

# **Descentralización educativa. Competencias y función supervisora en países europeos altamente descentralizados**

/

## **Educational decentralization. Competencies and the supervisory function in countries with a high decentralization degree**

**María Nieves Gómez Muñoz**

Alta Inspectora de Educación en Castilla y León

Profesora del Cuerpo de Enseñanza Secundaria

**DOI**

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i37.753>

### **Resumen**

En este artículo se pretende, en un primer apartado, estudiar el fenómeno de la descentralización de los estados, intentando vincularlo con la eficacia, sacando conclusiones basadas en estudios técnicos llevados a cabo por distintos expertos. Presentamos el índice RAI (Regional Authority Index) con objeto de encontrar los países con mayor descentralización en el ámbito europeo. Pasamos a focalizar la atención en la descentralización educativa encontrando distintos modelos que van desde el polo opuesto a la descentralización, tal es el caso de Francia, que mantiene un modelo fuertemente centralizado, al modelo totalmente descentralizado de un estado federal como puede ser el alemán, encontrándonos diferentes estados intermedios. Se observa una tendencia general en Europa hacia la descentralización educativa, llegando no solo a la descentralización territorial, ya sea regional,

municipal o local, sino también avanzando hacia la autonomía de los centros donde profesores, alumnos y familias tengan poder de decisión. Se estudia por separado y en paralelo la distribución de competencias en materia de educación y los modelos y funcionamiento de la Inspección educativa, así como otras figuras responsables de la supervisión escolar; para terminar investigando el concepto de Alta Inspección y los órganos similares que puede haber en otros países descentralizados de nuestro entorno.

**Palabras clave:** Descentralización; Inspección educativa; Supervisión escolar; Alta Inspección.

### **Abstract**

This article aims, initially, to study the phenomenon of state decentralization, trying to link decentralization with efficiency, drawing conclusions based on technical studies carried out by different experts. We present the RAI index (Regional Authority Index) in order to find the countries with the greatest decentralization in Europe. We are now focus our attention on educational decentralization, finding different models that go from the opposite pole to decentralization (France, which maintains a strongly centralized model), to the totally decentralized model of a federal state (Germany), finding different intermediate states. A general trend is observed in Europe towards educational decentralization, reaching not only territorial decentralization, whether regional, municipal or local, but also moving towards the autonomy of centers where teachers, students and families have decision-making power. The distribution of other competencies in the field of education, and the models and operation of the Educational Inspection, are studied separately and in parallel, as well as figures responsible for School supervision; to end up investigating the concept of High Inspection and similar bodies that may exist in other decentralized countries around us.

**Keywords:** Decentralization; Educational Inspection; School Supervision; High Inspection.

## 1.- Concepto de descentralización

Comenzaremos por referirnos al concepto de descentralización en su sentido más amplio y general. En el diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española de la Lengua (2022), se define como “una norma de organización del Estado basada en el reconocimiento de amplias potestades de autoorganización y actuación sea de carácter político o de naturaleza administrativa, a organizaciones infra estatales de carácter territorial como las comunidades autónomas, las provincias o los municipios”. En una segunda acepción, se entiende la descentralización como un “desplazamiento de competencias a organizaciones de carácter institucional, dependientes y tuteladas, por una administración territorial en cuya organización se integra. Por ejemplo, los organismos autónomos”.

Cualquier proceso de descentralización puede estudiarse desde varias vertientes.

Desde un punto de vista político, la descentralización se sustenta tanto en el grado de libertad política de las entidades territoriales como en el control que ejerce el pueblo. Por su parte, la vertiente jurídica de la descentralización implica el reconocimiento de personalidad jurídica y de un entramado organizativo que sirva a las colectividades territoriales para administrar autónomamente sus propios intereses. (...) La descentralización no es más que el reconocimiento, por parte del Estado, de la diversidad y de la autonomía de sus componentes territoriales con el fin de satisfacer la legítima aspiración del pueblo a participar en la gestión de sus intereses (Anguita, 2007, p.267).

Así, centrandó el concepto en un modelo de estado, un estado federal como contrapartida de un estado centralizado, se organiza territorialmente de modo descentralizado en entidades federadas que pueden ejercer competencias en una serie de materias, en el marco de una Constitución común que establece las reglas básicas de funcionamiento del conjunto. Es fácil intuir que en la práctica lo que nos encontramos son estados con distintas estructuras organizativas que no siempre se decantan por unos modelos puros completamente centralizados o descentralizados. Lejos de esta situación, lo que abundan son organizaciones no uniformes que presentan distintos grados de descentralización/centralización que se modifican en

el tiempo, producto de las circunstancias, avanzando y, a veces también retrocediendo, en el proceso de descentralización.

Se quiere encontrar cuáles pueden ser las ventajas que aporta la descentralización como estructura organizativa de un estado. Se asocia a la descentralización una mayor participación ciudadana. Si bien esto también irá unido al grado de participación que realmente permita la administración territorial o local y a cuál sea su talante, en principio, y a esta escala, resulta más fácil dar voz al ciudadano, aunque nada más sea que razones de proximidad. Esta cercanía puede ser, asimismo, generadora de una mayor eficiencia (De Puelles, 1992, p. 354), favoreciendo la resolución de asuntos próximos a los ciudadanos con una mayor celeridad, frente a una organización centralista donde los temas a tratar son más numerosos y generales. Sin embargo, existen también argumentos en contra de hallar mayor eficiencia en estados descentralizados.

### **1.1 Descentralización y Eficiencia Técnica**

Expertos de la Universidad de Navarra que han tratado de ver la correspondencia entre descentralización y eficiencia, han observado relación entre la descentralización y el crecimiento económico (Ubago et al., 2016, p. 1-12). La descentralización fiscal puede afectar de forma positiva a la eficiencia por varias razones:

- Mayor cercanía a las preferencias de los ciudadanos. Los gobiernos de proximidad pueden dar una mejor respuesta a las demandas y preferencias locales aumentando el bienestar social frente al enfoque más generalista que puede dar un gobierno central. Al tener un conocimiento más directo de las preferencias más locales se puede llevar a cabo políticas más eficaces, hacer un mejor aprovechamiento de los recursos que revierta en una mayor satisfacción de los ciudadanos.
- Se favorece la movilidad de recursos. Los gobiernos regionales, al disponer de mayor autonomía y fondos, pueden utilizar sus propios recursos ante una necesidad en su territorio, en lugar de esperar soluciones del gobierno central, consiguiendo un mejor aprovechamiento de los medios y evitando que recursos disponibles queden sin explotar.

- Se propicia la competencia entre jurisdicciones (Prud'homme, 1995, citado en Ubago et al., 2016). Ante el riesgo de que los ciudadanos o empresas se vayan a otras jurisdicciones, los gobiernos locales tienen que competir para ofrecer políticas más eficientes y mejores. Los residentes pueden contrastar los servicios ofrecidos por uno y otro gobierno y los impuestos entre jurisdicciones y ver si se están desperdiciando recursos públicos (Besley y Smart, 2007, citado en Ubago et al., 2016). Además, debido a la competencia entre jurisdicciones, los gobiernos locales deben limitar toda posibilidad de ineficiencias, búsqueda de rentas o prácticas corruptas (Breton, 1996, citado en Ubago et al., 2016). La competencia incentiva además la innovación, ya que las políticas locales con mayor éxito pueden ser transferidas de una región a otra generando ganancias significativas de eficiencia (Donahue, 1997, citado en Ubago et al., 2016).

Desde otro punto de vista, se pueden esgrimir argumentos que consideran la descentralización como un fenómeno que puede afectar negativamente a la eficiencia de un país:

- Al parecer, en algunos países más proclives a la corrupción, el problema se puede agravar cuando esta sucede a nivel local.
- Es posible que en el ámbito local algunas autoridades carezcan de suficiente preparación frente a la mayor cualificación profesional en gobiernos centrales ubicados en grandes urbes con mejores salarios y mayores posibilidades promoción.
- Los gobiernos centrales pueden tener mayores ventajas en la provisión de bienes públicos. Cuando existen economías de escala, donde la capacidad de producción es mayor a un menor coste (a medida que la producción aumenta, los costes se reducen), una mayor descentralización conduce a un mayor coste medio de producción de los bienes públicos (Stein, 1997, citado en Ubago et al., 2016). Los gobiernos locales y regionales a menudo carecen del tamaño necesario para proveer los bienes y servicios públicos de forma eficiente. Los beneficios de la distribución por parte del gobierno central son probablemente mayores

para los bienes intensivos en capital donde se utiliza relativamente más capital que trabajo para producirlos. Es decir, se necesita una masa importante de inversión para reducir el coste por unidad en la distribución.

- A menudo los gobiernos regionales, especialmente en las zonas menos desarrolladas, carecen de los recursos humanos para poner en práctica políticas y estrategias adecuadas, y mucho menos para adaptar esas políticas a las necesidades específicas de sus ciudadanos (Rodríguez-Pose y Gill, 2004, citado en Ubago et al., 2016).

Algunos servicios básicos que pueden tener la consideración de universales, bajo mi punto de vista pueden ser apropiados tanto para gobierno central como para gobiernos regionales, según el caso, se argumenta que las necesidades básicas de acceso a la comida, educación de calidad, seguridad, salud, infraestructuras adecuadas y otro tipo de servicios básicos, son universales y no difieren de forma sustancial de una región a otra y, por lo tanto, el gobierno central puede ser más adecuado para proveer este tipo de bienes.

En el estudio que se ha mencionado (Ubago et al., 2016, p. 1-12) se trató de averiguar, mediante el análisis empírico, si los resultados obtenidos eran significativos y concluyentes en cuanto a la incidencia positiva o negativa de la descentralización sobre la eficiencia de un país. Tomaron una muestra de 23 países de la OCDE durante el período comprendido entre 1992 y 2009. La elección de esta muestra respondió a la necesidad de disponer de datos fiables de descentralización. Asimismo, al tratarse de países de la OCDE, podían considerarse homogéneos con niveles de desarrollo parecidos, aunque con diferentes datos en términos de PIB, población y empleo, por ejemplo.

En primer lugar evaluaron la eficiencia de los países a través del Análisis Envolvente de Datos (DEA)<sup>1</sup>. A este respecto concluyeron que 5 de los 19 países europeos: Islandia, Luxemburgo, Polonia, Suiza y Reino Unido, podrían considerarse eficientes técnicamente. Los resultados se corresponden con los de otros estudios (Henderson y Russell, 2005, citado en Ubago et al., 2016).

---

<sup>1</sup> El Análisis envolvente de datos (DEA) es un método de estimación de fronteras de producción muy utilizado. Implica la aplicación de técnicas de programación matemática a los datos observados para estimar las fronteras de producción que servirán para evaluar la eficiencia de cada unidad de producción. Entre sus principales características cabe destacar que no se impone una forma paramétrica a la tecnología de producción así como la posibilidad de considerar varios outputs.

A continuación, se siguió con el estudio de los efectos de la descentralización, tanto fiscal como política, así como de otras variables de control sobre ella, sobre la eficiencia técnica de los países, centrándose en la actividad del país en su conjunto. Con la descentralización fiscal se pretendía valorar la delegación de responsabilidades de gastos y/ o ingresos a niveles inferiores del gobierno, es decir, a entidades territoriales y locales. Mientras que a través de la descentralización política se evaluó el poder de decisión de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, lo que implica un mayor y mejor conocimiento por parte de estos y de sus representantes, y que los funcionarios conozcan mejor las necesidades y deseos de los residentes.

Como variables explicativas se tomaron junto a la descentralización fiscal y política, el IPC, la población dependiente, el PIB per cápita, la densidad de población, la apertura comercial y la segregación étnica. Para medir la descentralización fiscal se emplearon dos medidas ampliamente utilizadas, la participación subnacional en el gasto público total y la participación subnacional en los ingresos totales del gobierno. Asimismo, se empleó un indicador de descentralización política <sup>2</sup>que explica el poder que tienen los gobiernos subnacionales para llevar a cabo las funciones políticas del gobierno (Hoogue et al., 2008, citado en Ubago et al., 2016).

Sin entrar en detalles técnicos del estudio que no son objeto de este artículo y, teniendo en cuenta que cualquier estudio tiene un margen de error, las conclusiones fueron que la descentralización fiscal por el lado del gasto es significativa y presenta signo negativo, es decir, está asociada negativamente con la eficiencia técnica de los países. Desde este punto de vista, la centralización fiscal puede ser una vía para el aumento de la eficacia técnica de un país. Sin embargo, el indicador de descentralización política de Hoogue resulta significativo pero esta vez con signo positivo. Esto es, el hecho de que los gobiernos subnacionales tengan mayores

---

<sup>2</sup> En este caso se definió un indicador de descentralización política a partir de los de Hoogue et al (2008) que será la suma de varios índices: "institutional\_depth" + "policy scope" + "representation". Donde, "institutional depth" refleja el grado en el que un gobierno regional es más autónomo o descentralizado; "policy scope" representa la gama de políticas de la que es responsable un gobierno regional; y "representation" es el grado en el que una región está dotada de poder legislativo y ejecutivo independiente.

responsabilidades en competencias económicas, culturales o de educación y bienestar, tiene una influencia positiva sobre la eficiencia de los países.

## **1.2 Parámetros para medir el grado de descentralización**

Como se ha visto, algunos de los parámetros que pueden analizarse para determinar el grado de descentralización de un país son aspectos relacionados con la centralización/descentralización del gasto público y también de los ingresos.

Un grupo de académicos de la Universidad de Oxford llevó a cabo una investigación para medir el grado de descentralización de los estados para lo que definieron el Índice de Autoridad Regional (RAI, por sus siglas en inglés, Regional Authority Index)<sup>3</sup> en un intento de uniformizar los aspectos objeto de análisis que permitieran un estudio comparativo. Este índice incluye distintas categorías. Por un lado, tiene en cuenta la capacidad que los organismos territoriales tienen para poder legislar, es decir, su capacidad normativa. Asimismo, se evalúa su poder para desarrollar políticas fiscales y económicas y hasta qué niveles llegan estos poderes (Gil, 2019)

Aunque los datos de esta investigación abarcan información desde 1950 a 2010, y que posteriormente este estudio ha sido revisado, sigue una de las más detalladas comparativas entre la autonomía de las regiones que componen los diferentes Estados del planeta, midiendo parámetros como la autonomía administrativa, la capacidad legislativa, su política económica y fiscal, la política educativa-cultural, las distintas competencias en el estado del bienestar o si tiene policía u otras instituciones propias, entre otros muchos otros factores. Destacar, por ejemplo, que el RAI analiza la presencia de las autonomías en los parlamentos estatales, en qué medida se coordinan con el Estado al que pertenecen para políticas conjuntas o su nivel de participación en la aprobación o modificación de sus estatutos.

## **1.3 Países más descentralizados de Europa según el índice RAI**

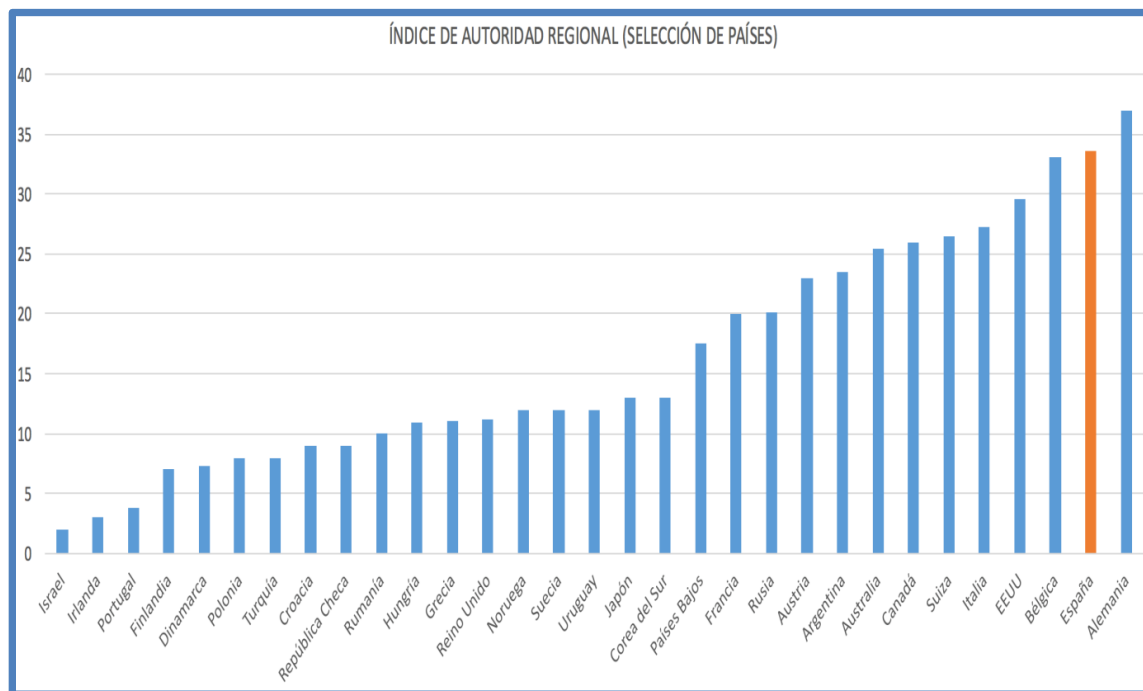
---

<sup>3</sup> El Índice de Autoridad Nacional (RAI) es una herramienta que se utiliza para medir la descentralización de un país a través del grado de autogobierno y gobierno compartido que ejercen las comunidades regionales.



