



Education Policy Analysis Archives/Archivos
Analíticos de Políticas Educativas

ISSN: 1068-2341

epaa@alperin.ca

Arizona State University
Estados Unidos

Merchán Iglesias, F. Javier

La introducción en España de la política educativa basada en la gestión empresarial de la escuela: el
caso de Andalucía

Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 20, 2012, pp. 1-24

Arizona State University
Arizona, Estados Unidos

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275022797032>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



La introducción en España de la política educativa basada en la gestión empresarial de la escuela: el caso de Andalucía

F. Javier Merchán Iglesias

Universidad de Sevilla

España

Citación: Merchán Iglesias, F. J. (2012) La introducción en España de la política educativa basada en la gestión empresarial de la escuela: el caso de Andalucía. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20 (32). Recuperado [data] <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1059>

Resumen: Desde los años del gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, se han impuesto a nivel mundial las políticas educativas basadas en la gestión empresarial de la educación. Por una parte, este artículo hace ciertas consideraciones sobre los fundamentos en los que se apoyan estas políticas, así como sobre los efectos que están teniendo en el funcionamiento del sistema educativo, por otra parte, se ocupa del modo en que dichas políticas se han ido introduciendo en España, estudiando de modo particular el caso de Andalucía, pionera en muchos aspectos en la aplicación de estas nuevas fórmulas.

Palabras clave: Política educativa, gestión empresarial, capital humano, resultados escolares, evaluación, rendición de cuentas, gerencialismo.

The introduction in Spain of educational policies based on a “business” oriented style of schools' management: The case of Andalucía

Abstract: Since Margaret Thatcher's government in Great Britain, educational policies based on a business oriented style of management of education have been imposed in many countries all over the world. This article focuses on two key aspects of this process. First, it makes some considerations on the foundations on which these policies rest, as well as on the effects that they are having in the functioning of the educational system. Second, by studying the particular case of Andalusia, which pioneered the application of many of these new formulas, this articles discusses how these policies have been introduced in Spain.

Keywords: Educational policies; business management; human capital; evaluation; accountability; managerialism.

A introdução em Espanha da política educativa baseada na gestão empresarial da escola: o caso da Andaluzia.

Resumo: Desde os anos do governo de Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, impuseram-se a nível mundial políticas educativas baseadas na gestão empresarial da educação. Neste artigo, por um lado fazem-se algumas considerações sobre os fundamentos em que se apoiam estas políticas, assim como sobre os efeitos que estão a ter no funcionamento do sistema educativo; por outro, aborda-se a forma como estas políticas foram sendo introduzidas em Espanha, estudando de modo particular o caso da Andaluzia, pioneira em muitos aspetos na aplicação destas novas fórmulas.

Palabras-chave: Política educativa; gestão empresarial; capital humano; resultados escolares; avaliação; responsabilização; gerencialismo.

Introducción¹

De manera casi inadvertida y escasamente discutida, de la misma forma que ha ocurrido en muchos otros países, en España se ha producido en los últimos años un giro significativo de la política educativa del que son ejemplos representativos el caso de Cataluña y, particularmente, el de Andalucía². Aproximadamente hasta la primera mitad de la década de los noventa los conceptos y estrategias de mejora de la educación se fundamentaban en lo que podríamos denominar la reforma pedagógica. Las tesis subyacentes en esa perspectiva se sustanciaban, por una parte, en la idea de que mejorar la educación consistía en procurar más y mejores aprendizajes de los alumnos, y, por otra, en el supuesto de que para la consecución de ese objetivo debería actuarse fundamentalmente sobre los contenidos curriculares, los métodos de enseñanza y la formación del profesorado. Inspirada genéricamente en los principios de la Escuela Nueva, esta estrategia de cambio se hacía presente en el discurso pedagógico, en las iniciativas y experiencias desarrolladas por colectivos docentes, así como en las actuaciones de la Administración educativa. En buena medida la Ley General de Educación (LGE) de 1970 y, sobre todo, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, constituyeron los referentes legales en los que se plasmaron, aunque quizás no de manera fidedigna, las fórmulas de mejora basadas en la reforma pedagógica.

Frente al modelo de cambio curricular reseñado anteriormente, en el ámbito institucional se ha ido abriendo paso una nueva política que redefine el concepto de mejora de la educación - centrándola en la consecución de resultados o indicadores medibles- y diseña una nueva estrategia de cambio basada en la gestión empresarial de los centros escolares. Este giro ha supuesto la incorporación de Andalucía a las políticas educativas conservadoras que dominan el panorama mundial, políticas que adquirieron notoriedad en Inglaterra, con la *Education Reform Act* de 1988,

¹ Este artículo se integra dentro del proyecto de investigación "La formación de los jóvenes en Historia de España y su relevancia en el desarrollo de las competencias ciudadanas. Estudio de resultados al concluir el Bachillerato y las PAU (EDU2010-16286)" perteneciente al programa de investigación fundamental no orientada del Ministerio de Ciencia e Innovación.

² Cataluña y Andalucía son regiones –Comunidades Autónomas- que en la estructura político-administrativa del estado español gestionan algunos campos de la política educativa. A este respecto conviene saber que, en España, las competencias en materia de educación están repartidas entre el gobierno central –que determina aspectos básicos- y los gobiernos autonómicos, que gozan de amplia capacidad para desarrollar sus propias políticas dentro del marco de legislación básica establecida por el gobierno central.

siendo primera ministra Margaret Thatcher y Baker ministro de Educación³. En España el proceso se inicia en 1996, siendo ministra de Educación Esperanza Aguirre, con la puesta en marcha del Plan General para la Gestión de Calidad en Educación. En Andalucía empezó su andadura en 2001 con los Planes de Autoevaluación y Mejora, se continúa en 2007 con la aprobación de la Ley de Educación de Andalucía (LEA), en 2008 con el Programa de Calidad y Mejora de los rendimientos escolares y, en fin, con la aprobación de los nuevos Reglamentos Orgánicos de los Centros escolares (ROC) en 2010. En este proceso no deja de resultar paradójico el hecho de que generalmente se trata de políticas impulsadas por doctrinas y partidos conservadores –Apple (2002) habla de “modernización conservadora”–, que han seguido, impulsado y desarrollado partidos socialdemócratas, con el apoyo de algunos sindicatos de profesores.

Las bases sobre las que se asienta esta *reforma* de la educación son, por una parte, la conocida teoría de la eficacia y la mejora escolar, la reconceptualización del sentido de la educación -con la vuelta a las tesis de los años sesenta sobre la educación como inversión en capital humano-, y, en fin, la aplicación de formas de gestión empresarial a los centros escolares, concretamente mediante la puesta en marcha de fórmulas denominadas de gestión de calidad inspiradas en el modelo de la *European Foundation for Quality Management* (EFQM) y en el gerencialismo.

Escuelas eficaces y estrategias de mejora

La nueva estrategia no es meramente producto de la aplicación de políticas conservadoras, también se ha dotado de una cobertura científica que legitima sus decisiones: el movimiento de la *Eficacia escolar* y el de la *Mejora de la eficacia escolar*. Como es sabido, el primero de ellos surge a partir del informe Coleman. Mientras que en ese informe se subrayaba la importancia del contexto socio-económico y cultural como factor determinante del rendimiento de los alumnos, algunos investigadores llamaron la atención sobre el hecho de que en contextos similares se producían resultados diferentes en función de la escuela y los profesores. La cuestión era determinar cuáles eran los factores que están presentes en este tipo de centros, a los que se les denominaba de éxito o eficaces.

No puede decirse, sin embargo, que la investigación sobre la identificación de los factores de éxito haya contribuido a resolver los interrogantes sobre las escuelas eficaces; de hecho hoy nos encontramos con enormes listas que han ido aumentando unos estudios tras otros, llegando hasta la cifra de 719 que encuentran Scheerens y Bosker en una revisión sobre el tema (Muñoz-Repiso y Murillo, 2001: 7). Además, los estudios sobre factores de éxito en distintos países llegan a conclusiones contradictorias (Creemers, 2001: 61), confunden correlación con causalidad (Wrigley, 2007: 28), sobreestiman las posibilidades de la estadística para hacerse cargo de los procesos de la vida social y operan con dudoso rigor al definir *ex-ante* las variables de la efectividad que serán observadas (Carrasco, 2007: 293).

Por su parte, el movimiento de la mejora de la eficacia escolar, amparándose en el supuesto de que existe una racionalidad científico-técnica capaz de conseguir escuelas eficaces mediante la aplicación de un instrumental apropiado, ha tratado de establecer relaciones entre los estudios sobre los factores de eficacia y las estrategias de mejora, suponiendo que conociendo aquellos sabemos qué

³ Estas políticas educativas deben entenderse en el contexto del desarrollo de la *New public management* y la *Policy evaluation* a principios de los años ochenta (Mons, 2009). Fue el gobierno de Ronald Reagan, que accedió a la presidencia de USA en 1980, el que impulsó y trasladó este discurso al campo de la educación, al que posteriormente se fueron sumando otros países.

hay que hacer para conseguirla. A este respecto, sin embargo, se ha destacado que estos estudios se centran en factores sobre los que se puede actuar (Scheerens, 1998), mientras que relega aquellos sobre los que no se puede intervenir desde los centros escolares, operando como si realmente no intervinieran; sin embargo, son numerosos los trabajos de investigación que ponen de manifiesto el hecho de que entre el 85% y el 90% de la varianza entre las escuelas se explica por factores sobre los que no tienen control (Lauder, Jamieson, y Wikely, 2001: 75; Carabaña, 2009). De manera que, por ejemplo, la mera eliminación estadística del factor más relevante en los resultados académicos -el contexto sociocultural de los alumnos-, puede tener alguna utilidad informativa, pero en modo alguno permite pensar que en la práctica puede actuarse en los centros escolares como si no existiera. Interesadamente “esta perspectiva ha tendido a exagerar el punto hasta el cual escuelas individuales pueden desafiar desigualdades estructurales” (Mortimore y Whitty, 2000, p. 21).

La idea de que, una vez que conocemos los factores de éxito, la mejora consiste en reproducirlos en las escuelas ineficaces, adolece de una grave debilidad conceptual. David Reynolds y Louise Stoll (2001) afirman que los estudios sobre eficacia son muy deficientes en lo que respecta al análisis de procesos, de manera que, en todo caso, muestran una instantánea de una escuela en un momento determinado, más que una “película”; pero “la mejora escolar necesita saber de qué forma las escuelas se han convertido en eficaces (o ineficaces) para poder copiar (o erradicar) los procesos” (Ibídem, p. 112). Por otra parte, al descuidar la importancia de factores externos a las escuelas y los docentes, no puede establecerse “de manera concluyente qué variables son causas de la eficiencia escolar y cuáles son efecto” (Ibídem, p.113), así que “la determinación de las variables exactas en las que la mejora de la escuela necesita dirigirse para influir en los resultados es, hoy día, claramente imposible” (Ibídem, p.114).

