



## AUTONOMÍA ESCOLAR. UN ANÁLISIS DEL CASO ITALIANO

ANGELA MARTINI (\*)

**RESUMEN.** La realización de la autonomía escolar en Italia presenta rasgos semejantes con los procesos análogos que existen o han existido en muchos otros países del mundo occidental e incluso revela singularidades, incoherencias y aspectos paradójicos en relación con el contexto histórico y político específico así como con la etapa de transformación intensa y no lineal que actualmente atraviesa el país. A la luz de los problemas del sistema de enseñanza italiano y de los procesos de reforma que le conciernen, analizaremos las intenciones declaradas y los efectos concretos del proyecto de autonomía escolar.

**ABSTRACT.** The development of school autonomy in Italy has features that are similar to those of analogous processes past and present in many other countries in the western world. It even has singularities, inconsistencies and paradoxical aspects related to its specific historic and political context, as well as to the intensive non-linear transformation stage that Italy is currently undergoing. In light of the problems of the Italian teaching system and the reform processes, the article analyses the stated intentions and the concrete effects of the school autonomy project.

### LAS NUEVAS POLÍTICAS ESCOLARES

Antes de analizar los aspectos que conlleva la realización de la autonomía escolar en Italia, oficialmente concedida a todos los centros escolares de cualquier orden y grado desde el 1 de septiembre de 2000, debemos reconstruir el marco general de las políticas de la enseñanza –impulsadas en todo el mundo occidental aproximadamente desde mediados de los años ochenta– que la engloban.

Estas políticas muestran una serie de analogías que, repitiéndose con regulari-

dad en diversos contextos y situaciones, tienen, por así decirlo, el rol de «constantes».

En primer lugar, en los últimos quince años –e incluso antes– todos los países han experimentado una reorganización y redistribución de las competencias decisorias entre los distintos niveles de gobierno del sistema escolar, con un desplazamiento de las obligaciones y funciones del Estado central hacia las autoridades locales (regionales, provinciales o municipales), y hacia las mismas escuelas. El cambio ha sido especialmente dramático en los países de Eu-

---

(\*) Instituto Regionale Ricerca Educativa (IRRE) del Veneto, Italia.

ropa continental, donde el Estado central ha desempeñado un papel protagonista en la organización y gestión directa del servicio escolar.

Dentro de este proceso de redistribución general de las competencias se observa la tendencia a conceder una mayor autonomía a los centros escolares, si bien la transferencia de poderes que anteriormente ejercía el centro a los organismos del autogobierno local y la autonomía escolar son procesos distintos entre sí y no coincidentes<sup>1</sup>.

Paralelamente al impulso hacia la descentralización y desconcentración de las funciones, en muchos países los órganos centrales del Gobierno, con un movimiento opuesto en apariencia, además de confirmar o atribuirse *ex novo*, si ya no eran titulares, poderes generales de dirección y control, han introducido nuevas y más incisivas modalidades de seguimiento de los resultados escolares, confiando a agencias y organismos específicos la tarea de medir la eficacia del sistema educativo, principalmente en términos de evaluación de los niveles de aprendizaje de los alumnos y la productividad de los recursos invertidos para su consecución (*value for money*)<sup>2</sup>. En Gran Bretaña se observa un ejemplo sorprendente de este punto de vista, pues el gobierno conservador en 1988 adoptó por primera vez en la historia de Inglaterra un currículum nacional e introdujo un sistema de control sistemático de los conocimientos de los estudiantes al término de cada etapa (*key stages*) en que se divide el currículum de las diversas asignaturas en la enseñanza obligatoria, de los 5 a los 16 años.

Por último, el tercer elemento lo constituye la tendencia a incrementar las posibilidades de elección de los usuarios, tanto entre institutos del sector público como entre éste y el sector privado, y al mismo tiempo a estimular los centros a competir entre sí, con el fin de hacer más flexible y articulada su oferta formativa para responder mejor a la demanda del usuario así como las exigencias y preferencias de la zona en que se encuentran.

Conviene observar que, en sí misma, la autonomía de los centros escolares no conlleva necesariamente la libertad de elegir la escuela. Sin embargo, la introducción de una casi siempre se ha visto acompañada por la promoción de la otra, así que se ha creado la impresión de una relación inevitable entre ambas, alimentando las preocupaciones y acusaciones de cuantos ven en ella un «caballo de Troya» para realizar una transformación liberista y privatista del servicio público de enseñanza. Sin asumir este juicio como definitivo, por el carácter absolutamente no unívoco ni lineal de las políticas que se engloban bajo el nombre de la autonomía escolar y por la diversidad de efectos que pueden surgir de un contexto a otro, en cualquier caso podemos afirmar que su rasgo peculiar es la tendencia a instaurar un sistema en que el Estado actúa «entre bastidores», desempeñando esencialmente el papel de regulador y financiador, y deja por un lado a las familias y por otro a las escuelas, ahora actores principales, en el centro de la escena.

Último aspecto a destacar es el carácter, por así decirlo, de *ambigüedad estructural* que las políticas de autonomía presentan

---

(1) En los países anglosajones la autonomía escolar (*Site-Based Management* en los Estados Unidos, *Local Management of Schools* en el Reino Unido) ha tendido a sustraer las escuelas del control de las autoridades locales, acusadas de ineficiencia. En Gran Bretaña, por ejemplo, en la primera etapa de actuación de la reforma se concedió, a los colegios que lo desearan, la oportunidad de salir del control de las LEA (*opting out*) y estar directamente financiadas por el Gobierno central convirtiéndose en *Grant-Maintained Schools*.

(2) La idea de *value for money* (Power, 2002) refleja el paso de la verificación de la corrección formal de los actos de la administración pública a la verificación del valor sustancial de los bienes y servicios generados para el usuario final.

y que permite, en función de las circunstancias y de los portavoces, una interpretación en una u otra dirección, enfatizando ora la libertad concedida a los nuevos protagonistas, la familia y la escuela, ora los vínculos y reglas que definen el marco de referencia en que se desarrolla su ejercicio. Quizás esta ambivalencia constitutiva explique la relativa indiferencia de la política de la autonomía respecto a la mayoría en el gobierno de los distintos países en que se ha implantado; por ejemplo, en Inglaterra el paquete de reformas escolares introducido inicialmente en 1988 con Margaret Thatcher lo ha mantenido sustancialmente Blair. Una análoga continuidad de dirección se observa entre los gobiernos de izquierda y derecha, al menos desde finales de los años setenta, en Suecia, donde las escuelas, a pesar de una larga tradición socialdemócrata y del centralismo todavía imperante en la organización del sistema de enseñanza hace veinte años, disfrutaban hoy de una de las autonomías más amplias existentes en Europa<sup>3</sup>.

Dicho esto, conviene destacar que las mencionadas políticas, más allá de las semejanzas que las unen, presentan diferentes características y tienen distinto impacto en función del *contexto* específico –histórico, institucional y socio-económico– del país en que tienen lugar, por lo que su significado y en ocasiones su signo cambia dependiendo de este último. Por ello es necesario analizarlas particularmente y en íntima relación con el ambiente del país en que se han implantado si se quiere comprender completamente su desarrollo y sus efectos. No obstante, antes de profundizar en el caso italiano, conviene analizar las razones, objetivas y subjetivas, de las polí-

ticas de autonomía, a saber, los fenómenos reales que constituyen la base de los problemas que pretenden resolver así como las argumentaciones presentadas para mantenerlas y justificarlas en el plano teórico.

#### EL FRACASO DEL ESTADO

El impulso hacia la *devolution and choice* en el sistema escolar encuentra su razón de ser en dos factores. Por una parte, presupone la gran expansión de la escolarización que todos los países de Occidente han conocido en los años sesenta-setenta, la cual ha conducido al crecimiento y ampliación sin precedentes de la demanda de enseñanza. Una parte de los motivos estrictamente económicos, como el aumento de la necesidad de mano de obra cualificada ligada al desarrollo industrial y a la evolución tecnológica, o de carácter social y cultural, como la aspiración por parte de clases cada vez más numerosas para que sus hijos alcancen un nivel de formación superior al suyo, ha abierto las puertas de la escuela secundaria, primeramente, y de la universidad, posteriormente a crecientes masas de jóvenes. El ambiente así creado, favorable a la democratización del saber, y a su vez posibilitado por el constante crecimiento económico y la difusión del bienestar, ha permitido que la enseñanza superior, antaño reservada a una élite y a menudo accesible por base censitaria más que realmente meritocrática, se convirtiese en una oportunidad abierta a muchos, si no a todos, al mismo tiempo señal de liberación de la necesidad y promesa de consiguiente avance social. En el Estado del *welfare* el derecho de acceso a todos los niveles de enseñanza casi se ha convertido

---

(3) Según una investigación de la OCSE en 1997-98 sobre la autonomía decisional efectiva de las escuelas en cuatro ámbitos (organización de la enseñanza, planificación y estructuras, gestión de personal, asignación de recursos) resultaba que Suecia, con el 66% de las decisiones tomadas a nivel de centro, era el país que había conocido el proceso de transformación más intenso de una administración centralizada a una administración descentralizada. De la misma investigación destacaba también que las escuelas italianas y francesas eran las que tenían el menor porcentaje de decisiones tomadas en total autonomía (OECD - CERI 1998).

en un derecho del ciudadano. La expansión de la escolarización alcanzada por medio de estos impulsos convergentes se ha traducido en un aumento de los costes colectivos por el personal, las instalaciones y la construcción, costes cada vez más difíciles de cubrir desde que la nueva coyuntura económica, a partir de mediados de los años setenta, y sobre todo el déficit fiscal del Estado han modificado el marco global, haciendo temer una pérdida de control de los gastos públicos y su ilimitado aumento.

Por otra parte, el crecimiento del sistema de enseñanza también ha hecho explotar los problemas de gobernabilidad de una estructura enorme en cuanto al número de subordinados, especialmente allí donde el cuerpo docente estaba constituido por burocracias profesionales.

