



¿Cuál es el nivel de descentralización de los sistemas educativos y qué significa esto para los centros educativos?

EDUCATION
INDICATORS
IN FOCUS
NOVIEMBRE DE 2018

#64



¿Cuál es el nivel de descentralización de los sistemas educativos y qué significa esto para los centros educativos?

- Desde principios de los ochenta, se ha producido un cambio significativo hacia una mayor autonomía escolar, pero el grado de autonomía y el ámbito de las decisiones a las que se aplica varían mucho de un país a otro.
- A medida que los centros se han vuelto más autónomos, las autoridades centrales también han tenido un papel más importante en la determinación de las normas, los planes de estudio y las evaluaciones.
- Dentro de los centros, el equilibrio de responsabilidades entre las diferentes partes interesadas también varía en función del país y de los ámbitos de decisión que se tomen.
- Otorgar más poder de decisión a los centros puede tener un impacto positivo en los resultados de aprendizaje cuando se aprovecha adecuadamente. Sin embargo, también ha contribuido a que el papel del director sea más desafiante y complejo, ya que estos afirman tener cargas de trabajo más pesadas.

Cuadro 1. Fuentes de datos y definiciones

Este informe de *Education Indicators in Focus* se basa en la riqueza de los análisis realizados anteriormente sobre el nivel de descentralización de los sistemas escolares y los niveles de autonomía de los centros:

- *Panorama de la educación en 2018* (OCDE, 2018^[1]): proporciona datos sobre los niveles de toma de decisiones en la educación secundaria de primer ciclo pública, distinguiendo entre el nivel de autoridad para la toma de decisiones (es decir, central, estatal, local, escolar o de consejos/comités escolares, y niveles múltiples) y el grado de autonomía o de "participación" en la toma de decisiones (es decir, plena autonomía, previa consulta con organismos en otro nivel dentro del sistema educativo, de forma independiente pero dentro de un marco establecido por una autoridad superior, por ejemplo). Los datos abarcan 23 decisiones, organizadas en cuatro ámbitos:
 - organización de la instrucción (por ejemplo, admisión del estudiante, tiempo de instrucción, agrupación del alumnado);
 - gestión del personal (por ejemplo, contratación y despido, funciones y condiciones de servicio, escalas salariales del personal docente y de los directores);
 - planificación y estructuras (por ejemplo, diseño de programas de estudio, selección de materias impartidas en un centro en particular, definición del contenido del curso);
 - recursos (por ejemplo, asignación y uso de recursos para el personal docente y los directores).

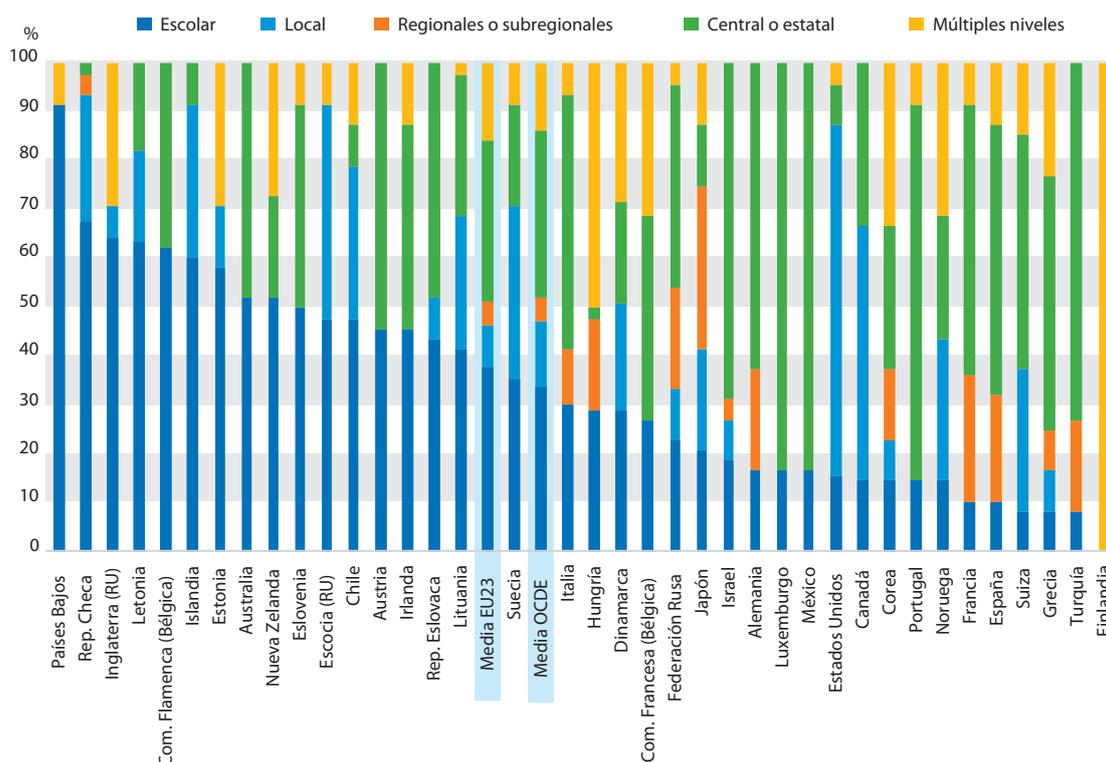
Cada decisión se pondera de manera que los cuatro dominios tengan el mismo peso.
- **El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) 2015** (OCDE, 2016^[2]) proporciona datos sobre las respuestas a la encuesta de los directores de los centros en los que están matriculados los estudiantes de quince años (tanto públicos como privados, y centros de educación secundaria de primer y segundo ciclo).
- *El Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE (TALIS) 2013* (OCDE, 2014^[3]) proporciona datos sobre las respuestas a la encuesta de los directores de centros de educación secundaria de primer ciclo (tanto en el sector público como en el privado), sobre el grado en que la responsabilidad de la toma de decisiones en determinadas áreas recae en los centros educativos, y no en Gobiernos locales o nacionales.

