener su entrevista para entrar en la Universidad de Oxford, otra chica que ha recibido 3 ó 4 ofertas para la Facultad de Medicina (...) y tendremos jóvenes (...) que consiguen muy poco académicamente (...) el alumno típico, si existe un alumno típico, tiene un nivel por debajo del promedio nacional (...). En cuanto a los menos capacitados (...) tenemos más chicos que chicas (...) es una escuela en la mayor parte blanco (...) de los 1800 niños que tenemos, no habrá más que 50 de otras razas, y eso va aumentando poco a poco cada año pero muy poco a poco (...) y lo interesante es que bastantes de estos niños viajan mucho cada día para venir aquí (...) South Tolbry como zona no es una zona muy favorecida (...) el porcentaje de desempleados es un poco más que el promedio nacional, habrá familias desfavorecidas en esta zona (...) no somos una escuela que depende de un municipio sobre todo, o de zonas de casas privadas (...) vienen de una variedad de entornos sociales y económicos pero South Tolbry no tiene las zonas súper pijas. (Director, Escuela Belleview, 19/1/1994).

La posición de las escuelas y la diferenciación entre familias está bien arraigada en las mentes locales y profesionales: «las *Grammar schools*, que tienen padres de clase media, aspirantes, consiguen mejores notas de GCSE en las tablas de clasificación a causa del tipo de alumno que va allí». (Director, Colegio Ashfield Common⁴³, 18/1/1994). Las jerarquías actuales y la diferenciación se pueden obstruir o permitir que avancen. El director ejecutivo de *Campo School* creía en su avance.

El alumno que deseamos tener aquí es el que sabemos de antemano hacia dónde va (...): el Instituto Técnico Avanzado, o la Facultad de Ciencias de la Universidad; el alumno que *quiere* estar aquí, y éste no es el alumno que está aquí ahora; el alumno involucrado en actividades de baile y música; el alumno que logra notas de 15 sobre 20, o más. (4/5/1994).

(43) Escuela en Inglaterra.

Los directores de escuela, como el de *Belleville School*, son muy conscientes de los límites impuestos por la política, y cómo estos influyen en la capacidad de sus alumnos de dar un buen rendimiento. Hasta las escuelas grandes, en fase de expansión, como *Belleville* se ven limitados en lo que pueden hacer para mejorar los resultados del GCSE. Hay una restricción doble –lo mencionado, y la capacidad de proveer educación que tiene en cuenta la población local, y no sólo una parte de ella.

A lo mejor podríamos mejorar del 25 al 30%, o lo que sea. No vamos a subir hasta 73, supongo que nunca, sería totalmente imposible. Hay que reconocer eso (...) No me sorprendería si (...) algunas escuelas están sufriendo como resultado de la provisión que se hace a los mismos dentro de la misma ciudad, debido a un número más alto de jóvenes con dificultades de aprendizaje (...) un porcentaje más alto que ése estaría fuera, en las afueras, las zonas más de clase media (...) ¿Cómo vamos a encajarnos en ese tipo de relación? Porque nuestro porcentaje de niños con dificultades no será tan alto como en algunas escuelas más cerca del centro de la ciudad, el número de comidas gratuitas para alumnos va a ser más bajo que sería en algunas otras escuelas, porque tal vez están en una vecindad menos privilegiada, o lo que sea. Hay que tener en cuenta todos estos factores (...) aunque el número de jóvenes que recibe comidas gratuitas está aumentando, ha subido desde el 12 o 15% a casi el 20% (Director de la Escuela, *Bellevue School*, 15/11/1994).