Al mismo tiempo –o quizá como consecuencia– de la expansión cuantitativa de la escolaridad, no parece que le haya acompañado un aumento, al menos proporcional, en lo que respecta a calidad de resultados. Desde comienzos de los años ochenta son cada vez más frecuentes las críticas hacia la institución escolar, acusada de perpetuar modelos pedagógicos y didácticos de antaño, que ya no están en sintonía con las nuevas exigencias de una escolarización masificada. La publicación del informe *A nation at risk: the imperative for educational reform* (Gardner, 1983) marca, no sólo en los Estados Unidos, el inicio de una etapa caracterizada por claras manifestaciones de insatisfacción hacia la calidad de la enseñanza ofrecida por las escuelas (Bottani, 1986), acusadas de incumplir la función de conseguir que los jóvenes desarrollen las habilidades y conocimientos exigidos por la evolución científica y tecnológica y por la *knowledge-based society* de una economía avanzada. La confianza en un retorno automático, en términos de cualificación del capital humano, de los recursos invertidos en el campo de la enseñanza o, en otras palabras, de la existencia

de una relación simple y directa entre *input* y *output* en materia de educación, empieza así a ser agitada y cuestionada (Hanushek, 1986; Hanushek y Kimko, 2000).

Un segundo tipo de razones –situadas más en el plano de las interpretaciones y de las ideologías que de los fenómenos objetivos– se halla en un conjunto de teorías de origen económico sobre el funcionamiento de las administraciones públicas y el mejor modo de organizar el suministro de los servicios.

Recordemos, a modo de ejemplo, la así llamada *public choice theory* (Buchanan y Tullock, 1962; Buchanan, 1980) que adquirió notoriedad general tras concederse en 1986 el premio Nobel a su principal fundador. Dicha teoría pretende superar el tradicional enfoque normativo a la política y a las decisiones de relevancia colectiva hacia un enfoque positivo, consistente esencialmente en aplicar principios y conceptos tomados de la economía neoclásica a la esfera de las acciones políticas, ya sean propias de los electores, de los representantes elegidos o de los burócratas y de los administradores públicos.

Principalmente, la «teoría de la elección pública» afirma que los comportamientos en política están motivados por intereses individuales en la misma proporción que los comportamientos de los sujetos, individuos e instituciones, que operan en un libre mercado y en consecuencia son sensibles a la estructura de los incentivos a los que están expuestos. Mientras la búsqueda del interés personal en el mercado mejora la eficiencia en la asignación de los recursos y en la maximización del beneficio colectivo, no sucede lo mismo en la esfera pública, donde al contrario es productora de disfunciones e ineficiencias, generando comportamientos clasificados como *rent-seeking* y *free-riding*. El problema a resolver es por tanto plantear y establecer –antes de que comience el verdadero juego– las reglas de ordenamiento más eficaces para que puedan resolverse

los dilemas surgidos entre el interés personal y el interés general a favor de este último, lo que de ningún modo se consigue confiando simplemente en las normas éticas, en el sentido de la lealtad hacia la colectividad o en la buena fe subjetiva de los ciudadanos y funcionarios de la administración pública. En lo que concierne a estos, algunos de los seguidores de esta corriente de pensamiento (Niskanen, 1971) recuerdan que las burocracias, por su propia naturaleza, tienden a ser ineficientes porque los funcionarios públicos con relativa facilidad pueden poner en práctica comportamientos que privilegian el beneficio personal en detrimento del interés general que teóricamente deberían salvaguardar y promover. Las soluciones propuestas para compensar la inevitable tendencia a la ineficiencia de las administraciones públicas, traducida en el derroche de los recursos y la mediocre calidad de los servicios ofrecidos, fundamentalmente son de tres tipos: descentrar al máximo las decisiones al nivel local donde se controlan más fácilmente, crear una relación de competencia entre organismos y sujetos distintos en la concesión de los servicios para reducir costes y aumentar la calidad, contener rigurosamente la tendencia a la expansión de los gastos públicos.

En relación con el sector educativo, ha surgido una crítica radical a los supuestos fracasos del Estado desde una perspectiva distinta, de las concepciones cuyo prototipo es la tesis desarrollada por John Chubb y Terry Moe en los Estados Unidos (1990), los cuales proponen como solución a la crisis escolar la instauración de aquello que, técnicamente, se define como un «cuasimercado» educacional<sup>4</sup>. En Italia Sommaini (1997) ha presentado la propuesta más completa en esta dirección; basándose en algunas de las premisas de la teoría del

capital humano (Gary Becker, 1964; 1996), el parte del supuesto según el cual el servicio escolar está destinado principalmente a satisfacer las exigencias e intereses «libremente definidos e individualmente diferenciados» de los usuarios. El mejor modo de organizar un servicio que responda a este objetivo y mejore la calidad de la formación para todos radica en los siguientes principios de base:

- posibilidad de que las familias elijan libremente la escuela donde matriculen a sus hijos;
- autonomía de los centros escolares a la hora de definir su oferta formativa y en la selección y empleo de los recursos, humanos y materiales, con que poder ejecutarla;
- financiación pública directa a los usuarios, en forma de «bonos educativos» (*vouchers*), o indirecta a los centros basándose en el número de matrículas;
- instauración de un régimen de competencia entre los centros escolares;
- separación entre el sujeto financiador (el Estado) y los sujetos productores y distribuidores del servicio, que pueden ser indiferentemente centros estatales, locales o privados autorizados.

La hipótesis que sostiene la propuesta es que, de este modo, se crearía un círculo virtuoso, pues del lado de la demanda los usuarios se dirigirían hacia los centros que ofrecen los mejores servicios, mientras que, por el lado de la oferta, los centros menos eficientes se verían obligados a progresar, adecuando la propia oferta formativa a la demanda «del cliente», o a salir del mercado, de manera que en un período más o menos breve sólo quedarían los mejores centros.

Lo que diferencia al planteamiento, francamente neoliberal, de la *public choice*

---

(4) Se habla de «cuasimercado» y no de mercado *a secas* porque la financiación de la enseñanza es en gran parte pública.

*theory*—compatible en sí con muchas soluciones no necesariamente de impronta liberal— en cuanto al problema de la tendencia a la ineficiencia de las administraciones públicas, reside en que éste confía a la *Mano Invisible* la tarea de armonizar los intereses individuales entre sí y con el interés general—concebido principalmente como el resultado de su suma— en la idea de que los mecanismos de mercado tengan la capacidad de producir por sí solos la mejor remuneración posible de los recursos invertidos tanto individualmente como colectivamente.

Sin entrar a discutir las tesis mencionadas, conviene destacar, para concluir esta introducción, que, junto a una versión *fuerte* de la autonomía escolar como la presentada, también circula una versión más débil en las declaraciones y en los programas oficiales, la cual podría definirse como *autonomía instrumental* y que, ejemplificando el rasgo de ambigüedad que ya se ha mencionado, se superpone o se confunde con la anterior sin que en muchos casos sea posible trazar una línea de clara separación entre las dos. En esta segunda interpretación, fundamentalmente la autonomía se entiende como un medio para perseguir, dentro de un marco de orientación y de control establecido centralmente, una diversificación educativa que permita adecuar el currículum efectivamente enseñado y la intervención pedagógica y didáctica a las necesidades específicas de los alumnos y a las exigencias del contexto social y económico en que se inscriben los centros escolares. La idea subyacente a esta hipótesis es que, en una realidad compleja y en rápida transformación como la de las sociedades industriales avanzadas, los padres, profesores y directores de centro, los organismos y sujetos operantes a nivel local se encuentren en una posición mejor para asumir las decisiones más convenientes sobre el modo de organizar el servicio escolar respecto a cuanto puedan hacer políticos o burocratas lejanos y un conjunto de normas rígidas y uniformes por naturaleza. No obs-

tante, la iniciativa de los centros en este caso está subordinada y vinculada a la consecución de los fines y objetivos asignados al sistema de enseñanza por el nivel político estatal, expresión de la comunidad nacional. Sin provocar aquí la cuestión de una efectiva separabilidad entre fines y medios, se mantiene el hecho de que, en esta óptica, la autonomía está intrínsecamente condicionada y el énfasis recae principalmente en la responsabilidad de la escuela y la comunidad educativa que se concentra en torno a ésta más que en la libertad de los usuarios de elegir el centro que prefieren y la de los centros en la definición de su propuesta formativa.

#### LAS ETAPAS DE LA AUTONOMÍA EN ITALIA

Ya hemos recordado que en Italia todas las escuelas, elementales, medias y secundarias, son oficialmente autónomas desde el 1 de septiembre de 2000. A la aprobación del régimen de autonomía para todos los centros le precedió un recorrido procedimental que comenzó a finales de los ochenta y principios de los noventa.

Pese a que la autonomía ya es un hecho en el plano legislativo, sigue en curso el proceso de realización concreta en la práctica y en la experiencia de los centros escolares de la nueva normativa, por lo que queda mucho por concluir. Por otra parte, se debe tener muy presente que la reforma de la autonomía escolar en Italia está estrechamente ligada a un proceso de reforma administrativa y constitucional bastante más complejo, que a su vez está en vías de desarrollo y abierto a diversas salidas todavía desconocidas, sobre las que chocan las principales fuerzas políticas del país.

Dicho esto, intentaremos trazar el cuadro de las etapas hasta ahora recorridas por la autonomía escolar en el plano normativo.

La primera propuesta de reforma, que comprendía la concesión de una amplia autonomía a los centros escolares, tuvo lugar ya en 1989 por parte del entonces ministro

de Educación, y se puede decir que las líneas esenciales de la innovación se enunciaron durante la *Conferencia Nacional* organizada por el Ministerio de Educación en Roma a principios del siguiente año<sup>5</sup>.