Siguiendo con el estudio comparado de la Universidad de Oxford, y centrándonos en el panorama europeo, más concretamente en las principales economías consideradas por los autores, podemos observar que la lista de países con mayor descentralización, esto es, con un índice de autoridad regional más alto vendría en cabeza por: **Alemania, España, Bélgica, Italia y Suiza**, en el otro extremo, resultarían los más centralizados con índices muy bajos: Irlanda y Portugal.

Figura 1 Ranking de países según el índice RAI



Fuente: <https://www.libremercado.com/2017-10-31/espana-es-el-segundo-pais-del-mundo-con-mas-descentralizacion-territorial-1276608297/>

Cabe señalar, que los distintos países evolucionan en el tiempo respecto al grado de descentralización. Al mismo tiempo, el índice RAI ha sido revisado<sup>4</sup> por académicos, algunos coincidentes con los introductores del índice, en estudios

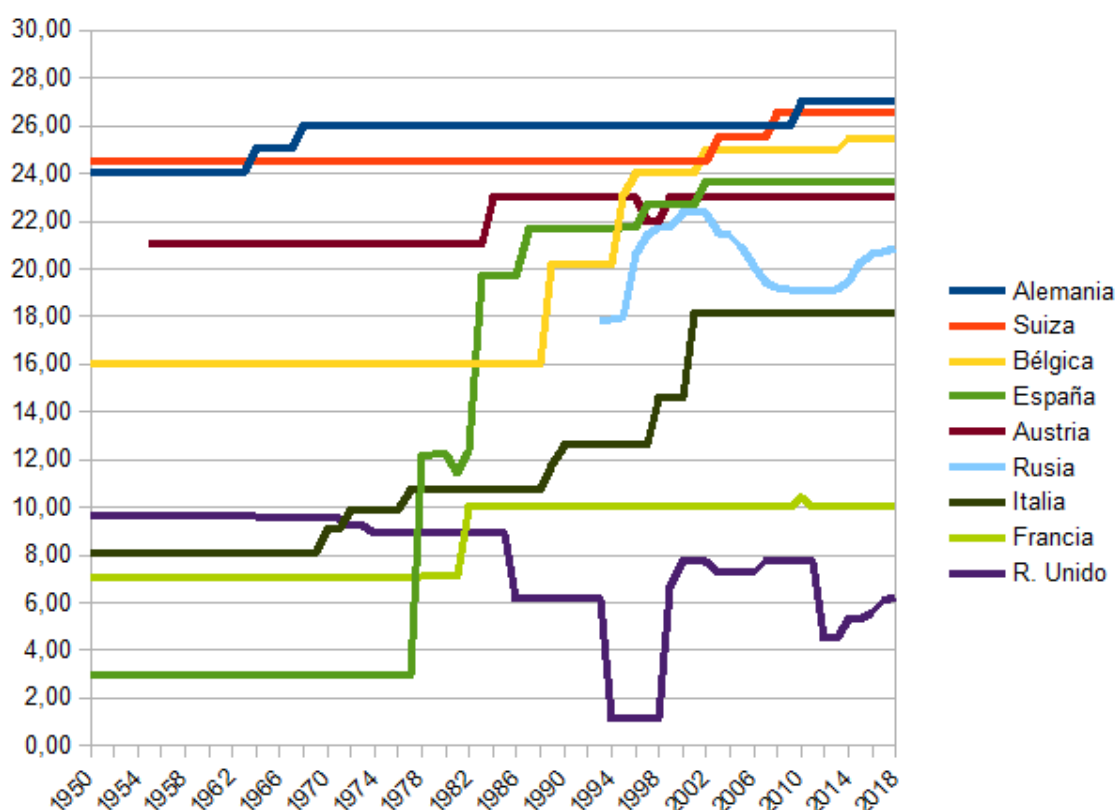
<sup>4</sup> En esta redefinición del índice RAI intervienen los siguientes parámetros:

- El ámbito territorial de autoridad. Un gobierno puede ejercer autoridad en su propia jurisdicción o en el ejercicio conjunto de la autoridad sobre una jurisdicción más amplia de la que forma parte. Ésta es la distinción entre autogobierno y gobierno compartido (Elazar 1987). La última versión del índice RAI mide la autoridad en autogobierno y gobierno compartido ejercida por los gobiernos regionales dentro de sus países.
- La profundidad de la autoridad. Es necesario estimar el grado en que un gobierno tiene una organización legislativa, fiscal y ejecutiva independiente, las condiciones bajo las que puede actuar unilateralmente, y su capacidad de gobernar cuando se opone al gobierno nacional.
- Las esferas de acción. Un gobierno regional o internacional puede tener autoridad sobre una gama mayor o menor de políticas. La autoridad sobre impuestos y el endeudamiento y la reforma constitucional son especialmente importantes.

realizados ahora por la Universidad de Maastricht para la Comisión Europea<sup>5</sup>. Lo interesante es que este estudio se extiende más allá de 2010 llegando hasta 2018 pudiéndose observar la variación de la descentralización durante el periodo de tiempo indicado.

En el siguiente gráfico (figura 2), de elaboración propia, están representados los índices RAI de los países que encabezan el ranking dentro de la geografía europea, así como su evolución en el tiempo.

Figura 2.- Evolución del Índice RAI de selección de países



Fuente: Elaboración propia con datos de <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/>

2/

Del análisis de los resultados obtenidos se observa que, en términos generales, existe una tendencia más o menos acusada a la descentralización en la mayor parte de los países. Aunque el ranking se ve modificado en parte, ciñéndonos al ámbito

<sup>5</sup> Para más información consultar: Schakel, A. H., Danailova, A., Gein I., Hegewald, S. (2018). Final Report on Updating the regional authority index (RAI) for forty-five countries (2010-2016). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5562196f-3d3a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>

Europeo, si prestamos atención a los países estudiados en la etapa de 1950 a 2016, continúa a la cabeza Alemania seguido de Suiza, Bélgica, España, Austria, Rusia, Italia. Los mismos 7 países que encabezaban el listado anterior.

### **1.3.1 Alemania**

Alemania es el ejemplo de mayor descentralización. Ya históricamente parte siendo un territorio muy fragmentado. Conviene hacer una breve revisión a la procedencia de esta estructura fragmentada. Así, cuando se fundó en 1949, la República Federal de Alemania tenía once estados (Länder) que posteriormente se refundieron en nueve. Desde 1957, cuando el Sarre, ocupado aún por Francia, fue incorporado, pasaron a ser diez. Berlín Occidental siguió bajo soberanía de los Aliados occidentales bajo un estatus especial.

Por otra parte, la zona de ocupación soviética siguió su propia evolución. En la República Democrática Alemana se estableció una división inicial en cinco Länder. En 1990, tras la reunificación alemana, estos cinco estados junto al estado de Berlín, fruto de la unión de Berlín Oriental y Berlín Occidental, conformaron los dieciséis länder actuales que constituyen Alemania como estado federado. A pesar de los distintos acontecimientos históricos, excluyendo los cinco länder durante la etapa de ocupación Soviética, el nivel de descentralización global se ha mantenido bastante estable.

El Parlamento Federal, Bundestag, es el órgano federal supremo legislativo de la República Federal de Alemania. El Parlamento decide las leyes federales, elige al canciller de Alemania y controla el trabajo del gobierno. Los diputados se eligen cada cuatro años. El Bundestag fue establecido por el Título III de la Ley Fundamental para la República Federal en 1949 como uno de los órganos legislativos de Alemania.

Así, inmediatamente después del estado central, del nivel federal, se encuentran los Länder, desde 1990 son 16 entidades territoriales que ocupan el nivel administrativamente inferior. La constitución alemana les confiere competencias plenas para legislar en todas las materias que no incumban al conjunto de la Federación, incluyendo la organización de los niveles inferiores de la administración.

en el territorio propio de cada Land. Otros niveles de organización serían los distritos, ya sean rurales o urbanos, mancomunidades y municipios.

Pero veamos cuáles han podido ser los sucesos que en los últimos tiempos han podido influir en el proceso de descentralización:

La reforma constitucional, a partir de 2006, favoreció algo la descentralización, pero los cambios constitucionales o institucionales fueron limitados. Se sustituye el Consejo de Planificación Financiera por el Consejo de Estabilidad en 2010... Los miembros del consejo de estabilidad son los ministros federales de finanzas y economía y tecnología, y todos los ministros de finanzas de los Länder. La presidencia es compartida entre el ministro federal de finanzas y el presidente de Finanzministerkonferenz (una institución Land-Land). El gobierno federal y dos tercios de los gobiernos de los Länder tienen poder de veto. El gobierno de un Land no puede votar cuando una decisión concierne al propio Land y el gobierno federal pierde su derecho a votar cuando una decisión concierne al gobierno federal y la decisión es adoptada por dos tercios de los gobiernos de los Länder. El consejo de estabilidad supervisa los presupuestos, incluidos los préstamos, del gobierno federal e implementa planes de austeridad, también tiene capacidad para poner a los gobiernos bajo supervisión (Schakel et al., 2018, p. 49).

### **1.3.2 Suiza**

Suiza es un estado federal desde 1948. Este federalismo es una de las señas de identidad de este país. Su estructura de estado está basada en la unión entre unidades políticas y no entre culturas o etnias. En este caso el proceso histórico que va unido al federalismo suizo tiene su origen en la libre adhesión de estas unidades políticas que hoy denominamos cantones. Progresivamente se han ido anexionando nuevos miembros siendo hoy veintiséis.

Los motivos que impulsaron a estas diferentes regiones a reunirse manteniendo el respeto de sus diferencias fueron conseguir una mejor defensa estratégica, una mejor economía y una afirmación política. A diferencia de otros casos, Suiza no es el producto de una descentralización, es decir, de una devolución

de competencias que el Estado central decide en un momento dado compartir, con escalones políticos inferiores, sino al contrario, de un proceso de agregación por el cual Estados soberanos –los Cantones- han decidido asociarse y poner en común un cierto número de tareas y de recursos a fin de preservar su independencia. El federalismo suizo procede, así, del Pueblo y de los Cantones, y no del Estado federal.

Así pues, cada Cantón tiene su propio sistema escolar, su propia policía, sus propias titulaciones, su política exterior. Otro dato relevante es que el Estado federal no recibe más que un 30 por 100 del conjunto de los impuestos. Cada Cantón es totalmente soberano en materia lingüística, de manera que en su propia constitución queda determinado cuál es la lengua o lenguas oficiales<sup>6</sup>. En la práctica, la administración federal procura un equilibrio que refleje la importancia de las diferentes comunidades lingüísticas del país, casi en las mismas proporciones, con una ligera sobrerrepresentación de las minorías latinas:

La lengua está vinculada al territorio. La intención de hacer realidad simultáneamente la “libertad de lengua” y el principio territorial han desatado frecuentes polémicas jurídicas. El artículo 70 de la Constitución, que debería brindar protección a las minorías lingüísticas, en ocasiones ha sido empleado por las autoridades cantonales y municipales para requerir que los niños asistan a escuelas públicas donde la enseñanza se imparte en la lengua de la mayoría. Con frecuencia, se recurre a la Corte Suprema federal para reconciliar estos dos principios constitucionales en las áreas del país donde distintas comunidades lingüísticas están completamente mezcladas (Maclaren, 2007, p.14)

El federalismo suizo se estructura en dos modalidades. Un federalismo vertical, que engloba las acciones conjuntas del Estado federal y los Cantones (Federación). Al mismo tiempo existe un federalismo horizontal que aglutina las relaciones entre los Cantones.

---

<sup>6</sup> El Gobierno federal suizo tiene cuatro idiomas. A nivel cantonal, existen veintidós gobiernos monolingües: alemán (17), francés (4), italiano (1). Los cantones oficialmente bilingües son Berna (mayoría de habla alemana; minoría de habla francesa), Friburgo (mayoría de habla francesa; minoría de habla alemana) y Valais (mayoría francesa; minoría alemana). El único cantón oficialmente trilingüe es el de los Grisones (mayoría de habla alemana; minorías de habla romanche e italiana).

El federalismo vertical lo constituye un Senado, llamado Consejo de los Estados, con representación de dos senadores por Cantón que son elegidos por el pueblo de cada Cantón, El Consejo de los Estados es la Cámara Alta del Parlamento y tiene los mismos poderes que la Cámara Baja (Consejo Nacional), de modo que cualquier iniciativa legislativa del Consejo de Estados requiere el acuerdo con la Cámara Baja.

Otro de los elementos del federalismo vertical es el llamado principio de la “doble mayoría”.

En 1891, Suiza introdujo un instrumento original que permite a un cierto número de ciudadanos (su número es fijado por la Constitución) proponer a la Asamblea federal una nueva reglamentación en relación con una determinada materia. Si las autoridades federales rechazan lo que se denomina en Suiza «iniciativa popular», la propuesta es entonces sometida directamente al Pueblo suizo, que tendrá la última palabra (Saint-Ouen, 2005, p.12)

Bien es verdad que al mismo tiempo, para proteger los cantones con menos población y/o las minorías lingüísticas, estas iniciativas populares necesitan, para ser adoptadas, no solamente la aceptación de la mayoría del pueblo, sino también de los votantes de una mayoría de Cantones. Asimismo, cada Cantón puede someter a la Asamblea federal un proyecto de ley o de modificación de la constitución.

Por otra parte, el federalismo horizontal, representa una cooperación horizontal entre los estados miembros, que sirve de garantía contra una posible centralización progresiva. En el caso que nos ocupa, en Suiza este tipo de instrumentos de cooperación entre cantones se llaman concordatos. Suele afectar solo a parte de los cantones, a menudo concierne a los que tiene una proximidad geográfica. Los temas que intervienen suelen ser materia de tipo vecinal, asistencia judicial de materia civil, penal, ejercicio de vigilancia de caza y pesca:

En el terreno de la educación cabe destacar el ejemplo de la Escuela Superior pedagógica común de formación de enseñantes de los Cantones de Berna, Jura y Neuchâtel (Concordato de 2000) o de la Escuela Superior Técnica Especializada concerniente a seis cantones francófonos: Friburgo,

Ginebra, Jura, Neuchâtel y Vaud (Concordato de 1997). Todo concordato intercantonal está sometido al derecho federal, esto es, debe ser ratificado por cada parlamento de los cantones implicados (Saint-Ouen, 2005, p.16).

Otro elemento del federalismo horizontal son las Conferencias Intercantoniales. Estas Conferencias revisten de especial importancia en materia de educación abarcando temas como la coordinación de los calendarios, programas y sistemas escolares, la equivalencia de las formaciones, etcétera. En 1993, se crea la «Conferencia de los Gobiernos cantonales», que reúne cuatro veces por año en asamblea plenaria a todos los ejecutivos cantonales de Suiza, representado cada uno por un Ministro. Esta Conferencia permanece activa además de en políticas exterior en general y de los asuntos europeos en materias clave como el reparto financiero y la reforma del federalismo suizo.

En términos generales se puede afirmar que la autoridad regional de los cantones en Suiza no ha cambiado significativamente desde las reformas constitucionales de 1999 y 2008. A partir de 2012, los gobiernos federal y cantonal se reúnen en el Europadialog para coordinar la política de la UE. El comité intergubernamental está integrado por los ministros federales de Relaciones Exteriores y Asuntos Económicos y el presidente más algunos miembros del comité ejecutivo de la Conferencia de Gobiernos Cantonales. Las reformas antes mencionadas no han afectado apenas al índice de autonomía regional de los cantones. Aunque fue llevada a cabo una reforma significativa con respecto a la gobernanza intermedia dentro de estos.

### **1.3.3 Bélgica**

Bélgica es un país con una estructura muy compleja marcada, como no podría ser de otro modo, debido a su trayectoria histórica. Si en el siglo IX fue el centro del Imperio de Carlomagno, a raíz del Tratado de Verdún, el imperio fue repartido entre Francia, Alemania y Lotaringia, el Estado medio, un país que hacía de contención entre franceses y alemanes. Con la aparición del Calvinismo se produce la sublevación e independencia de los protestantes holandeses y la ruptura con la Bélgica Católica. Tras las revoluciones napoleónicas y con el objetivo europeo de redibujar Europa manteniendo equilibrio de poderes se vuelve a refundir Bélgica

resultando un Estado Intermedio que frene a Francia, mezcla de culturas, religiones y lenguas con distintos intereses y poderes económicos.

En 1830, Bruselas se alza contra el Gobierno de Ámsterdam. Sin embargo, incluso en la revolución había dos tipos de partidarios: los defensores del proteccionismo francés y los que querían una mayor autonomía para las provincias católicas del sur o la transformación de los Países Bajos en una Confederación. Fue la burguesía la que tomó el control imponiendo las tesis francófilas. Desde la instauración de Leopoldo I como rey en 1831, Bélgica pasa a ser una monarquía constitucional y una democracia parlamentaria. Tras la I Guerra Mundial, con la invasión alemana, la II Guerra Mundial con la ocupación nazi de toda la región del Benelux, la historia de Bélgica ha estado dominada cada vez más por la autonomía de sus dos comunidades principales. Este periodo ha visto un aumento en las tensiones intercomunales y la unión del Estado belga se ha llegado a poner en cuestión, hasta el punto de haber sido calificado como Estado fallido o, como afirmó el ex primer ministro Yves Leterme<sup>7</sup>, “un accidente de la historia”.