Los conceptos de clasificación, y criterio de rendimiento excluyeron a la mayor parte de sus alumnos para dar buen rendimiento, y las formas de autonomía a su alcance reforzaron esta exclusión y las jerarquías existentes locales de escuelas;

esto es debido a las restricciones impuestas en las escuelas, las cuales sólo valoran las tablas de clasificación para describir los resultados locales de la enseñanza / aprendizaje, como se explica en esta cita:

Tocam es un *Grammar School*⁴⁴ y hasta hace poco ha existido cierto proceso de selección (...) y sus notas estaban muy bien (...) Se comparaban muy favorablemente con colegios fuera de la ciudad. Nos ha decepcionado nuestra estadística de 25% de 5+ Nota C⁴⁵, hemos conseguido el 28% en cursos anteriores. Para poner estos resultados en contexto, ahora evaluamos la capacidad educacional de los jóvenes (...) desde su entrada, y estamos pensando en hacer eso también al final del 9º curso, a pesar de que se realicen las evaluaciones de *Key Stage 3*⁴⁶. Creo que necesitamos hacerlo por nuestro propio beneficio (...) un 50% de los niños que han entrado aquí este septiembre tienen una capacidad de leer un año y medio por debajo del promedio nacional para niños de esa edad. (15/11/1994).

CONCLUSIONES: EL DIÁLOGO AUTONÓMO (ESCOLAR) Y CONTROL (GUBERNAMENTAL)

Una estructura central muy rígida está forzando la autonomía tanto dentro de varios niveles de las instituciones del Estado, como fuera de las mismas. En este sistema, la autonomía de las escuelas a la vez que se concede (implicando acción directa) por el gobierno central, está regulada por el mismo. En este caso no hay desplazamiento de autonomía dentro del estado (desde el gobierno central a las escuelas) sino más bien un desplazamiento de autonomía desde el Estado (desde el gobierno central a padres individuales, o empresas privadas por ejemplo). La autonomía se

(44) «Colegio de Gramática»: escuelas de educación secundaria en el cual para ingresar hay que aprobar un examen de aptitud.

(45) Es decir, 25% de los alumnos consiguieron nota «C» (Equivalente: Bien) en 5 asignaturas o más.

(46) «Etapa Clave nivel 3»: evaluaciones obligatorias del Gobierno, que el profesor lleva a cabo.

concede selectivamente a las escuelas y hay grados variantes de autonomía de escuelas, en cuanto al programa de estudios y al sueldo del profesor. La autonomía se concede por el gobierno central a través de un sistema que diferencia entre las escuelas y los alumnos. La autonomía otorgada podría producir traslados tanto dentro del Estado como fuera del mismo, y la autonomía no reglamentada (por el Estado) permite que la reglamentación se ejerza a nivel local por los padres, o, en el caso de las condiciones laborales o sueldos del profesorado, por los mercados locales/ regionales de labor docente. Los dos traslados cambian el ambiente en que la escuela ejerce la autonomía. Los dos traslados se reglamentan por mecanismos complicados, colocados por el gobierno central. El gobierno sigue en su papel fuerte de formar la política educacional, en delegar la autoridad e influencia fuera de las instituciones del Estado responsables al público, para formar una «economía» compuesta de provisión, finanzas y control.

La oposición entre gestión educacional y empresarial está en el corazón de las contradicciones, paradojas y dificultades a que se enfrentan las escuelas. La introducción de la gestión empresarial se hace a costa de, y reprimiendo, la gestión educacional participativa. Ya que los métodos de gestión empresarial ponen mucho hincapié en «conseguir que las cosas se hagan», en responder a los problemas a través de la diferenciación y selección, sale perdiendo el compromiso de la gestión educacional a la expansión universal. Aunque las cosas que «se consiguen hacer» sean antidemocráticas porque la gestión es «una tecnología sofisticada (promoviendo una) perspectiva dominante de sentido común» (Ball, 1994, p. 71). La autonomía se moviliza para significar y lograr cosas diferentes, y muchas veces, estas cosas van más allá de lo que se propusieron lograr. Empecé a sugerir que son la naturaleza y las implicaciones de estos resultados, analizando la

autonomía con referencia a los cambios simultáneos en la educación escolar. La tarea siguiente será investigar aún más, en profundidad a nivel de escuela y gobierno municipal para evaluar cómo se está desarrollando la autonomía y cómo se está empleando.