En fin, Lauker, Jamieson y Wikely (2001) sostienen que, aun admitiendo la discutida posibilidad de conocer las características de las escuelas de éxito y considerarlas factores de eficacia, de ahí no se desprende una estrategia de cambio. En todo caso, esas evidencias pueden servir para escuelas que *ya son de éxito*, pero carece de sentido pensar que las escuelas ineficaces se caracterizan precisamente por lo contrario, de manera que, sabiendo cómo son las escuelas eficaces, no podemos saber cómo actuar con las que son ineficaces (Carrasco, 2008).

La educación como inversión en capital humano

Las políticas educativas imperantes hoy en buena parte del mundo han reconceptualizado el sentido de la educación y definido una nueva agenda de problemas. Se trata de la vuelta a una tesis que tuvo su mayor notoriedad en la década de los años sesenta del pasado siglo, conocida como teoría del capital humano y defendida principalmente por Theodore Shultz. Resumidamente, Shultz planteó que la educación debería ser vista no principalmente como un gasto sino como una inversión que reportará beneficios sobre todo económicos. Este supuesto, fuertemente cuestionado con evidencias en su tiempo, ha resucitado con la hegemonía de las políticas conservadoras en la UE. Así, en el texto del Consejo de Europa celebrado en Lisboa en el año 2000, se plantea como objetivo estratégico: “Llegar a ser la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de tener un crecimiento sostenible con más y mejores trabajos y con una mayor cohesión social”; el sentido de la educación sería contribuir a la consecución de ese objetivo.

Desde hace algunos años la política educativa en España y, particularmente en Andalucía, esta regida por estas tesis del capital humano, planteando la educación no como formación integral de las personas, sino principalmente como formación de mano de obra. En numerosos textos consta de manera explícita que la mejora de la educación debe estar al servicio de la empleabilidad y adecuación al mercado laboral, de la productividad de las empresas y del crecimiento económico. Es decir, la educación es una inversión que, por una parte añade valor en el sistema económico y, por otra, supuestamente beneficia a quien la tiene. Más concretamente, por ejemplo, en el documento

Estrategia para la competitividad de Andalucía 2007-2013 (Estrategia, 2007), sintomáticamente el análisis del sistema educativo andaluz se incluye – con el significativo título *Aumentar y mejorar el capital humano, un asunto prioritario*– como parte del estudio de la situación económica de Andalucía, utilizando una reveladora terminología que se extiende por todo el texto. La mejora de la educación se entiende como una pieza del desarrollo económico, de manera que: “la calidad y el adecuado funcionamiento de los sistemas educativos son dos factores fundamentales para la formación del capital humano durante las diferentes etapas educativas” (Ibídem, p. 231), una idea sobre la que se abunda posteriormente al señalar la necesidad de “garantizar una formación de calidad para el empleo” (Ibídem, p. 239).

En aquel mismo año de 2007, la legislación educativa andaluza se adaptaba a los vientos dominantes. Así, la Ley de Educación de Andalucía, LEA, (LEY 17/2007), promulgada en diciembre de 2007, será la encargada de recoger los principios y articular los modos de la nueva era. Ya en la exposición de motivos se expresan las bases fundamentales del giro. Por una parte se fijan los objetivos de la educación en el campo del capital humano, concretándolos en valores mensurables (títulos, rendimiento y abandonos); por otra, se plantea la necesidad de introducir nuevas formas de gestión de los centros escolares en aras de la eficacia, y, en fin, se avanza ya con el sistema de incentivos como recurso complementario para alcanzar los objetivos y producir el cambio. Todo en un solo párrafo:

Con estos avances y las mejoras que restan por culminar, la educación andaluza debe alcanzar el nivel medio de países más desarrollados de la Unión Europea, incrementándose el porcentaje de personas tituladas en bachillerato, y ciclos formativos de formación profesional, así como la mejora de los rendimientos escolares y la reducción del fracaso escolar. Asimismo, es preciso aplicar fórmulas que faciliten una mejor gestión de los centros educativos para hacerlos más adecuados a las necesidades actuales de la educación y más eficaces, así como modernizar sus infraestructuras, al mismo tiempo que se incorporan nuevos sistemas de incentivos profesionales y nuevas orientaciones en la formación inicial y permanente del profesorado (LEY 17/2007, p. 5).

Más adelante, pero todavía en la exposición de motivos, en apartado IV se fija con mayor nitidez la orientación del sistema educativo como parte de una estrategia más general que tiene como objetivo la creación de empleo y el desarrollo económico: “Asimismo, nace [la ley] con la firme voluntad de contribuir a la creación de empleo y al desarrollo económico de Andalucía, en el marco de consenso de los acuerdos de concertación social suscritos por la Junta de Andalucía con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma”⁴ (Ibídem, 2007, p. 6). Como se reconoce en el texto de la ley, se trata, en definitiva, de la puesta en marcha de una nueva política que viene dictada por la Unión Europea: “Esta actualización y revisión de las políticas educativas andaluzas necesariamente han de enmarcarse en las estrategias y objetivos trazados por la Unión Europea en materia educativa para la primera década de este siglo” (Ibídem, p. 5-6).

⁴ Como se sabe, las críticas a la teoría del capital humano sobre la educación no descalifican sólo la idea de que la educación se ponga al servicio de la economía, sino que, sobre todo, cuestionan que más educación produzca más desarrollo económico y no sea más bien al contrario. A este respecto es significativo el hecho de que a la hora de redactar este artículo nos encontramos, precisamente en Andalucía, con la tasa de paro más alta de su historia y con una recesión económica de envergadura, justamente cuando supuestamente hay más educación y de más “calidad”

Mejorar la educación, mejorar los resultados: indicadores y pruebas estandarizadas

Desde esta perspectiva se hace necesario objetivar la eficacia de la educación, es decir, la rentabilidad de la inversión, de manera que el concepto de mejora se refiere básicamente a aspectos mensurables, de entre los que destacan los resultados obtenidos por los alumnos. Así, la elaboración de esos indicadores constituye una pieza fundamental de la política educativa, pues se trata de disponer de evidencias, es decir, de pruebas contrastables, del éxito o fracaso. De esta forma, las posibilidades y formas de medición de un fenómeno –la calidad de la educación– es lo que realmente lo define; es decir, la calidad consiste en obtener buenos resultados susceptibles de medición, sin que, en este marco, sea posible utilizar otra definición de calidad educativa⁵.

Las pruebas que tienen como objetivo la inspección del sistema o la recogida de información sobre el funcionamiento de la educación no son nuevas⁶; sin embargo, en los últimos tiempos, no cabe duda de que de entre todos los estudios sobre el rendimiento de los alumnos, el que ha adquirido mayor notoriedad es el que se conoce como PISA (*Programme for International Student Assessment*). A diferencia de los anteriores, los estudios PISA tienen significativas peculiaridades que los convierten en algo más que en una mera comprobación de resultados, pues, como se verá más adelante, su función no se limita a proporcionar datos sobre el rendimiento escolar, sino que forman parte de un dispositivo más complejo que constituye el núcleo instrumental de la política educativa. Por una parte, no se refieren exactamente a contenidos del currículum, sino a las *competencias básicas*, concepto que ha sido puesto de actualidad desde el mundo de la empresa y difundido por la OCDE. Por otra parte, la información que recoge PISA se extiende a otros aspectos que hipotéticamente inciden en la eficacia escolar. PISA no es meramente un estudio que se limite a describir el rendimiento de los alumnos ante las pruebas, sino que trata también de ofrecer explicaciones de los resultados, buscando los factores de éxito y fracaso.

Finalmente, tal y como se recoge en el prólogo del informe español sobre las pruebas de 2006, otro de los objetivos que se pretenden es el de: “Contribuir al mejor conocimiento de los aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema educativo, analizar qué explican los resultados obtenidos y, sobre todo, facilitar la adopción de las políticas y las acciones educativas que permitan mejorar el sistema educativo español” (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007, p. 12).

Sin que generalmente se niegue su interés, las críticas a los estudios PISA y a las evaluaciones estandarizadas son abundantes. Se han centrado, por ejemplo, en discutir el concepto de *competencias básicas* como referente de la evaluación (vid, por ejemplo, Crahay, 2006 y Gimeno, 2008a y 2008b), en cuestionar el modelo de pruebas y, sobre todo, en poner en duda su potencialidad para aportar conocimiento relevante sobre los factores de éxito escolar, así como su capacidad para diseñar políticas de mejora de la educación (Barrenechea, 2010). En este sentido, se sostiene que las conclusiones a las que llega PISA apenas añaden nada nuevo a lo que ya se sabe, es decir, que el

⁵ No está de más recordar aquí que la práctica de la medición de los efectos de la educación tiene su origen en el conductismo. A este respecto, Thorndike, ya a principios del siglo XX, afirmaba que todo lo que existe, existe en cierta cantidad, de manera que conocerlo exhaustivamente implica conocer su cantidad.

⁶ En 1904, a petición del Ministerio de Educación francés, Binet elaboró pruebas para medir la inteligencia de los alumnos. En 1928, Ben D. Wood y Williams S. Learned realizaron en Pensilvania pruebas para medir el rendimiento educativo, al igual que ocurrió en 1929 en el estado de Iowa. Ya en 1947 se estableció en los Estados Unidos de América el *Educational Testing Service*, que tenía como misión la comprobación de los niveles de los alumnos que aspiraban a la admisión en el *College*. En 1958 surge la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) en torno al Instituto de Educación de la UNESCO. Desde entonces esta institución ha venido realizando estudios en diversas áreas, de entre los que destacan los programas TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), PIRLS (Progress in International Reading Literacy) y el ICCS (International Civic and Citizenship Education Study).

factor socioeconómico y cultural es el más decisivo en el rendimiento de los alumnos⁷. En su estudio sobre las pruebas de 2006, Carabaña concluye que: “Los estudios PISA permiten afirmar que las diferencias entre los países no se deben a las características de sus escuelas, ni a nivel de sistema ni a nivel de centro. El único factor que tiene una influencia importante y consistente sobre las diferencias de aprendizaje entre países es la composición social de sus poblaciones.” (Carabaña, 2009, p. 92). Por otra parte, en ese mismo trabajo, el citado autor afirma que “los estudios PISA son buenos en lo descriptivo, deficientes en lo explicativo y básicamente irrelevantes como guías para la acción.” (Ibídem, p. 4). Abundando en esa dirección, Maroy y Mangez (2008) se preguntan si los datos que proporcionan las pruebas sirven verdaderamente para racionalizar la acción pública, o lo que realmente se produce es una politización del conocimiento, es decir, un uso político de esos datos. Una idea que plantea también Rochex (2008) y que Tröhler (2009) parece compartir cuando apunta la tesis de que estamos inmersos en un proceso de armonización del globo educativo, en una política educativa mundial, de la que PISA representa su más distinguido instrumento.