Mediante reformas constitucionales en los años 1970 y 1980, la regionalización del Estado unitario condujo al establecimiento de un sistema federal que en 1993 se estructura “con una compleja división territorial en tres regiones federales —Flandes, Valonia y Bruselas— y tres comunidades —flamenca, francófona y alemana— determinadas por la lengua cuyos límites no coinciden con los de las regiones. Se trata de dos tipos diferentes de sujetos federales superpuestos en el espacio e incluso en funciones sobre Bruselas. Flandes y la comunidad flamenca se fusionaron por simplicidad administrativa, pero aun así existen cinco administraciones regionales” (Gil, 2016).

Por tanto la estructura del estado de Bélgica la forman dos niveles. En el primer nivel está el Estado central, con sus instituciones federales, las dos Cámaras (Cámara de Representantes y Senado), el rey y el Gobierno federal. En este nivel se concentran las competencias de Justicia, Defensa, Política exterior, Finanzas, Seguridad Social, Policía federal y energía nuclear.

---

<sup>7</sup> Yves Camille Désiré Leterme, primer ministro belga desde 2009 hasta 2011, fue miembro del Partido Democristiano Flamenco.



Compartiendo el segundo nivel se encuentran las Comunidades<sup>8</sup>: Francesa, Flamenca y Alemana, con las responsabilidades en Educación, sanidad, cultura, política lingüística, política social y relaciones internacionales en estas materias; y las Regiones: de Valonia, de Bruselas y de Flandes, a cargo de la ordenación del territorio, vivienda, transporte, medio ambiente, energía, obras públicas, economía, agricultura, pesca, investigación y relaciones internacionales en estas materias

Tras este sintético repaso histórico que quiere fundamentar el alto grado de descentralización de Bélgica, conviene, por último, explicar la justificación de los pequeños ascensos que se producen en índice RAI que podemos observar en la gráfica que hace referencia a los países más descentralizados de Europa (ver Figura 2.- Evolución del Índice RAI de selección de países).

En 2011 se concluyó una sexta reforma estatal implementada mediante legislación en 2012 y 2014. La sexta reforma estatal descentralizó competencias a las comunidades y regiones, aumentó la autonomía fiscal de las comunidades y regiones, y transformó el Senado del parlamento nacional en una cámara alta que representa a los gobiernos comunales y regionales.

Estas reformas afectan la profundidad institucional, el alcance de las políticas y la autonomía fiscal en la dimensión de autogobierno y la elaboración de leyes en la dimensión de reglas compartidas. Las comunidades recibieron más competencias en hospitales, atención mental y justicia y obtuvieron el control total sobre las asignaciones por hijos y el cuidado de los niños. Las regiones obtuvieron competencias adicionales en materia de mercado laboral, normas de tránsito y seguridad vial y ganaron autonomía para decidir sobre una ley del alquiler y arrendamiento de las viviendas. La inmigración y la ciudadanía siguen siendo una competencia federal.

Como explicación de la evolución sufrida por el índice RAI, diremos que la ampliación de competencias de las comunidades y regiones indujo una revisión en

---

<sup>8</sup> La comunidad alemana en Bélgica representa una minoría de alrededor del 1 % de la población. La región del este de Bélgica, donde se asientan, fue anexionada tras la I Guerra Mundial como compensación de guerra y apoyó la reconquista alemana del territorio en la II Guerra Mundial, pero al acabar la guerra fueron de nuevo incorporados por Bélgica. Los flamencos son el grupo mayoritario y también los más ricos. Los valones, por su parte, viven en una región relativamente deprimida, mientras que Bruselas se encuentra en la paradoja de la riqueza y el desempleo (Oxford Analytica, citado en Gil, 2016).

2014 de la ley especial sobre la financiación de las comunidades y regiones de 1989. Las comunidades reciben proporciones más altas de los impuestos federales sobre la renta personal y el valor añadido, pero no pueden establecer la base o la tasa de estos impuestos. La reforma fiscal de 2014 también incrementó la financiación para Bruselas, que está destinada a las cargas adicionales con respecto al bilingüismo, la movilidad, la formación y la seguridad. Desde 1995, las regiones han podido imponer impuestos adicionales o devoluciones del impuesto sobre la renta personal dentro de los límites establecidos por el gobierno federal y, con la reforma de 2014, las regiones obtuvieron el poder de imponer un recargo ilimitado sobre el impuesto de la renta personal con la única restricción de que el impuesto debe seguir siendo progresivo. El Senado sigue siendo una cámara alta fuerte con respecto a la estructura estatal vertical debido a su participación en la revisión de la constitución.

#### **1.3.4 Austria**

Como en el resto de los países, se hace necesario ver el origen de su estructura territorial:

El orden constitucional de la República de Austria, tras el colapso de la Monarquía de Habsburgo, regulaba las relaciones de la autoridad del Estado Central y los Estados Autónomos individuales en los cuales fue dividida desde el comienzo como una continuación de la estructura territorial del Imperio. El artículo 2 de la Constitución consagra a Austria como un Estado Federal compuesto por nueve Estados Autónomos independientes.

El Estado federal austríaco tenía una cualidad extremadamente centralista, por lo que ha habido serias dudas en la Teoría Constitucional sobre si Austria es calificado correctamente por su constitución como un Estado federal, o si por el contrario se trata de un Estado central meramente descentralizado (Cueto Noguerras, 2001, p.111)

En cuanto a su organización territorial, Austria es una República Federal constituida por un estado central (Bunder) con un parlamento estatal y por nueve estados federados (Bunderländer), dotados cada uno de ellos su propio gobierno y de su propio parlamento. Su capital, Viena, conforma un estado diferente donde el

parlamento y el gobierno son suplidos por el ayuntamiento, y los concejales haciendo las veces de gobernador, el alcalde de la ciudad. Los Bunderländer están divididos administrativamente en Distritos, sin poder político solo administrativo, que a su vez están formados por distintos municipios. Sin embargo hay municipios con el mismo nivel de competencia que los distritos que se denominan las ciudades estatutarias. Como decíamos, un caso aparte sería Viena, que es ciudad estado y Estado federal al mismo tiempo.

Los delegados en el parlamento estatal son elegidos sobre la base de un sistema de representación proporcional. Se encargan también de la elección del gobernador responsable de escoger a los miembros de su equipo de gobierno.

El reparto de competencias es un tanto limitado. Las materias que son reguladas por leyes federales abarcan casi todas las cuestiones importantes: el derecho penal, civil, económico, la educación, el bienestar, las telecomunicaciones y el sistema de salud. La constitución federal define al poder judicial como un asunto exclusivamente federal. La constitución federal austriaca concede solo algunos pocos poderes legislativos reales. Las materias sometidas a legislación estatal propia más importantes son: la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección natural, la caza, la pesca, y la agricultura, la protección de la juventud y el derecho a recaudar algunos impuestos.

Apenas se observan cambios en el nivel de descentralización desde finales del siglo XX:

Desde la década de 1990, no ha habido enmiendas constitucionales o cambios en las leyes federales con estatus constitucional. Sin embargo, ha habido reformas que afectan al control fiscal y al control del endeudamiento de los Länder. No existen diferencias en el estatus legal entre los municipios y las “ciudades estatutarias” (Statutarstädte), excepto que las ciudades con su propio estatuto también tienen las funciones de distritos, que son administración estatal y territorial desconcentrada (Schakel et al., 2018, p.18).

## **2.- La descentralización educativa**

Como se ha visto en la descentralización política y/o económica de los países, no existen modelos puros sino más bien una gama de situaciones intermedias. En el ámbito de la educación sucede de forma similar. Puede decirse que, salvo excepciones, Europa camina hacia una descentralización con sistemas educativos cada vez más flexibles.

Podríamos llegar a hacer la simplificación de considerar a todos los sistemas centralizados, distinguiendo los fuertemente centralizados de los que, aun siendo centralizados, aspiran a un mayor o menor grado de descentralización. Desde el punto de vista organizativo, todos los países tienen un Ministerio de Educación, con la denominación de que se trate, que forma parte de la estructura del Gobierno. Normalmente, a su vez, todos los ministerios de educación disponen de sistemas de control y supervisión que garantizan el cumplimiento de las disposiciones que parten del gobierno central. Asimismo, la estructura organizativa se completa con organismos territoriales, regionales y locales. En los países más centralizados todo se decide desde el gobierno central, “todo se ejecuta por los órganos locales del Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central” (De Puelles, 1992, p. 360) que a su vez es el máximo responsable de la organización de la educación del país. Este podría ser el modelo seguido durante años en Francia.

## **2.1 Parámetros para medir el grado de descentralización en educación**

En la misma línea de razonamiento, parece haber consenso entre distintos autores en que la clave fundamental para medir el grado de descentralización de un país en términos de educación tiene que ver con en quién recaiga la responsabilidad de la toma de decisiones. En consecuencia, habrá que analizar:

1. ¿Quién toma la decisión en la ordenación del sistema educativo? Esto es, quién determina el número de niveles educativos, el número de cursos por etapa, la duración de la escolaridad obligatoria, los requisitos de acceso entre las distintas etapas educativas.
2. Respecto de los títulos académicos ¿Quién establece las condiciones para obtener los títulos? ¿Quién los expide? ¿Quién los homologa?

3. En cuanto al currículo, ¿Quién toma la decisión en cuanto a objetivos, contenidos, metodología, competencias, criterios de evaluación?
4. ¿Quién ejerce el control, la inspección y supervisión del sistema educativo?
5. Respecto a los recursos y su financiación, ¿quién decide las tareas que deben realizar?; ¿cuáles son las fuentes de financiación? ¿quién tiene la responsabilidad de gestionar los recursos?

En la medida que podamos dar respuesta a estas preguntas atribuyendo más responsabilidades al gobierno central, el sistema estará más centralizado. Y, evidentemente, cuantas más responsabilidades se puedan atribuir a instancias territoriales y/o locales mayor grado de descentralización presentará el sistema.

En estas primeras décadas del siglo XXI, la mayoría de los países de la Unión Europea han procurado inclinarse hacia una progresiva descentralización educativa y, en general, se ha intentado delegar más poderes a la sociedad. Las nuevas reglamentaciones han aconsejado descentralizar del ámbito nacional al regional o autonómico y de éste al local o municipal, y sobre todo a los centros docentes, con objeto de aumentar la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones (Prats et al. 2005, p.19).

De este modo, la autonomía de los centros el último peldaño de la descentralización educativa. Por otra parte, hay que distinguir participación de descentralización. Por más que la participación en la organización educativa sea un hecho que afecta a la democratización, “la participación solo se convierte en un factor real de descentralización cuando alcanza a los niveles de decisión” (De Puelles, 1992, p.358).

## **2.2 Características de la Descentralización Educativa**

De acuerdo con este razonamiento, entre el modelo centralizado que se ha descrito y el modelo federal, que estaría en el polo opuesto, se puede hablar del modelo de descentralización intermedia. En este modelo intermedio una parte de las competencias educativas residen en Estado Central, al tiempo que existe una comunidad territorial con competencias propias, interpuesta entre el poder central y

comunidades locales, del tipo provincias o municipios. El paso del modelo centralizado, que suele ser el punto de partida de muchos países, al de la descentralización intermedia, exige un cambio legislativo, incluso constitucional, un cambio de mentalidad y una implantación progresiva en el tiempo. Este modelo intermedio puede corresponderse con el italiano o con el español, procediendo, sin embargo, de evoluciones bien distintas.

Los Estados federales, que suelen ser pocos en la organización mundial, a menudo son los que presentan un mayor grado de descentralización. El modelo que podría llamarse de descentralización federal presenta la educación centralizada en los Estados miembros sin que las entidades territoriales tengan realmente funciones educativas. Habría, pues una descentralización por arriba, en el sentido de que el gobierno central de la nación carece de competencias en educación, y una centralización por abajo, los distritos y comunas tampoco tienen capacidad de decidir en cuestiones educativas. Responde a este modelo el caso alemán, donde es su propia Ley Fundamental de 1949 la que confiere a los estados miembros, los Länder, la soberanía en el ámbito educativo.

Aisladamente, se pueden encontrar países en los que, manteniendo la estructura federal que otorga a los estados miembros plenas competencias en educación, permiten simultáneamente la descentralización de los entes territoriales más pequeños o de índole local. Este modelo, de “descentralización federal y comunal” (De Puelles, 1992, p.358), exige un respaldo legal, en base a una sólida constitución y, consecuentemente, unas políticas que avalen y posibiliten esta descentralización a ambas escalas. Esta interpretación podría corresponderse con el sistema educativo suizo, del que hablaremos más adelante.

Por último, cabe tipificar, el modelo de descentralización comunal y académica. Es un sistema donde fundamentalmente las competencias de educación radican en las corporaciones locales y, a su vez, estas trasladan gran parte de sus responsabilidades en los centros escolares, lo que significa que son los directores de los propios centros educativos y los profesores los que tienen poder de decisión. Este modelo se corresponde con el sistema del Reino Unido.

Europa camina en general hacia una descentralización y flexibilidad en los sistemas educativos, aunque en países con tradición descentralizadora

como Alemania, Bélgica, Dinamarca o Reino Unido, en algunas ocasiones se tiende a un cierto grado de centralización y, al revés, en países con hábitos y prácticas centralistas como Francia, que sí tienen una planificación nacional, se observa una evidente tendencia a descentralizar (Prats et al. 2005, p. 18).

En términos generales puede afirmarse que en los sistemas educativos descentralizados se suele otorgar un mayor protagonismo a la autonomía de los profesores y alumnos, pero no siempre es exactamente así. En España, la Constitución de 1978 creó 17 comunidades autónomas y determinó la distribución de poderes entre las administraciones autonómicas y el gobierno central. Con objeto de conservar un sistema educativo uniforme, el Estado mantiene el poder de regular los requisitos de obtención y reconocimiento de las titulaciones académicas y profesionales, así como los requisitos de acceso a la educación superior. Es un sistema de competencias compartidas.

En el caso de España, a diferencia de otros estados descentralizados, desarrolla una descentralización que se ciñe a las CCAA, dejando sin apenas competencias a provincias, ayuntamientos y, lo que es muy importante a su vez, a los propios centros, a pesar de ser un reconocido factor de calidad en Europa la autonomía conferida a los centros.

Otro modelo es el que se da en muchos países europeos, especialmente en los nórdicos, en los que los municipios tienen muchas competencias en educación, en contraste con países como Francia o España en los que las administraciones locales tienen escasas funciones en este sector. La educación europea necesita una nueva concepción más sistémica y flexible.

### **2.3 La descentralización de los sistemas educativos**

Veamos, en los países seleccionados por su mayor grado de descentralización, aspectos generales de su sistema educativo, el reparto de competencias y algunos detalles de la supervisión/inspección en el ámbito educativo.

### 2.3.1 Alemania<sup>9</sup>

La República Federal de Alemania, es un estado federal formado desde 1990, por 16 entidades territoriales denominadas Länder. De acuerdo con su constitución (Ley Fundamental), los *Länder* deben responder a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social» cada estado federado tiene su propio gobierno y parlamento. A nivel nacional, los gobiernos de cada estado federado están representados en el Consejo Federal, con la competencia para conocer de las iniciativas de la Federación cuando afectan a los estados federados.

Figura 3. Alemania Distribución Territorial



Fuente: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/alemania-de-un-vistazo>

<sup>9</sup> Véase Eurydice (2018). The Education System in the Federal Republic of Germany 2017/2018 y EURYDICE Alemania (2021).



En la República Federal de Alemania, como ya se ha dicho, la responsabilidad del sistema educativo viene determinada por la estructura federal del estado. Los Länder tienen la competencia de legislar en todos los niveles del sistema educativo. Los reglamentos detallados se establecen en las constituciones de los distintos estados.

El alcance de las responsabilidades del Gobierno Federal (gobierno central) en el campo de la educación está definido en la Ley Fundamental, según la cual, la Federación es responsable particularmente en las siguientes áreas de educación, ciencia e investigación:

- Formación profesional en la empresa y perfeccionamiento profesional.
- Admisión a instituciones de educación superior y títulos de educación superior (aquí los Länder pueden promulgar leyes que difieran de la legislación de la Federación).
- Ayuda económica para alumnos y estudiantes.
- Promoción de la investigación científica y académica y del desarrollo tecnológico, incluida la promoción de estudios académicos emergentes.
- Ayudas en educación infantil y juvenil (en particular, educación y cuidado de la primera infancia en guarderías y servicios de guardería).
- Protección jurídica de los participantes de cursos a distancia
- Normativa de acceso a la abogacía.
- Normativa de ingreso a las profesiones médicas y paramédicas.
- Medidas de promoción del empleo, así como de la investigación del mercado laboral y ocupacional.

Además, la Federación tiene autoridad legislativa sobre los asuntos relacionados con los derechos y deberes de los funcionarios públicos, así como la autoridad legislativa sobre asuntos exteriores. La responsabilidad de la educación, la ciencia y la investigación dentro del Gobierno Federal se ejerce a través del Ministerio Federal de Educación e Investigación (Bundesministerium für Bildung und

Forschung - BMBF). Siempre que sea necesario, se celebran consultas entre la Federación y los Länder. En el Bundesrat, la Conferencia científica conjunta (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz - GWK), la Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (Kultusministerkonferenz - KMK) y el Consejo de Ciencias (Wissenschaftsrat).