¿Cómo se distribuye el poder de toma de decisión dentro de los sistemas educativos?

Desde principios de los ochenta, varios países, entre ellos Australia, Canadá, Finlandia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido, han aplicado reformas del sistema para delegar la facultad de toma de decisiones en los niveles locales y escolares. A los centros se les concedió una mayor autonomía sobre las decisiones relativas a los planes de estudio y la asignación de recursos financieros y humanos. La premisa subyacente era que los centros y las partes interesadas locales estaban en mejor posición para comprender las necesidades de las comunidades locales y el alumnado, y tomar mejores decisiones sobre las fuentes de recursos (OCDE, 2016_[2]; Hanushek, Link y Woessmann, 2012_[4]).

En todos los países de la OCDE, la proporción de decisiones tomadas en cada nivel de gobierno proporciona una primera medida del nivel de descentralización de los sistemas educativos. Menos de un tercio de los países y regiones socios y de la OCDE tienen sistemas en los que la mayoría de las decisiones se toman a nivel central o estatal, mientras que las decisiones se toman principalmente a nivel local o escolar en casi la mitad. Sin embargo, la proporción de decisiones tomadas a nivel local o escolar varía mucho: desde el 8 % en Turquía hasta más del 90 % en la República Checa, Países Bajos y Escocia. En otros países, como Dinamarca y Japón, las decisiones se distribuyen en varios niveles de gobierno (Figura 1).

FIGURA 1 / Porcentaje de decisiones tomadas en cada nivel de gobierno en la educación secundaria inferior pública (2017)



Los países se enumeran en orden descendente según el porcentaje de decisiones tomadas a nivel escolar.

Fuente: OCDE (2018), Tabla D6.1. Véase las notas en el Anexo 3 (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm).