En España, fue la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) la que en el año 2002 estableció por primera vez la realización de una evaluación o prueba de diagnóstico en primaria y secundaria. Posteriormente, la Ley Orgánica de la Educación (LOE), en 2006, hizo lo propio en sus artículos 22, 29 y 144, en los que se establecía que los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por sus alumnos al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria y el segundo curso de la educación secundaria obligatoria.

En este y otros asuntos, el caso de Andalucía es paradigmático de los nuevos usos de la medición del rendimiento de los alumnos. Efectivamente, muy poco después de publicada la LOE, apenas días, el 28 de Junio de 2006, la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía regulaba la realización de la evaluación de diagnóstico en el ámbito territorial de su competencia (Orden de 28 Junio de 2006), convirtiéndose en la primera Comunidad Autónoma que ponía en marcha el citado mecanismo. De la misma forma que en la LOE, en la legislación andaluza se establece que, al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria y el segundo curso de la educación secundaria obligatoria, los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzada por su alumnado. Esta evaluación, se añade, tendrá un carácter orientador y formativo para los centros e informativo para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa. La realización de las pruebas tiene carácter censal, es decir, se hace a todos los alumnos y alumnas de centros públicos y privados concertados⁸, es preparada por equipos de especialistas y son corregidas por los mismos profesores que imparten clases a los alumnos, lo que cuestiona la fiabilidad de los resultados. Por otra parte, siguiendo también el modelo PISA, se realiza un *cuestionario de contexto* que es respondido por el alumnado, tutores y familias. Con el se pretende recabar información sobre el contexto personal, familiar y escolar; así, se establecen una serie de variables suponiendo que están asociadas al nivel de competencia que alcanza el alumno; en las evaluaciones de 2006 y 2007 este cuestionario se realizó en una muestra de centros, mientras que en 2008 se generalizó a todos los de Andalucía. Con estos datos se construye un índice –Índice Socioeconómico y Cultural, ISC- para

⁷ Así se afirma en los propios informes elaborados por PISA, así como, entre otros, en el Informe español (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007), en el estudio de López Martín y otros (2009) y en el de García, Pinto y Robles (2009).

⁸ A partir de 2010 se realizará también al alumnado de los centros privados no concertados. A este respecto, conviene saber que, en España, existe una triple red de centros educativos. Por una parte están los centros de titularidad pública, por otra, los centros de titularidad privada aunque sostenidos con fondos públicos (centros privados concertados) y, en fin, los centros privados que no reciben ningún tipo de ayuda pública (privados no concertados).

cada centro, que junto a otras informaciones sobre sus características, puede ser utilizado para el análisis de los resultados⁹.

Como puede verse, la aplicación en España de las pruebas o evaluaciones de diagnóstico y, más concretamente, en Andalucía, es en realidad una mera traslación del discurso que más arriba se ha esbozado para PISA. Tanto en los textos legales que regulan el mecanismo, como en los informes elaborados cada año por la administración educativa, se repite el mismo esquema:

[A partir de los resultados] Los centros, a la vista de sus circunstancias y características, tras un proceso de análisis y reflexión riguroso establecerán las propuestas de mejora del rendimiento del alumnado que consideren necesarias. Se trata de una información que, utilizada en su justa medida, pueda ser útil al centro, al profesorado, al alumnado y a las familias para coordinar esfuerzos en la mejora del rendimiento escolar. No hay que olvidar tampoco el carácter eminentemente orientador que poseen dichas pruebas, por cuanto permiten conocer la evolución del rendimiento del alumnado a lo largo de los próximos años, valorando el efecto que sobre el mismo puedan tener las propuestas de mejora introducidas. (Orden de 28 Junio de 2006, p. 13).

Es decir, la información que se obtiene de las pruebas de diagnóstico proporciona el combustible para la puesta en marcha de procesos de cambio, trasladando a los centros escolares la responsabilidad de implementar medidas que mejoren los resultados, medidas cuya efectividad volverá a ser evaluada en las pruebas del curso siguiente. Además, esa misma información – supuestamente rigurosa y objetiva-, es la base sobre la que la administración determina su política educativa:

Esta evaluación, en la que participan unos 200.000 alumnos y alumnas y más de 4000 centros de Educación Primaria y ESO, se ha concebido con una doble finalidad: por un lado, ayudar a los centros educativos a mejorar sus prácticas docentes y el rendimiento del alumnado y, por otro, facilitar a la Administración educativa información relevante para orientar la política educativa (Benítez, 2010, p.84).

Sin embargo, como se ha dicho ya para PISA, la información que proporcionan las pruebas de diagnóstico nos lleva de nuevo a la conclusión de que el factor más relevante en la explicación de los resultados es el contexto socioeconómico y cultural, mientras que otros factores tienen una incidencia mucho menor y muy desigual. En el caso de Andalucía, los informes elaborados por la Consejería de Educación sobre las pruebas realizadas en octubre de 2006 y, especialmente el de 2008-2009 (Evaluaciones de diagnóstico. Informe 2006-2007; 2007-2008 (avance) y 2008-2009) analizan la relación que existe entre distintas variables y los resultados que obtienen los alumnos¹⁰. A este respecto, se afirma que: “Los niveles competenciales (...) se incrementan con el nivel socioeconómico y cultural del alumnado. Las pruebas de contraste realizadas revelan que estas diferencias resultan ser estadísticamente significativas”. (Evaluaciones de diagnóstico Informe 2006-2007, p. 69). Igualmente, se constata una relación directa de los resultados con otros indicadores de contexto que son claramente dependientes del anterior: estudios alcanzados por los padres y madres, expectativas de los padres y madres respecto al nivel educativo que logrará su hijo/ hija, tiempo que dedican sus padres y madres a la lectura y número de libros presentes en los hogares¹¹. Similares

⁹ Los valores del ISC oscilan entre -1,44 y 1,42. El conjunto se distribuye en cuatro grupos: Bajo, Medio-bajo, Medio-alto y Alto.

¹⁰ Por razones que desconocemos, no se realizó informe sobre las pruebas realizadas en el curso 2007-2008, limitándose el estudio en este caso a la elaboración de un avance.

¹¹ A este respecto puede verse también Gil, 2009.

conclusiones se expresan en los informes sobre los resultados de las pruebas de 2007 y 2008, sin que tres años después del primer estudio, se adviertan novedades significativas.

Por nuestra parte, el análisis que hemos realizado sobre los datos de tres de las pruebas realizadas en Andalucía (2006, 2007 y 2008)¹², nos pone de manifiesto igualmente que el factor socioeconómico y cultural es el más influyente en la determinación de los resultados que obtienen los alumnos, mientras que otras variables analizadas no tienen una incidencia especialmente significativa en el rendimiento escolar. En la siguiente figura puede verse cómo los centros cuya puntuación está por encima de la media se sitúan, en su gran mayoría, en el grupo con ISC Alto o Medio-Alto; mientras que un escaso porcentaje de centros con ISC Bajo o Medio-Bajo, alcanzan esta puntuación:

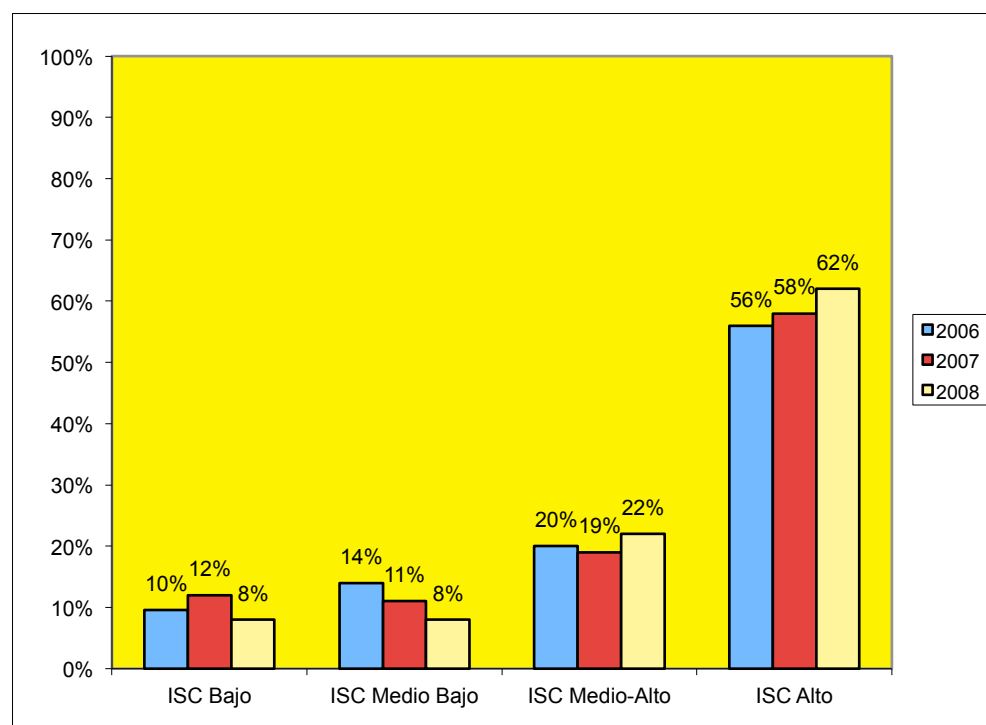


Figura1

Porcentaje de centros con puntuación superior a 500, según ISC (Fuente: Elaboración propia)

Así pues, si el objetivo de las evaluaciones y pruebas de diagnóstico es el de facilitar información y producir conocimiento sobre la mejora de la educación (o de los resultados), hay que repetir que realmente nos dicen muy poco (poco más de lo que ya sabemos) sobre las diferencias de rendimiento y nada sobre lo que habría que hacer para mejorar los resultados. De manera que, en lo que respecta al papel de las pruebas estandarizadas en la mejora de la educación, realmente estamos ante un malabarismo lingüístico y conceptual: la política educativa no es resultado de la información que proporcionan las pruebas de diagnóstico; más bien resulta que las pruebas de diagnóstico son un instrumento, o una coartada, de la política educativa¹³.

¹² El estudio se realizó utilizando una muestra, concretamente, los datos de los Institutos de Educación Secundaria de la provincia de Sevilla. Para el análisis de los resultados se trabaja con una Puntuación Transformada cuyo valor medio es 500 y la desviación típica 100.