## **Supervisión y Administración escolar**

De acuerdo con la Ley Fundamental y las constituciones de los Länder, todo el sistema escolar está bajo la supervisión del estado. La supervisión del sistema escolar general y profesional es responsabilidad de los Ministerios de Educación y Asuntos Culturales de cada Länder en su calidad de máxima autoridad del nivel educativo. Las funciones de los Ministerios de Educación y Cultura en los Länder y las autoridades educativas subordinadas incluyen la organización, planificación, gestión y supervisión de todo el sistema escolar. La esfera de influencia de los Länder también incluye la regulación detallada de la escuela y sus objetivos docentes y educativos (asuntos internos de la escuela) en el marco de las leyes de educación. Los objetivos educativos presentados en la legislación escolar se concretan en los planes de estudio de los que el Ministro de Educación y Asuntos Culturales del respectivo Land es responsable. Para implementar los planes de estudio para las diversas materias en los diferentes tipos de escuelas como material de aprendizaje en el aula se utilizan los libros de texto. Estos libros deben ser aprobados por los Ministerios de Educación y Asuntos Culturales; regularmente se publican los listados de los libros de texto aprobados.

Si bien cada Estado es responsable de los asuntos internos de la escuela, la responsabilidad y el mantenimiento de la escuela, los asuntos escolares externos recaen sobre otros organismos, por regla general: los pueblos y ciudades y los municipios y distritos rurales o municipios con estatus de distrito y, en cierta medida, también los Länder. Por asuntos escolares externos se entienden: edificios, acondicionamiento de interiores, la adquisición y provisión de materiales de aprendizaje y enseñanza, personal administrativo y administración en curso y costes del personal no docente. El organismo de mantenimiento de la escuela es también,

por regla general, responsable de las medidas de organización escolar, como la creación, cambios y cierres de escuelas.

La inspección incluye supervisión legal, académica y del personal del sector público. La supervisión legal implica vigilar aspectos legales de la administración de la escuela, generalmente se lleva a cabo por autoridades locales. La supervisión académica, sobre la labor docente y educativa en todas las escuelas del sector público es otra responsabilidad de la propia escuela como autoridad supervisora. En las escuelas primarias y Hauptschulen, con la excepción de las escuelas especiales residenciales y, en cierta medida, sobre Realschulen, la vigilancia es función las autoridades de supervisión escolar de nivel inferior. Los Ministerios de Educación y Asuntos Culturales, a veces ejercen de autoridades supervisoras de escuelas de nivel medio.

La autoridad territorial para llevar a cabo la supervisión académica deriva del estado. Lo que significa que toda escuela del sistema está bajo la supervisión estatal. Las autoridades supervisoras deben verificar que las escuelas cumplan con los planes de estudio prescritos y los reglamentos de exámenes. Sin embargo, los reglamentos de exámenes están limitados por la autonomía pedagógica individual de la escuela y del docente. Las autoridades de supervisión escolar están obligadas legalmente a respetar el comportamiento pedagógico individual. La autonomía pedagógica, también denominada libertad pedagógica o metodológica, incluye el derecho de los profesores a impartir lecciones bajo su propia autoridad en el marco de las disposiciones legales aplicables. El profesorado tiene garantizada esta libertad en interés de los alumnos, ya que para conseguir una atención personalizada es necesario que el profesor pueda escoger los contenidos, metodologías e instrumentos y criterios de evaluación, dentro del marco pedagógico establecido en la escuela.

Las autoridades de supervisión escolar de los Länder también ejercen labores de inspección sobre los profesores y directores de escuelas del sector público. Los problemas de gestión y comportamiento del personal que trabaja en los centros educativos están sujetos a los supervisores de personal. En algunos Länder, debido a la creciente responsabilidad de los centros, esta tarea se ha transferido a los directores.

La creciente independencia institucional de las escuelas hace que el papel de la supervisión escolar también cambie. En la mayoría de los Länder, la supervisión escolar se complementa por evaluación externa obligatoria (Schulinspektion, Schulvisitation) que está destinada a proporcionar a los centros educativos información sobre su desarrollo de calidad. La influencia del estado en las escuelas se ejerce cada vez más mediante la aprobación de programas específicos y la determinación de acuerdos con los propios centros. Durante este proceso, la labor de inspección tiende a perder importancia frente a las funciones de apoyo y asesoramiento al desarrollo escolar y a la gestión de la calidad en las escuelas. En este sentido, el asesoramiento escolar prepara a los centros para nuevas tareas y los anima a promover la autonomía pedagógica de profesores y centros, en particular instando a establecer acuerdos vinculantes que rijan los objetivos pedagógicos y los puntos focales del trabajo, así como en el desarrollo de programas escolares específicos.

### **2.3.2 Suiza**

Suiza está formada por 26 cantones que constituyen el ente político y administrativo sobre el que se construye este Estado-nación que se denomina: Confederación Helvética (ver figura 4).

El sistema educativo suizo está estrechamente marcado por el federalismo y, en consecuencia, organizado de manera descentralizada. La Confederación, los cantones y los municipios se dividen las competencias: los municipios y los cantones en la enseñanza obligatoria, los cantones y la Confederación en la enseñanza postobligatoria. En este sistema, en todos los cantones la enseñanza de idiomas ocupa un lugar central, tanto la enseñanza de las lenguas nacionales como la enseñanza de las lenguas extranjeras, casi exclusivamente el inglés en la escuela obligatoria.

La Constitución federal reconoce como oficiales cuatro lenguas nacionales: alemán, francés, italiano y romanche. De los veintiséis cantones suizos, cuatro tienen más de una lengua oficial: Berna (alemán y francés); Friburgo y el Valais (francés y alemán); los Grisones (alemán, romanche e italiano). También existen dos ciudades bilingües: Biel/Bienne y Friburgo (alemán y francés).

Figura 4. Suiza. Distribución Territorial



Fuente: [https://d-maps.com/carte.php?num\\_car=24821&lang=en](https://d-maps.com/carte.php?num_car=24821&lang=en)

Esta estructura lingüística hace que todas ellas puedan ser consideradas “lenguas extranjeras” en los cantones donde no son oficiales. En términos generales, a lo largo de la escolaridad obligatoria lo habitual es que una persona estudie otra lengua nacional diferente a la materna y el inglés.

En Suiza, los cantones son los principales responsables de la educación y la cultura. Coordinan su trabajo a nivel nacional. Con este fin, los 26 directores cantonales de educación forman una autoridad política: la Conferencia Suiza de Ministros Cantonales de Educación (EDK). El Principado de Liechtenstein participa en la labor del EDK.

Entre los 26 cantones vamos a detenernos en tres ejemplos donde se describen el reparto de las responsabilidades y la supervisión de algunos factores educativos.

## Cantón de Argovia

El órgano responsable máximo del cantón en materia educativa recibe el nombre de Departamento de Educación, Cultura y Deporte (BKS).

La escuela primaria está gestionada a todos los niveles por el Concejo Municipal que, además, es el encargado de nombrar a la Dirección Escolar, sobre la que recae la responsabilidad del desarrollo del marco de calidad.

Las escuelas profesionales, las escuelas secundarias y las escuelas técnicas superiores de Argovia son unidades descentralizadas y autónomas con una gran responsabilidad personal en el ámbito operativo. Con el fin de garantizar la calidad de la escuela, están obligados a mantener y contabilizar la gestión interna de la calidad de la escuela.

La supervisión y gestión de la calidad en la escuela llevada a cabo por las instituciones educativas de Argovia se basa en tres pilares:

1. Construir una cultura de retroalimentación.
2. Autoevaluación sistemática y respaldada por datos de la escuela individual.
3. Garantía de calidad de la escuela y la gestión de empleados.

Aparte de estos tres elementos básicos, las escuelas pueden diseñar y desarrollar aún más su gestión de calidad de acuerdo con sus necesidades y requisitos específicos, en el marco de autonomía de que disponen los centros.

## **Cantón de Lausana**

El órgano responsable de la Educación en este cantón se denomina Departamento de Educación, Juventud y Cultura (FDJC). Dentro de este departamento, que sustituye a lo que la mayoría de los países llamamos Ministerio de Educación, se establecen distintas direcciones generales que se reparten distintas responsabilidades educativas.

Así, La Dirección General de Educación Obligatoria y Educación Especial (DGEO) gestiona la escuela obligatoria del cantón y garantiza la escolarización de los estudiantes de 4 a 15 años. Ejerce sus responsabilidades en los campos de la pedagogía, los recursos humanos, la organización del sistema escolar, su

administración y sus finanzas. Se subdivide en cuatro direcciones, una de las cuales es la Dirección de Organización y Planificación (DOP), que vela por la definición y aplicación de los principios organizativos de la enseñanza obligatoria, al tiempo que los evalúa en términos de eficacia y eficiencia. Sus misiones esenciales son proponer principios de organización de instituciones y regiones y liderar a nivel organizativo la implementación de proyectos de cambio o la implementación de innovaciones decididas por el DGEO, el DFJC o el Consejo de Estado.

La Dirección General de Educación Superior (DGEP), en este caso, es responsable de la formación entre el final de la educación obligatoria y la educación superior, ofreciendo principalmente formación en dos campos principales: formación profesional y educación en el “gimnasio”, la vía académica.

### **Cantón de Zúrich**

En este cantón la responsabilidad del ámbito educativo recae sobre la Dirección de Educación. Entre otras funciones, este órgano tiene la responsabilidad de la garantía de la calidad integral y de la existencia de niveles comparables en todas las escuelas. Para ello, se realiza una evaluación interna de forma compartida por parte de la Dirección de Educación y las propias escuelas y sus docentes, que utilizan estándares de calidad y se encargan de supervisar su posterior desarrollo.

Por otra parte, existen a su vez agentes externos, especialistas que evalúan la calidad de las operaciones y la enseñanza y su impacto en la escuela. También llevan a cabo la supervisión de las condiciones marco de personal, infraestructuras y objetivos de calidad.

Las escuelas de Primaria, por ejemplo, son auditadas cada 5 años por la Oficina de Evaluación Escolar (FSB), técnicamente independiente aunque administrativamente está adscrita a la Secretaría General de la Dirección Escolar. Se evalúa con criterios uniformes. Finalmente se emiten informes con recomendaciones de mejora. Para la elaboración de los informes, también se tiene en cuenta la evaluación que realiza la propia escuela con la participación de familias y estudiantes y cuestionarios a los profesores. Se cuenta con un manual base sobre la calidad escolar, que sirve de guía en el proceso de asegurar que la calidad permanece en la enseñanza.

Los centros de Secundaria/bachillerato cantonales están sujetos a la supervisión directa de su comisión escolar. Es el órgano supremo de la escuela.

Como se ha indicado, un elemento importante para asegurar la calidad en las escuelas primarias es una evaluación externa y neutral. Cada cinco años, la Unidad de Evaluación Escolar verifica la calidad de las escuelas desde un punto de vista pedagógico y organizativo.

El “Manual sobre la calidad de las escuelas”<sup>10</sup> adoptado por el Consejo de Educación define el marco de calidad para las escuelas de primaria del cantón de Zúrich. Este se divide en tres secciones:

- Las cualidades de entrada incluyen las condiciones marco bajo las cuales se lleva a cabo la escuela (personal, infraestructura, especificaciones de planificación). Las condiciones marco no se tienen en cuenta en la evaluación porque están especificadas por reglamentos legales, ordenanzas, planes de estudio, horarios, etc. y no pueden ser influenciadas por las escuelas.
- Las cualidades del proceso resumen todos los aspectos que son importantes para el diseño de la enseñanza y el diseño de la escuela como unidad pedagógica. Estos procesos se asignan a diferentes áreas de calidad. Las cualidades del proceso son el tema principal de la evaluación escolar.
- Las cualidades de producción son los logros y efectos logrados a través de la práctica escolar. A partir de este ámbito, la satisfacción de alumnos, padres y profesores se incluye en la evaluación escolar. Los datos de impacto, como los datos de rendimiento o los datos de éxito profesional, no son determinados ni utilizados por la Unidad de Evaluación Escolar.

El Departamento de Evaluación Escolar registra un perfil de calidad para todas las escuelas, que se resume en nueve requisitos de calidad para las escuelas primarias y secundaria, que van acompañados por indicadores significativos y medibles.

### **2.3.3 Bélgica<sup>11</sup>**

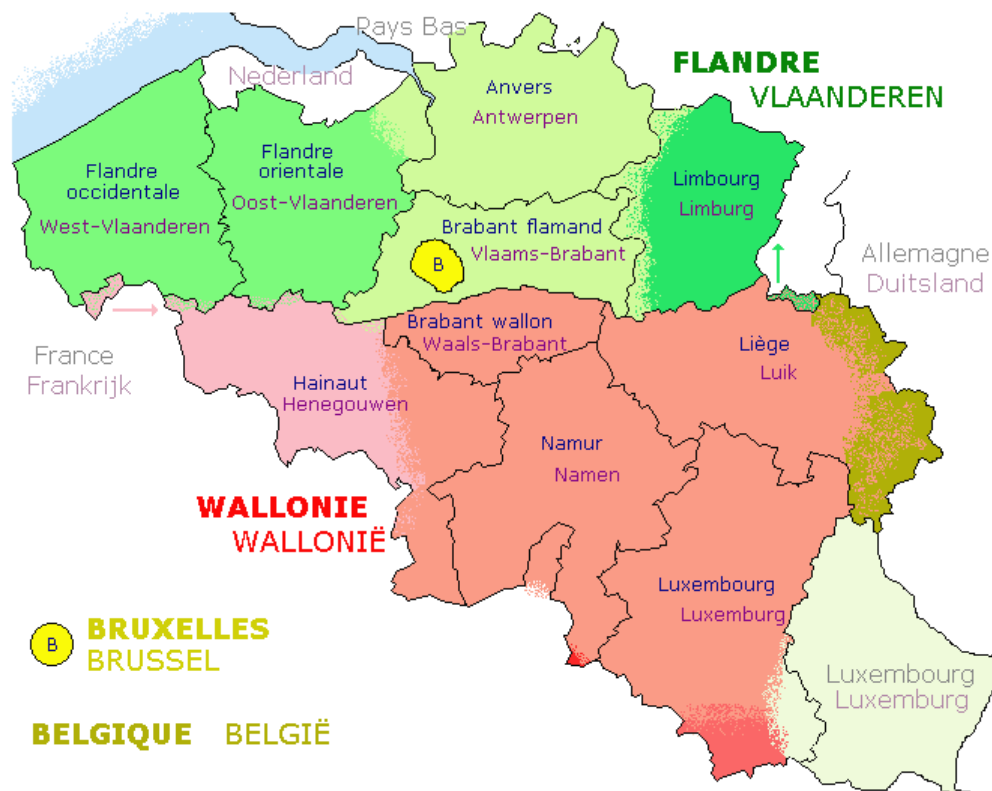
---

<sup>10</sup> Para mayor información visitar la página oficial del Cantón de Zúrich. Educación. Calidad de la Escuela. Escuela Primaria.



Bélgica es un estado federal, compuesto por entidades definidas ya sea sobre una base geográfica (la Región de Bruselas-Capital, la Región Flamenca y la Región Valona), o sobre una base lingüística (la Comunidad Flamenca, la Comunidad Francesa y la Comunidad Alemana). En términos generales, podría decirse que existe un sistema educativo común a toda Bélgica, si bien es cierto que cada comunidad tiene sus propias particularidades, la más destacable y determinante es la lengua vehicular, es decir, la lengua que se habla y en la que se imparte docencia en cada caso.

Figura 5. Bélgica. Distribución Territorial



[https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n\\_territorial\\_de\\_Belgica](https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Belgica)

El desarrollo político de Bélgica hacia un estado federal moderno ha tenido efectos importantes en la organización del sistema educativo. El 1 de enero de 1989, en el marco de la federalización del Estado, se transfirió la responsabilidad de la educación a las tres Comunidades.

<sup>11</sup> Véase Eurydice Bélgica (2021)

Las Comunidades son responsables de la educación, con la excepción de tres competencias que siguen siendo un asunto federal:

- La determinación del comienzo y el final de la educación obligatoria (de los 5 a los 18 años).
- Los requisitos mínimos para la expedición de los diplomas y títulos
- la regulación de la jubilación del profesorado.

En Bélgica, las Comunidades y Regiones son instituciones políticas investidas de poder legislativo ejercido por una asamblea elegida, el Consejo, y del poder ejecutivo ejercido por un gobierno. Los actos prescriptivos a nivel comunitario y regional adoptan la forma de decretos que tienen fuerza de ley. Su ámbito de aplicación es equivalente a las legislaciones nacionales.

El Consejo de la Región Valona y el Consejo de la Comunidad Francesa son entidades separadas. Por lo que se refiere a la Región de Bruselas-Capital, sus estructuras internas se adaptan a su papel como entidad de doble comunidad y bilingüe. Junto con el Consejo flamenco, hay un Consejo de la Comunidad Francesa, un Consejo de la Comunidad de Habla Alemana, un Consejo de la Región Valona y un Consejo de la Región de Bruselas-Capital.

Un Tribunal de Arbitraje organiza la prevención y resolución de conflictos entre las leyes y decretos emitidos por los distintos Consejos. Dicta sentencias sobre conflictos jurisdiccionales y sobre cualquier ley o decreto que viole los artículos de la Constitución.

Desde el punto de vista legislativo la educación en Bélgica se sustenta en dos premisas que recoge la Constitución belga:

- La libertad de enseñanza (Artículo 24)
- Las competencias educativas residen en las Comunidades (Artículo 127).

En cada Comunidad existen los llamados «poderes organizadores» de la enseñanza, que conforman las «redes de enseñanza». El poder organizador es la persona física o jurídica responsable de uno o varios centros de enseñanza. A su vez, una red escolar es el conjunto de centros de enseñanza de los que es responsable un mismo poder organizador.

