

**LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN: EXPERIENCIAS, ESTRATEGIAS Y
POLÍTICAS DE CAMBIO DE LA ENSEÑANZA EN ANDALUCÍA.
DE LA REFORMA PEDAGÓGICA A LA GESTIÓN EMPRESARIAL DE LA
ESCUELA**

**Memoria del trabajo de investigación realizado con ocasión de licencia de estudios
concedida por la Consejería de Educación durante el curso 2009-2010**

Sevilla, Septiembre de 2010

F. Javier Merchán Iglesias

ÍNDICE

0.- Introducción.....	5
1.- Aclaraciones terminológicas y conceptuales.....	7
1.1. Sobre el concepto de mejora de la educación.....	7
1.2. La innovación educativa.....	10
1.3. Las reformas educativas.....	11
1.3.1. Las reformas educativas como movimientos sociales.....	13
1.3.2. Las imágenes de las reformas.....	15
1.4. El cambio educativo.....	16
1.4.1. Tipos de cambio.....	17
1.4.2. La gestión del cambio.....	22
2.- Pedagogía y mejora de la educación: la reforma pedagógica.....	23
2.1. La renovación pedagógica hasta mediados del siglo XX.....	23
2.2. La reforma de la escuela comprensiva.....	27
2.3. La reforma de la escuela comprensiva en España: de la LGE a la LOGSE.....	30
3.- La reforma pedagógica y el cambio de la educación.....	42
3.1. Cambio y continuidad.....	42
3.2. El ocaso de la escuela comprensiva.....	44
3.3. La suerte de la reforma pedagógica en España.....	49
4.- Las nuevas políticas de mejora de la educación y cambio de la enseñanza: la gestión empresarial de la escuela.....	53
4.1. Los supuestos de la eficacia escolar como base de la mejora de la educación basada en la gestión empresarial de la escuela.....	54
4.2. Mejorar la educación, mejorar los resultados: indicadores y pruebas estandarizadas.....	62
4.3. La gestión del cambio: evaluación, rendición de cuentas, incentivos y gerencialismo.....	73
4.3.1. La rendición de cuentas y los incentivos como “motor” del cambio.....	73

4.3.2. La escuela como organización inteligente: la autoevaluación y el cambio.....	84
4.3.3. La nueva dirección escolar: el gerencialismo.....	92
5.- El giro de la política educativa: el camino a la gestión empresarial de la educación.....	99
5.1. La recepción en España de la nueva política educativa.....	99
5.2. La aplicación de la nueva política educativa en Andalucía.....	108
5.2.1. La educación como capital humano.....	108
5.3.1. Programas y leyes. La Ley de Educación de Andalucía.....	110
6.- Los Planes de Autoevaluación y Mejora y el Plan de Calidad y mejora de los rendimientos escolares en Andalucía como recursos del dispositivo para la mejora y el cambio de la educación.....	114
6.1. Estudio sobre el diseño y aplicación de los PAMs.....	114
6.2. El programa de Calidad.....	166
7.- Las pruebas de diagnóstico en Andalucía como recurso del dispositivo para la mejora y el cambio de la educación. Análisis de resultados.....	172
7.1. Regulación, contenido, aplicación y utilización de los resultados.....	172
7.2. Población, categorías y variables para el análisis de los resultados.....	177
7.3. Aproximación general a los resultados.....	180
7.4. Estudio de la variable contexto socioeconómico y cultural.....	181
7.5. Estudio de la variable Programas educativos.....	200
7.6. Estudio de la variable Plan de Lectura y Bibliotecas.....	203
7.7. Estudio de la variable tipos de centros según las enseñanzas que imparten.....	207
7.8. Estudio de la variable Plan de Autoevaluación y Mejora.....	212
7.9. Estudio de la variable titularidad del centro: Público y privado concertado.....	221
7.10. Conclusiones.....	227
8.- Conclusiones: La mejora de la educación y el problema del cambio de la enseñanza.....	229

8.1. Cambio, progreso y continuidad.....	229
8.2. La escuela: un sistema complejo y estable.....	235
8.3. La reforma como retórica.....	236
8.4. El idealismo como programa de las reformas y el cambio educativo.....	240
8.5. El cambio de la práctica de la enseñanza en el aula.....	246
8.6. El cambio y la mejora de la educación mediante la gestión empresarial de la escuela.....	259
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	262
LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	281
ENTREVISTAS.....	284
DOCUMENTACIÓN, ENCUESTAS Y DATOS.....	285

0.- Introducción

El trabajo que el lector o lectora tiene en sus manos es fruto de la investigación desarrollada durante el curso 2009-2010, cuya realización ha sido posible gracias a una licencia de estudios concedida por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. El objeto principal del estudio es la mejora y el cambio de la educación, asunto por el que me vengo interesando desde hace ya algunos años y sobre el que he publicado algunos trabajos que se citan a lo largo del presente texto.