¹³ Sobre esta misma idea puede verse Merchán, 2010 y 2011a

La gestión empresarial de la escuela como estrategia para la consecución de resultados

La consecución de resultados se convierte, pues, en el objetivo intrínseco de la educación. Ahora bien, en este campo los gobiernos han tropezado con la histórica dificultad de manejar la nave del sistema y conseguir que los objetivos de la política educativa muevan todo el complejo entramado de la enseñanza en una determinada dirección. A este respecto, la fórmula de la gestión empresarial se presenta como una solución. Ya el citado padre de la teoría del capital humano, Shultz, apuntaba en 1963 una idea que también ha sido recuperada por las políticas conservadoras actualmente vigentes: “las escuelas pueden ser vistas como las firmas que se especializan en <<la producción>> de la educación. El establecimiento educativo, que incluye todas las escuelas, puede ser visto como una industria” (Schultz, 1963, p. 4. Citado en Tröhler, 2009, p. 7). Si, como decía Shultz, la escuela debe vista como una industria, hay que pensar que debe gestionarse como tal, prestando atención más bien a los resultados (*outputs*) que a las entradas (*inputs*) (formación del profesorado, planes de estudio, materiales curriculares...). La fórmula para ello, denominada eufemísticamente como “autonomía” de los centros escolares, es presionar desde fuera, estableciendo, en primer lugar, los resultados que los profesores y los centros escolares deben alcanzar con sus alumnos, determinando después, mediante evaluaciones y mediciones más o menos externas, el grado de consecución (rindiendo cuentas), para, finalmente, aplicar un sistema de incentivos o sanciones en función del logro. Bolívar ha descrito acertadamente el meollo de la nueva estrategia de cambio:

En el inveterado problema de cómo hacer gobernable la enseñanza, es decir cómo desde la política educativa se puede influir positivamente en lo que se hace en el aula superando la débil conexión, el movimiento de los estándares ha encontrado una *teoría de la acción*: definir los resultados esperados, medirlos y usar los datos resultantes para influir en la enseñanza, ya sea directamente mediante la intervención de la autoridad o, como es más común, indirectamente por los incentivos o sanciones derivadas de los resultados alcanzados, por la propia administración educativa o cediéndola a los clientes” (Bolívar, 2006, p. 38).

En opinión de Lingard, Ladwing y Luke (2001), estamos en realidad ante un artefacto del taylorismo aplicado a las escuelas, con la novedad quizás de la “autonomía” y la “autovigilancia”. Un artefacto que funciona como un mando a distancia, pues regula desde fuera lo que se pretende que ocurra dentro. En este sentido, las nuevas políticas educativas se sirven de un complejo dispositivo en el que, junto a las pruebas estandarizadas, se ponen en juego estrategias basadas en la rendición de cuentas, los incentivos, la evaluación y lo que se denomina liderazgo. Veamos ahora con más detalle la dinámica de estos elementos del dispositivo.

La rendición de cuentas y los incentivos como “motores” del cambio

Nutriéndose de las limitadas experiencias de cambio puestas en marcha por el movimiento de la eficacia y la mejora, pero, sobre todo, de experiencias del mundo de la empresa y otros ámbitos de la gestión del poder y del control de las organizaciones, las políticas educativas han puesto en marcha estrategias de gobierno de la educación que se caracterizan por su fe en las virtudes del mercado como mecanismo benefactor y su admiración por las formas de gestión de la empresa, lo que Le Mouel (1992) denominó *empresomanía*.

Uno de los pilares de estas estrategias consiste en contrastar los resultados esperados – definidos básicamente por el estado – con los resultados obtenidos; en el caso de que se produzcan diferencias significativas de carácter positivo, los centros y los profesores reciben incentivos,

generalmente de tipo económico. Por el contrario, si la diferencia entre lo esperado y lo conseguido es negativa se activan gradualmente una serie de sanciones que van desde la ausencia de subvención hasta el cierre de los centros (por ejemplo en Inglaterra) y el despido de los profesores.

En Andalucía, aunque desde 2001 se fue aplicando un mecanismo experimental con los Planes de Autoevaluación y Mejora (PAMs), será en 2007 con la mencionada LEA cuando se active formalmente la política de incentivos por resultados. Efectivamente, en su artículo 21.1 se expresa de manera clara la nueva fórmula:

La Consejería competente en materia de educación podrá establecer incentivos económicos anuales para el profesorado de los centros públicos por la consecución de los objetivos fijados por cada centro en su Plan de Centro, en relación con los rendimientos escolares, previamente acordados con la Administración educativa, de acuerdo con lo que a tales efectos se determine (LEY 17/2007, p. 12).

Su puesta en marcha se concretó en 2008 con el conocido como Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares, convocado en febrero de 2008 (Orden de 20 de febrero de 2008)¹⁴. En la introducción al articulado, expresando los objetivos del Programa, se repite el discurso de la educación como capital humano, pues se trata de mejorar los resultados escolares y aumentar la tasa de escolarización en las enseñanzas, pues ello permitirá convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Ahora bien, se añade, “Para poder alcanzar estos objetivos y mejorar la calidad del sistema educativo andaluz, se debe partir del compromiso de los equipos docentes en la mejora del rendimiento escolar” (Ibídem, p. 114). Es decir, la estrategia se basa en el supuesto de que los profesores no se comprometen suficientemente -pues si lo hicieran no habría necesidad de programa alguno-. Así mismo, se sugiere implícitamente que si no se alcanzan los resultados deseados, habría que pensar que los profesores no se han comprometido de manera suficiente; es decir, en cualquier caso, el problema del rendimiento escolar es finalmente responsabilidad de los docentes, sobre los que no se tiene mucha confianza.

¿Cómo fomentar, entonces, el necesario compromiso de los profesores? Básicamente mediante un incentivo económico¹⁵. Más concretamente, la convocatoria establecía una primera gratificación a los profesores de 600 euros, por la mera incorporación al programa; una segunda de 1200 en el segundo curso (si se cuenta con el visto bueno de la dirección del centro), una tercera, en el tercer curso, de 1800 (con el mismo requisito) y, finalmente, una última que se determinaría en función del porcentaje de éxito.

La incorporación al proceso requería la voluntad de una mayoría cualificada del claustro de profesores, así como la voluntad expresa de cada docente individualmente. Bajo la perspectiva de que el trabajo de los docentes mejorará los resultados, se establecen unos indicadores de partida centrados fundamentalmente en el rendimiento académico de los alumnos¹⁶, así como un punto de llegada que, de alcanzarse, dará derecho a cobrar el último tramo de los incentivos económicos. En

¹⁴ En posteriores convocatorias se han ido produciendo modificaciones normativas –la más reciente en este mismo año de 2011– que afectan a los trámites, manteniendo la filosofía subyacente desde la primera regulación

¹⁵ El Programa establece también otra serie de estímulos profesionales.

¹⁶ Las actuaciones del centro (implicación de los profesores en actividades de innovación) representan el 15%; el clima de convivencia (medido fundamentalmente en el porcentaje de amonestaciones o expulsiones de alumnos registradas), el 10%; la implicación de las familias (medida en la formalización de compromisos y en el conocimiento sobre criterios de evaluación), otro 10% (incluyendo aquí su grado de satisfacción); finalmente, el 65% restante se remite al rendimiento académico de los alumnos.

la práctica se trataba de todo un artificio que se concretaba en multitud de informes, encuestas y mediciones, pero que dudosamente afectaba a lo que ocurría en el interior de las aulas.

A la vista del grado de incorporación de centros y profesores al Programa, cabe decir que su incidencia ha sido hasta ahora bastante reducida, especialmente en los Institutos de Educación Secundaria¹⁷. Generalmente se trata de centros con un perfil bastante definido: la mayoría sólo imparte Enseñanza Secundaria Obligatoria (74%), mientras que sólo en el 26% se imparten también enseñanzas post-obligatorias (Bachillerato y Ciclos Formativos). Por otra parte, se trata también de centros situados en contextos socio-económicos y culturales bajos (el 80%) y, en cierta medida, en núcleos rurales. A este respecto, no deja de ser llamativo que, a pesar de que en la norma que regulaba el procedimiento se incluían unas retribuciones directas al profesorado por el mero hecho de participar, la citada convocatoria suscitó una significativa oposición entre un amplio sector de los docentes, especialmente de Secundaria. De hecho, algunas de las organizaciones sindicales que se oponían a la fórmula ingenjada por la Consejería de Educación convocaron una huelga que contó con una notable participación del profesorado.

Sin entrar, por ahora, a examinar los efectos de esta política de incentivos para mejorar los resultados, conviene plantear algunas consideraciones acerca de su viabilidad como dispositivo para generar cambios en la práctica de la enseñanza. Algunos autores (vid., por ejemplo, Durán, 2008; Perrenoud, 2000; Bolívar, 2003; Elmore, 2003 y Eisner, 2002) cuestionan que la política de incentivos pueda incidir de manera significativa en lo que hacen los profesores en el aula y en la mejora de los resultados. A este respecto se plantean una serie de argumentos relativos a la naturaleza e idiosincrasia del trabajo docente. Por una parte Perrenoud (2000, p.3) considera que no es posible –ni legítimo– exigir resultados definidos de antemano en la enseñanza, ya que, a) no se trata de un problema exclusivamente técnico, b) la actuación de los profesores depende de otras personas y grupos, c) el estado del conocimiento sobre la enseñanza no permite una acción eficaz y clara, y d) en la enseñanza existe una gran diversidad de situaciones. Así, el trabajo docente, aunque sea excelente, no es garante del éxito de los alumnos, pues, entre otras razones, requiere su cooperación, lo cual cuestiona la responsabilidad de los profesores sobre el resultado. En todo caso, puesto que ni todo el éxito ni todo el fracaso puede atribuirse al trabajo docente, es prácticamente imposible determinar su porcentaje de responsabilidad y, en consecuencia, la medida justa del incentivo o la sanción.

Otro de los argumentos que cuestiona la viabilidad de la política de incentivos se refiere a la capacidad de este tipo de estímulos para provocar cambios en la actuación de los profesores. En este sentido Bolívar (2003, p. 7) considera que los supuestos del rendimiento de cuentas son demasiado simples e ingenuos: no está nada claro que los profesores vayan a actuar en la clase de manera significativamente distinta a como lo hacen habitualmente en función de incentivos. La fórmula de aplicar incentivos en relación con la productividad puede tener sentido en tareas en las que existe una relación directa entre esfuerzo y producción, pues existe un margen –limitado, desde luego– en la implicación del operario. En el caso de la enseñanza, los incentivos no alteran significativamente la práctica, pues esta no se construye básicamente en función de las recompensas. Además, no existe una correlación proporcional entre el aumento de la dedicación de los profesores y los resultados de los alumnos, y, sobre todo, tampoco la hay con la forma de hacer en la clase.