## **Comunidad Flamenca**

La Comunidad flamenca es responsable de la política de educación y formación en el territorio flamenco, incluida la educación en neerlandés en Bruselas. En Flandes, el Ministerio de Educación y Formación es responsable de todas las etapas de la educación y la formación a partir de la educación preescolar. El cuidado de los niños es una competencia del Ministerio Flamenco de Bienestar, Salud Pública y Familia.

En Flandes, los consejos de administración escolares tienen la responsabilidad de una o más escuelas. Tienen una amplia autonomía y pueden decidir libremente sobre sus: métodos de enseñanza, filosofía de vida, planes de estudios, horarios y nombramientos de personal.

El gobierno establece condiciones únicamente para el reconocimiento de una escuela y la concesión de financiación.

La educación se organiza en varias redes, las dos primeras establecidas por el gobierno:

- La educación oficial organizada por la Comunidad Flamenca.
- La educación pública subvencionada, comprende las escuelas administradas por las autoridades municipales o provinciales.
- La educación privada subvencionada por el gobierno está organizada por una persona u organización privada. La red consiste principalmente en escuelas católicas. Junto a las escuelas confesionales incluye las escuelas no vinculadas a una religión, por ejemplo, las escuelas alternativas (sobre la base de las ideas de Freinet, Montessori o Steiner) que aplican métodos de enseñanza específicos.

Un pequeño número de escuelas no están reconocidas por el gobierno. Estas escuelas privadas no reciben fondos del gobierno.

Las juntas escolares de una red educativa pueden unirse a una organización paraguas. Esta asociación representa a los consejos escolares en las consultas gubernamentales y ofrece servicios a sus escuelas, como la redacción de planes de estudios y horarios.

La política educativa en Flandes se define dentro del Ministerio de Educación y Formación. Este Ministerio está compuesto por el Departamento de Educación y Formación, responsable de la elaboración y evaluación de políticas y tres agencias: la Agencia de Servicios Educativos (AGODI), la Agencia de Educación Superior, Educación de Adultos, Cualificaciones y Ayudas al Estudio (AHOVOKS) y la Agencia de Infraestructura en Educación (AGION). El Ministerio es responsable de todas las etapas del sistema de educación y formación, con excepción del cuidado de los niños, las asignaciones familiares y la política científica.

En cuanto a la supervisión, la inspección educativa de la Comunidad flamenca trabaja en nombre del gobierno flamenco y es responsable de supervisar la calidad de la educación. La inspección tiene competencia en la educación artística, en la educación primaria, en la educación secundaria y la de tiempo parcial y los internados. También es competente en la educación secundaria la educación básica de adultos. Sin embargo, no es competente en la educación superior, incluida la formación profesional superior, ni para los programas de formación inicial del profesorado. Por otro lado se encuentra la Inspección y orientación de cursos relacionados con la religión y la ética<sup>12</sup>.

La inspección se organiza bajo el liderazgo de un solo inspector general (IG), el cuerpo de inspectores consta únicamente de alrededor de 160 inspectores y 8 inspectores coordinadores (CI). Los inspectores coordinadores juntos forman la Junta de Inspectores y controlan tres servicios.

---

<sup>12</sup> En 2013, se decidió que los planes de estudio de las materias ideológicas deben contrastarse con los derechos humanos y de los niños constitucionales e internacionales, y con las metas de logro y los objetivos de desarrollo. Esto último significa que la realización de los objetivos de desarrollo y los niveles de logro no pueden verse obstaculizados por el contenido de los planes de estudio de las materias ideológicas. Los inspectores-asesores proporcionan información a los organismos de las religiones reconocidas y a la asociación para la ética no confesional sobre los contenidos, los planes de estudios y la competencia profesional de los docentes; y al inspector jefe superior, que dirige la inspección, sobre la aplicación de los reglamentos legales y administrativos.

- El Servicio de Implantación, que realiza las tareas descritas en el Decreto de Calidad y las tareas adicionales que le asigne el Ministro.
- El Servicio de Desarrollo, que desarrolla y perfecciona conceptos y herramientas para la evaluación y para tareas adicionales. Este servicio también se encarga del seguimiento y gestión de la información.
- Servicio de Personal de apoyo, que es responsable de la planificación, la educación y la formación, la comunicación, etc. Una oficina de evaluación es responsable del seguimiento y manejo de las evaluaciones.

La gestión financiera, la gestión de recursos humanos y la religión/ética son responsabilidad directa del inspector general. La inspección también puede recurrir a expertos externos para sus inspecciones escolares completas (por ejemplo, en escuelas que se ocupan de problemas complejos de salud y seguridad en el trabajo). La inspección educativa y los servicios de asesoramiento pedagógico se reúnen periódicamente en un órgano de consulta permanente.

En cuanto a las tareas de la inspección, el cuerpo de inspección emitirá invariablemente su asesoramiento sobre si las nuevas instituciones que buscan la acreditación o cualquier institución que busca la acreditación de un nuevo componente del programa ha cumplido o no con los criterios de acreditación necesarios. Una vez recibida una solicitud, la inspección realizará una inspección in situ para comprobar si se han cumplido los criterios de acreditación. Después de esta inspección in situ, la inspección presenta su informe, con su asesoramiento de acreditación, al Gobierno flamenco. Este informe deberá publicarse dentro de los seis meses siguientes a la solicitud, en caso contrario se entenderá que la Inspección ha dictado dictamen favorable. Por otra parte, la Inspección lleva a cabo revisiones completas de las instituciones educativas. Cada institución está sujeta a una inspección completa al menos una vez cada 10 años. De todos estos desempeños se elaboran informes.

## **Comunidad Francesa**

La Región Valona (también francófona) tiene competencias, en particular, en materia de política científica, formación y empleo.

La Comunidad francesa de Bélgica tiene competencias en asuntos culturales y el uso de idiomas, así como en educación, infancia, juventud e investigación. El Gobierno de la Comunidad Francesa tiene cuatro ministros directamente relacionados con el cuidado de los niños y la educación: un Ministro de Educación (responsable de la educación a partir de la etapa preescolar), un Ministro de la Primera Infancia, un Ministro de Educación Superior, Medios e Investigación Científica y un Ministro de Promoción Social, Educación, Juventud, Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades. Hay un quinto Ministro de Formación (entre otras áreas) que proviene de la Región Valona.

En Bélgica, la educación está organizada en varias redes. En la Comunidad Francesa existen también tres redes educativas:

- La educación pública es la educación oficial organizada por la Comunidad Francesa. Está sujeta al respeto de las opiniones filosóficas y religiosas de todos los padres;
- Educación pública subvencionada por las autoridades municipales o provinciales;
- La educación privada subvencionada, igual que en la comunidad flamenca depende de manos privadas, principalmente escuelas católicas o escuelas alternativas con metodologías específicas.

Respecto a la Supervisión escolar, los distintos servicios de inspección cuentan con exprofesores experimentados que solo inspeccionan las materias que han impartido y en el nivel educativo en el que solían trabajar como docentes. Los inspectores son responsables, cada uno por su cuenta o en colaboración entre sí, de misiones de auditoría, misiones específicas de investigación y control, misiones de evaluación tras una presunta infracción sustancial, misiones relativas a la evaluación de la aptitud pedagógica de un miembro de la personal del equipo.

Señalar que en la Comunidad francesa, varios órganos que estructuran el sistema educativo son los responsables de la calidad en la educación: el Servicio de Apoyo, la Dirección de Normas y Evaluación de la Educación, el Servicio General de

Análisis y Prospectiva, el Servicio General de Inspección y la Dirección General de Escuelas.

## **Comunidad Germana**

En cada comunidad, la enseñanza se ofrece en el idioma de la comunidad. En la Comunidad de habla alemana, el Ministro de Educación es responsable de todos los niveles desde el jardín de infancia en adelante.

Como en el resto de Bélgica, el sistema educativo de la Comunidad de habla alemana distingue tres redes escolares.

- El Sistema Educativo Comunitario (GUW) es el sistema educativo oficial organizado y financiado por la Comunidad de habla alemana.
- El Sistema de Educación Oficialmente Subvencionado (OSUW) está organizado por los municipios y financiado por la Comunidad de habla alemana.
- El sistema de Educación Gratuita Subvencionada es el sistema de escuelas organizadas por juntas escolares privadas y financiadas por la comunidad (principalmente escuelas católicas).

El Parlamento de la Comunidad de habla alemana establece el marco legal para las tres redes escolares.

En las dos redes, que sólo están financiadas por la Comunidad germanófona, las autoridades escolares disfrutan de un alto grado de autonomía, en particular en lo que respecta a los métodos de enseñanza y evaluación. Los títulos otorgados por estas redes son reconocidos de la misma manera que los otorgados por el sistema educativo comunitario, siempre que cumplan con el marco establecido por la Comunidad y los planes de estudio vigentes.

Los órganos políticamente responsables de la Comunidad germanófona consideran que la cantidad de recursos financieros invertidos cada año por la Comunidad en su sistema escolar hace necesario garantizar la calidad para corregir los desarrollos indeseables y subsanar las deficiencias.

El principio de libertad de educación significa que las escuelas y sus propios proveedores son los principales responsables de la calidad de la enseñanza y la educación en sus establecimientos. Por lo tanto, una evaluación interna es indispensable y es obligatoria para las escuelas ordinarias.

Por otro lado, una evaluación externa es igualmente importante, porque la sociedad también tiene derecho a saber si los recursos financieros invertidos por las autoridades públicas en educación se están utilizando para los fines previstos y si se hace de forma óptima en educación y formación para nuestros jóvenes o educación de adultos que responda a sus necesidades. Esta evaluación externa, por lo tanto, se refiere tanto a las tareas educativas de la escuela y la educación de adultos.

La institución encargada por el Gobierno de la evaluación externa en los términos será la encargada de coordinar la evaluación interna. A nivel de escuela, el Consejo Pedagógico es responsable de la organización de esta evaluación. Los objetivos de la evaluación interna son: comprobar si las estructuras escolares, los métodos y los resultados del trabajo escolar corresponden a los objetivos del proyecto escolar y en qué medida; proporcionar una base científica para el desarrollo futuro de la escuela. Durante la evaluación interna, se solicita la opinión de los padres y representantes de los estudiantes. Se realiza, al menos, cada tres años y puede referirse a temas escolares individuales determinados por el Consejo Pedagógico o el Consejo Escolar. El gobierno comprueba si se ha realizado esta evaluación.

La Universidad Autónoma de la Comunidad de habla alemana es la responsable de la evaluación externa de las escuelas. Los objetivos de la evaluación externa son: verificar si y en qué medida las escuelas cumplen con la misión social establecida en este decreto; presentar al Gobierno cada tres años un informe general sobre fortalezas y debilidades a las autoridades escolares y los departamentos a cargo de la educación en el Ministerio de la Comunidad de Habla Alemana, basado en los informes individuales de las escuelas evaluadas.

Sobre la base de un marco de calidad reconocido internacionalmente y aprobado por el gobierno, los evaluadores externos elaboran un informe que se presenta al gobierno, a la autoridad escolar y a la escuela evaluada. Si la evaluación externa revela que la calidad de las actividades educativas en una escuela es



inadecuada, los evaluadores externos determinan un plazo dentro del cual la escuela en cuestión presenta un plan detallado para remediar estas deficiencias de calidad. Posteriormente, los evaluadores externos examinarán la eficacia de estas medidas. Finalmente, los evaluadores externos elaboran un informe sobre los resultados de la evaluación final, que se presenta al gobierno, a la autoridad escolar y a la escuela evaluada.

### 2.3.4 Austria

El sistema educativo austriaco se enmarca dentro de la tradición germánica que se caracteriza, entre otras cosas, por una fuerte preparación humanística en la que las lenguas clásicas tienen una gran importancia, además de la que se concede a los idiomas con la impartición de una primera, segunda y, a veces, tercera lengua extranjera.

Esta República la forman 9 estados federales: Alta Austria, Baja Austria, Burgenland, Carintia, Estiria, Salzburgo, Tirol, Viena y Vorarlberg. En cuanto al idioma mayoritario es el alemán (lenguas minoritarias reconocidas: húngaro, eslovaco, croata, checo, esloveno y romaní).

Figura 6. Austria. Distribución Territorial



Fuente: [https://d-maps.com/carte.php?num\\_car=4546&lang=es](https://d-maps.com/carte.php?num_car=4546&lang=es)

Austria cuenta con un diversificado sistema educativo, en el que destaca una Formación Profesional muy bien valorada y una tasa de abandono escolar baja (6,9) con respecto a la media europea (10,7).

### **Estructura general y competencial del sistema educativo**

La ley fundamental que rige el sistema educativo austriaco es la Ley de Educación de 1962. A nivel de autoridad se distinguen tres niveles: la autoridad competente a nivel federal para toda Austria es el Ministerio de Educación y de la Mujer a nivel de los Estados Federales (Länder) lo son las Consejerías de Educación correspondientes (Landesschulräte) y a nivel comarcal, las Consejerías de Educación comarcales o de distrito (Bezirksschulräte).

El Ministerio de Educación es competente para regular el sistema educativo en Primaria y Secundaria, pero hay competencias legislativas y reglamentarias que son compartidas con los Länder. La inspección escolar corre a cargo de las Consejerías de Educación del distrito en la enseñanza primaria, Bezirksschulräte, y de las Consejerías de Educación de los Länder en la enseñanza secundaria, Landesschulräte. Por otro lado, cuando se trata de la enseñanza superior el Ministerio Federal de Educación y de la Mujer es el órgano supervisor (además de la enseñanza primaria, secundaria) de las Facultades o Institutos Pedagógicos (Pädagogische Hochschule), mientras que el Ministerio de Ciencia, Investigación y Economía lo es de las Universidades y Escuelas Técnicas Superiores y de la formación profesional dual en las empresas.

### **Supervisión Escolar - School Quality Managers**

Como parte de la reforma educativa de 2017, se amplió la autonomía de las escuelas y trajo consigo una reorganización y un cambio de tareas de la supervisión escolar. La supervisión escolar hoy en día representa la gestión de calidad profesional. La atención se centra en trayectorias educativas que permitan el éxito de los estudiantes. El objetivo es garantizar una oferta educativa basada en las necesidades y de alta calidad en la región, hacer permeables los caminos educativos y apoyar el desarrollo escolar.

Los inspectores escolares se denominan Gerentes de Calidad Escolar (SQM). Trabajan bajo la dirección del Departamento de Servicio Pedagógico de la Dirección de Educación en equipos de supervisión escolar en las regiones educativas o en el personal especializado de la Dirección de Educación.

Las principales funciones abordadas por los responsables de calidad de la escuela son:

- Supervisión del cumplimiento de las tareas de las escuelas austriacas / Supervisión técnica de la gestión escolar / gestión del clúster escolar
- Asegurar la implementación de reformas y metas de desarrollo en la región
- Participación en la gestión de la calidad: control orientado a la evidencia de la planificación educativa regional
- Participación en el tipo de escuela y el desarrollo escolar relacionado con la ubicación y el control de calidad continuo.
- Gestión estratégica del personal a nivel de la gestión escolar/gestión de grupos escolares.
- Provisión de experiencia pedagógica en interfaces.
- Gestión de crisis y reclamaciones en caso de escalada.

En la implementación del nuevo sistema de calidad para la escuelas (Qualitätsmanagementsystem für Schulen – QMS), el SQM acompaña y apoya a los centros educativos y lleva a cabo discusiones de balance y acuerdos específicos con la dirección de la escuela.

Las tareas de supervisión escolar son diversas y exigentes. Por lo tanto, la formación continua regular es una parte importante de la profesión de un SQM. El Ministerio de Educación organiza eventos de capacitación adicional, un curso de SQM y el congreso anual de supervisión escolar con el fin de ofrecer a SQM oportunidades para profundizar y ampliar sus habilidades profesionales.

### **3.- La supervisión y evaluación de los sistemas descentralizados en Europa**

El desarrollo de este apartado se ha realizado partiendo de un interesante estudio llevado a cabo en 2018 por la Unidad española de Eurydice (Eurydice

España-REDIE)<sup>13</sup> sobre la inspección educativa. Se trata de un estudio sobre el contexto europeo de la inspección educativa atendiendo a los modelos de inspección que articulan los sistemas educativos que participan en la Red Eurydice, la red de información sobre educación de la Comisión Europea.

En la mayoría de los países que integran la Red Eurydice, existen departamentos de la administración educativa o de nivel superior habitualmente identificados como “la inspección”. Eurydice, al referirse a la inspección educativa y a los inspectores de educación, recogen los siguientes aspectos que los caracterizan:

- No forman parte de las plantillas de los centros en los que realizan la evaluación externa. No están directamente implicados en las actividades del centro evaluado.
- Frecuentemente se encuentran organizados en un cuerpo o departamento administrativo.
- Trabajan siguiendo las órdenes de las autoridades responsables de educación.
- Se sitúan a nivel nacional o regional.
- En algunos casos también puede ser una agencia separada de las autoridades responsables de educación, específicamente dedicada a la inspección de los centros.

De manera sistemática las responsabilidades que se atribuyen a las distintas inspecciones de educación en Europa en la mayoría de los sistemas educativos son:

- Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los programas que estos desarrollan.
- Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.
- Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.

---

<sup>13</sup> Véase EURYDICE (2018)

- Velar por el cumplimiento en los centros educativos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.
- Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.
- Emitir informes.