Prácticamente desde sus primeros pasos, la escuela que conocemos y la educación que en ella se imparte, ha sido centro de discursos y prácticas, de debates y propuestas que tratan de su mejora. Respecto de la educación escolarizada, hay que hablar de un estado permanente de insatisfacción. La escuela se nos representa por ello como clara expresión de un sueño inalcanzable, de una promesa incumplida. El relevante papel de la educación como ingrediente fundamental del progreso económico y social, del bienestar colectivo y de la felicidad personal, parece cuestionarse cíclicamente, no tanto porque se reconsidere esa sagrada misión, sino sus formas de organización y las estrategias que deben propiciar el cambio necesario para la mejora.

A lo largo del siglo XX y especialmente en su segunda mitad, las iniciativas de cambio en la educación se han sucedido de manera casi continua y de hecho puede decirse que todos los días en algún centro escolar y en el interior de alguna de sus clases, puede advertirse alguna novedad, algún tipo de variación de la práctica de la enseñanza, que tiene por objeto producir alguna mejora. Pero al margen de las iniciativas individuales o de pequeños grupos de docentes, las iniciativas de cambio

responden a movimientos de más amplio radio que, de una u otra forma, han acabado materializándose en planes diseñados y puestos en marcha por los gobiernos. En nuestro estudio, estos planes, que generalmente han sido bautizados como reformas escolares, han sido agrupados en dos grandes tipologías. Una que enlaza con la tradición pedagógica que se remonta al siglo XVI y que aquí hemos denominado *reforma pedagógica*; la otra está de actualidad, pues desde hace algunos años ha sido adoptada por los gobiernos conservadores y social-liberales de toda Europa; es la que aquí denominamos *reforma basada en la gestión empresarial de la escuela*.

Las reformas, sin embargo, no producen cambios significativos en la educación, especialmente en el campo de la práctica. Debido precisamente al predominio de la continuidad, el cambio deviene en un problema intelectual de gran interés, pero sobre todo, en un problema para la mejora de la educación. Independientemente del objetivo que se persiga, la gestión y producción del cambio se convierte en el núcleo principal de las estrategias que buscan la mejora de la educación, hasta el punto de que el modo en que se aborda este punto acaba contaminando todo el contenido y los objetivos de mejora.

Las iniciativas de mejora y cambio que se producen en el ámbito individual o de grupos y colectivos de docentes, adoptan como es lógico formatos muy distintos y se basan en planteamientos específicos. Sin embargo no quedan al margen del mismo problema de la continuidad que afecta a las reformas. La historia de la innovación educativa está llena de fracasos y, en términos generales, no ha conseguido modificar de manera significativa lo que ocurre en los centros escolares.

En esta investigación, nos hemos interesado en averiguar qué suerte han corrido algunas experiencias e iniciativas de mejora de la educación y cambio de la práctica de la enseñanza desarrolladas en España y Andalucía en los últimos treinta años. Así mismo ha sido objeto de nuestra atención la política educativa desarrollada en los últimos diez años con vistas a poner en marcha nuevas perspectivas de mejora. El análisis de sus objetivos, recursos y formas de aplicación, pero, especialmente, el estudio de la incidencia que en la práctica tienen estas políticas, han sido las tareas fundamentales realizadas en este tiempo.

Para ello nos hemos servido de fuentes diversas, tanto cuantitativas con o cualitativas. Las entrevistas, las encuestas, el análisis bibliográfico y documental y, en fin, el análisis estadístico de los resultados de las Pruebas de diagnóstico de 2006, 2007 y 2008, han sido los recursos principales de nuestra investigación.

Al final de este trabajo se exponen unas conclusiones que no son exactamente propuestas para la mejora de la educación. Más que eso, con nuestro trabajo hemos querido aportar unas reflexiones que pueden servir para guiar las estrategias de mejora. La complejidad del mundo de la educación hace inviables formulaciones mecánicas y suficientes. Quien insista en proclamar la existencia de una receta eficaz, simplemente no conoce el campo de la educación.

1.- Aclaraciones terminológicas y conceptuales.