Sin embargo, la primera formulación normativa de la autonomía surge de una ley de 1993 (n. 537), accesoria a la ley presupuestaria para 1994, la cual, entre otras normas para la realización de una transformación del modelo organizacional de la administración estatal, establecía en el artículo 4 que «los institutos y escuelas de cualquier orden y grado están dotados de autonomía organizativa, financiera, didáctica, de investigación y desarrollo», delegando en el gobierno la obligación de realizar mediante decretos sucesivos la reforma del Ministerio de Enseñanza Pública en sus articulaciones centrales y periféricas (superintendencias de estudios), el reglamento de actuación de la autonomía escolar y la reforma de los órganos colegiados de las escuelas<sup>6</sup>.

Aunque el poder conferido al gobierno no ha tenido continuación –incluso por el cambio de mayoría política en 1994– esta primera ley ya había establecido la base de las siguientes medidas, perfilando los dos objetivos clave del proyecto de autonomía escolar en su versión original:

- una nueva organización del sistema de enseñanza, basada principalmente en dos niveles, uno constituido por un ministerio central, renovado en estructuras y funciones, y otro representado por los centros educativos, independientes de las superintendencias provinciales, cu-

yas funciones concluirían o se transformarían completamente en aquella, en vez de gestión, de asesoramiento y apoyo;

- un nuevo estatuto jurídico para los centros escolares, que deberían transformarse en entes públicos autónomos, dotados de amplios poderes en la definición y organización del servicio escolar, con el fin de valorar sus aspectos técnicos y profesionales y recobrar márgenes de flexibilidad y adaptabilidad.

La estrecha relación de la autonomía con un proyecto más amplio de reforma administrativa y constitucional, incluso en un marco saneador de las finanzas públicas, cobra valor por el hecho de que la norma general, en que sucesivamente se ha basado el Reglamento de actuación actualmente en vigor, no ha sido objeto de una ley específica, sino que una vez más se ha introducido en una ley que delega en el gobierno (n. 59 de 1997), con vistas a la reorganización general de las competencias y poderes respectivos del Estado y de los Entes Locales (Regiones, Provincias y Municipalidades) y a la reforma y simplificación administrativas<sup>7</sup>.

El artículo 21 de la mencionada ley, compuesto por 20 apartados, examina en profundidad el tema de la enseñanza escolar: éste reserva al nivel estatal la función de definir los programas escolares, las normas generales y de status del personal, y transfiere todas las funciones de gestión concreta a los centros individuales, convenientemente delimitados, a los que se dotaría de personalidad jurídica. Las áreas de

(5) S. CASSESE: «El relanzamiento de la escuela radica en la autonomía», informe presentado en la *Conferencia Nacional sobre la educación*, Roma, 30 enero-3 febrero 1990.

(6) Estos están constituidos, dentro de la escuela individual, por el Consejo Escolar (formado por el director y representantes de profesores, padres, personal no docente y, en los centros de enseñanza secundaria de 2º grado, por los estudiantes), el Claustro de profesores y la Asamblea de Clase (compuestos, respectivamente, por todos los profesores de un centro y los profesores de cada clase).

(7) El título de la ley dice así: «Delega en el gobierno para asignar las funciones y obligaciones a las Regiones y Entes Locales, para la reforma de la Administración Pública y la simplificación administrativa».

ejercicio de los nuevos poderes por parte de los centros escolares concernían, retomando la fórmula presentada en la ley de 1993, a la posibilidad de administrar la financiación, clasificada en ordinaria y equitativa, asignada por el Estado, y en la autonomía organizativa, didáctica, de investigación, experimentación y desarrollo. En particular, la autonomía organizativa estipulada por la citada ley estaba dirigida a la «consecución de la flexibilidad, diversificación, eficacia y eficiencia del servicio escolar», mientras que la autonomía didáctica tenía como objetivo declarado «alcanzar los objetivos generales del sistema nacional de educación». En cualquier caso, se concedía a las escuelas una mayor libertad para estructurar el currículum conforme a criterios coherentes con el propio proyecto educativo, obligando sólo a cumplir el número de días de actividad didáctica anual y la cantidad de horas para enseñar las materias previstas por el programa nacional de las distintas ramas de estudios. Por otra parte, se podía superar la tradicional distribución de los alumnos por edades y adoptar nuevas modalidades para agruparlos, establecer de manera autónoma el calendario de las clases, organizarlas en 5 o 6 días a la semana, cambiar la distribución horaria habitual de las distintas asignaturas a lo largo de todo el año, reservando las clases de ciertas asignaturas a determinados períodos, ampliar al arbitrio de cada centro el horario de algunas asignaturas más allá del límite mínimo establecido por la ley, así como añadir asignaturas y actividades optativas a las obligatorias.

El artículo 21 preveía también, con la entrada en vigor del régimen de autonomía, la atribución a los directores de centros del grado directivo y además daba al gobierno la facultad para reformar los órganos colegiados escolares un año después de la publicación de la ley.

La siguiente fase del proceso conducente a la autonomía de los centros está representada por la promulgación en 1999

del Reglamento de actuación (Decreto del Presidente de la República n. 275) que ampliaba y precisaba las obligaciones y funciones de las escuelas, ya indicadas en la ley 59/97. Las principales novedades del D.P.R. 275 en comparación con la ley 59 se resumen en los siguientes puntos:

- el precepto explícito a los centros de formar y publicar su propio *Plan de la Oferta Formativa*, definido éste como documento constitutivo «de la identidad cultural y proyectiva de los centros escolares»;
- la referencia a la introducción de un sistema de «créditos» para permitir el eventual paso de los alumnos de una rama a otra dentro del sistema escolar y de éste al sistema de formación profesional y al mundo laboral o viceversa;
- la posibilidad para los centros de construir redes asociativas con varios fines;
- la repartición del currículum —a precisar posteriormente en términos cuantitativos— en una cuota nacional, definida a nivel central, y en una cuota reservada a las escuelas individuales;
- la previsión de un organismo autónomo de evaluación a nivel central «para asegurar la consecución de los objetivos didácticos y los estándares de calidad del servicio».

Debemos destacar que muchos elementos de innovación presentes en las normas sobre la autonomía vuelven, de forma similar o modificada, en otras medidas de reforma de los reglamentos escolares aprobadas o presentadas en la última década: la reforma de los exámenes finales de la educación secundaria, la así llamada reforma de los «ciclos de enseñanza» (ley n. 30/2000), que replantea el itinerario y la articulación de los estudios de la escuela elemental a la secundaria, la reordenación de la formación profesional, el reglamento sobre los currícula, etc. Si a esto se añade que desde 1992 hasta la actualidad en Ita-

lia ha habido una alternancia de la mayoría política y siete cambios de gobierno, cada uno de los cuales no ha renunciado a dejar su huella en el variado panorama de las reformas escolares, modificando medidas ya adoptadas o en curso de aplicación o retomando el camino desde el principio<sup>8</sup>, se puede comprender la complejidad existente, así como las confusiones, incoherencias y contradicciones en el marco de las innovaciones donde la autonomía de la escuela constituye el punto clave.

#### LAS ACTITUDES ANTE LA REFORMA

En un paisaje semejante, eufemísticamente definible como «tempestuoso», un elemento que puede sorprender –y que no deja de impresionar a un observador externo bastante familiarizado con los temas de Italia<sup>9</sup>– es el grado de consenso casi unánime de que ha disfrutado y disfruta la autonomía escolar en nuestro país. Desde que el proyecto de reforma empezó a dar sus primeros pasos, en el plano oficial la autonomía ha sido objeto de la aprobación coral por parte de exponentes sindicales y representantes de las alianzas políticas opuestas (a excepción, al menos inicialmente, de los partidos extremos), hasta el punto de presentarse como una especie de «panacea para todos los males», reales y presuntos, de que el sistema educativo italiano sufre.

El crédito concedido a priori a las virtudes salvíficas de la reforma ha provocado el que no haya podido desarrollarse un debate público, abierto y profundo sobre la misma, que discutiera los puntos fuertes

y débiles y ante todo su idoneidad –así como las condiciones– para resolver los problemas que padecía el sistema escolar. Toda crítica o duda corría el riesgo de una deslegitimación anticipada y de catalogarse automáticamente como «resistencia a lo nuevo y al cambio», «defensa mal disimulada de intereses corporativos», «expresión de convicciones de tipo ideológico», y en consecuencia no meritoria de discusión racional.

Otro elemento a subrayar en relación con el recibimiento que ha tenido la propuesta de autonomía es el hecho de que el consenso sobre ésta, aunque aparentemente universal, desde el inicio se ha presentado como un *fenómeno de vértice*, que implicaba exponentes del mundo político y sindical, asesores y expertos varios, inspectores y directores ministeriales, y –fuera del ambiente educacional– las asociaciones de empresarios, y que dejaba «fría», por no decir indiferente, a la escuela militante, y en particular al cuerpo docente, que durante estos años y en gran parte había quedado al margen del proceso de reforma.

La única categoría de personal comprometido en el frente del trabajo escolar concreto que en su mayoría ha abrazado la causa de la autonomía ha sido la de los directores de centros y sus representantes, ya sea por motivos de firme adhesión a la bondad de las innovaciones, ya sea por la concomitancia establecida en el artículo 21 de la ley 59 entre la atribución del estatuto de autonomía a los centros escolares y el reconocimiento del grado directivo a sus directores, con la consiguiente mejora económica y profesional. A su vez, este ele-

---

(8) Así sucedió, por ejemplo, con la ley de reforma de ciclos n. 30 de 2000 la cual, aprobada por el anterior gobierno de centro-izquierda, fue anulada por el actual gobierno de centro-derecha y sustituida con la ley «Delegación en el gobierno para definir las normas generales sobre la educación y los niveles fundamentales de las prestaciones en materia de enseñanza y formación profesional» (n. 53/2003). Dicha ley, de la que se esperan los decretos de actuación en el año 2005, prevé que los planes de estudio comprendan, junto a la cuota reservada al Estado y a cada escuela, otra cuota reservada a las Regiones.