### **3.1 La organización de la función inspectora en Europa**

La organización de la inspección educativa en Europa es muy diversa. La figura 7 representa los distintos tipos de organización:

- Un cuerpo, departamento o nivel superior administrativo dependiente o integrado en el gobierno central/regional (top-level authority) e identificado casi siempre como “inspección”. En la mayoría de los países los servicios de inspección se encuentran integrados en el Ministerio de Educación. Incluso aquellos que refieren autonomía a la hora de ejercer sus funciones inspectoras, indican que están orgánicamente incluidos en la administración educativa o el gobierno. La denominación varía por países.
- Una entidad, agencia o unidad independiente del gobierno central/regional (top-level authority). Generalmente, se encarga de: la evaluación de las actividades educativas, las responsabilidades asumidas por los centros y la evaluación del sistema educativo mediante los resultados obtenidos por los alumnos.
- No existe ni una organización como cuerpo, departamento o nivel superior administrativo dependiente o integrado en el gobierno central/regional (top-level authority) ni una entidad/agencia/unidad independiente

En la misma figura 7 se han representado ejemplos de países que muestran cada tipo de organización inspectora o bien la alternativa a esta, así como los diferentes nombres que reciben, siempre a partir del estudio de Eurydice España.

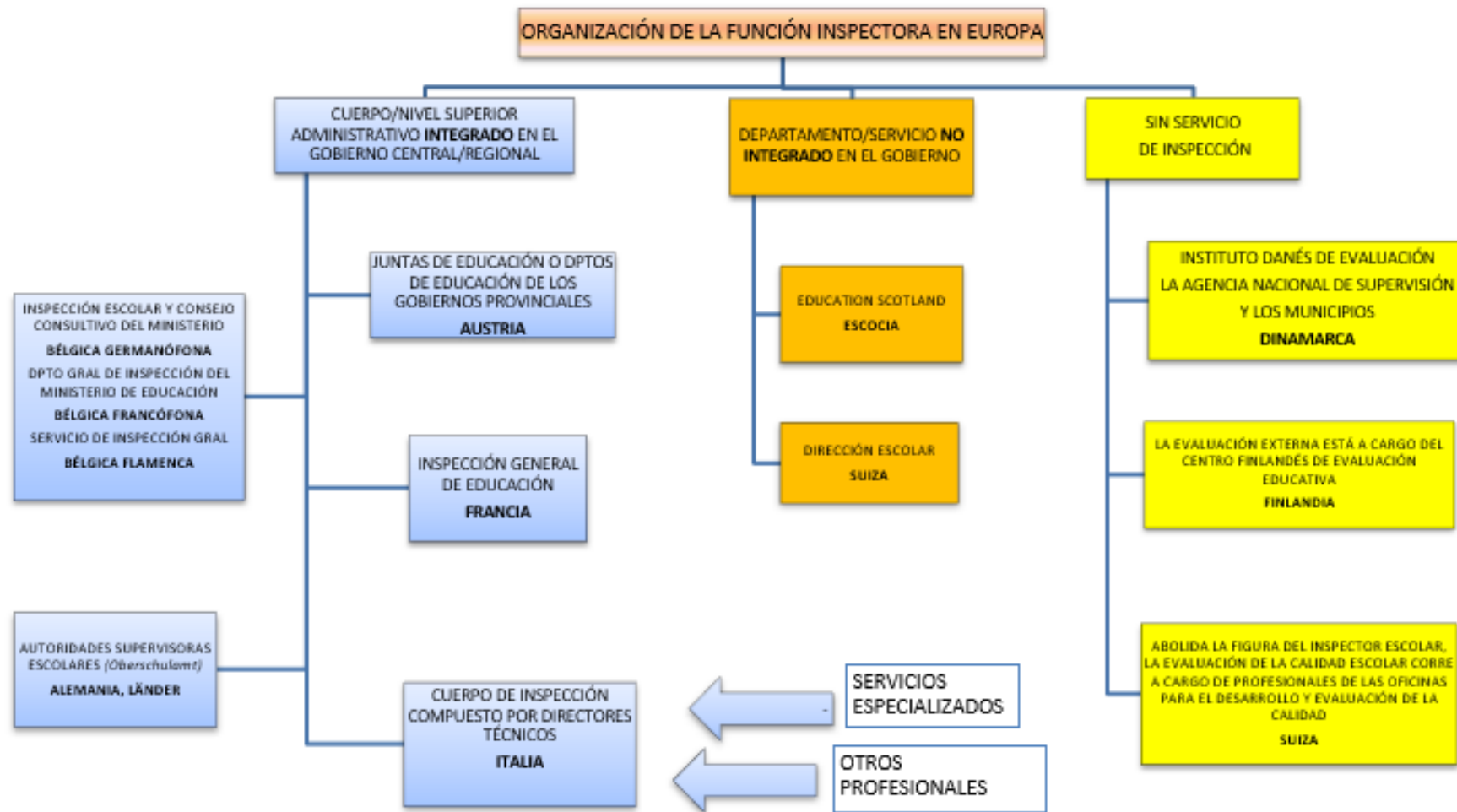


Figura 7. Organización de la Función de Supervisión Educativa en una selección de países de Europa.  
 Fuente: Elaboración propia con datos de (Miguel Pérez et al.2018). <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/9808>

### **3.2 Análisis comparado de la inspección educativa en una selección de países europeos**

Siguiendo con el mismo estudio, se ha extraído la información correspondiente a una selección de siete países, que se expone en forma de tabla de modo que, de forma paralela se pueden comparar los datos de los distintos países y/o estados federados. Se han elegido solamente siete países, principalmente porque manejar los datos de los 38 participantes en el estudio de partida era poco práctico y casi inasequible. De este modo, se ha escogido a países como Alemania, Austria, Bélgica y Suiza porque han sido los países que destacamos a lo largo del artículo por su nivel de descentralización. Asimismo, se han incorporado a Francia, Reino Unido e Italia por ser países muy relevantes dentro de Europa que pueden darnos una perspectiva distinta al tratarse de estados con distintos niveles de centralización/descentralización.

En las tablas que siguen (tablas 1 a 3) se señalan los siguientes aspectos relacionados con la inspección educativa.

- 1.- Acceso a la función inspectora
- 2.- Requisitos previos a valorar en el acceso a la función inspectora
- 3.- Fase de prácticas y/o formación previa al nombramiento como inspector/supervisor
- 4.- Funciones y tareas que ejercen los inspectores de educación
  - 4.1 Funciones generales que se ejercen de manera sistemática
  - 4.2 Funciones específicas
- 5.-Ejercicio de la función inspectora vinculada a la evaluación externa de los centros educativos

Tabla 1.- Acceso a la función Inspectora

LA INSPECCIÓN/SUPERVISIÓN EN LOS DISTINTOS SISTEMAS EDUCATIVOS	SELECCIÓN DE PAISES DE LA UE OBJETO DE ESTUDIO						
	ALEMANIA	AUSTRIA	BÉLGICA	FRANCIA	ITALIA	R. UNIDO	SUIZA
<b>1.- ACCESO A LA FUNCIÓN INSPECTORA</b>							
Concurso y/u Oposición		Austria	Bélgica	Francia	Italia	Inglaterra	
Contratación de Personal						Escocia	
Lista de reserva/Comisión de Servicios				Francia			
<b>2.- REQUISITOS PREVIOS A VALORAR EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN INSPECTORA</b>							
Formación inicial de Grado Universitario, la misma titulación que para la función docente.	Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	
Formación inicial diferente a la de los docentes, ej. Experiencia en el ámbito educativo, competencia docente del candidato.						Escocia	
Valorar como mérito conocimientos en TIC.			C. Flamenca			Inglaterra	
Valorar como mérito cursos especializados y evaluación.				Francia		R. Unido	
Valorar como mérito el conocimiento exhaustivo del sistema educativo.	Alemania					Gales	
Pertenencia previa a un cuerpo o departamento educativo.		Austria	Bélgica	Francia	Italia		
Pertenencia previa a un colectivo docente (no funcionario), QTS. <sup>14</sup>						Ingl. y Gales	
Experiencia Docente, bien como exigencia o como mérito.		Austria	C. Francófona C. Germanófona		Italia		Suiza
Valoran positivamente la experiencia en dirección de centros.		Austria					
Valoran positivamente un perfil académico o investigador, docentes cualificados, con competencias específicas.			C. Flamenca		Italia	Gales	
<b>3.- FASE DE PRÁCTICAS Y/O FORMACIÓN PREVIA AL NOMBRAMIENTO COMO INSPECTOR/SUPERVISOR</b>							
Existencia de Fase de prácticas.	Alemania		C. Flamenca	Francia <sup>15</sup>		Escocia	
Fase de formación especializada en evaluación.			C. Flamenca			R. Unido	
Fase de formación específica en gestión o administración de centros.		Austria				R. Unido	

Fuente: Elaboración propia con datos de (Miguel Pérez et al.2018). <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/9808>

<sup>14</sup> En Gales e Inglaterra se exige la posesión la Qualified Teacher Status, QTS que expiden las autoridades educativas. En Escocia, sin embargo, no se necesita pertenecer a un departamento educativo sea en calidad de funcionario o no.

<sup>15</sup> En Francia, los inspectores alternan trabajo y formación durante el año de prácticas.



*Tabla 2.- Funciones que ejercen los inspectores de educación*

LA INSPECCIÓN/SUPERVISIÓN EN LOS DISTINTOS SISTEMAS EDUCATIVOS		SELECCIÓN DE PAISES DE LA UE OBJETO DE ESTUDIO						
		ALEMANIA	AUSTRIA	BÉLGICA	FRANCIA	ITALIA	R. UNIDO	SUIZA
<b>4.- FUNCIONES Y TAREAS QUE EJERCEN LOS INPECTORES DE EDUCACIÓN</b>								
<b>4.1 FUNCIONES GENERALES QUE SE EJERCEN DE MANERA SISTEMÁTICA</b>								
Supervisión y control de los centros educativos y de los programas que desarrollan.		Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	
Supervisión y Mejora de práctica docente y la función directiva.		Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	Suiza
Participación en la evaluación del sistema educativo.		Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	Suiza
Vela por el cumplimiento de la normativa en el ámbito educativo.		Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	
Asesorar, orientar e informar a la comunidad educativa del ejercicio de sus derechos y deberes.		Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	
Emisión de informes.		Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	Suiza
<b>4.2 FUNCIONES ESPECÍFICAS</b>								
EVALUACIÓN DEL PROFESORADO	Promocionar la excelencia profesional y el ejercicio del liderazgo, a través del seguimiento del desarrollo profesional.						Escocia	
	Mediante el examen de preparación de las clases y la observación de la actividad docente en el aula, pueden asesorar en la adopción de medidas de mejora.		Austria	C. Francófona	Francia <sup>16</sup>		R. Unido	
	Asesorar de forma individualizada y/o dentro de un Plan de actuación.			C. Germanófona	Francia		R. Unido	
	Fomentar el uso de nuevas metodologías.		Austria					
	Supervisar las cualificaciones y capacidades del profesorado a través de evaluaciones internas.			C. Flamenca				
	Analizar los datos del fracaso escolar y repetición de curso.			C. Francófona				
	Participar en la aplicación de medidas disciplinarias al profesorado.						Italia	

<sup>16</sup> En Francia, la evaluación del ejercicio docente es responsabilidad compartida entre inspectores educativos y directores de los centros.

.../... LA INSPECCIÓN/SUPERVISIÓN EN LOS DISTINTOS SISTEMAS EDUCATIVOS		SELECCIÓN DE PAISES DE LA UE OBJETO DE ESTUDIO						
		ALEMANIA	AUSTRIA	BÉLGICA	FRANCIA	ITALIA	R. UNIDO	SUIZA
CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA QUE RIGE EL SISTEMA EDUCATIVO	Velar por conseguir la implementación de las medidas que permitan la calidad en la educación y consecución de objetivos.			C. Germanófono			Inglaterra	
	Supervisar que la documentación cumple con los requisitos oficiales.			C. Francófono	Francia			
	Seguimiento de los aspectos legales relacionados con la administración de los centros, contando con los abogados de la inspección	Alemania						
	Revisar la adecuación de los currículos a las particularidades de los centros.		Austria				R. Unido	
	Implementar reformas educativas		Austria					
FORMACIÓN Y RECURSOS PARA EL PROFESORADO	Organización de la formación continua para todo el profesorado, creación y suministro de material didáctico.		Austria					
	Colaborar con la universidad para la realización de actividades pedagógicas.				Francia		Inglaterra	
	Inspeccionar programas para formación inicial del profesorado.						Inglaterra	
SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DEL ALUMNADO	Observar en el aula y demás actividades escolares; realizar entrevistas individuales y grupales; supervisar materiales y trabajos del alumnado.			C. Francófono			Inglaterra	
	Participar en la decisión extraordinaria de no promoción.				Francia			
	Relacionar la evaluación externa con resultados académicos.						Escocia	
	Valorar el clima escolar, comportamiento respetuoso del alumnado; supervisar su bienestar y desarrollo personal; Ofrecer orientación y apoyo.						Irlanda del Norte Inglaterra	
	Supervisar la enseñanza en el hogar ( <i>home schooling</i> ).			C. Germanófono				

.../... LA INSPECCIÓN/SUPERVISIÓN EN LOS DISTINTOS SISTEMAS EDUCATIVOS		SELECCIÓN DE PAISES DE LA UE OBJETO DE ESTUDIO						
		ALEMANIA	AUSTRIA	BÉLGICA	FRANCIA	ITALIA	R. UNIDO	SUIZA
INSPECCIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS	Evaluar la calidad de las instituciones y ofrecer asesoramiento para su mejora.						Escocia Gales	
	Detectar mecanismos potenciales de segregación y ofrecer apoyo para su erradicación.			C. Francófono				
	Utilizar estándares de calidad que hacen uso de instrumentos estandarizados y específicos.			C. Germanófono				
	Promover la implementación de reformas educativas.		Austria				R. Unido	
	Emplear indicadores de control y clasificación de las escuelas, de acuerdo con evaluaciones externas. CINE				Francia			
	Realizar la inspección sistemática de los centros educativos atendiendo a que estén considerados en "situación de riesgo".						Escocia Inglaterra	
EMISIÓN DE INFORMES	Se difunden entre las familias para ayudar a la elección de centro.						Inglaterra Gales	
	Se publican informes temáticos.				Francia		Escocia Inglaterra	
OTRAS FUNCIONES Y TAREAS	Gestionar los recursos disponibles		Austria					
	Contribuir al proceso de contratación del profesorado, directores e inspectores a nivel regional.				Francia			

Fuente: Elaboración propia con datos de (Miguel Pérez et al.2018). <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/9808>

Tabla 3.- Funciones Inspectoras y Evaluación externa

LA INSPECCIÓN/SUPERVISIÓN EN LOS DISTINTOS SISTEMAS EDUCATIVOS		SELECCIÓN DE PAISES DE LA UE OBJETO DE ESTUDIO						
		ALEMANIA	AUSTRIA	BÉLGICA	FRANCIA	ITALIA	R. UNIDO	SUIZA
5.-EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTORA VINCULADA A LA EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS								
FRECUENCIA DE LA EVALUACIÓN EXTERNA	Modelo cíclico. Todos los centros son evaluados en periodos regulares, especificados por las administraciones centrales o por la propia inspección.			C. Flamenca (cada 10 años)			Inglaterra (cada 5 años)	--
	Modelo basado en el muestreo. La evaluación de riesgos o el uso de criterios ad hoc lo puede establecer la autoridad central o la propia inspección				Francia		Escocia	--
	Modelo mixto. El programa de evaluaciones externas es cíclico para todos los centros pero puede modificarse en base a la evaluación de riesgos.						Irlanda del Norte Inglaterra	--
FASES/ ESTADIOS	Análisis de documentos	Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	--
	Evaluación de riesgos					Italia	Irlanda del Norte Inglaterra	--
	Visita al centro	Alemania	Austria	Bélgica	Francia CINE 2-3	Italia	R. Unido	--
	Observación en las aulas	Alemania	Austria	Bélgica	Francia CINE 2-3	Italia	R. Unido	--
	Entrevistas con personal del centro	Alemania	Austria	Bélgica	Francia CINE 2-3	Italia	R. Unido	--
	Participación de interesados	Alemania		C. Francófona	Francia CINE 2-3	Italia	R. Unido	--
	Informe final	Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	
RECOGIDA Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	Datos estadísticos relativos al rendimiento y otros indicadores cuantitativos						Gales	
	Uso de cuestionarios	Algunos Länder		C. Flamenca				
	Documentos administrativos de los centros		Austria					
	Programas desarrollo profesional permanente	Alemania						

.../... LA INSPECCIÓN/SUPERVISIÓN EN LOS DISTINTOS SISTEMAS EDUCATIVOS		SELECCIÓN DE PAISES DE LA UE OBJETO DE ESTUDIO						
		ALEMANIA	AUSTRIA	BÉLGICA	FRANCIA	ITALIA	R. UNIDO	SUIZA
EVALUACIÓN DE RIESGOS	Es un paso preliminar y se emplea para dirigir el trabajo de los evaluadores hacia los centros que no tienen el rendimiento esperado o decidir el tipo de inspección						Irlanda del Norte Inglaterra	
	Los indicadores de rendimiento (pruebas nacionales) se completan con otros como los juicios emitidos por inspecciones anteriores						Irlanda del Norte Inglaterra	
VISITAS A LOS CENTROS	Entrevistas con el personal, equipos directivos, administradores, docentes...	Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	
	Observación en las aulas	Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	
	Inspección de actividades, instalaciones, documentos de centro...	Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Italia	R. Unido	
IMPLICACIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS	Participación de alumnado y padres	Alemania		C. Flamenca		Italia		
	Padres y comunidad local							
ELABORACIÓN DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN	El evaluador envía un informe preliminar al centro, en algunos casos el centro puede presentar objeciones, propuestas y debates.						R. Unido	
	Los evaluadores cierran el informe, en algunos países los centros pueden volver a aportar alegaciones por escrito una vez concluido.			Bélgica				
	En otros casos el informe es producto del acuerdo de la inspección y el centro		Austria					
	O al contrario el informe se cierra sin consulta alguna			C. Francófona	Francia	Italia		
MEDIDAS ADOPTADAS TRAS LA EVALUACIÓN EXTERNA	Informes con medidas de mejora o sugerencias	Alemania	Austria	C. Francófona C. Flamenca	Francia	Italia	R. Unido	
	Acciones para hacer frente a debilidades o deficiencias en la calidad de la educación			C. Germanó-fona				
	Acciones para elevar el perfil de los centros educativos						R. Unido	

Fuente: Elaboración propia con datos (de Miguel Pérez et al.2018). <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/9808>

A modo de resumen muy abreviado podemos hacer el siguiente balance de la función inspectora en los países estudiados:

1.- Acceso a la función inspectora<sup>17</sup>: mayoritariamente se accede por una fase de concurso-oposición

2.- Requisitos previos a valorar en el acceso a la función inspectora: se requiere preferentemente un grado universitario que debe ser el mismo que para ejercer la función docente. La pertenencia previa a un cuerpo docente, en ocasiones es requisito y, en otros casos, mérito.