Finalmente, un tercer tipo de argumentos se esgrimen para cuestionar la virtualidad de la estrategia de premios y sanciones. Partiendo de que el corazón de la enseñanza, la *caja negra*, es lo que realmente ocurre dentro de las aulas, la cuestión que se suscita es si los profesores, aunque

¹⁷ Según datos de la propia Consejería de Educación en las tres primeras convocatorias se acogieron al Programa un 23% de Institutos de Educación Secundaria. En el caso de los centros de Primaria el porcentaje de participación fue de algo más del 50%.

quisieran, pueden introducir modificaciones significativas en lo que hacen, pues la práctica de la enseñanza no depende sólo de su voluntad (vid., por ejemplo, Merchán, 2009 y 2011).

Por lo demás, otros argumentos críticos se han fraguado en el análisis del balance de los resultados que estas políticas han tenido en la práctica. Efectivamente ¿qué resultados se han producido en la práctica con la aplicación de este dispositivo de mejora de la educación? Un estudio de Nathalie Mons (2009) revela que, en lo que respecta a las calificaciones que obtienen los alumnos, no cabe hacer afirmaciones concluyentes pues las investigaciones arrojan datos muy dispares. Según la citada autora, en el caso del que se denominó “milagro de Texas”¹⁸, la aplicación de la *Texas Assessment of Academic Skills* supuso inicialmente una mejora espectacular de los resultados. Sin embargo, este primer entusiasmo fue enfriado por investigaciones posteriores de más amplio recorrido en las que se utilizaron también los resultados de las pruebas federales. Estos revelaban que las progresiones disminuían fuertemente y no eran significativas según las disciplinas. La experiencia tejana, afirma Mons, interroga sobre la consistencia de los efectos positivos de la evaluación estandarizada y la rendición de cuentas, su pervivencia en el tiempo, los efectos perversos que puede generar, así como sobre los escollos metodológicos de algunas investigaciones que han analizado sus consecuencias. A este respecto, refiriéndose al mismo caso, Stobart (2010, p. 140), afirma que “la cuestión es si esto fue un milagro o un espejismo”. Digamos que el uso de incentivos no ofrece unos resultados suficientemente consistentes (Ejido, 2008), de manera que tal y como se recoge en el último informe PISA (OCDE, 2007: 243) no puede afirmarse una correlación entre evaluación externa, incentivos y mejora de los rendimientos de los alumnos. A veces, incluso puede ocurrir exactamente lo contrario, pues, como afirma Carabaña (2008), incentivar económicamente por resultados no sólo funciona mal en las escuelas, sino que daña incentivos morales que funcionan mejor.

Sintomáticamente, en el caso de Andalucía, tres años después de su implantación, la evaluación del Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares se ha limitado a un breve informe disponible, aunque escasamente visible, en la página web de la Consejería de Educación (Evaluación del Plan de calidad, 2011). Se trata en realidad de dos páginas de texto -en las que la Administración se limita a reproducir el marco legislativo- y una serie de gráficas y datos en los que se comparan los resultados de las Pruebas de diagnóstico entre 2006 y 2009. En la segunda página (y última) del texto se afirma que “el nivel competencial del alumnado andaluz ha mejorado en todos los centros docentes públicos, pero la mejora obtenida por los centros acogidos al programa ha sido significativamente mayor”. Sin embargo, un análisis detenido de los datos disponibles pone de manifiesto que tal afirmación es difícilmente sostenible pues el citado informe contiene importantes errores. Así, por ejemplo, se afirma que se analiza el resultado de los centros acogidos a la primera convocatoria –“(2007-2010)”–, cuando, como se ha dicho anteriormente, la primera convocatoria del Programa se publicó en febrero de 2008. Por otra parte, se magnifican interesadamente las diferencias de puntuación con los centros que no se acogieron al Programa. Concretamente, en la prueba de 2006 la puntuación media de todos los centros fue de 488,60, mientras que en las de 2010 fue de 491,47, apreciándose, por tanto, una diferencia positiva de 2,86; en los centros acogidos al Programa esa diferencia fue de 9,86. Ahora bien, como se afirma en el Informe sobre la Evaluación General de diagnóstico de 2009 realizado por la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa (AGAEVE) en 2009: “La escala utilizada tiene media 500 y desviación típica 100. Con esa medida, diferencias de 10 y hasta 15 puntos son diferencias pequeñas” (Agencia Andaluza de Evaluación

¹⁸ Este programa de evaluación de los estudiantes del estado de Texas se puso en marcha a principios de los años 90, siendo gobernador George W. Bush. Su principal impulsor fue Rodney Paige, superintendente de las escuelas de Houston y posteriormente Secretario de Educación cuando aquel accedió a la presidencia de los Estados Unidos de América (Stobart, 2010, p. 140).

Educativa, 2010a: s/p), de manera que una diferencia de 7 puntos no puede calificarse ahora de “significativamente mayor”, sino que más bien es irrelevante. Por lo demás, el informe ofrece resultados contradictorios con otros estudios realizados por la misma administración. Así, se afirma que en lo que respecta a la competencia en razonamiento matemático en Primaria, los resultados evolucionan positivamente en todos los centros; sin embargo, en el informe general sobre las Pruebas de 2010, se afirma que: “Los resultados de la Evaluación de Diagnóstico del curso 2009 - 2010 han mejorado respecto al curso anterior, disminuyendo sólo, aunque ligeramente, en la competencia de Razonamiento matemático en Educación Primaria (...). Respecto a Educación Primaria, el único descenso, de un 6%, se produce en Razonamiento matemático” (Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, 2010b, p. 191). A nuestro juicio, la pobre y errática evaluación del Programa pone de manifiesto la inconsistencia de la política de rendición de cuentas e incentivos como estrategia de mejora siquiera de los resultados escolares.

En otro orden de cosas, algunos autores han destacado los efectos perversos de la política de rendición de cuentas en base a los resultados que obtienen los alumnos en las pruebas externas. Sahron y Berliner (2007) hablan de los “efectos colaterales” de las pruebas estandarizadas para referirse a una serie de consecuencias negativas sobre la educación. Desde luego, cuando el salario de los profesores o las subvenciones de los centros escolares están ligadas a los resultados que obtienen los alumnos, son muchas las trampas y triquiñuelas que suelen hacer unos y otros¹⁹ (Amrein-Beardsley, Berliner y Rideau, 2010). Cómo acertadamente recoge Stobart, refiriéndose a la conocida como Ley de Goodhart, cuando una medida se convierte en objetivo, deja de ser una buena medida, pues, añade, citando a McIntre: “Por regla general, la medida de un sistema lo perturba. Cuanto más precisa es la medida y más corta su escala temporal, mayor es la energía de perturbación” (Stobart, 2010, p. 135). En nuestro caso, como hemos visto, esa perturbación se manifiesta en las contradicciones y errores en los estudios sobre los resultados, pero afecta también al modo en que se produce la medición y, en fin, a la práctica docente²⁰.

Así, los profesores tienden a prestar más atención a los alumnos que tienen posibilidades de obtener resultados satisfactorios, abandonando a su suerte a los que seguramente tendrán malos resultados (Wrigley, 2007; Mons, 2009). Además, los profesores tienden a abandonar los centros con alumnos más difíciles para trabajar en otros con más posibilidades de éxito; Ladd y Walsh (2002) han constatado que la política de incentivos perjudica a los centros que tienen más necesidades de mejora, de manera que uno de sus efectos perversos es precisamente que aumenta las diferencias entre alumnos de grupos sociales diferentes. Por lo demás, otro de los muchos daños colaterales afecta al ánimo y compromiso del profesorado:

El impacto más visible de esta cultura del rendimiento de alta presión ha sido una crisis importante de contratación tal, que ahora casi la mitad de los nuevos docentes que obtienen el título en Inglaterra abandonan en los dos primeros años y, en general, uno de cada diez profesores cada año. La crisis ha golpeado especialmente a aquellas escuelas que han tenido siempre más dificultades para atraer profesores (Wrigley, 2007, p. 49).

¹⁹ Máxime si, como es el caso de Andalucía, las pruebas son corregidas por los propios profesores que reciben el incentivo económico.

²⁰ Un estudio reciente ha puesto de manifiesto cómo en la realización de las pruebas PISA en Cataluña se practicaron irregularidades, como la de excluir a alumnos inmigrantes y repetidores para mejorar la media (El País, 25 de octubre de 2011)

La escuela como organización inteligente: la autoevaluación y el cambio.

Está claro que la evaluación constituye un mecanismo central en el discurso de las actuales políticas educativas. El instrumento se presenta como verdadero talismán capaz de conducir a los sistemas educativos a una espiral de progreso sin fin, suponiendo que “las organizaciones escolares operan racionalmente y se dirigen a unas metas, se estructuran jerárquicamente, las subunidades pueden cooperar para maximizar el rendimiento y algunas formas de gestión pueden ayudar a conseguir los fines. Este es, por ejemplo, el marco teórico subyacente al modelo de mejora EFQM” (Muñoz-Repiso y otros, 2001, p. 77). Se concibe a la escuela como una “organización que aprende”, es decir, como una organización capaz de afrontar de manera sistemática los retos que se le plantean mediante una dinámica autónoma que puede ser impulsada por programas generales de mejora, por la evaluación externa o por los incentivos (Ibídem, p. 70). Se trata, en definitiva, de un modelo de gestión que pretende lograr el compromiso de los trabajadores con las metas de la organización, produciendo entornos autónomos y flexibles (Bolívar 2001:7) que les implique –y, añadimos, les responsabilice– en la consecución de unos objetivos.

En la práctica, la dinámica consiste en establecer un procedimiento basado en ciclos inacabables de autoevaluación del logro, siempre referido a indicadores precisos, medibles y reformulables. Este modelo, inicialmente desarrollado en empresas industriales y después en empresas de servicio, es el que de alguna forma se traslada al campo de la educación bajo el supuesto de que si funciona en la empresa, también debe funcionar en la escuela como estrategia de mejora.