(9) «Para mí, el entusiasmo con que se discutía y discute la autonomía escolar en Italia, ha sido y sigue siendo un misterio» (Bottani, 2002, p. 9).

mento ha contribuido a consolidar la postura de ajenidad por parte de los profesores, preocupados por el hecho de que el rol de *managers* atribuido a los directores –uno de los *leit-motiv* de la retórica propagandística ampliamente difundida sobre la reforma– pudiera limitar la libertad de cátedra y alterar el equilibrio de poderes en los centros escolares. No es casualidad que una de las piezas del mosaico de cambios que hasta ahora no ha tenido lugar sea la reforma de los órganos colegiados de las escuelas. Aunque tanto la ley 537 como el artículo 21 de la ley 59 delegaran en el gobierno su realización como elemento indispensable para el buen funcionamiento de las escuelas autónomas y se hayan presentado los proyectos de ley ante el Parlamento, el camino hacia la aprobación todavía no ha concluido<sup>10</sup>.

En lo tocante a la categoría de los padres, los que han manifestado el mayor consenso sobre la autonomía pertenecen a las asociaciones de padres de colegios privados; esto se comprende fácilmente si se considera que ellos han visto una posibilidad concreta de realización de la «libertad de elección educativa de la familia» reclamada tanto en la ley 59 como en el Reglamento de actuación. Aunque volveremos sobre este punto más adelante, baste recordar aquí que el proyecto de autonomía escolar desde el principio se ha desarrollado en estrecha conexión con la intención de conseguir un nuevo orden en la relación entre el sector privado y público de la enseñanza, este último mayoritario en Italia.

Más difícil resulta definir la postura de los padres procedentes de la escuela pública, cuyas asociaciones no han mostrado una actitud de especial entusiasmo sobre la autonomía, ni de perplejidad u hostilidad. Quizás lo único que pueda decirse es que, en cierto sentido, han preferido ver el ritmo de los acontecimientos sin participar en ellos. Por último se puede añadir que, pese a que el *Plan de Oferta Formativa* elaborado por cada institución escolar es uno de los puntos clave en que se funda la autonomía de la escuela y aunque éste, una vez aprobado por el Consejo Escolar, debe ser presentado a los padres que quieran matricular a sus hijos, una encuesta realizada a grupos de padres y alumnos de centros del Veneto (Martini, 2001) demostraba que con frecuencia los usuarios lo desconocen y no es la razón fundamental en que se basa la preferencia por un centro u otro<sup>11</sup>.

#### LOS PUNTOS CRITICOS DE LA AUTONOMÍA EN ITALIA

Para hacer un análisis más profundo de la autonomía y sus repercusiones desde su implantación hasta el momento actual, a la luz de las expectativas creadas, es necesario mirar atrás y analizar cuál era la situación de la enseñanza en Italia a finales de los años ochenta, en vísperas de la turbulenta etapa de reformas que se sucederían en breve.

Para ello debemos distinguir entre el plano de la estructura del sistema escolar y el de la organización y gestión administrativa.

---

(10) En la secuencia temporal, los últimos hechos son el proyecto de ley «Disposiciones sobre los órganos colegiados de las escuelas autónomas», texto unificado y aprobado por la 7ª Comisión del Congreso de Diputados el 10 de febrero de 1999, y el proyecto de ley de la nueva mayoría «Normas sobre la gobernación de las instituciones escolares», aprobado por la misma Comisión el 28 de febrero de 2002.

(11) De investigaciones realizadas en Inglaterra relativas a los criterios de elección de la escuela por parte de los padres, se desprende que estos realmente no conocen el grado efectivo de eficacia pedagógica y didáctica de un centro o su calidad «académica», sino que se basan en otros elementos para elegir y en general en la calidad «percibida» –la cual no coincide necesariamente con la calidad real– así como en el tono social global del colegio (S.Gewirtz et al., 1995; C.Bagley et al., 1996).

En lo relativo al primer aspecto, el sistema escolar se articulaba –y articula aún hoy, en espera de la definitiva entrada en vigor del reordenamiento de los ciclos ya mencionado (ver nota 8)– en tres niveles sucesivos:

- una escuela elemental, de 5 años de duración;
- una escuela media (o secundaria de 1<sup>er</sup> grado) de 3 años;
- una escuela secundaria de 2<sup>o</sup> grado de 5 años, dividida en tres ramas principales, los institutos de bachillerato (con dos itinerarios, clásico y científico), los institutos técnicos –con pluralidad de itinerarios– y los institutos profesionales; estos constituyen un canal paralelo a los anteriores, con la diferencia de que, mientras los institutos técnicos presentan un recorrido quinquenal, los profesionales contemplan tanto la posibilidad de salida tras los tres primeros años con un diploma de especialización como la posibilidad de continuar dos años más.

Una característica del sistema italiano es la existencia, junto a la vía de la enseñanza profesional representada por los institutos estatales, de una segunda vía, que depende de las Regiones y está constituida por una red de Centros de Formación Profesional en los que estudia una minoría de jóvenes (aproximadamente el 5%). Los CFP conceden diplomas de especialización que no permiten la posterior continuación de los estudios; en cambio, en todos los institutos estatales –incluidos los profesionales– es posible acceder a la universidad tras superar un examen final, a condición de que el programa de estudios haya tenido una duración de cinco años. La reforma de la «Reválida», realizada de forma provisional en 1969 y de hecho prorrogada hasta 1997, ya había contemplado esta posibilidad, liberalizando el ingreso en la enseñanza superior, accesible antes de

1969, sin ningún vínculo, para los alumnos procedentes de bachillerato y, de modo limitado a determinadas Facultades coherentes con el itinerario de estudios anterior, para los alumnos procedentes de los institutos técnicos, de las escuelas de magisterio y del instituto artístico.

Dicho esto, mientras la enseñanza elemental y media (que hoy constituyen el tronco común de estudios) han sido objeto de más de una intervención de reforma tras la Segunda Guerra Mundial, la reforma de la escuela secundaria de 2<sup>o</sup> grado siempre ha figurado en la agenda del gobierno de cada legislatura y se aplazaba a la siguiente por la imposibilidad, hasta la aprobación de la ley 30/2000, de superar los obstáculos del debate parlamentario. El hecho de que la nueva mayoría política de 2001 se apresurase a anularla, confirma la complejidad de realizar la reforma de la enseñanza secundaria en nuestro país. La misma dificultad para llevar a buen puerto un proyecto orgánico hizo que en los años setenta se abandonara el proyecto, en cierto modo para limitarse a introducir cambios en los currícula en vía experimental y administrativa, los cuales, si por un lado han permitido la adecuación y modernización del sistema, por otro han alterado su arquitectura global.

Por lo tanto el problema de la racionalización y armonización de todo el trayecto de la formación pre-universitaria surgía como un requisito inaplazable con, en primer plano, algunas preguntas a las que se debía dar una respuesta definitiva: la reforma de los exámenes de Estado al término de la educación secundaria, la conexión entre enseñanza básica y secundaria de 2<sup>o</sup> grado, y dentro de ésta la relación entre bachillerato y enseñanza técnico-profesional por un lado, y entre auténtica enseñanza escolar y formación profesional, por otro.

En cuanto a la organización administrativa, a finales de los ochenta el cuadro era más incoherente todavía. A un sistema de gestión originariamente centralizado según

el modelo francés se habían ido yuxta poniendo en los años setenta elementos de descentralización territorial y administrativa, sustrayendo al Ministerio algunas obligaciones y funciones<sup>12</sup> concedidas a los entes regionales de nueva creación y a las superintendencias provinciales, elementos de gestión participativa con la introducción de los órganos colegiados<sup>13</sup> y finalmente un embrión de autonomía proyectiva de cada centro en el plano pedagógico-didáctico<sup>14</sup>. Sin embargo las innovaciones han ido superponiéndose, como capas geológicas, a la organización pre-existente, creando un todo globalmente incongruente por la superposición de funciones y competencias y la opaca distribución de las obligaciones. Todo ello, además de complicar y agotar la gestión administrativa, dificultaba determinar las responsabilidades, fomentando actitudes tendentes más al respeto formalístico de las normas y procedimientos que a la consecución de resultados sustanciales. El objetivo de la simplificación y de una redistribución más racional y precisa de los poderes y funciones constituía por tanto un prerrequisito para obtener una mayor eficiencia.

Si ahora pasamos a analizar los cambios que ha originado la introducción de la autonomía en una situación tan llena de problemas y contradicciones, desgraciadamente constatamos –pese a la debida cautela al tratarse de los primeros pasos de la reforma– que casi nada ha cambiado y a lo sumo las cuestiones se han complicado mucho más.

En el plano de la reforma de estructura del sistema escolar y del currículum se sigue esperando, como ya se ha dicho, la promulgación de los decretos para poner en práctica la ley 53/2003. A falta del marco de referencia de los currícula y estándares

nacionales, con que los centros podrán elaborar su propio plan y sus estrategias pedagógico-didácticas, actualmente estos proceden «por inercia» y las amplias posibilidades que ofrece el reglamento de autonomía relativas a la organización del currículum hasta ahora sólo se han utilizado, a grandes rasgos, para introducir actividades complementarias de diversa índole, a menudo sin una clara relación con los objetivos del POF (Plano de la Oferta Formativa) y en muchos casos presentadas para atraer a los potenciales usuarios.

En la actual situación, quizás el mayor éxito en cuanto a las realizaciones concretas ha sido el plan de dimensionamiento de los centros escolares, que, con arreglo a la ley 59, ha producido una sensible disminución del número de unidades escolares, unificando en una misma dirección las unidades pre-existentes. Una de las condiciones establecidas para la atribución del estatuto de autonomía a los colegios era que pudiese contar con una población escolar de al menos 500 alumnos. A causa de la baja natalidad italiana en la segunda mitad del siglo pasado y una vez concluida la fase de expansión debida a las generaciones del *baby-boom*, a partir de los años setenta ha habido una constante disminución de los alumnos en todos los tipos y grados de educación con la consiguiente infrutilización de las estructuras y demás despilfarros causados por el reducido tamaño de los centros. El plan de redimensionamiento, concluido en el tiempo previsto, ha corregido la situación que se había creado, si bien en muchos casos ha generado unidades muy difíciles de gestionar no sólo por el número de estudiantes, sino también por la unión de niveles y ramas diversas, así como edificios escolares a bastante distancia los unos de los otros.