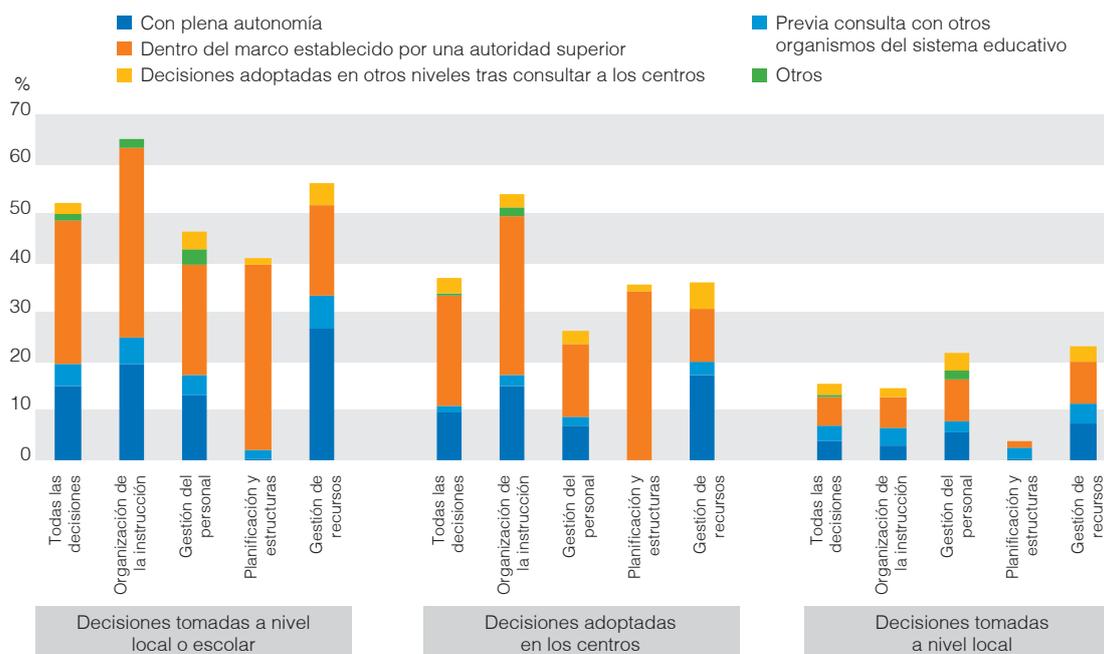
El nivel de toma de decisiones y el grado de autonomía también depende del tipo, o ámbito, de las decisiones que se toman. Surgen diferencias significativas en los países y entre ellos cuando se comparan los ámbitos. De media, en los países y regiones de la OCDE, los centros o los Gobiernos locales toman el 63 % de las decisiones relacionadas con la organización de la instrucción, pero solo cerca del 20 % se toman con plena autonomía. En la República Checa y los Países Bajos, los centros toman todas las decisiones sobre la organización de la instrucción, pero en su mayoría dentro de un marco establecido por una autoridad superior. Las decisiones sobre planificación y estructuras, y gestión del personal, tienden a ser más centralizadas (de media, alrededor del 50 % de las decisiones de planificación y estructura y el 35 % de las decisiones de gestión de personal se toman a nivel central o estatal). Incluso cuando estas decisiones se delegan a los niveles locales

o escolares rara vez tienen plena autonomía. También existe una clara diferencia en cuanto a la autoridad para tomar decisiones sobre la asignación de recursos en comparación con las decisiones sobre su uso. Aunque las autoridades estatales y centrales deciden cómo se asignan los recursos en casi la mitad de los países y regiones, el uso en los centros de los recursos para el personal y para el desarrollo profesional del profesorado y directores se decide más a menudo a nivel escolar o local (OCDE, 2018_[1]). En general, aproximadamente la mitad de las decisiones sobre la gestión de los recursos adoptadas en los centros se toman con plena autonomía (Figura 2).

¿Qué papel desempeñan las autoridades superiores en los sistemas descentralizados?

A medida que los centros se volvían más autónomos, las autoridades centrales también desempeñaban un papel más importante en la determinación de las normas, los planes de estudio y las evaluaciones, y, de este modo, se fortalecerían los mecanismos para que los centros se hicieran responsables de sus resultados. En el sistema público de educación secundaria de primer ciclo, solo cerca de un tercio de las decisiones tomadas a nivel local o escolar se toman con plena autonomía, mientras que cerca de dos tercios de ellas se toman dentro de un modelo establecido por las autoridades superiores (OCDE, 2018_[1]).

FIGURA 2 / Porcentaje de decisiones tomadas a nivel local o escolar en la educación secundaria de primer ciclo pública en los países de la OCDE, según el tipo de toma de decisiones y el ámbito (2017)



Fuente: OCDE (2018), Tabla D6.3 y D6.4a, D6.4b y D6.4c disponibles en línea. Véanse las notas en el anexo 3 (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-36-en>).

El papel de las autoridades centrales es garantizar un sistema educativo responsable y equitativo, especialmente cuando se combina una mayor autonomía escolar con la libre elección del centro por los padres. Varios sistemas, como el de la Comunidad Flamenca de Bélgica, Suecia y Reino Unido, han promovido la libre elección del centro combinada con una mayor autonomía. Estas políticas tienen por objeto permitir a los padres enviar a sus hijos a los centros de su elección, ya sea en el sistema educativo público o privado. La autonomía escolar y la elección de los padres podrían superar los desajustes entre la oferta y la demanda de educación, aumentar la competencia entre los centros y, por lo tanto, estimular la innovación.