3.- Fase de prácticas y/o formación previa al nombramiento como inspector/supervisor, en muy frecuente la existencia de una fase inicial de prácticas

4.- Funciones y tareas que ejercen los inspectores de educación

4.1 Funciones generales que se ejercen de manera sistemática. Todas las funciones enumeradas son de aplicación en prácticamente todos los países: supervisión y control de los centros educativos y de los programas que desarrollan, de la práctica docente y la función directiva, participación en la evaluación del sistema educativo, asesorar, orientar e informar a la comunidad educativa del ejercicio de sus derechos y deberes, elaboración de informes finales con distintos fines.

4.2 Funciones específicas son diversas, desde la evaluación del profesorado, la formación y diseño de recursos para docentes, supervisión y seguimiento del alumnado, etcétera (ver apartado 4.2 de la tabla 2)

---

<sup>17</sup> Conviene aquí mencionar la “Standing International Conference of national and regional Inspectorates of education” (SICI citado en Miguel Pérez et al., 2018), puesto que sus documentos fueron de gran ayuda para el estudio realizado por Eurydice España y que ahora estamos usando en este artículo. Nos parece una gran iniciativa la de esta asociación de inspectores nacionales y regionales de educación en Europa, que se fundó en 1995. Ahora hay 37 inspectores miembros (en España participa únicamente el País Vasco). SICI pretende apoyar la mejora de la educación a través de la mejora de los procesos de inspección. Sus objetivos específicos, que recoge en su Plan estratégico 2021-2025, son:

- Apoyar la mejora de las inspecciones y las competencias profesionales de los inspectores.
- Promover y apoyar la asociación y la cooperación entre las inspecciones.
- Participar activamente en el debate internacional sobre evaluación y mejora de la calidad en la educación.

5.-Ejercicio de la función inspectora vinculada a la evaluación externa de los centros educativos. Las tareas más frecuentemente encontradas en los países objeto de estudio han sido la visita a los centros, la observación en el aula, entrevistas a distintos miembros de las comunidades educativas y elaboración de informes finales con medidas de mejora.

#### **4.- Altas Inspecciones de Educación y otras instituciones de control en los países descentralizados**

Empezaremos hacer una breve introducción sobre el origen de la Alta Inspección (AI) de Educación y otros mecanismos de coordinación en Estado y CCAA para entender qué significa. De este modo, podremos investigar sobre la existencia de otras altas inspecciones de educación o, al menos, instituciones similares en otros estados descentralizados.

Con la Constitución española (CE) de 1978 arranca un nuevo modelo de organización territorial de nuestro país: el Estado de las Autonomías. Tras el anterior modelo, fuertemente centralizado y de tradición histórica, comienza una redistribución de competencias de distintos ámbitos de la vida pública y se promueve el traspaso de algunas de ellas a las Comunidades Autónomas (CCAA) creadas por la propia Carta Magna, se inicia un proceso de descentralización que se ha ido prorrogando en el tiempo.

Como consecuencia de este proceso, la necesidad de articular las políticas sectoriales, con el fin de asegurar la igualdad de todos los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos, planteó nuevas exigencias, entre las que destaca la de coordinación territorial (Tiana Ferrer, 2007, p.373).

Efectivamente, en la CE de 1978 se sentaron las bases para el reparto de competencias, una de ellas la educación, fijando cuáles podrían asumir las CCAA y cuáles corresponden de manera exclusiva al Estado. Por su parte, entre las competencias exclusivas del Estado se incluye una genérica, “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (CE, art. 149.1.1.ª), y otra específica sobre educación, consistente en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y

profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia” (CE, art. 149.1.30ª). Este artículo establece asimismo que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”, al tiempo que afirma que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas” (CE, art. 149.3). Este es el marco general a partir del que se desarrolló el nuevo reparto de competencias en materia de educación.

Finalmente, con pequeñas diferencias, en casi todos los Estatutos se atribuye a las CCAA la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de la competencia del Estado sobre la regulación y expedición de los títulos académicos y profesionales, así como sobre las normas básicas de desarrollo del artículo 27 y la alta inspección para asegurar su cumplimiento y efectividad.

Con posterioridad a 1978, la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) atribuyó al Estado las siguientes competencias: a) la ordenación general del sistema educativo; b) la programación general de la enseñanza en los términos establecidos en la propia ley; c) la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales con validez estatal, y d) la alta inspección y demás facultades que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos (LODE, disposición adicional 1.ª.2)

Si acudimos al artículo 149 de la actual LOMLOE, capítulo I que se refiere a la Alta Inspección, dentro del título VII de la Inspección del sistema educativo podemos leer: “Corresponde al Estado la Alta Inspección educativa, para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución.”



De modo que, “la alta inspección es la función que permite al Estado garantizar el cumplimiento de las facultades que tiene atribuidas en materia de enseñanza, y la observancia y cumplimiento de los principios y normas constitucionales aplicables, y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución española” (Galicia Mangas, 2016, p.301)

La alta inspección, por tanto, tiene encomendado el control del cumplimiento de la normativa estatal, pero no funciona como una inspección educativa central supracomunitaria. Su dependencia orgánica está en las Delegaciones del Gobierno, mientras que su dependencia funcional radica en el Ministerio de Educación.

Entre sus principales cometidos está el análisis de la normativa que desarrollan las CCAA, para observar si adecuan a la normativa básica de carácter estatal y procurar que se pongan los medios cuando se encuentre algún incumplimiento. Se encarga asimismo del procedimiento de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros y puede desempeñar tareas de representación de los intereses educativos del estado en sus respectivos territorios.

Una vez que se ha visto cómo la AI de Educación tiene su origen en el proceso de descentralización de España a través del Estado de las Autonomías y cuál es su sentido y funciones, podemos entender la necesidad de crear mecanismos de coordinación que proporcionen el adecuado equilibrio entre el Estado Central y las CCAA. La combinación del establecimiento de la normativa básica y de los servicios de supervisión e información de la alta inspección permiten asegurar la existencia de un primer nivel de coordinación entre las normas estatales y autonómicas que regulan el sistema educativo.

Pero existen otros sistemas de coordinación, tal es el caso de la Conferencia Sectorial de Educación (CSE) en la que participan el Ministerio de Educación y las Consejerías a cargo de la Educación de las diversas CCAA. La CSE ya está presente en la LODE: “la Conferencia se reunirá cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información” (LODE, art. 28). Posteriormente la LOE dispone que “las referencias en el articulado de esta Ley a las consultas previas a las Comunidades Autónomas se entienden realizadas en el seno de la Conferencia Sectorial” (LOE, disposición adicional 18ª). La CSE ha ido ampliando sus cometidos. La LOMLOE en su capítulo IV sobre la

cooperación entre administraciones educativas, artículo 7 dice: “Las Administraciones educativas podrán concertar el establecimiento de criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar la equidad. La Conferencia Sectorial de Educación promoverá este tipo de acuerdos y será informada de todos los que se adopten”.

La CSE presenta una estructura de funcionamiento que le permite abordar con profundidad y detalle las cuestiones que le competen a través de diversas comisiones<sup>18</sup>.

Una vez expuesto en qué consiste la organización de la supervisión estatal a través de la AI y los sistemas de coordinación entre el Estado y las CCAA, es el momento de investigar en otros sistemas educativos pertenecientes a países descentralizados, la presencia de otras altas inspecciones. Si revisamos en el apartado 3.1 de este artículo, cuando se han mencionado las funciones más frecuentemente atribuidas a las inspecciones educativas se relacionaron entre otras estas tres:

- Velar por el cumplimiento en los centros educativos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.
- Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

---

<sup>18</sup> La Comisión General de Educación, formada por los Viceconsejeros de Educación o cargos equivalentes, que actúa como un órgano fundamental para la coordinación de las políticas educativas y la cooperación entre el Ministerio, afrontando debates de un gran interés para la búsqueda de acuerdos en materia de educación o, cuando menos, para conocer con rigor los desacuerdos y las vías para su posible tratamiento.

Otras comisiones, dedicadas de manera monográfica a distintas cuestiones relativas al personal y los recursos humanos, a la ordenación académica, a la formación profesional, a los programas educativos europeos y a las estadísticas educativas, en las que se reúnen los responsables ministeriales y autonómicos en cada uno de esos campos. El funcionamiento regular de tales comisiones y la integración del trabajo de todas ellas en los órganos superiores, han resultado muy beneficiosos para el desarrollo del sistema educativo.

Existen a su vez, los Planes de Cooperación territorial, que la LOE les dedica un artículo específico en el que se mencionan planes promovidos por el Estado, dotados de memoria económica que pretenden, entre otros objetivos de carácter general, reforzar competencias básicas, contribuir a la solidaridad interterritorial en la compensación de desigualdades, etc. Tales son: el Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA), PROA plus, Internet en el Aula, Refuerzo de la Bibliotecas Escolares, Planes de digitalización, o de refuerzo a la FP.

- Emitir informes.

Reflexionando sobre ellas podrían ser atribuciones que comparte la Alta Inspección de Educación. Sin embargo, si se analiza, por ejemplo, la función referida al cumplimiento de la normativa que rige el sistema educativo, se encuentra que este tipo de supervisión realmente se refiere a tareas muy diferentes a los que se atribuye a la Alta Inspección de Educación. Por ejemplo, en distintos sistemas se refieren a que:

- a) Velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes en los centros educativos.
- b) Supervisar sobre si los materiales cumplen o no con los requisitos oficiales
- c) Revisar los currículos de las enseñanzas evaluando el grado de adecuación del currículo a los requisitos externos del centro, a las necesidades del alumnado y a las circunstancias del entorno social.
- d) Implementar las reformas educativas.
- e) Participar en la reforma de los currículos de las enseñanzas
- f) Supervisar y realizar el seguimiento de los aspectos legales relacionados con la administración de los centros educativos, contando con los abogados que forman parte de la inspección, es el caso de Alemania.

Así, en primera instancia lo más parecido al modelo español podría ser el alemán, Rechtsaufsicht. Sin embargo, en lo que realmente consiste es en verificar los aspectos legales de la administración escolar como, por ejemplo, el establecimiento y mantenimiento de edificios escolares y la adquisición de material didáctico. Realmente las funciones de supervisión del cumplimiento normativo que lleva a cabo la Alta Inspección de Educación en España nada tienen que ver con la administración de los centros.

Investigando en países descentralizados tras la búsqueda de un organismo réplica o al menos similar al de la alta inspección, no hemos encontrado nada que se le parezca. No obstante, centrándonos en los países seleccionados que representen la descentralización educativa en Europa, salvo en Bélgica donde toda la supervisión se ejerce desde las propias comunidades, sí hemos visto algún tipo de organización que coordina estado central y regiones con el propósito de mantener una estructura

u objetivos comunes que, al menos permitan al ciudadano cambiar de comunidad manteniendo su formación sin demasiados problemas.

#### **4.1 Alemania**

La Ley Fundamental también prevé formas particulares de cooperación entre la Federación y los Länder en el ámbito de las llamadas tareas conjuntas (Gemeinschaftsaufgaben). Conforme a distintos artículos de la Ley Fundamental, la Federación y los Länder pueden cooperar en casos de importancia suprarregional en:

- La promoción de ciencia, investigación y docencia.
- La evaluación del desempeño de los sistemas educativos en comparación internacional y en la redacción de informes y recomendaciones pertinentes.
- La evaluación del desarrollo de los sistemas educativos en la comparación internacional y en la redacción de recomendaciones e informes relevantes.
- La planificación, construcción y puesta en marcha de la tecnología necesaria para cumplir con sus responsabilidades.

Tras la fundación de la República Federal de Alemania, pronto quedó claro que existía una necesidad pública básica de que la educación se coordinara y armonizara en todo el país, de modo que las personas tuvieran la oportunidad de moverse entre los Länder en su vida profesional y privada. El principal objetivo de la cooperación firmada por los Länder en 1948 con la fundación de la Conferencia de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales del Länder (Kultusministerkonferenz - KMK) debía ser garantizar mediante la coordinación, la medida necesaria de características compartidas y comparabilidad en el sistema educativo de la República Federal de Alemania, un objetivo todavía perseguido hasta el día de hoy. La Conferencia Permanente reúne a los ministros y senadores de los Länder responsable de la educación y la formación, la educación superior y la investigación y asuntos culturales. Se basa en un acuerdo entre los Länder y se ocupa de la política de asuntos relacionados con la educación, la educación superior, la investigación y la cultura que son de importancia suprarregional, con el objetivo de formar un punto de vista común y una voluntad común, además de representar

intereses comunes. Las resoluciones de la Conferencia Permanente pueden ser adoptadas por unanimidad, con mayoría cualificada o con mayoría simple, según su contenido. Estas resoluciones tienen el rango de recomendaciones con el compromiso político de los Ministros competentes de transformarlas en ley. Las resoluciones se implementan en los Länder individuales en forma de acciones administrativas, ordenanzas o leyes, con los parlamentos del Land desempeñando un papel en el procedimiento legislativo. La cooperación dentro de la Conferencia Permanente ha dado lugar a desarrollos en muchas áreas del sistema escolar y de educación superior.

El llamado Hamburger Abkommen, por ejemplo, fue un acuerdo redactado por la Conferencia Permanente y adoptada por los Primeros Ministros de los Länder en 1964 (enmendado en 1971), sigue siendo la piedra angular sobre la que se asientan las estructuras fundamentales conjuntas del sistema escolar de la República Federal de Alemania. Incorpora las siguientes disposiciones generales:

- El comienzo y la duración de la jornada completa educación obligatoria.
- El Calendario escolar: las fechas de inicio y finalización del año escolar y la duración de las vacaciones escolares.
- La designación de las distintas instituciones educativas y su organización (tipos de escuelas, etc.)
- El reconocimiento de exámenes, certificados y la designación de escalas de calificaciones para los informes escolares.

Sobre la base de la Hamburger Abkommen, la Conferencia Permanente ha acordado más características comunes fundamentales para el sistema escolar, el reconocimiento mutuo de los certificados de finalización para las escuelas en todos los Länder, a través de resoluciones complementarias, que se resumieron en una resolución de mayo de 2001. Se ha estimulado un mayor desarrollo estructural en la educación escolar, en particular, por el acuerdo marco de 1993 sobre tipos de escuela y cursos de educación secundaria inferior y sus certificados de finalización (última modificación en septiembre de 2014). En junio de 2000, se revisa el acuerdo

sobre la estructura del gymnasiale Oberstufe y el examen Abitur<sup>19</sup> (Sekundarstufe II) de 1972, con el objetivo de reforzar no solo la importancia de adquirir conocimientos en materias importantes como alemán, las matemáticas y otros idiomas extranjeros en la preparación para la educación superior, sino también incorporar nuevas metodologías y organizaciones del aula (última modificación en febrero 2018).

Con el llamado Konstanzer Beschluss, en octubre de 1997 la Conferencia Permanente ha hecho del desarrollo de la calidad en las escuelas uno de sus principales objetivos.

Con el llamado Husumer Beschlüsse de 1999, se lograron acuerdos en las cuatro áreas temáticas de: formación del profesorado y reconocimiento mutuo de carreras docentes, equivalencia de formación general y profesional, el gymnasiale Oberstufe, es decir, el gimnasio de nivel superior, y proyectos piloto que fueron modificados para permitir a cada Länder mayor margen de autonomía para tomar sus propias decisiones.

En marzo de 1999, los Länder dentro de la Conferencia Permanente acordaron que la colaboración consistiría cada vez más en el acuerdo de estándares cualitativos. Como consecuencia, la reducción simultánea de regulaciones formales detalladas está permitiendo mayor importancia para la diversidad y la competencia entre los Länder.

En mayo de 2002, la Conferencia Permanente acordó coordinar las medidas para asegurar la calidad ya implementadas por los Länder y adoptado en 2003 y 2004 Bildungsstandards (estándares educativos) vinculantes para todos los Länder para sector, para el Hauptschulabschluss y para el Mittlerer Schulabschluss.