Toda esta tecno-burocracia del cambio y mejora de la educación ha sido objeto de críticas y no puede decirse que tenga en su haber un balance positivo de resultados. Al margen de las intenciones implícitas que puedan guiar su puesta en escena como estrella de las nuevas políticas reformistas, llama la atención la ingenuidad sociológica y la carencia de solidez en sus argumentos. La promoción de la “cultura de la evaluación” y de la práctica de la evaluación como estrategias de mejora, se apoya en sobrentendidos interesadamente publicitados que carecen de argumentos teóricos y apoyos empíricos. Puesto que la autoevaluación tiene como punto de partida del proceso una reflexión sobre la realidad, es inconsistente pensar que meramente con ello se produce un conocimiento relevante sobre la problemática de un centro y, mucho menos, una actuación precisa sobre los complejos problemas de la educación. Desde luego si, como ocurre en Andalucía, el punto de partida se reduce al conocimiento de los resultados de las pruebas de diagnóstico, el recorrido se acorta significativamente.

Conviene considerar también que, aunque formalmente se asume la incidencia de factores extraescolares, en la práctica de la autoevaluación se actúa como si los centros escolares fueran islas, es decir, entidades descontextualizadas con capacidad de afrontar y resolver todas sus dificultades (Wrigley, 2007). Ciertamente se argumenta que de lo que se trata es de que las escuelas y los profesores hagan todo lo que está en su mano en el campo de sus posibilidades, pero, puesto que, en última instancia, la evaluación se hace sobre los logros y, especialmente sobre el rendimiento de los alumnos, se ignora el carácter sistémico de los problemas educativos y la incidencia de factores sobre los que la escuela no tienen capacidad de intervención.

Por otra parte, la autoevaluación se interpreta como un dispositivo de control e interiorización de la culpabilidad ante los previsibles fracasos, una tecnología del poder que permitiría a la vez gobernar a los centros escolares y a los profesores y hacerlos responsables de los resultados de los alumnos. En el marco del reiterativo discurso sobre la autonomía, la autoevaluación es un recurso de extraordinaria potencia para resolver los conflictos que se generan en el desarrollo de la política educativa, pues transmite la apariencia de que el hecho de que un centro funcione depende sólo del propio centro, aunque realmente se les diga lo que deben hacer.

Como se ha dicho anteriormente, la implantación de la dinámica de la evaluación y la autoevaluación en el campo de la educación en España, según el patrón del modelo EFQM, dio sus

primeros pasos en 1996. En Andalucía la adopción de la fórmula inició su andadura en 2001. Aquel año se pusieron en marcha los denominados Planes de Autoevaluación y Mejora (PAM), planes que estuvieron en vigor hasta 2008, justamente cuando se inició el Programa de Calidad, que tomaba el relevo en el despliegue en varias fases de la estrategia de gestión empresarial de la escuela.

El modelo de funcionamiento de los PAMs en Andalucía reproducía, incluso textualmente, la fórmula adoptada por el Ministerio de Educación en 1997²¹. Primero se debe partir de un diagnóstico de la situación del Centro, diagnóstico que permita identificar las áreas de mejora, es decir, los aspectos de su organización y funcionamiento sobre los que se va a actuar. En un segundo paso se establecen las metas, objetivos o compromisos de mejora, en relación, lógicamente, con las necesidades detectadas en el paso anterior. Estos objetivos deben formularse de manera tal que pueda ser evaluada su consecución y programados en un curso escolar, descartándose otros cuyo logro no se pueda medir o que abarquen un ciclo largo de tiempo. El tercer paso del procedimiento a seguir consistía en enumerar las actuaciones que se van a realizar para alcanzar los objetivos, indicando quiénes son las personas responsables de dichas actuaciones, así como su calendario. Además, en lo que legítimamente puede interpretarse como una avanzadilla de la política de incentivos, se consideraba la posibilidad de conceder hasta quinientas mil pesetas a aquellos centros que, según evaluación externa, se hubieran distinguido en el proceso de autoevaluación y dinamización de su Plan de Mejora.

Tras la primera convocatoria, que tuvo carácter experimental, y sin que se hiciera ninguna valoración pública de sus resultados, el Plan se generalizó en 2003 a todos los centros que quisieran solicitarlos, si bien la participación fue bastante escasa y languideciendo hasta la última convocatoria en 2008²². Si la idea era generar de esta forma una cultura proclive a las nuevas forma de la evaluación, no parece que se consiguiera. Pero en el campo legislativo la estrategia sí fue avanzando.

Efectivamente, la LEA consagró y generalizó el procedimiento de mejora mediante el recurso a la autoevaluación que hasta entonces (2007) se había ensayado en los centros escolares de manera experimental y voluntaria. Ya en la exposición de los principios que deben regir del sistema educativo andaluz se anuncia –Artículo 4, 1c- el meollo de la cuestión: la relación entre mejora permanente, y evaluación. Dentro del Título que se dedica a los Centros docentes (el IV) el artículo 130 trata de la Autoevaluación. La idea es sencilla y parecida a formulaciones anteriores: los centros realizarán una autoevaluación de los programas, procesos y resultados, de la cual se colegirán unas propuestas de mejora. Más importancia se le atribuye a la evaluación externa, a la que con el término “Evaluación del Sistema Educativo” se le dedica el Título VI. Quizás lo fundamental en este punto sea la creación de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, que, a imitación de su homóloga inglesa -la OFSTED (Office for Standards in Education)- dispone de unas atribuciones y unas funciones que la convierten en la entidad suministradora de metas y vigilante de la consecución de objetivos por parte de centros y profesores.

Significativamente, la aplicación desde 1996 en España y desde 2001 en Andalucía de la dinámica de la autoevaluación como estrategia de mejora, no ha merecido por parte de las autoridades ningún tipo de evaluación acerca de la mejora que realmente producía en los centros escolares. Fuera del ámbito oficial los estudios son también escasos. Para el caso de Castilla-León, un trabajo de Cantón (2004) informa de que los profesores consideraban que les exigía un trabajo

²¹ Véase al respecto la similitud en los textos legales: BOE nº 222 de 16/09/1997, p. 27.377 y BOJA nº 126 de 30/10/2001, p. 17.999.

²² Puede estimarse que no superó el 30% del total de los centros que podía participar. En el caso de Castilla-León, el porcentaje fue del 26% (Cantón, 2004).

excesivo y, sobre todo, que generaba una gran actividad burocrática, y que, sin embargo, las mejoras didácticas eran escasas, es decir, apenas incidían en la práctica de la enseñanza.²³

Por su parte, una investigación desarrollada en el País Vasco (Etxague y otros, 2009), sobre la percepción de los profesores de la incidencia de la implantación de procedimientos similares - acreditación de calidad (normas ISO)- en los centros docentes, concluye que entre las variables en las que los docentes no han percibido mejora, se encuentra, además de otras, los resultados académico-educativos. Además, se concluye también que si bien los docentes perciben mejoras en las estrategias metodológicas, no la atribuyen a la puesta en marcha del sistema de acreditación.

Puede decirse que, en la práctica, la aplicación de la dinámica de la autoevaluación apenas ha tenido incidencia en la mejora de los centros escolares. Generalmente se ha tratado de una incorporación burocrática que apenas tuvo reflejo en aspectos significativos de la formación de los alumnos ni en la consecución de los resultados que se pretendían. En este sentido Malen (1994, p. 251. Citado en Bolívar, 1994, p. 919) ha afirmado que a la vista de la débil relación que existe entre estas iniciativas gubernamentales y la mejora de la calidad educativa y del aprendizaje de los alumnos, su persistencia se explica por la utilidad política que aportan.

La nueva dirección escolar: el gerencialismo.

Otro de los pilares de las nuevas formas de gestión ha consistido en la transformación del papel de la dirección de los centros escolares. Este cambio ha sido particularmente llamativo en el caso de España y de Andalucía, pues, a diferencia de otros países, aquí, en la tradición más reciente, la figura del director o directora ha sido más bien la de un representante de la comunidad escolar que le encomendaba la tarea de coordinación e impulso de la actividad en los centros. Frente a esto, de manera progresiva, desde la década de los noventa, la administración fue desarrollando una estrategia de reconversión que culmina con la transformación del director en gerente de la empresa escuela. De forma paralela, más recientemente, en Andalucía, la gestión de los centros escolares ha adoptado la forma de estructura piramidal en la que el papel de profesores, alumnos, padres y madres se limita al de terminales más o menos ciegas en la ejecución del plan de la dirección que, a su vez, responde a los planes de la administración. Es decir, frente a la amplia autonomía de la que gozaban los centros escolares –que en muchos casos constituía un obstáculo para el desarrollo de esos planes-, la nueva política educativa ha apostado por invertir el flujo de decisiones, dotándose para ello de un mecanismo de control que asegure la consecución de sus objetivos y tenga incidencia efectiva en la actividad que se desarrolla cotidianamente en las escuelas. Todo ello revestido del eufemismo de la autonomía pedagógica y el liderazgo.

Basándose en el supuesto de que, como es propio de la cultura empresarial, la dirección constituye un factor relevante en la consecución de resultados (Pérez-Albo y Hernández, 2000), esta reconversión se ha presentado con un discurso en el que intencionadamente se amalgaman conceptos como autonomía, dirección, gerencia y liderazgo pedagógico. Su concreción se ha materializado en el fortalecimiento de la posición de los directores en los centros escolares, confiriéndoles más atribuciones, más estatus y un nivel salarial más alto, potenciándose, en definitiva, un estilo de gestión basado en relaciones de autoridad en orden a la consecución de ciertas metas.

Al mismo tiempo que se encumbraba la figura del director con medidas complementarias, la puesta en marcha en Andalucía de esta política ha tenido su hito más importante en la mencionada Ley de Educación de Andalucía de 2007 (LEA), que dedica el Capítulo II del Título IV a la dirección de los centros escolares. No deja de ser un hecho sintomático la evolución y el diferente tratamiento que el asunto mereció anteriormente en la legislación estatal. Así, la LOGSE (1991) no

²³ El estudio no se ocupa de la incidencia de los PAMs en el rendimiento de los alumnos.

dedicó ningún apartado específico a la dirección de los centros escolares; la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002, dedica dos artículos (79 y 80) al tema²⁴, mientras que ya la Ley Orgánica de Educación de 2006 LOE le dedica un capítulo completo, (el IV).

El articulado de la LEA supone, efectivamente, un cambio significativo en las atribuciones a los directores escolares. En ella se establece que el director es el representante de la administración en el centro, es responsable de la distribución del horario de la docencia y de todas las actividades, dispone de autoridad para la gestión de los recursos y contrataciones, podrá proponer requisitos de especialización y capacitación profesional respecto de determinados puestos docentes, ostenta la jefatura del personal y es competente en la imposición de sanciones disciplinarias, así como en la sustitución del profesorado. Pero, sobre todo, el director, mediante la elaboración de un proyecto de dirección, es el que establece las directrices por las que se regirán las actividades de los centros escolares en el denominado Plan de Centro. Frente a esto, otros órganos, como el Consejo escolar (en el que están representados todos los miembros de la comunidad educativa) o el Claustro de Profesores, tienen funciones meramente de supervisión o complementarias. Es sintomático también que, mientras que la LEA dedica cuatro artículos con dieciocho apartados a la función directiva, dedica sólo uno con tres apartados al Consejo Escolar y uno con dos apartados al Claustro de profesores.