---

(12) Construcción escolar, asistencia, formación profesional atribuidas a las Regiones, gestión del personal atribuida a las superintendencias provinciales de educación (*Proveditorati*).

(13) D.P.R. 416, que ha instituido los órganos colegiados a nivel de centro escolar, distrito y provincia.

(14) Ley 517/77 sobre la programación educativa y didáctica.

En lo relativo a los objetivos de la simplificación y racionalización de las estructuras administrativas, el Ministerio de Educación Pública (más bien de Educación, ya que recientemente se ha eliminado el adjetivo *pública*) se ha reorganizado en tres Servicios y dos Departamentos, con funciones de programación general, dirección y evaluación. Las articulaciones periféricas de la administración central (superintendencias provinciales de educación) todavía no han sido suprimidas, aunque han cambiado el nombre, ahora «Centros de Servicio Administrativo», y en parte sus funciones. Además se han constituido en cada una de las veinte regiones italianas de nuevas Oficinas Direccionales, a las que se han transferido muchas de las funciones anteriormente ejercidas por el Ministerio y las superintendencias provinciales. En otras palabras, la tendencia a añadir estructuras a las ya existentes, más o menos recicladas en cuanto a funciones, no ha disminuido ni se ha avanzado en lo tocante a una definición clara sobre la distribución de las competencias entre los distintos niveles del sistema.

Esto afecta, en particular, a las estructuras de gestión de las instituciones escolares autónomas. Ya hemos señalado el hecho de que, hasta ahora, no ha tenido lugar ninguna reforma de los órganos colegiados de las escuelas, cuyo gobierno sigue estando repartido entre el Consejo Escolar, el director del centro, el Claustro de Profesores, más otros organismos menores, cada cual con prerrogativas propias de áreas mal delimitadas, que pueden obstaculizar y paralizar a los demás. La coordinación global, así como la movilización de la fuerza colectiva en torno a lo que debería ser el eje de acción de los centros autónomos, el *Plano de Oferta Formativa*, en estas condiciones es una empresa ardua y realizable sólo mediante directores *carismáticos*, capaces de actuar como catalizadores.

Pero lo que quizás constituye el punto más crítico en el proyecto de autonomía

escolar es la cuestión del personal docente. Todas las acciones referentes a la contratación, nómina y traslado de personal se gestan centralmente y no a nivel de centro. Pese a que cualquier intento para cambiar el actual régimen encontraría el casi insuperable obstáculo de la oposición sindical, está en clara contradicción con el nuevo orden, ya sea por razones de compatibilidad del sistema o porque el modelo «comunitario» que la autonomía implica exige una relación diferente y más estrecha entre los profesores y la escuela donde trabajan y, en todo caso, para la realización del POF, una programación colegial de la actividad didáctica que choca con las costumbres establecidas y con la normativa vigente sobre la relación de trabajo de los profesores. No es casualidad que en los países anglosajones, origen de aquel modelo, y en los países del Norte de Europa –Suecia– que han procedido a una descentralización radical del sistema escolar en los últimos veinte años, las decisiones sobre la selección y contratación del personal docente son tomadas a nivel de cada centro.

La incoherencia de la situación italiana se ve agravada por el hecho de que la gestión del personal siempre ha sido uno de los ámbitos de menor eficiencia de una Administración que históricamente nunca ha destacado en este campo, donde hasta hace poco, se ha realizado una objetiva colusión, en perjuicio del interés público, entre representantes sindicales y el ministro titular. Eso no sólo ha impedido (tras la supresión de las «calificaciones» en 1974), la evaluación de las prestaciones profesionales de los docentes y el desarrollo de su carrera basado no sólo en la antigüedad, sino en cualquier programación racional de los recursos estratégicamente más importantes. La consecuencia, por una parte, ha sido –incluso por la incapacidad de gestionar eficientemente y en tiempos razonables las oposiciones de acceso a las funciones– la continua formación de personal precario (que era necesario asumir

de modo definitivo tras un número determinado de años de servicio mediante medidas de legitimación sin pasar por los procesos de selección previstos) y por otra parte el hinchamiento de efectivos (fenómeno que no sólo ha afectado a los profesores sino también al personal no docente). Baste recordar que, a lo largo de los años ochenta, frente a la constante reducción del número global de alumnos, ha habido un crecimiento continuo de los gastos corrientes para el personal, que absorbe casi íntegramente la asignación destinada a educación, y un incesante aumento del número de profesores. Todavía hoy, el ratio alumnos/profesores en Italia es uno de los más bajos entre los países del área OCSE. La dificultad de desenredar la maraña de intereses más o menos legítimos surgidos en torno del tema de la contratación, selección y evaluación del personal quizás es una de las cargas heredadas más pesadas de las últimas décadas y constituye una hipoteca destinada a obstaculizar cualquier voluntad de reforma.

#### LA LIBERTAD DE ELEGIR LA ESCUELA

Hemos observado que, si bien en sí misma la autonomía de los centros no implica la libertad de elegir entre estos, hasta ahora ambos van de la mano. Desde este punto de vista Italia no es una excepción, pese a que su situación respecto a dicho tema –que tiene una importancia decisiva, como prueba la investigación internacional sobre la experiencia de los países que han tomado esta dirección hace más o menos tiempo– presente algunas singularidades y paradojas sobre las que debemos reflexionar.

Comenzaremos diciendo que entre los centros del sector público de cualquier tipo y grado actualmente existe en Italia una total libertad de elección por parte del usuario. A ello no se ha llegado mediante la implantación de disposiciones específicas, como ha sucedido en otros países,

sino por la progresiva desapplicación de las normas administrativas que regulaban la asignación de los alumnos a los centros en función de la ubicación de la residencia familiar. Ya a principios de los ochenta, cuando empezaban a escasear los alumnos a consecuencia de la disminución de la tasa de natalidad, el entonces ministro de educación mediante, una serie de circulares renovadas en el tiempo, concedió la posibilidad de contravenir al principio de matriculación según el lugar de residencia a condición de que el colegio elegido por la familia, distinto del asignado, dispusiera de plazas, condición que cumplían casi todos los centros debido al vacío creado por el descenso demográfico. La gradual caída en desuso de la normativa sobre los distritos de usuarios y la liberalización de las matrículas conoció una aceleración en la década siguiente, bien porque se mantenía la falta de estudiantes, bien porque el panorama de la futura autonomía ha provocado –incluso por la planteada introducción de un umbral de consistencia numérica de la población reclutada– una concurrencia entre los centros para atraer el mayor número posible de alumnos, condición necesaria para su supervivencia, con iniciativas del tipo «puertas abiertas» y demás instrumentos publicitarios.

Lo que sorprende no son tanto los sucesos mencionados que, del mismo o distinto modo, han ocurrido simultáneamente en otros países, sino el hecho de que la radical supresión de los distritos de usuarios –que con la definitiva entrada en vigor de la autonomía se ha convertido en un logro– no haya alarmado o provocado la discusión por las repercusiones que podría generar en cuanto a segregación y polarización de los centros de enseñanza.

No disponemos de información precisa sobre los efectos del régimen de *open enrolment* (matrícula abierta) de este modo instaurado, pues la escasa investigación en el campo educativo en Italia así como el desconocimiento del problema no

han suscitado el desarrollo de estudios sobre los flujos de alumnos de un centro a otro y el eventual aumento de la variancia de resultados entre los centros a causa de las diferencias de reclutamiento. A partir de los datos de que disponemos –procedentes de las comparaciones internacionales sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos– sabemos que, por ejemplo, en Italia la componente de «variancia entre centros», respecto a la variancia total de los resultados de los alumnos de 15 años, casi por la mitad se explica con la diferencia de reclutamiento entre institutos de bachillerato por una parte e institutos técnicos y profesionales por otra (OCDE, 2001, p. 64). Queda otra mitad sobre la que resultaría muy interesante conocer su origen. En cualquier caso, lo que hemos citado es un dato a nivel nacional, que no es la dimensión conveniente para investigar los efectos producidos por la elección del centro escolar, para cuyo análisis resulta más apropiada la focalización en microterritorios oportunamente circunscritos<sup>15</sup>.

#### LA RELACIÓN ENTRE CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS

A la situación anteriormente descrita, probablemente ha contribuido el hecho de que el debate sobre la libertad de elección de la escuela en nuestro país se ha centrado exclusivamente en la posibilidad de elegir entre centros públicos o privados.

Esta posibilidad siempre ha existido –con su garantía constitucional (Art. 30)– pero, en la actualidad, la nueva perspectiva de la autonomía escolar pretende llenarla de un contenido nuevo bastante más significativo, posibilitando la financiación directa o indirecta de la elección familiar hacia la enseñanza privada.

De hecho, la introducción de la autonomía escolar en Italia se ha considerado desde el principio un medio para lograr un nuevo orden en la relación entre el sector estatal y privado de la educación, como prueba el llamamiento a la «libertad de elección educativa de la familia», insertado no de forma casual tanto en el texto de la ley 59 como en el Reglamento de actuación, llamamiento que sin semejante perspectiva resultaría pleonástico al no haberse cuestionado nunca la facultad de elegir la enseñanza privada.

Puesto que el sector privado de la enseñanza está constituido por la mayor parte de escuelas de inspiración católica (a excepción de las escuelas infantiles, que junto a los jardines de infancia estatales y privados contemplan la presencia de jardines de infancia municipales), todo ello ha significado reabrir la delicada cuestión de las relaciones entre Iglesia y Estado en el ámbito de la educación y poner en discusión el difícil equilibrio logrado a este respecto en el artículo 33 de la Constitución republicana, que actualmente regula el ámbito de la educación<sup>16</sup>.