El Instituto para la mejora de la calidad de la educación (Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen - IQB), que se fundó en 2004 y cuenta con el apoyo conjunto de los Länder, tiene como funciones revisar y desarrollar aún más los estándares educativos en cooperación con los Länder. La resolución de estándares educativos (octubre de 2012) para la calificación de ingreso a la educación superior general (Allgemeine Hochschulreife) y el establecimiento de un grupo de tareas de examen "Abitur" en las asignaturas de alemán, matemáticas e

---

<sup>19</sup> Abitur, examen que se realiza terminado el grado 12 o 13, según el caso, de secundaria para el acceso a la Universidad.

idiomas extranjeros avanzados (inglés, francés) que es común para todos los Länder, aumentó la comparabilidad de los requisitos de Abitur entre Länder, al tiempo que garantizó la calidad de las tareas conjuntas del Abitur.

A la vista de la descripción encontrada de la KMK se pueden observar en ella ciertos puntos de conexión con las funciones de la AI de educación en lo que se refiere al reconocimiento de calificaciones de escuelas extranjeras antes de la admisión a las universidades alemanas, que representaría, en parte, cierto paralelismo con la homologaciones del título de bachillerato llevados a cabo por la AI. También puede verse que la KMK, como organismo de cooperación que es, por su composición y algunas de sus funciones guarda cierta similitud con nuestra Conferencia Sectorial de Educación. Por último, se encuentran funciones en común con las que tiene la Subdirección General de Inspección del MEFP, ocupándose, entre otras tareas, del bachillerato internacional o centros en el extranjero.

## **4.2 Suiza**

En Suiza el organismo responsable de la coordinación nacional en materia de educación y política cultural es la Conferencia de Directores Cantonales de Educación. Está comprometida con la alta calidad, la igualdad de oportunidades, la permeabilidad y la movilidad en el sistema educativo suizo.

El EDK actúa sobre la base de los artículos educativos de la Constitución Federal y del derecho intercantonal en materia educación. Sigue el principio de subsidiariedad<sup>20</sup> y cumple tareas que no pueden ser llevadas a cabo por las regiones o cantones. Coopera con el Gobierno Federal en cuestiones educativas. Representa a Suiza en las organizaciones internacionales en la medida en que sus actividades se refieren a la soberanía escolar y cultural de los cantones.

El máximo órgano de toma de decisiones del EDK (Conferencia Suiza de Ministros Cantonales de Educación) es la Asamblea Plenaria que la constituyen los jefes de los 26 departamentos cantonales de educación. El Principado de Liechtenstein es un huésped permanente y tiene una voz consultiva. Para facilitar y promover la cooperación, los cantones se han agrupado en cuatro conferencias

---

<sup>20</sup> El principio de subsidiariedad define las circunstancias en las que es preferible la actuación del ECK en lugar de los cantones.

regionales: Suiza Occidental y Tesino, Suiza Noroccidental, Suiza Central y Suiza Oriental.

El actual programa de actividades del EDK se refiere al período de programación 2021-2024. Los directores cantonales de educación han definido como objetivos generales para este programa: contribuir al desarrollo de la calidad del sistema educativo suizo, fortalecer la justicia educativa, apoyar el cambio digital y promover el multilingüismo, el intercambio y la movilidad.

El EDK fortalece la cooperación entre los cantones en el ámbito educativo y apoya el desarrollo coordinado del BSLB (estrategia nacional para la carrera, el estudio y la orientación profesional) en Suiza.

Se puede concluir que, si bien no se encuentra conexión entre los organismos descritos y la AI, si se puede encontrar alguna similitud con entre el EDK y nuestra Conferencia Sectorial de Educación, si bien esta última tiene mucho menos recorrido, su papel es mucho más limitado.

### **4.3 Austria**

Investigando en el sistema austriaco encontramos la Dirección de Educación, una nueva autoridad administrativa para todo el sector escolar, en la que se reúnen las tareas administrativas del Gobierno Federal (responsable de las escuelas federales) y los Länder (responsables de las escuelas obligatorias). Las direcciones de educación llevan a cabo tareas uniformes en toda Austria, que anteriormente estaban ubicadas constitucionalmente en las oficinas de los gobiernos estatales y estaban organizadas de manera muy diferente de una región a otra. La creación de las direcciones de educación como una autoridad conjunta federal-estatal representa así una autoridad educativa central.

Las direcciones de educación son responsables de la aplicación de toda la ley escolar (con la excepción del sistema escolar agrícola y forestal y las instituciones educativas centrales). Del mismo modo, las direcciones de educación hacen cumplir la ley de servicios y la ley de representación del personal de los maestros federales y estatales y otros empleados en las escuelas públicas (excepto las escuelas agrícolas y forestales).



Las tareas de la junta escolar estatal y las de los departamentos escolares en los gobiernos estatales están agrupadas en esta autoridad conjunta federal-estatal. Otros asuntos de aplicación federal o estatal también se pueden transferir a la Dirección de Educación, como el jardín de infancia o la atención después de la escuela.

Veamos cuáles son las funciones de la Dirección de Educación. Son responsables de la aplicación integral de la ley escolar. Esto incluye la aplicación de la garantía de calidad, la supervisión escolar y el control de la educación, así como la aplicación de la ley de servicios y la ley de representación del personal de los educadores de las escuelas públicas y otros empleados federales en las escuelas públicas. Esto también incluye la organización externa de las escuelas públicas obligatorias. Esto se refiere a la estructura, las formas de organización, la construcción, la preservación, el abandono y la demolición.

Todo el ámbito de la educación primaria y la atención extraescolar sigue siendo responsabilidad directa de los Länder. Sin embargo, los Länder también tendrán la oportunidad de delegar estas áreas de responsabilidad en la Dirección de Educación.

El Director de Educación es un empleado federal, nombrado por el Ministro de Educación por acuerdo y a propuesta del Gobernador respectivo por un período de cinco años. Es responsable de la gestión de la Dirección de Educación, es decir, es responsable del funcionamiento del sistema educativo en el respectivo estado federal y su mejora continua y desarrollo posterior en el sentido de los objetivos del sistema educativo. Está obligado por las instrucciones del Ministro de Educación en las cuestiones de aplicación estatal. Cuenta con el apoyo de dos dependencias de personal:

- Comunicación y asociación escolar: Esto incluye la planificación y coordinación de las relaciones públicas. Además, en la Unidad de Comunicación y Asociación Escolar debe establecerse un servicio al ciudadano en el sentido de apoyo de primer nivel para consultas y quejas para todas las tareas de la Dirección de Educación.
- Control de la educación: La unidad de personal apoya al Director de Educación en la gestión basada en la evidencia de la autoridad.

En este caso podría compararse la AI con la Dirección de Educación, por ser esta responsable de la aplicación integral de la ley escolar. Sin embargo, las competencias que se atribuyen a la Dirección de Educación son más numerosas y se alejan notablemente de lo que hemos visto que representa la AI.

## **5.- Conclusiones**

Al estudiar el fenómeno de la descentralización, se ha visto que puede entenderse como el reconocimiento por parte del Estado de la diversidad y de la autonomía de sus componentes territoriales con el fin de satisfacer la legítima aspiración del pueblo a participar en la gestión de sus intereses. En la práctica, las distintas estructuras organizativas de los países no se decantan por modelos puros, cambiando en el tiempo, avanzando y, a veces retrocediendo, en el proceso de descentralización. Expertos que han tratado de ver la correspondencia entre descentralización y eficiencia mediante estudios de rigurosidad técnica, han llegado a la conclusión de que la descentralización política, es decir, el hecho de que los gobiernos subnacionales tengan mayores competencias en materia de economía, cultura, educación y bienestar, tiene una influencia positiva sobre la eficacia de los países.

Complejos y rigurosos estudios de Universidades como Oxford y Maastricht concluyen en encontrar como países más descentralizados dentro del ámbito europeo a Alemania, Suiza, Bélgica y, detrás de España, Austria. Alemania es el más descentralizado casi todo el tiempo desde 1950 hasta la actualidad, siendo un estado federal. Junto al estado central se definen 16 entidades territoriales denominadas Länder. En segundo lugar se encuentra Suiza que puede considerarse más bien una confederación resultado de un proceso de agregación de Estados soberanos. El tercer lugar del ranking lo ocupa Bélgica, un sistema federal de compleja estructura, tres regiones federales: Flandes, Valonia y Bruselas y tres comunidades marcadas por la lengua, cuyos límites no coinciden con las regiones: flamenca, francófona y alemana. Por último, encontramos a Austria una república federal con un estado central (Bunder) y nueve estados federados (Bunderländer).

Respecto de la descentralización educativa, puede decirse que, salvo excepciones, Europa camina hacia una descentralización con sistemas educativos

cada vez más flexibles. En la actualidad, la mayoría de los países de la Unión Europea han procurado inclinarse hacia una progresiva descentralización educativa y, en general, se ha intentado delegar más poderes a la sociedad. Las nuevas reglamentaciones han aconsejado descentralizar del ámbito nacional al regional o autonómico y de éste al local o municipal, y sobre todo a los centros docentes, con objeto de aumentar la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones, siendo la autonomía de los centros el último peldaño de la descentralización educativa.

En los países más centralizados todo se decide desde el gobierno central, la ejecución de las normas se lleva a cabo por los órganos territoriales, pero solo de ubicación, ya que representan al Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central. Este podría ser el modelo seguido durante años en Francia. El modelo, que podría llamarse de descentralización federal, presenta la educación centralizada en los Estados miembros, llámense länder, por ejemplo, sin que las entidades locales tengan realmente funciones educativas. Puede hablarse de otro modelo que, manteniendo la estructura federal que otorga a los estados miembros plenas competencias en educación, permiten simultáneamente la descentralización de los entes territoriales más pequeños o de índole local. Este podría ser el modelo suizo. Existe también, el modelo de descentralización comunal y académica. Es un sistema donde fundamentalmente las competencias de educación radican en las corporaciones locales y, a su vez estas, trasladan gran parte de sus responsabilidades en los centros escolares, lo que significa que son los directores de los propios centros educativos y los profesores los que tienen poder de decisión. Este modelo se corresponde con el sistema del Reino Unido, que no ha sido objeto de análisis específico en este artículo porque estamos poniendo especial foco de atención en sistemas descentralizados.

A la hora de profundizar y ver similitudes entre la acción supervisora en distintos países de Europa nos encontramos con una gran diversidad. Hay sistemas que cuentan con un cuerpo o entidad similar con diferentes nomenclaturas que en la mayoría de los países se encuentran integrados en los correspondientes ministerios de Educación. Existe otro grupo de países en los que la inspección no está integrada en el gobierno. Y en último caso, hay países, los menos, que carecen de servicio de inspección.

En un análisis comparado, se ha podido concluir que el acceso a la función inspectora mayoritariamente es por concurso-oposición. Como requisito de acceso preferentemente es un grado universitario que debe ser el mismo que para ejercer la función docente. En cuanto a las funciones generales que se ejercen de manera sistemática se aplican en prácticamente todos los países: la supervisión y control de los centros educativos y de los programas que desarrollan, de la práctica docente y la función directiva, la participación en la evaluación del sistema educativo, asesorar, orientar e informar a la comunidad educativa del ejercicio de sus derechos y deberes y la elaboración de informes finales con distintos fines.

Por último, en cuanto a lo que se refiere a la Alta Inspección, no se ha podido encontrar un organismo similar en los países descentralizados objeto de estudio. La AI es algo específico que aparece en España, como hemos dicho, producto de la instauración del Estado de las Autonomías y a consecuencia del traspaso de competencias del Estado a las CCAA, conservando el Estado la competencia sobre las normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución. Así la AI es el instrumento con el que cuenta el Estado para garantizar el cumplimiento de las facultades que tiene atribuidas en materia de enseñanza. Esta situación no se reproduce en ninguno de los países estudiados, es por eso muy poco probable, y así lo hemos constatado, encontrar otras Altas Inspecciones fuera del territorio español. No obstante, en países fuertemente descentralizados, sí existen otras entidades de coordinación entre el estado central y las comunidades territoriales que supervisan, no tanto una legislación básica común, puesto que carecen de ella al no estar en manos de Estado central la competencia legislativa en materia de educación, sino aspectos relacionados con la homogeneización de los sistemas que faciliten la movilidad de los estudiantes dentro del mismo país y la supervisión y mejora de calidad de los sistemas educativos.

## **Financiación**

Sin Financiación expresa.

## **Conflicto de intereses**

Ninguno.

## Referencias bibliográficas

- Anguita Susi, A (2007). Las bases jurídico-constitucionales del proceso de descentralización en Francia. *Revista de Derecho de la UNED*, 2. <https://doi.org/10.5944/rduned.2.2007.10929>
- Cantón de Zúrich (2022). *Educación. Calidad de la Escuela. Escuela Primaria*. Página oficial. <https://www.zh.ch/de/bildung/informationen-fuer-schulen/schulqualitaet-informationen-fuer-schulen/schulqualitaet-volksschule.html#-792208150>
- Consejería de Educación en Suiza (2018). *El Mundo estudia español. Austria*. <https://www.educacionyfp.gob.es/suiza/dam/jcr:ef06b914-910a-42e8-8748-fcc8ff3a489c/el%20mundo%20estudia%20esp%202018%20austria.pdf>
- Consejería de Educación en Suiza (2020). *El Mundo estudia español. Suiza*. <https://www.educacionyfp.gob.es/suiza/dam/jcr:5e557f02-5f9d-4498-89c5-76e3fc4287f8/emee-2020-suiza.pdf>
- De Cueto Noguerras, C. (2001). La organización territorial del Estado austríaco ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario? *Revista de Estudios Regionales*, 60, 111-132. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=252720>
- De Puelles Benítez, M. (1992). Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental. *Revista de educación*. 299, 353-376. <https://redined.mecd.gob.es/xmlui/handle/11162/70379>
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Eurydice Alemania. (2021). [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/germany\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/germany_en)
- Eurydice Bélgica. Comunidad alemana. (2021). [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/belgium-german-speaking-community\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/belgium-german-speaking-community_en)
- Eurydice Bélgica. Comunidad flamenca. (2021). [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/belgium-flemish-community\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/belgium-flemish-community_en)
- Eurydice Bélgica. Comunidad francesa. (2021).

[https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/belgium-french-community\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/belgium-french-community_en)

Eurydice (2018). The Education System in the Federal Republic of Germany 2017/2018. <https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/informationen-zum-deutschen-bildungssystem/dossier-englisch.html>

Galicia Mangas, F.J. (2016). *La inspección de educación. Régimen jurídico*. Ministerio de Educación y Cultura.

Gil, A. (2016). Bélgica, ¿un Estado fallido en Europa? *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/belgica-estado-fallido-europa/>

Gil, A. (2019). Regiones más autónomas del mundo. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/regiones-mayor-autonomia-del-mundo/>

Hooghe, Liesbet, Marks, G., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S., Chapman Osterkat, S., Shair-Rosenfield, S. (2016) *Measuring regional authority. A postfunctionalist theory of governance. Volume 1*. Oxford University Press.

Maclaren, M. (2007). Los cantones suizos son los que más sufren el multilingüismo del país. *Forumfed.org*. <http://www.forumfed.org/libdocs/Federations/V7N1es-ch-Maclaren.pdf>

Marks, G. (2021). Regional Authority. <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/>

Miguel Pérez, V., Vázquez Aguilar, E., Prados Gómez, A., Arias Bejarano, R., Domingo de la Riva, R., Varela Pose, F. J., & Peinado González, R. (2018). La supervisión educativa en Europa: sistemas educativos y modelos de inspección educativa. *Journal of Supranational Policies of Education*, 7, 131-161. <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/9808>

Prats, J., Raventós, F., Gasòliba, E., Cowen, R., Creemers, B.P.M., Gauthier, P.L., Maes Bart, Schulte, B., Standaert, R. (2005) Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación? *Colección Estudios Sociales*, 18. <http://www.ugr.es/~javera/pdf/DOC%206.%20poli.pdf>

Real Academia Española de la Lengua (2022): *Diccionario panhispánico del español jurídico* (DPEJ). Recuperado de <https://dpej.rae.es/> el 17/05/2022.

- Sánchez de la Cruz, D. (2017). España es el segundo país del mundo con más descentralización territorial. *Libertad Digital*. <https://www.libremercado.com/2017-10-31/espana-es-el-segundo-pais-del-mundo-con-mas-descentralizacion-territorial-1276608297/>
- Saint-Ouen, F. (2005) Suiza: Un ejemplo federalista de descentralización territorial. *Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico* (p 1-24). <http://www.gencat.cat/drep/pdfIEA/IEA000007836/28531.pdf>
- Schakel, A. H., Danailova, A., Gein I., Hegewald, S. (2018). Final Report on Updating the regional authority index (RAI) for forty-five countries (2010-2016). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5562196f-3d3a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>
- Ubago Martínez, Y., Ezcurra, R., Pascual, P. (2016). Eficiencia y Descentralización. Evidencia para países de la OCDE. XXII Encuentro de Economía Pública: reformas y nuevos retos de los estados de bienestar. Eficiencia y equidad, 2016. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=570011>
- Tiana Ferrer, A. (2007) La coordinación sectorial en materia de educación en España. *Revista de Administración Sanitaria*. 2007, 5, 373-389. <https://www.elsevier.es/es-buscar?cmbBuscador=11372966&txtBuscador=tiana>

### **Referencias normativas**

- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. BOE núm. 159, de 04/07/1985 (actualización del 13/12/2020)
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE núm. 106, de 04/05/2006 (actualización del 01/04/2022).
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE núm. 340, de 30/12/2020 (actualización del 1/04/2022).