Sin embargo, la línea que separa la diferenciación escolar y la segregación escolar es muy fina. La autonomía escolar combinada con la elección de los padres también puede dar lugar a centros aislados y segregados: mientras que algunos centros pueden beneficiarse de una mayor autonomía, otros pueden no tener éxito en la gestión de sus mayores responsabilidades. Y mientras que los padres de nivel socioeconómico superior pueden permitirse el lujo de elegir los mejores centros



para sus hijos, los de entornos desaventajados puede que tengan que dar prioridad a los criterios financieros sobre la calidad al elegir el centro de sus hijos, además de la posibilidad de estar menos informados que los padres más aventajados. (OCDE, 2016_[2]; OCDE, 2017_[5]; Rodríguez y Hovde, 2002_[6]). No obstante, aunque existe el riesgo de segregación, los datos entre países no muestran ninguna relación entre la prevalencia de la elección de centro y la segregación, que depende principalmente de las condiciones marco que sustentan la elección de centro (OCDE, 2017_[5]). Por lo tanto, es importante que las autoridades centrales mantengan una visión estratégica y directrices claras para garantizar que el desarrollo de la libre elección de centro no vaya en detrimento de una oferta educativa equitativa.

¿Cómo se distribuye el poder de toma de decisión en los sistemas educativos?

En las decisiones que se toman en los centros pueden participar diversas partes interesadas. A menudo se considera que los directores del centro son la autoridad encargada del desarrollo y la gestión del centro, lo que garantiza el enlace entre el profesorado, los padres y los niveles superiores del sistema educativo. Sin embargo, proporcionar una educación de alta calidad requiere colaboración y que las decisiones sean compartidas entre las partes interesadas (Burns y Köster, 2016_[7]; Cheng, Ko y Lee, 2016_[8]).

La construcción de responsabilidades compartidas entre el profesorado y los directores del centro depende en gran medida de la capacidad y la voluntad de los directores de otorgar poder de decisión al profesorado. También depende de que se desarrolle una formación adecuada para que el profesorado y los directores del centro y puedan disponer de las herramientas necesarias para asumir sus mayores responsabilidades. De todos los países de la OCDE, solo Letonia, Portugal, Suecia y Turquía cuentan con una legislación que exige que el personal docente participe en el centro o en otras actividades de gestión. Por el contrario, la participación de los docentes en la gestión depende de cada centro en 19 de 38 regiones (OCDE, 2018_[1]). De media, en los países de la OCDE, el 72 % de los directores informaron que dan al profesorado la posibilidad de participar en la toma de decisiones al menos una vez al mes y el 73 % de ellos se comprometen con el profesorado a crear una cultura escolar de mejora continua. Por otro lado, solo el 34 % de los directores afirmaron haber pedido al personal docente que revisaran las prácticas de gestión por lo menos una vez al mes y cerca del 10 % afirmaron que nunca lo hacen. Sin embargo, en Corea, Turquía y Estados Unidos, más del 65 % del alumnado está matriculado en centros cuyo director afirmó pedir a los docentes que participen en la revisión de las prácticas de gestión al menos una vez al mes (OCDE, 2016_[2]).

Al igual que a nivel del sistema educativo, la distribución de responsabilidades a nivel escolar depende del ámbito de las decisiones que se toman. Los directores del centro toman la mayoría de las decisiones sobre la gestión de los recursos, especialmente la gestión del personal. De media, en los países de la OCDE, el 70 % del alumnado de quince años está matriculado en centros en los que los directores afirman tener una autoridad considerable sobre la selección de personal docente, y el 57 % en centros en los que los directores afirmaron tener bastante autoridad en su despido. Estos porcentajes superan el 97 % en la República Checa, Islandia y la República Eslovaca, pero son inferiores al 10 % en Grecia y Turquía. En contraste, de media en los países de la OCDE, solo el 10 % del alumnado está matriculado en centros donde los directores informaron que los docentes tienen bastante autoridad sobre la selección del personal docente, y el 1 % en centros donde los directores informaron que el profesorado tiene bastante autoridad en su despido. Los docentes suelen tener poder de decisión sobre cuestiones relacionadas con los planes de estudio y las evaluaciones del alumnado. En los países de la OCDE, el 82 % del alumnado está matriculado en centros donde el profesorado determina la elección de los libros de texto, y el 68 % en centros donde determina predominantemente el contenido de los cursos. Sin embargo, varía considerablemente de un país a otro: desde menos del 5 % en Grecia hasta el 94 % en Nueva Zelanda (OCDE, 2016_[9]).