(15) Para un debate sobre este tema véase: D. Meuret et al. (2001), p. 222-ss.

(16) El artículo 33 dice así: «El arte y la ciencia son libres, así como también su enseñanza. La República dicta las normas generales sobre la educación e instituye escuelas estatales para todos los órdenes y grados. Entes y particulares tienen derecho a instituir escuelas, *sin gravámenes para el Estado*. La ley, al fijar los derechos y las obligaciones de las escuelas no estatales que soliciten la paridad con las del Estado, debe asegurar a las mismas plena libertad y a sus alumnos un tratamiento escolar *equipollente*\*\* al de los alumnos de las escuelas del Estado. Es necesario un examen del Estado para la admisión en los diversos órdenes y grados de instrucción o para la conclusión de los mismos y para la habilitación al ejercicio profesional. Las instituciones de alta cultura, universidades y academias tienen derecho a propios ordenamientos autónomos dentro de los límites establecidos por las leyes del Estado» (cursiva del autor).

\*\* El adjetivo «equipollente» no tiene traducción exacta. En italiano se refiere al reconocimiento del valor legal de los títulos de estudio.

Este tema, por evidentes razones, reviste una especial complejidad en Italia. Antes de seguir, algunas informaciones de fondo. La enseñanza privada abarca actualmente al 10% de todos los alumnos, desde la educación infantil a la secundaria<sup>17</sup>. Globalmente se trata de un porcentaje modesto con una distribución diferente entre el Norte y el Sur del país y entre los distintos tipos de centro. Tiene una mayor incidencia en las regiones septentrionales, en particular Lombardía y Véneto, donde alcanza el 17% e involucra más a nivel de jardín de infancia –instrucción no obligatoria– que en los siguientes grados de estudios. Paradójicamente, y al contrario de lo que pudiera creerse, el sector privado de la enseñanza, desde la fundación del Estado unitario en 1861, en Italia no ha conocido el desarrollo de otros países en los que hay una fuerte presencia católica y sobre todo nunca ha disfrutado, al menos hasta épocas muy recientes, de especial prestigio por la propia calidad educativa, implicando de hecho un papel marginal. Debido a un cúmulo de razones y circunstancias históricas que ahora no analizaremos para no extendernos, la Italia del siglo xx no ha vivido ninguna de las «guerras escolares» que otros países sí han sufrido: pensemos en Bélgica u Holanda y en la violencia que en este campo experimentó Francia con el choque entre Estado e Iglesia, originando dos sectores educativos separados y antagónicos (Ventura, 1998). Basta recordar que en la paz escolar probablemente ha contribuido, por una parte, el hecho de que, tras el Concordato de 1929<sup>18</sup>, la Iglesia católica ha podido tener

un espacio de influencia en la escuela pública –de modo directo o mediante las organizaciones de profesores y padres católicos– irreconocible en otros contextos donde hay separación plena entre Iglesia y Estado, espacio que se ha mantenido incluso tras la proclamación de la República en el año 1946; por otra parte, la búsqueda constante, sobre éste y otros puntos concernientes a la cuestión religiosa, de un compromiso entre las dos fuerzas políticas con mayor rai-gambre popular que se afirmaron tras la Segunda Guerra Mundial, la Democracia Cristiana y el Partido Comunista, ha jugado en la misma dirección desde la etapa Constituyente y ha sido uno de los elementos de acuerdo tácito sobre el que, más allá del choque entre el gobierno y la oposición, se han regido los equilibrios entre los partidos a lo largo de todo el período histórico ahora conocido con el nombre de «Primera República».

Durante la Asamblea Constituyente, el artículo 33 fue objeto, antes de alcanzar su redacción actual y definitiva, de un largo debate y elaboración, por la dificultad objetiva de llegar a un acuerdo aceptable por las principales fuerzas políticas y en particular por los Demócrata Cristianos, por un lado, y los partidos laicos y de inspiración marxista por otro (Ambrosoli, 1987). Del éxito de ese encarnizado debate –y tras la aprobación del artículo 7 que había acogido el Concordato en la Constitución, complaciendo la principal petición de los Demócrata Cristianos<sup>19</sup>– resultó el texto que conocemos (ver nota 16), en el que se reconoce a «Entes y parti-

---

(17) Dato relativo a los alumnos de los centros estatales y no estatales en el año escolar 2002-03 (Fuente: MIUR). Hay que subrayar que, si los alumnos de las escuelas privadas son actualmente una cuota minoritaria, sin embargo el número de instituciones que han sido reconocidas como escuelas concertadas en base a la nueva ley aprobada en 2000 es casi equivalente al de los institutos estatales existentes.

(18) El Concordato entre Iglesia y Estado, fijado en la época del régimen fascista, cerró la «cuestión romana», es decir las diferencias surgidas entre el recién nacido Estado italiano y la Iglesia católica tras la conquista de Roma en 1870 por las tropas del general Cadorna que condujo a la prohibición papal para que los católicos participaran en la vida política del país.

(19) El artículo 7 fue aprobado por mayoría en la Asamblea Constituyente en que los Comunistas, rompiendo el pacto de unidad de acción que les ligaba a los Socialistas, votaron junto a los Demócrata Cristianos.

culares» la libertad de instituir y organizar escuelas, sin comportar ningún derecho de financiación. Se aplazaba a una futura ley la regulación del trato a los alumnos de escuelas privadas que desearan la «paridad» con las públicas, la cual entretanto seguía estando regulada por una ley de 1942 (n. 86)<sup>20</sup>, anterior a la entrada en vigor de la nueva Constitución en 1948. De hecho, la disposición establecida en el artículo 33 para regular la relación entre la enseñanza pública y la privada no ha sufrido ninguna modificación ni ha dado lugar a la aprobación de ninguna otra ley referente a este tema en el Parlamento, a pesar de algunos intentos –no muy convencidos– por parte de los Demócrata Cristianos. La situación se ha mantenido así hasta la caída del muro de Berlín en 1989 y hasta el terremoto surgido con la investigación de la magistratura milanesa sobre la corrupción administrativa y las elecciones de 1992, que han cambiado radicalmente el panorama político italiano.

Una de las paradojas de este país al permitir la aprobación de una ley en favor de la paridad entre centros públicos y privados ha sido la presencia de un ministro ex-comunista en el gobierno de centro-izquierda presidido por un hombre político de la misma procedencia. El texto de la ley (n. 62), acordado por la mayoría con una operación justificada por la voluntad de no despertar las históricas divisiones entre «católicos» y «laicos», fue aprobado definitivamente por el Parlamento en marzo de 2000. La ley agrava en cierto sentido el problema en vez de resolverlo. De hecho, en el exordio del artículo 1 declara solemnemente que «el sistema nacional de enseñanza está constituido por las escuelas estatales y las escuelas concertadas

privadas y de los Entes Locales» y prosigue enumerando los requisitos y obligaciones de los centros que piden y obtienen la paridad. Sin profundizar en la contradicción existente entre «la plena libertad en la orientación cultural y la dirección pedagógico-didáctica» reconocida a los centros concertados y la exigencia de que presenten «un proyecto educativo acorde a los principios de la Constitución», así como entre la obligación de recibir todas las peticiones de plazas y la condición para quienes se matriculan de aceptar el proyecto educativo de centro, en cualquier caso resulta difícil encontrar en el artículo 33 de la Constitución, que configura la enseñanza privada como una vía de formación paralela y alternativa a la pública, los fundamentos del sistema integrado en que participan los centros privados de igual modo que los estatales, que pretende instaurar la ley 30. Si éste era el objetivo a lograr, el único camino conducente a una solución coherente era la revisión constitucional según los procedimientos previstos (art. 138). La incapacidad o la imposibilidad de seguir esta vía ha conducido a un texto de ley que, aunque representa una ruptura con el pasado por sus declaraciones de principios, no desemboca en las consecuencias que hubiera sido lógico esperar, puesto que resulta problemático continuar negando el apoyo económico a los centros concertados, una vez proclamados parte del sistema nacional de educación al igual que los centros estatales. Sin embargo, en cuanto a la financiación, debido a la imposibilidad de superar, con la Constitución vigente, el obstáculo del «sin gravámenes para el Estado»<sup>21</sup>, la ley se limita a conceder ayudas a

---

(20) La ley 86 de 1942, de la cual, seguidamente a una sentencia del Tribunal Constitucional en 1958, se declararon ilegítimos los artículos que preveían la autorización discrecional de la Administración para la apertura de centros privados, ha seguido estando vigente en los artículos que regulaban las condiciones para el reconocimiento de la validez legal de los estudios y títulos obtenidos en los centros privados.

(21) La expresión fue introducida en el texto del artículo 33 con una enmienda denominada, como su autor, «enmienda Corbino», para evitar que la equivalencia de trato a los alumnos de las escuelas concertadas fuese extendida, además del reconocimiento legal de los títulos de estudios obtenidos en ellas, a la financiación.

las familias con becas al amparo del derecho a estudiar, desatendiendo así las expectativas de quienes se reconocen en las razones e intereses de la educación privada.

Aprovechando la circunstancia creada por la incongruencia de la ley, y en el propósito de hacer coherentes premisas y consecuencias, actualmente la coalición de centro-derecha, que accedió al gobierno en 2001, trata de hacer pasar el principio de la financiación directa a las familias que eligen para sus hijos las escuelas privadas, por medio de una política de bonos educativos (*vouchers*) –hasta el momento de modesta entidad– impulsada por los gobiernos regionales especialmente en el Norte.

#### LA CUESTIÓN DE LA REGULACIÓN Y EL CONTROL: EL FRACASO DEL MERCADO

Nos hemos detenido en la cuestión de la libertad de elegir la escuela por ser ésta uno de los dos elementos fundamentales que configuran un cuasimercado educacional (Levacic, 1995).