Por otra parte, en 2010 la Consejería de Educación publicó el Reglamento Orgánico de los Centros (ROC), en el que se desarrollaban y concretaban las atribuciones de los directores establecidas en la LEA; con este instrumento, que regula la organización y funcionamiento de los centros escolares, se acaba por dibujar un modelo que relega, especialmente al profesorado, a un papel secundario en la gestión. Así, a través de la legislación y de medidas complementarias de apoyo al director-gerente, se completaba el giro desde lo que se calificó de gestión democrática hacia una perspectiva gerencialista de la organización de los centros escolares.

Esta perspectiva, extraña, como se ha dicho, a la práctica organizativa de escuelas primarias e institutos de secundaria en España, se ha justificado en virtud de su potencialidad para contribuir a la mejora de los resultados escolares; sin embargo, diversos estudios, realizados en otros países en los que se siguió una trayectoria similar, cuestionan esa potencialidad y llaman la atención sobre los efectos aparentemente no deseados de su implantación. Así, la reformulación de la función de los directores va produciendo un progresivo distanciamiento entre ellos y los profesores. “La creciente divergencia entre las prioridades empresariales del director escolar (...) y las preocupaciones educativas de los profesores está conduciendo a un distanciamiento cada vez mayor entre el director y los dirigidos” (Whity, Power y Halpin, 1999, p. 78). Generalmente este distanciamiento acaba convirtiéndose en un obstáculo para la necesaria participación de los profesores en los procesos de cambio y mejora. En realidad en el modelo de gerencialismo empresarial no se demanda una verdadera participación, pues los de abajo no son colaboradores sino subordinados, de manera que, en el caso de que los directores se propongan promover la participación de los profesores, se encuentran con obstáculos que provienen de las instancias centrales. En un estudio de Sinclair (1993, citado en Ibídem, p. 81) sobre el efecto de las nuevas características de la función directiva en las relaciones laborales, se concluye que los directores “dejan de participar en el proceso de educación de los alumnos; se convierten en distribuidores de recursos dentro de la escuela, en gerentes preocupados por asegurarse que las actividades de los empleados se adecuen a las necesidades de la empresa y en remuneradores de quienes hagan aportaciones que se consideren muy importantes para las empresas”. Por su parte, Angus es a este respecto mucho más contundente, afirmando que con el fortalecimiento de la dirección de los centros escolares,

²⁴ Dedicó un capítulo a la selección y nombramiento de directores, pero sólo los dos citados a sus funciones.

Los otros miembros de la organización, por ejemplo los profesores, padres y alumnos, son considerados en general como receptores eminentemente pasivos de las ideas del *líder*. La principal habilidad que se exige a la mayoría de los partícipes de la organización es que se limiten a adoptar la visión del *líder* y a amoldarse a la definición que éste haga de la cultura de la escuela. La implicación elitista de esta concepción es que los líderes son más lúcidos y dignos de confianza que nadie (Citado en Hextall y Mahony, 2001, p. 176).

La cuestión es que esta nueva definición de la función directiva, y redefinición de las relaciones con el profesorado, se entiende en un marco más amplio de nueva relación entre los gobiernos y las escuelas, mediante la que se ejerce el control a distancia (Gunter, 2001); de manera que es “la delegación de poderes a los gerentes locales de las escuelas el medio por el que el Estado central ejerce cierto grado de control sobre lo que hacen y, al mismo tiempo, se desentiende de las responsabilidades si las cosas no van bien” (Whity, Power y Halpin, 1999, p. 85). Es en este marco en el que se cuestiona la autonomía que realmente tienen los directores, pues tratan de conseguir objetivos asignados en un contexto sobre el que tienen un control limitado. El director actúa cada vez más como delegado de la administración educativa, lo cual dificulta enormemente su pretendido liderazgo pedagógico y su capacidad para impulsar cambios en la mejora de la educación y en la práctica de la enseñanza.

También se ha puesto de manifiesto que la reformulación de la función directiva ha supuesto un alejamiento de los directores de los problemas de la educación. En un estudio realizado por Allison Bullock y Hywel Thomas y otros colaboradores de la Universidad de Birmingham (Bullock y Hywel, 1997) sobre los efectos de la descentralización emprendida por el Ministerio de Educación de Inglaterra, se revela que, con su nueva función, los directores están menos familiarizados con lo que pasa en las clases, puesto que ocupan cada vez más tiempo en tareas administrativa y de carácter meramente burocrático. Este alejamiento del núcleo de la enseñanza puede incidir en las decisiones que tomen los directores para mejorar la educación, pues disponen de menos información acerca de cuestiones fundamentales sobre la práctica de la enseñanza. Y todo ello sin que pueda demostrarse que exista ninguna relación positiva entre la transformación del director en gerente y los resultados escolares.

Conclusión

Aunque, como se ha dicho al principio de este artículo, el proceso se ha llevado de manera escasamente discutida y ha pasado aparentemente desapercibido para los estudiosos de los problemas de la educación, en España y, particularmente en Andalucía desde 2001, la política educativa ha ido girando desde los postulados de la reforma pedagógica hacia los de la gestión empresarial, y ello independientemente del partido gobernante. En una nota de prensa fechada el 18 de octubre de 2006, en la que se reseñaba la intervención de la Consejera de Educación en el Parlamento andaluz, decía la citada responsable que “las pruebas [de diagnóstico] proporcionarán información ‘objetiva y rigurosa’ tanto para la mejora del rendimiento del alumnado como de la práctica educativa” (Nota de prensa, 2006). Seis años después de aquellas declaraciones, y tras cuatro pruebas de diagnóstico realizadas, así como la puesta en marcha del dispositivo descrito en las páginas anteriores, no hay ninguna evidencia empírica, antes al contrario, de que, efectivamente, se haya producido una mejora del rendimiento del alumnado ni de la práctica educativa. No parece, en definitiva, que la reformulación del sentido de la educación –como capital humano- y de las nuevas formas de gestión de los centros –como empresas- hayan producido resultados significativamente positivos en el ámbito socio-económico y cultural ni en el del rendimiento académico de los

alumnos. Cabe pensar, entonces, que la insistencia de las autoridades responda a razones de otro tipo cuyo análisis escapa al contenido y extensión de este artículo.

Referencias

- Agencia Andaluza de Evaluación Educativa (AGAEVE) (2010a). *Evaluación general de diagnóstico 2009. Resumen de resultados andaluces*. Sevilla: AGAEVE.
- Agencia Andaluza de Evaluación Educativa (AGAEVE) (2010b). Evaluación de diagnóstico 2009-2010. Informe de resultados. Consultado el 5 de octubre de 2011 en: http://www.juntadeandalucia.es/educacion/agaeve/c/document_library/get_file?uuid=8ac156fe-39ab-4a4c-a43b-ac5917c5cfb1&groupId=35690
- Amrein-Beardsley, A., Berliner, D.C. & Rideau, S. (2010). Cheating in the first, second, and third degree: Educators' responses to high-stakes testing. *Educational Policy Analysis Archives*, 18 (14). Consultado el 12 de noviembre de 2011 en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/714>)
- Apple, M. (2002). *Educar como Dios manda*. Madrid: Paidós.
- Barrenechea, I. (2010). Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 18 (8). Consultado el 7 de mayo de 2010 en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/751/829>
- Benítez Herrera, A. J. (2010). Evaluar competencias básicas: ¿Una moda o una necesidad? *Cuadernos de Pedagogía*, 397, 82-85.
- Bolívar, A. (1994). Autoevaluación institucional para la mejora interna. En M.A. Zabalza, *Reforma educativa y organización escolar* (pp. 915-944). Santiago de Compostela: Tórculo.
- Bolívar, A. (2001). Los centros educativos como organizaciones que aprenden: una mirada crítica. *Contexto educativo*, 18. Consultado el 23 de octubre de 2009 en: <http://contexto-educativo.com.ar/2001/4/nota-04.htm>
- Bolívar, A. (2003). “Si quieres mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas”. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 7 (1-2), 1-11. Consultado el 25 de noviembre de 2009 en: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev71ART4.pdf>
- Bolívar, A. (2006). Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna *Gest. Ação*, Salvador, 9 (1), 37-60.
- Bulloc, A. y Hywel, T. (1997). Inglaterra: el impacto de la gestión local en las escuelas. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*. Año IX, 25, 97-148. Ministerio de Cultura y Educación, Argentina/Organización de los Estados Americanos, OEA.
- Cantón, I. (2004). *Planes de mejora en los centros educativos*. Archidona: Aljibe.
- Carabaña, J. (2008). Reseña del libro: SHARON, N. y BERLINER, D. (2007). *Collateral Damage. How Highstakes testing corrupts America's schools*. Cambridge, Mass: Harvard Education Press. Consultado el 12 de noviembre de 2009 en: <http://edrev.asu.edu/reviews/revs204.pdf>
- Carabaña, J. (2009). *Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA*. Documento 2 del Colegio Libre de Eméritos. Consultado el 10 de Mayo de 2010 en: http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio//es_ES//documentos/pisa_carabana_%28vf%29.pdf
- Carrasco A. (2007). Mejoramiento escolar en contextos de pobreza. Problematicando supuestos. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (5), 291-299. Consultado el 15 de septiembre de 2009 en: <http://www.rinace.net/arts/vol5num5e/art40.pdf>