Los centros también pueden implicar significativamente a los padres en el proceso de toma de decisiones. De media, el 96 % del alumnado está matriculado en centros donde los directores afirmaron proporcionar una atmósfera acogedora y de aceptación para que los padres participen y el 77 % lo están en centros donde los padres participan en las decisiones escolares. En los países de la OCDE, los padres de niños matriculados en centros privados participan más en actividades relacionadas con el centro que aquellos cuyos hijos asisten a centros públicos. Los padres siguen siendo colaboradores esenciales para el profesorado y directores, ya que aseguran la transición entre el hogar y el centro y son esenciales para crear un ambiente de aprendizaje positivo y receptivo (OCDE, 2016_[2]). Sin embargo, la legislación sobre la participación de los padres varía mucho de

un país a otro, y no se ha encontrado ninguna relación entre su grado de poder de decisión y el rendimiento de los estudiantes.

Por otra parte, en los centros donde el profesorado y los directores colaboran más estrechamente en la gestión y el desarrollo del centro, el alumnado tiende a tener un mejor rendimiento en ciencias (OCDE, 2016_[2]). Esto es particularmente cierto cuando los directores y el profesorado tienen más libertad para elaborar los planes de estudio y las políticas de evaluación.

¿Cómo afecta la autonomía al funcionamiento y liderazgo del centro?

El vínculo entre la autonomía escolar y el rendimiento del alumnado ha sido ampliamente discutido (Hanushek, Link y Woessmann, 2012_[4]). En particular, cuando se combina con mecanismos sólidos de rendición de cuentas, la autonomía de los centros en la asignación de recursos se asocia con un mejor desempeño de los estudiantes (OCDE, 2011_[10]; OCDE, 2016_[2]). Sin embargo, todavía se desconoce el modo en que el aumento de la autonomía cambia el funcionamiento de los centros (incluidas las condiciones de trabajo de los directores y el profesorado, la relación entre ellos y el ambiente general escolar).

Una mayor autonomía modifica las funciones de los interesados en la educación. Los centros tienen más control sobre el uso de los recursos y, por lo tanto, se enfrentan a una mayor exigencia de resultados. En concreto, los directores y el profesorado han tenido que asumir paulatinamente una serie de funciones exigentes, entre ellas la gestión de los recursos económicos y humanos y el liderazgo para el aprendizaje (Pont, Nusche y Moorman, 2008_[11]).

Muchos directores se quejan de la pesada carga de trabajo, aunque aquellos con niveles más altos de liderazgo distribuido e instructivo¹ manifiestan una mayor satisfacción en el trabajo (OCDE, 2014_[3]). La sobrecarga de funciones, la preparación y formación inadecuada, las limitadas perspectivas laborales y el apoyo insuficiente pueden exacerbar el desafío de atraer candidatos a puestos de dirección en centros (Pont, Nusche y Moorman, 2008_[11]). Si el sistema de apoyo a los directores y otras partes interesadas locales no se adapta en consecuencia, una mayor autonomía puede dar claramente como resultado mayores niveles de estrés y desafíos significativos para los centros, lo que a su vez puede afectar el rendimiento del alumnado. De hecho, la caída en los resultados en PISA por parte de Suiza tras su completa política de descentralización en los años noventa se debió en parte a la falta de preparación de las partes interesadas para estos grandes cambios (Blanchenay, Burns y Köster, 2014_[12]). La formación, la evaluación y el apoyo a los directores y al profesorado deben adaptarse para satisfacer las crecientes demandas que se derivan de una mayor autonomía escolar (OCDE, 2017_[5]).