Resumiendo, en el sector público, actualmente predominante en Italia, desde hace tiempo no hay ningún vínculo, al tiempo que aumenta la presión para ampliar la posibilidad de optar por la enseñanza privada, apoyando económicamente la elección de las familias en esta dirección. El segundo punto clave, el financiamiento a los centros escolares, ya sea directa o indirectamente, según el número de matrículas, todavía no ha tenido lugar, aunque recientemente la asignación de algunas ayudas a las escuelas ha seguido esta modalidad.

No pretendemos entrar aquí en cuestiones políticas o filosóficas –merecedoras de otro espacio de análisis y discusión– que provoca, en el escenario abierto por los procesos de globalización y declive de los Estados nacionales, la tendencia a hacer de la

educación, en lugar del bien público por excelencia, un bien esencialmente privado, prefigurando en cierto modo el fin del proyecto –utopía quizás– del Iluminismo.

Siguiendo en el plano de la observación y de la investigación empírica, puede ser instructivo hacer referencia a la experiencia de aquellos países, como Bélgica y Holanda, en los que, por razones fundamentalmente ligadas al pluralismo religioso de la sociedad civil y al conflicto por el control de la educación entre la Iglesia católica y el Estado, el cuasimercado constituye desde hace varias décadas la solución institucional a la regulación del sistema educativo.

Es un dato real, procedente de las comparaciones internacionales, el que en los dos países se registren proporciones de variancia en los resultados de los alumnos por *variancia entre centros* –distinta a la *variancia entre alumnos*– superiores al resto de los países europeos (Grisay, 1988).

En opinión de un economista (Vandenberghe, 1996), estudioso de las repercusiones que este modo de regulación ha causado en la comunidad francófona belga, el cuasimercado, contrariamente a las opiniones de sus partidarios, no produce aquella competición *virtuosa* entre los centros que debería mejorar la calidad de la enseñanza para *todos*. Este modelo no sólo tiende a producir una polarización entre escuelas de élite por un lado, donde se concentran los alumnos más favorecidos cultural y socioeconómicamente, y escuelas-gueto, sino que tampoco estimula a los centros y profesores a hacer el mayor esfuerzo para ofrecer a los alumnos el mejor servicio posible en términos de calidad pedagógica y didáctica. La competencia entre centros produce –en función de que entre ellos exista o no un diferencial de reputación– o un equilibrio simétrico, que genera una situación de inestabilidad continua dificultando a los agentes el planteamiento de acciones eficaces, o con más frecuencia un equilibrio asimétrico en el que tanto los

centros que están en el vértice como los que están en la base de la jerarquía no son estimulados a centrarse en el perfeccionamiento y la innovación de las propias prácticas didácticas. Puesto que el efecto de los compañeros (*peer effect*) constituye un importante *input* no monetario y ya que cada actor individual, la escuela o la familia, hace sus elecciones sin preocuparse por las consecuencias (las *externalidades*) que éstas tienen para los otros, el cuasimercado educacional falla en la resolución del principal problema de coordinación, es decir la asignación de estudiantes heterogéneos a las diferentes unidades del sistema (los centros en primer lugar y en segundo las clases) y en consecuencia genera más ineficacia en términos de resultado global y sobre todo mayor desigualdad en cuanto a la calidad de la enseñanza ofrecida y las oportunidades de aprender.

Vandenberghe indica (1997) que el efecto de segregación entre los centros respecto a la capacidad de los estudiantes y su nivel socioeconómico es una realidad que en Bélgica abarca tanto a las escuelas primarias y del primer ciclo de la enseñanza secundaria pertenecientes al tronco común del itinerario escolar, como a las escuelas secundarias pertenecientes a la misma especialidad, que en ambos casos tendrían que proporcionar formalmente la misma enseñanza. El fenómeno está en relación con dos factores: el grado de intensidad de la libre elección o de concentración del mercado educacional a nivel local; y el número de centros accesibles para el usuario.

Cuanto mayor es la libertad de elección y el número de centros, tanto mayor es el grado de segregación existente entre uno y otro. Además, en consonancia con el avance de los estudios, se asiste a una gradual selección (*cream-skimming*): los cen-

tros mejor colocados en la jerarquía en el primer año de la escuela secundaria mantienen su posición durante los siguientes años y presentan un descenso en el número de alumnos, mientras que los centros que ocupan las posiciones inferiores ven un aumento de sus alumnos, convirtiéndose en el *refugium peccatorum* de los estudiantes rechazados por los anteriores. La polarización entre centros –concluye Vandenberghe– se correlaciona como tercer factor a los efectos del proceso acumulativo de evaluación y orientación de los alumnos. En Bélgica este proceso está prácticamente controlado del todo por los profesores de cada escuela, pues ellos tienen la responsabilidad de la evaluación certificativa y de la orientación y falta, a diferencia de lo que suele suceder en otros países, un control centralizado independiente, mediante comisiones externas de examen u otros medios, sobre las competencias de los alumnos<sup>22</sup>. Además, las reglas concernientes a los currícula, los métodos evaluativos y los requisitos de admisión son limitadas y los centros tienen una relativa libertad de definir el contenido de los programas.

En definitiva, a falta de dispositivos de control y de correcciones a la tendencia espontánea del cuasimercado a evolucionar hacia situaciones de equilibrio no coincidentes con el *optimum* social, dicho sistema, además de más injusto, ni siquiera produce beneficios en términos de eficacia global como le atribuyen sus partidarios.

Nos basaremos en el análisis anterior para afrontar, en este punto de nuestra reflexión, la cuestión decisiva de la evaluación, entendida como evaluación de los estudiantes por parte de los centros y evaluación del sistema escolar.

Como se vio, el artículo 33 de la Constitución italiana prevé un examen de Estado

---

(22) Partiendo de los datos extraídos de las comparaciones internacionales sobre los resultados escolares, se observa una relación positiva entre éstos y la existencia de currícula y exámenes nacionales (Gundlach y Wossmann, 2001).

para «la admisión en varios tipos y grados de educación o para la conclusión de los mismos». Esta fue una de las innovaciones implantadas en 1923 con la reforma de Giovanni Gentile, cuyo objetivo, además de garantizar el rigor de los estudios y el valor de los diplomas, era asegurar la igualdad de trato a los alumnos de los centros públicos y privados, los cuales debían someterse, al terminar sus estudios, al juicio de comisiones íntegramente constituidas por docentes externos a los institutos donde se habían formado. El principio del examen de Estado se acogió sucesivamente en la Constitución republicana; pero con un proceso acelerado a partir de la reforma de 1969 se ha ido vaciando de contenido y el examen ha perdido la capacidad de funcionar como instrumento de certificación de las competencias conseguidas realmente por los alumnos y como filtro sobre la idoneidad de continuar los estudios a nivel universitario. Esto ha producido porcentajes de promociones cada vez más elevadas y el que en los años noventa habían llegado a un nivel incluido entre el 94% y el 96%. En la práctica, el examen mantenía un cierto valor selectivo sólo hacia los alumnos que lo sufrían como privatísticos externos. El proceso, que no ha cambiado ni siquiera con la reforma del examen realizada en 1997, ha culminado con la medida recientemente adoptada por el actual gobierno, que, justificándolo con la necesidad de ahorrar, ha suprimido la presencia de docentes externos (antes iguales al 50%, más el presidente) en las comisiones de examen, ahora compuestas sólo por profesores de las clases terminales y por un presidente externo, que trabaja con todas las comisiones de una escuela. La evaluación y certificación de las competencias de los estudiantes se ha convertido en una

práctica casi completamente autorreferencial. Además, puesto que la normativa se aplica a las escuelas privadas declaradas concertadas, para ellas también falta cualquier forma de control independiente<sup>23</sup>.

Más allá de la evaluación de los estudiantes realizada por los profesores, en régimen de autonomía escolar un instrumento fundamental ya sea para *gobernar* el sistema educativo, si se quiere evitar derivas peligrosas, ya sea para darle *transparencia*, es un servicio de evaluación de las prestaciones de los centros en cuanto a resultados obtenidos en el plano formativo. La previsión de un organismo designado para ello está presente en los textos normativos sobre la autonomía. Sin embargo, respecto a este punto esencial, entre «hechos» y «palabras» la desviación es muy amplia, sin contar que, desde el punto de vista de la secuencialidad lógica, se debería haber empezado de aquí para realizar la reforma, y no al contrario. Pero vayamos por pasos. Con el anterior gobierno, ya se había instituido en 1999, sobre las estructuras preexistentes del Centro Europeo de Documentación Educativa de Roma, el Instituto Nacional para la Evaluación del Sistema Educativo. La nueva mayoría llegada al poder en 2001 ha suprimido las estructuras directivas del Instituto, designando a otros miembros en sustitución de los anteriores, y confiando a un Grupo de Trabajo constituido complementariamente mediante decreto del Ministro de Educación el establecer las normas de actuación de las disposiciones sobre la evaluación del sistema. Dicho Grupo de Trabajo ha dirigido una primera experimentación sobre un grupo de centros voluntarios en el año 2001-02 y ha impulsado una segunda experimentación para el año 2002-03. Por encima del continuo *stop and go* que también

---

(23) Es cierto que la ley n. 53/2003 prevé en el Art. 3 que el examen final de Estado de la enseñanza secundaria se desarrolle mediante pruebas organizadas por las comisiones de examen y pruebas «organizadas y dirigidas» por el Instituto Nacional de Evaluación del Sistema, pero de momento no se conoce cómo se realizará esta disposición.

se vive en este sector estratégico, en los documentos hasta ahora publicados no queda claro lo que se quiere construir: un sistema de control de los estándares de calidad del servicio, un sistema de evaluación de la productividad global del sistema en cuanto a resultados de aprendizaje de los alumnos (a semejanza del NAEP en los Estados Unidos)<sup>24</sup> o un sistema de *accountability* de cada centro, sin que coincidan los tres. Además, cuesta comprender qué uso, interno o externo, se pretende dar a los datos recogidos y cuántos recursos se van a dedicar al sistema de evaluación: si se quiere asegurar su calidad técnica y metodológica, es preciso el empleo de recursos no indiferentes, que se restarían del gasto destinado a la educación o se tomarían de otras áreas, lo que no es nada fácil.