- Carrasco, A. (2008). Investigación en Efectividad y Mejora Escolar: ¿Nueva Agenda? *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6 (4), 5-23. Consultado el 12 de junio de 2010 en: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art1.pdf>.
- Creemers, B. (2001). La base de conocimientos de eficacia escolar. En D. Reynolds y otros, *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza* (pp. 51-70). Madrid: Santillana.
- Durán, D. (2008). El rol del estado en la eficacia y mejora de la educación ¿Hacia una imposición ideológica? *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6 (4), 70-79. Consultado el 23 de marzo de 2009 en: <http://www.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art4.pdf>
- Eisner, E. W. (2002). *La escuela que necesitamos. Ensayos personales*. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
- Ejido, M. I. (2008). *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa*. Bruselas: Eurydice. Consultado el 18 de mayo de 2010 en http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090FR.pdf
- El País, 25 de octubre de 2011: Cataluña maquilló el resultado.
- Elmore, R. F. (2003). Salvar la brecha entre estándares y resultados. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 7 (1-2), 9-40. Consultado el 25 de febrero de 2009 en: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev71ART1.pdf>
- Estrategia para la competitividad en Andalucía, 2007-2013* (2007). Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda.
- Evaluación de diagnóstico. Informe 2006-2007. Consejería de Educación. Junta de Andalucía. Consultado el 12 de noviembre de 2009 en: http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/Contenidos/OEE/evaluacion/informe_evaluacion_diagnostico_2006_2007/1181722468254_informe_finalx_12_de_junio.pdf
- Evaluación de diagnóstico. Informe 2007-2008. Avance Consejería de Educación. Junta de Andalucía. Consultado el 12 de noviembre de 2009 en: http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/Contenidos/OEE/AvanceDiagnostico0708/1217447709315_avanceevaluaciondediagnostico0708.pdf
- Evaluación de diagnóstico. Curso 2008-2009. Consejería de Educación. Junta de Andalucía. Consultado el 12 de noviembre de 2009 en: http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/Contenidos/OEE/evaluacion/Evaluaciondiagnostico0809/1246617499991_evaluaciondiagnostico2008_09.pdf
- Evaluación del Plan de calidad (2011). Consejería de educación. Junta de Andalucía. Consultado el 2 de noviembre de 2011 en: http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/Contenidos/OEE/evaluacion/evaluacionprocalymej/1317638665039_eval0pcmr.pdf
- Ferrao, M. Eugenia (2009): Sensibilidad de las especificaciones del modelo valor añadido: midiendo el estatus socioeconómico. *Revista de Educación*, 348, 137-152.
- García J. I., Pinto, J. L. y Robles, J.A. (2009). *Diferencias regionales y rendimiento educativo. Análisis de resultados del estudio PISA-2006*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Gunter, H. (2001). *Leaders and leadership in education*. Londres: Chapman.
- Hextall, I. y Mahony, P. (2001). Profesores eficientes y escuelas eficaces. En Slee, R., Weiner, G. y otros. *¿Eficacia para quién? crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar* (pp. 169-208). Madrid: Akal.
- Lauder H, Jamieson, I. y Wikely, F. (2001). Los modelos de la escuela eficaz: limitaciones y capacidades. En Slee, R. G. y otros, *¿Eficacia para quién? crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar* (pp. 69-95). Madrid: Akal.

- Le Mouël, Jacques (1992). *Crítica de la eficacia. Ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo*. Barcelona: Paidós.
- LEY 17/2007, de 10 de diciembre, de *Educación de Andalucía*. BOJA nº 252, 26 de diciembre de 2007.
- Lingard, B.; Ladwing, J. y Luke, A. (2001). Los efectos de la escuela en las condiciones posmodernas. En Slee, R. G. y otros, *¿Eficacia para quién? Crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar* (pp. 113-135). Madrid: Akal.
- López Martín, E., Navarro Asencio, E., Ordóñez Camacho, X. G. y Romero Martínez, S. J. (2009). Estudio de variables determinantes de eficiencia a través de los modelos jerárquicos lineales en la evaluación PISA 2006: el caso de España. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (16). Consultado el 4 de enero de 2010 en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/18/18>
- Maroy, C. y Mangez, C. (2008). Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance? *Revue française de pédagogie* 164, juillet-août-septembre, 87-90.
- Merchán, F. Javier (2009). La cuestión del cambio de la práctica de la enseñanza y la necesidad de una teoría de la acción en el aula. *Revista Iberoamericana de Educación*, 8/6, 10-03-08. Consultado el 20 de marzo de 2008 en: <http://www.rieoei.org/2679.htm>
- Merchán, F. Javier (2010). Las evaluaciones y pruebas de diagnóstico como instrumentos de la política educativa: significado y balance de su aplicación. *Con-Ciencia Social*, 14, 63-80.
- Merchán, F. Javier (2011a). La evaluación de centros y profesores como instrumento de la política educativa. *Organización y Gestión Educativa*, 1, Enero-Febrero, 11-15.
- Merchán, F. Javier (2011b). Práctica de la enseñanza y gobierno de la clase. *Revista española de Pedagogía*, 250, septiembre-diciembre, 521-535.
- Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaria General de Educación. Instituto de Evaluación (2007). *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE. Informe español*. Madrid: MEC.
- Mons, Nathalie (2009). Effects théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée. *Revue française de pédagogie* 169, 99-140.
- Mortimore, P. y Whitty, G. (2000). *Can school improvement overcome the effects of disadvantage?* London: Institute of Education University of London.
- Muñoz-Repiso, M. y otros (2001). Aportaciones de las Teorías de la Organización al nuevo movimiento teórico-práctico de Mejora de la Eficacia Escolar. *Revista española de Pedagogía*, 218, 68-84.
- Muñoz-Repiso, M. y Murillo, F.J (2001). Un balance provisional sobre la calidad en educación. Eficacia escolar y Mejora de la Escuela. *Organización y gestión educativa*, 4, 3-9.
- Nota de Prensa (18 de octubre de 2006). Consejería de Educación. Consultado el 18 de marzo de 2010 en http://www.juntadeandalucia.es/educacion/nav/contenido.jsp?pag=/Contenidos/GabinetePrensa/Notas_de_prensa/2006/Octubre/nota_prensa_181006_pruebadidiagnostico-parlamento&vismenu
- Orden de 28 junio de 2006, *por la que se regulan las pruebas de la evaluación de diagnóstico y el procedimiento de aplicación en los centros docentes de Andalucía sostenidos con fondos públicos*. BOJA nº 150 de 4 de agosto de 2006.
- Orden de 20 de febrero de 2008, *por la que se regula el programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos*. BOJA nº 42 de 29 de febrero de 2008.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico e Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (2007). *PISA 2006 : Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE : informe español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica.
- Pérez-Albo, M. J. y Hernández, M. L. (2000). Una dirección para la Mejora de la Eficacia Escolar. En A. Villa (Coord.), *Liderazgo y organizaciones que aprenden : III Congreso Internacional sobre Dirección*

- de Centros Educativos (pp. 1.007-1.020). Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto. Consultado el 4 de enero de 2010 en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/varios/perezyhernandez2000dp.pdf>
- Perrenoud, Ph. (2000). *Obligation de compétence et analyse du travail: rendre compte dans le métier d'enseignant*. Consultado el 12 de mayo de 2010 en: https://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2000/2000_29.html
- Reynolds, D. y Stoll, L. (2001). La fusión de eficacia escolar y mejora de la escuela. La base de conocimientos. En Reynolds, D. y otros, *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza* (pp. 103-118). Madrid: Santillana.
- Sharon, N. y Berliner, D. (2007). *Collateral Damage. How Highstakes testing corrupts America's schools*. Cambridge, Mass: Harvard Education Press.
- Scheerens, J. (1998). The school effectiveness knowledge base as a guide for school improvement (pp. 1096-1115). En Hargreaves, A. y cols. (eds.). *International handbook of educational change*. Dordrecht: Kluwer.
- Stobart, G. (2010). *Tiempos de pruebas: Los usos y abusos de la evaluación*. Madrid: Morata.
- Tröhler, D. (2009). Armonizar el globo educativo. Política mundial, rasgos culturales y los desafíos a la investigación educativa. *Profesorado. Revista de currículo y formación del profesorado*, 13, 2. Consultado el 10 de Mayo de 2010 en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev132FIRINV1.pdf>
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación*, Madrid: Fundación Paideia/Morata
- Wrigley, T. (2007). *Escuelas para la esperanza. Una nueva agenda hacia la renovación*. Madrid: Morata.

Sobre el autor:

F. Javier Merchán

jmerchan@us.es

Es Catedrático de Educación Secundaria y Profesor en la Facultad de Educación de la Universidad de Sevilla. Doctor en Pedagogía por esa misma Universidad, imparte docencia en la titulación de Maestro, en la licenciatura de Pedagogía y en el Máster de Educación Secundaria. Sus líneas de investigación están centradas en el análisis de la práctica de la enseñanza, así como en la cuestión del cambio, tanto en el ámbito de la política educativa como en el de las rutinas escolares. Sobre estos temas ha publicado libros, capítulos de libros y artículos en diversos medios editoriales.

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 20 Número 32

15 de octubre 2012

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original.

Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University*. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, Socolar (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores. Asociados **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

Claudio Almonacid Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia, España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona, España

Jose Joaquin Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del Norte, Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de León, España

Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel FLACSO, Argentina

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de Madrid, España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Verónica García Martínez Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla, España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de Baja California, México

Alma Maldonado Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México

Alejandro Márquez Jiménez Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Felipe Martínez Fernández University of California Los Angeles, USA

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de Perú

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de Zulia, Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada, España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Paula Razquin UNESCO, Francia

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga, España

Daniel Schugurensky Universidad de Toronto-Ontario Institute of Studies in Education, Canadá

Orlando Pulido Chaves Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de Oviedo, España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña, España

Antoni Verger Planells University of Amsterdam, Holanda

Mario Yapu Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

- | | |
|--|---|
| Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil | Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil |
| Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil | Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil |
| Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil | Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho, Portugal |
| Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil | Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo, Brasil |
| Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil | Antônio Teodoro Universidade Lusófona, Portugal |
| Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil | Pia L. Wong California State University Sacramento, U.S.A |
| Alfredo M Gomes Universidade Federal de Pernambuco, Brasil | Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil |
| Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade Federal de São Carlos, Brasil | Elba Siqueira Sá Barreto <u>Fundação Carlos Chagas</u> , Brasil |
| Nadja Herman Pontifícia Universidade Católica – Rio Grande do Sul, Brasil | Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal |
| José Machado Pais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal | Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil |
| Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade Estadual de Campinas, Brasil | Antônio A. S. Zuin Universidade Federal de São Carlos, Brasil |

education policy analysis archives
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David R. Garcia** & **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin,
Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi* University of Colorado, Boulder

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig Arizona State University

Antonia Darder University of Illinois, Urbana-
Champaign

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Strategies for Children

John Diamond Harvard University

Tara Donahue Learning Point Associates

Sherman Dorn University of South Florida

Christopher Joseph Frey Bowling Green State
University

Melissa Lynn Freeman* Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of Minnesota

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein Bristol University

Jacob P. K. Gross Indiana University

Eric M. Haas WestEd

Kimberly Joy Howard* University of Southern
California

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jackyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois,
Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-
Champaign

Samuel R. Lucas University of California,
Berkeley

Maria Martínez-Coslo University of Texas,
Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education, London

Heinrich Mintrop University of California,
Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss University of Melbourne

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts,
Dartmouth

Laurence Parker University of Illinois, Urbana-
Champaign

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Purdue University

Felicia C. Sanders The Pennsylvania State
University

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol University of Connecticut

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado
Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Arizona State University

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro University of California, Los Angeles

* Members of the New Scholars Board