Conclusiones

La autonomía escolar es popular, pero también compleja y a veces polémica. Muchos sistemas educativos han aumentado la autonomía de los centros con la esperanza de lograr una mayor eficiencia y una mayor adaptación a las necesidades locales. En algunos países, sin embargo, el aumento de la autonomía ha generado una mayor presión sobre los centros y las partes interesadas locales. Para tener éxito, la autonomía de los centros debe basarse en un conjunto de ingredientes clave: un marco nacional sólido y una visión estratégica clara, programas de formación de directores y profesorado bien adaptados, sólidos mecanismos de rendición de cuentas y la creación de un entorno de colaboración entre los centros y dentro de ellos.

¹ El liderazgo educativo incluye el apoyo a la cooperación entre el profesorado para desarrollar nuevas prácticas de enseñanza, asegurar que este asuma la responsabilidad de mejorar sus habilidades de enseñanza, y asegurar que el personal docente se sienta responsable de los resultados de aprendizaje de su alumnado.

PARA MÁS INFORMACIÓN:

- [12] **Blanchenay, P., Burns, T. y Köster, F.** (2014), "Shifting Responsibilities - 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study", *OECD Education Working Papers*, n.º 104, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqr7-en>.
- [7] **Burns, T. y Köster, F.** (2016), *Governing Education in a Complex World*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- [8] **Cheng, Y., Ko, J. y Lee, T.** (2016), "School autonomy, leadership and learning: A reconceptualisation", *International Journal of Educational Management*, Vol. 30/2, <http://dx.doi.org/10.1108/IJEM-08-2015-0108>.
- [4] **Hanushek, E., Link, S. y Woessmann, L.** (2012), "Does school autonomy have sense everywhere? Panel estimates from PISA", *Economics Working Paper Series*, n.º 296, Banco Asiático de Desarrollo.
- [1] **OCDE** (2018), *Panorama de la Educación 2018: Indicadores de la OCDE*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>.
- [5] **OCDE** (2017), *School Choice and School Vouchers: An OECD Perspective*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/education/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>.
- [9] **OCDE** (2016), *Panorama de la Educación 2016: Indicadores de la OCDE*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.
- [2] **OECD** (2016), *Resultados PISA 2015 (Volumen II): Policies and Practices for Successful Schools*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>.
- [3] **OCDE** (2014), *Resultados de TALIS 2013: An International Perspective on Teaching and Learning*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>.
- [10] **OCDE** (2011), "School Autonomy and Accountability: Are They Related to Student Performance", *PISA in Focus*, n.º 9, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5k9h362kcx9w-en>.
- [11] **Pont, B., D. Nusche y H. Moorman** (2008), *Improving School Leadership, Volumen 1: Policy and Practice*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264044715-en>.
- [6] **Rodriguez, A. y K. Hovde** (2002), "The challenge of school autonomy: Supporting principals", *LCSHD Paper Series*, No. 77, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

VISITE

www.educacionyfp.gob.es/inee/indicadores/indicadores-internacionales/ocde.html
www.educacionyfp.gob.es/inee/publicaciones/publicaciones-periodicas/educacion-indicadores-in-focus.html
www.educacionyfp.gob.es/inee/publicaciones/publicaciones-periodicas/pisa-in-focus.html
www.educacionyfp.gob.es/inee/publicaciones/publicaciones-periodicas/teaching-in-focus.html

EN EL PRÓXIMO NÚMERO:

¿Cómo es el nivel educativo alcanzado y sus consecuencias en el mercado de trabajo de los adultos nacidos en el extranjero en comparación con los de sus compañeros nativos?



CONTACTE CON:

Fatine Guedira (Fatine.Guedira@oecd.org)
Corinne Heckmann (Corinne.Heckmann@oecd.org)
Pauline Le Pape

Créditos fotográficos: © Christopher Futcher / iStock; © Marc Romanelli / Gettyimages; © michaeljung / Shutterstock; © Pressmaster / Shutterstock

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Este documento, así como cualquier dato y mapa incluidos en el mismo no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o soberanía de ningún territorio, a la delimitación de las fronteras y límites internacionales, ni al nombre de ningún territorio, ciudad o zona.

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE se realiza sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Esta traducción no ha sido realizada por la OCDE y, por lo tanto, no se considera una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto original de la obra son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la traducción. En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN Y COOPERACIÓN TERRITORIAL



Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Ministerio de Educación y Formación Profesional
Paseo del Prado, 28 • 28014 Madrid • España
INEE en Blog: <http://blog.intef.es/inee/> | INEE en Twitter: @educalNEE
NIPO línea: 847-20-021-7 NIPO IBD: 847-20-020-1