En espera de ver el desenlace de esta situación, nos parece oportuno subrayar un aspecto a la luz del primer experimento-piloto finalizado recientemente<sup>25</sup>. La experiencia de los países en que, como Gran Bretaña, se ha implantado un sistema de evaluación periódica de los resultados obtenidos por los alumnos para conocer su *accountability*, demuestra que, si se quiere evaluar la eficacia pedagógico-didáctica real de las escuelas, es necesario que las comparaciones entre una y otra o con las medias nacionales y locales hayan tenido «bajo control» los niveles de competencia inicial de los estudiantes de los distintos centros y su bagaje social y familiar, evitando la publicación del *ranking* (*League Tables*) a partir de resultados absolutos (Teddlie y Reynolds, 2000), lo que, además de ser injusto, sólo puede fomentar la ten-

dencia al *shopping* escolar por parte de los usuarios con las repercusiones descritas anteriormente.

## CONCLUSIONES

Llegados a este punto, no es fácil hacer balance bien porque, como se ha dicho, la autonomía en Italia todavía es demasiado reciente, bien por la inestabilidad del cuadro político que la engloba. En estas condiciones, todo balance es provisorio y cualquier conclusión podría ser contradicha o desmentida por los futuros acontecimientos de una situación que, desde todos los puntos de vista, se encuentra en curso.

Además, para complicar la situación, la reciente reforma del título V de la Constitución<sup>26</sup> ha acentuado la tendencia hacia la devolución de la educación a las Regiones, estableciendo que, mientras el Estado conserva la potestad exclusiva de legislación respecto a las normas generales, la educación escolar se convierte en objeto de legislación conjunta entre el Estado y las Regiones, a las que se ha concedido íntegramente la legislación sobre la enseñanza profesional, salvando la autonomía escolar. A la modificación del artículo 117 de la Constitución, realizada por el gobierno anterior al final de su legislatura, se ha añadido una nueva propuesta de cambio de la actual mayoría para conceder a las Regiones la competencia exclusiva en materia, aparte de sanidad y policía local, de «organización escolar, gestión de centros y formación» y las «definiciones de los programas escolares y formativos de interés específico de la Región» (ver nota 8).

(24) *National Assessment of Educational Progress*: Evaluación Nacional del Progreso Educativo

(25) El experimento, cuyo objetivo era controlar la máquina organizativa, ha sometido a los alumnos de las clases terminales de un amplio grupo de centros seleccionados voluntariamente a pruebas objetivas de Italiano y Matemáticas, procesando los datos relativos a nivel nacional, de área geográfica y de cada centro (los informes sobre los resultados aparecen en el sitio del INVALSI: <http://www.cede.it>).

(26) El Título concierne los poderes de las Regiones, Provincias y Municipalidades y comprende los artículos 114 a 133.

Dicho esto, y ante la imposibilidad de prever la evolución que tendrá semejante situación, intentaremos presentar algunas consideraciones finales.

Ninguno de los principales problemas del sistema educativo italiano –que hemos tratado de ilustrar sintéticamente en los párrafos anteriores– ha sido resuelto, ni se ha encaminado hacia su solución, mientras que aumenta la incertidumbre y confusión en todos los niveles. El proceso de reforma, incluso para las continuas diferencias entre las fuerzas políticas y las mismas incongruencias y contradicciones internas, por el momento ha conseguido el efecto de desestabilizar el sistema público de enseñanza sin mejorar ni su eficacia ni su eficiencia global. Aún es pronto para saber qué intereses y grupos sociales se beneficiarán de semejante situación, aunque no es difícil de imaginar.

Con una interpretación maliciosa, pero quizá no tan lejana de la realidad, se podría afirmar que el consenso de que ha disfrutado y disfruta oficialmente la autonomía en Italia, también se ha debido al hecho de que ésta constituye una vía de escape ante las responsabilidades que se han hecho demasiado complejas para una clase dirigente que no sabe estar a la altura de sus obligaciones, siendo un modo fácil de descargar a la periferia las soluciones de los problemas que se desconocen, no se quieren o no se pueden combatir en las sedes oportunas. La misma ambivalencia que la política de la autonomía demuestra –en particular si es la retórica verbal que prevalece sobre el análisis crítico y racional– se presta al juego de poner aparentemente todos de acuerdo sin comprometerse en las indicaciones de elecciones y opciones precisas.

La situación actual del sistema educativo italiano presenta paradójicamente, dada la profunda diferencia de tradiciones en el plano histórico e institucional, unas similitudes con los Estados Unidos, donde a la «irreformabilidad» del sistema, recono-

cida por algunos estudiosos americanos, se acompaña hace ya veinte años una producción continua de reformas cargadas de esperanzas salvíficas y puntualmente destinadas al fracaso (Cuban, 1990; Dorn, 2000; Labaree, 1999).

Con las palabras de uno de ellos, con quien comparto la convicción de que la educación, antes que un problema técnico o puramente económico, es fundamentalmente un problema *político*, cierro estas breves anotaciones finales:

El problema no es que no sepamos cómo mejorar las escuelas, sino que estamos luchando entre nosotros sobre los objetivos que debe buscar la educación. Determinar los objetivos es un problema político, no técnico, que se resuelve mediante un proceso de toma de decisiones y no mediante investigaciones científicas. La respuesta radica en los valores (qué tipo de escuela queremos) e intereses (quién respalda qué valores educacionales) más que en una lógica apolítica. Antes de que creemos otro centro de investigación (para decidir «qué funciona» en la clase) o proponemos otro cambio organizacional (como la elección de la escuela o un currículo nacional), debemos asegurar un debate público sobre la conveniencia de beneficios sociales alternativos de la escolaridad.

(Labaree, 1997, p. 16)

(Traducción: Silvia Mantero)

## BIBLIOGRAFÍA

- AMBROSOLI, L.: *La scuola alla Costituente*. Brescia, Paideia, 1987.
- BAGLEY, C. et al.: «Barriers to school responsiveness in the education quasi-market» in *School Organization*, 1 (1996), pp. 45-58.
- BECKER, G. S.: *Human capital*. Columbia University Press, 1964.
- *Accounting for tastes*. Harvard University Press, 1996.

- BOTTANI, N.: *La ricreazione è finita. Dibattito sulla qualità dell'istruzione*. Bologna, Il Mulino, 1986.
- *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*. Bologna, Il Mulino, 2002.
- BUCHANAN, J.; TULLOCK, G.: *The calculus of consent: logical foundations of a constitutional democracy*. University of Michigan Press, 1962.
- BUCHANAN, J.: *Toward a theory of the rent seeking society*. Texas A & M University Press, 1980.
- CHUBB, J. E.; MOE, T. M.: *Politics, markets and America's schools*. Washington D.C., The Brookings Institution, 1990.
- CUBAN, L.: «Reforming again, again, and again», en *Educational Researcher*, 1 (1990), pp. 3-13.
- DORN, S.: «The obsolescence of educational reforms», en *Educational Policy Analysis Archives*, 8 (2000), 2 (<http://olam.ed.asu.edu/eppa/v8n2.html>).
- GARDNER, D. P.: *A nation at risk: the imperative for educational reform*. Washington D.C., National Commission on Excellence in Education, Department of Education, 1983.
- GEWIRTZ, S. et al.: *Market, choice and equity in education*. Buckingham, Open University Press, 1995.
- GRISAY, A.: *Du mythe de la «bonne école» à la réalité (fuyante) de l'«école efficace»*. Université de Liege, Service de Pédagogie Expérimentale, 1988.
- GUNDLACH, E.; WOESSMAN, L.: «Better schools for Europe», en *EIB papers*, 2 (2001), pp. 9-21.
- HANUSHEK, E. A.: «The economics of schooling: production and efficiency in public schools», in *Journal of Economic Literature*, 3 (1986), pp. 1141-1177.
- HANUSHEK, E. A.; KIMKO D. D.: «Schooling, labor force quality and the growth of nations» en *American Economic Review*, 5 (2000), pp. 1184-1208.
- LABAREE, D. F.: *How to succeed in school without really learning. The credentials race in american education*. Yale University Press, 1997.
- «The cronic failure of curriculum reform» en *Education Week*, 19 de mayo de 1999.
- LEVACIC, R.: *Local management of schools: analysis and practice*. Buckingham, Open University Press, 1995.
- MARTINI, A.: «Le plan d'offre de formation entre illusion et réalité: une analyse des expériences des écoles en Vénétie», en *Politiques d'éducation et de formation*, 1 (2001), pp. 29-42.
- MEURET D. et al.: «Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effets», en *Cahier de L'IREDU* 62. Dijon, CNRS/Université de Bourgogne, 2001.
- NISKANEN, W.: *A reflection on Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine, 1971.
- OECD-CERI: *Education at a glance. OECD Indicators*, 1998.
- OECD: *Knowledge and skills for life. First results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000. Paris, 2001.*
- POWER, M.: *La società dei controlli. Rituali di verifica (tit.orig. The Audit society. Rituals of verification)*. Torino, Edizioni di Comunità, 2002.
- SOMAINI, E.: *Scuola e mercato. Problemi e prospettive dell'istruzione in Italia*. Roma, Donzelli, 1997.
- VANDEMBERGHE, V.: *Functioning and regulation of educational quasi-markets*. Louvain-la-Neuve, Université Catholique, Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques, 1996.
- «Le dispositif institutionnel scolaire belge: un mécanisme hybride alliant l'état et le marché, marqué par la ségrégation entre écoles», en *Savoir*, 9 (1997), pp. 364-375.
- VENTURA, S.: *La scuola tra Stato e Chiesa*. Rimini, Maggioli, 1998.