(Traducción: Bethany Dockrill)

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A. J. et al: *Orientações de Ambiente Escolar no Contexto da Experimentação do Novo Modelo de Direcção e Gestão das Escolas*. Braga, GIA.IE/Universidade do Minho, 1994.
- AZEVEDO, J.: *O Ensino Secundario na Europa*. Porto, Ed. ASA, 2000.
- BALL, S. J.: *The Micro-Politics of the School. Towards a Theory of School Organisation*. London, Methuen, 1987 (trad. española: *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona, Paidós, 1989).
- *Education Reform – a Critical and Post-Structural Approach*. Buckingham, Open University Press, 1994.
- BARROSO, J.: «A Escola entre o Local e o Global – Perspectivas para o Século XXI», en *A Escola entre o Global e o Local*. Lisboa, Educa/Forum Português de Administração Educacional. 1999.
- BENAVENTE, A.; SEABRA, T.; SEBASTIAO, J.: *Renunciar à Escola, O Abandono Escolar no Ensino Básico*. Lisboa, Fim de Século, 1994.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E.: *Le nouvel esprit du capitalisme*. Gallimard, 1999 (trad. española: *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, Akal, 2002).
- BULLOCK, A.; THOMAS, H.: *Schools at the centre? A study of decentralization*. London, Routledge, 1997.

- CLARKE, C.: Secretario de Educación, DFES home web page, Noviembre, 2003: www.dfes.gov.uk, 2003.
- COSTA, J. A. R. DA: *Administração Escolar: Imagens Organizacionais e Projecto Educativo de Escola*. Universidade de Aveiro, Tesis de Doctorado, 1995.
- DFES (Ministerio inglés de Educación y Empleo): Home web page, Noviembre, 2002: www.dfes.gov.uk
- November, 2002 Act, HMSO (Her Majesty's Stationery Office).
- GENTILI, P.: «A complexidade do óbvio: a privatização e seus significados no campo educacional», en: L. H. SILVA (ed.): *A Escola Cidadã no Contexto da Globalização*. Petropolis, Ed. Vozes, 1998, pp. 320-339.
- GORARD, S., TAYLOR, C.; FITZ, J.: «Markets in public policy: The case of the uk Education Reform Act 1988», en *International Studies in the Sociology of Education*, 12 (2002), pp. 23-41.
- HANSARD: *Câmara de Comunes. Oral Answers to Question de la Secretaría de Estado* (10.01.2002): www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vo020110/debtext/20110-01.htm
- HUDSON, B.: *For and against foundation hospitals*, 2003: www.open2.net/the-service/forandagainst
- KEEP, E.: «Do borrowed clothes fit? – some question marks concerning the importation of private management practices and market models into secondary education», en *British Education Research Association*, 1990.
- LE GOFF, J. P.: *Les illusions du management. Pour le retour du bon sens*. Paris, La Découverte, 2000.
- MACEDO, B.: *A Construção do Projecto Educativo de Escola – Processos de Definição da Lógica de Funcionamento da Escola*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1995.
- MARQUES CARDOSO, C.: *Decentralization, School Autonomy and the State in England and Portugal: 1986-96*. London, London School of Economics and Political Science, Tesis de Doctorado, 2001.
- «Do Público ao privado: gestão racional e critérios de Mercado em Portugal e em Inglaterra», en J. BARROSO (ed.): *A Escola Pública. Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto, ASA, 2003, pp. 149-191.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: *Documento orientador da revisão curricular do ensino profissional*, 2003.
- POLLIT, C.: *Managerialism and the Public Services, Cuts or Cultural Change in the 1990's*. Oxford, Blackwell, 1991 (trad. española: *El gerencialismo y los servicios públicos*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda/IEF, 1993).
- WHITTY, G., POWER, S.; HALPIN, D.: *Devolution and Choice in Education: The school, the state and the market*. Buckingham, Open University Press, 1998 (trad. española: *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid, Morata, 1999).
- WOODS, W. *et al*: *Restructuring Schools, Reconstructing Teachers. Responding to Change in the Primary School*. Buckingham, Open University Press, 1997.
- WOODS, P. A., BAGLEY, C.; GLATTER, R.: *School Choice and Competition: Markets in the Public Interest*. London, Routledge, 1998.