1.1. Sobre el concepto de mejora de la educación.

Quizás el primer problema que se nos plantea cuando abordamos la cuestión de la mejora de la educación y del cambio en la enseñanza¹, es el de desbrozar el significado de términos y conceptos cuyo sentido es ya motivo de controversia. El deseo de mejorar la educación es prácticamente coetáneo al nacimiento de la escuela tal y como la conocemos actualmente, y, sin embargo, desde entonces, no existe un consenso suficiente acerca de cuál es la buena educación. El asunto no es para nada baladí pues, precisamente, las distintas estrategias y políticas de cambio desarrolladas a lo largo de la historia de la institución escolar tienen su punto de partida y una de sus principales justificaciones en la definición del concepto de mejora. A partir de la obviedad de que la mejora de la educación consiste en que los alumnos aprendan más y mejor, la discusión se plantea desde diversas perspectivas. Por una parte, dando por descontados los efectos

¹ Cuando en este trabajo nos referimos a la educación y a la enseñanza, debe entenderse que hablamos en el contexto del modo de escolarización que, de manera desigual, se generaliza a partir del siglo XIX en la mayoría de los países del mundo mediante la instauración de sistemas nacionales de educación y de la institución escolar como agencia de formación de la infancia y la juventud. Hay que descartar, por tanto, otras formas previas o posteriores de educación.

benéficos que el tránsito por la escuela ejerce sobre sus usuarios, se ha asociado escolarización con mejora de la educación, de manera que el aumento del tiempo de permanencia en las aulas se convierte en un factor decisivo –aunque no único- y, lógicamente, necesario para la mejora de la educación. Esta perspectiva se apoya en la consideración de la escuela como elemento de progreso y civilización, capaz de proporcionar a los individuos mayores cotas de felicidad y más bienestar al conjunto de la sociedad. Aunque este principio ha sido discutido por algunos autores², el hecho cierto es que la bondad de la escolarización se ha convertido en un fenómeno de sentido común, en un “sospechoso consenso transcultural”, tal y como afirma Cuesta (2005). Los gobiernos de cualquier color, como signo de prosperidad, prometen a votantes y ciudadanos prolongar el período de escolarización de los jóvenes³ y agencias internacionales como la OCDE o el Consejo de Europa cifran en las tasas de escolarización y abandono unos de los indicadores del buen funcionamiento del sistema educativo. No viene al caso ahondar aquí en el análisis de este enfoque sobre la mejora de la educación. En lo que nuestra vista alcanza hoy es inimaginable una sociedad sin escolarización tal y como hace casi treinta años defendía Ivan Illich; por muchas razones, hoy es evidente que la escuela es necesaria -la que conocemos u otra-, pero la tesis de la ampliación de la escolarización como factor de mejora plantea algunas interrogantes y esconde, seguramente, objetivos ocultos ajenos a la consecución de más y mejores aprendizajes.

Desde otra perspectiva, que no necesariamente se excluye con la anterior, la idea de la mejora de la educación se ha focalizado en la discusión sobre el contenido y el método. Aprender más y mejor, sí, pero ¿cualquier aprendizaje contribuye a la mejora? ¿cualquier forma de enseñar y aprender es válida? La cuestión que ahora se plantea es que la buena educación debe aquilatarse en función de la relevancia y virtud de los contenidos y procesos que se ponen en juego en las aulas. Para los defensores de esta posición, la mejora de la educación es un objetivo que debe interesarse

² Quizás la crítica más conocida a estos presupuestos sobre la escolarización es la que planteó Ivan Illich (Illich, 1978). Con otros argumentos y reflexiones más actuales, puede verse también Cuesta, 2005.

³ Redactando estas páginas el ministro de Educación, Ángel Gabilondo, suscitó en la opinión pública el debate sobre la ampliación de la escolarización hasta los 18 años en España.

fundamentalmente por definir cuáles son los conocimientos que deben adquirir los alumnos y por establecer formas adecuadas de enseñanza, es lo que en este trabajo denominaremos la *reforma basada en la pedagogía*. Alimentadas por ellas y alimentándolas a su vez a las ciencias de la educación –especialmente la Pedagogía, la Didáctica y la Psicología-, esta lectura de la mejora de la educación ha gozado y sigue gozando de notable predicamento en el interior del propio campo de la educación. Sin embargo, es objeto también de juicios críticos que provienen de flancos distintos. Por un lado se le atribuye un sesgo idealista, ya que, centrados en el problema de lo que debe hacerse (qué contenido y qué método), ignora la dimensión económica, social, política y cultural de fenómeno de la educación y, por tanto, la viabilidad de las *buenas ideas*; además, se pretende trasladar contenidos y pautas de actuación seguramente apropiadas para un contexto organizativo muy distinto al de la escuela que realmente existe. Por otro lado, al planteamiento basado en la pedagogía y la didáctica, se le cuestiona su capacidad para producir el cambio que necesita la mejora de la educación, subrayándose, quizás interesadamente, su fracaso en los recientes empeños de reforma.

Finalmente, una tercera perspectiva acerca del sentido y significado de la mejora de la educación se centra en la consecución de resultados. La buena educación, se dirá, es aquella que consigue buenos resultados, entendiendo que los resultados relevantes se refieren, sobre todo, a indicadores como tasa de escolarización, tasa de idoneidad y abandono, tasa de titulación y rendimiento de los alumnos en pruebas estandarizadas. De manera que la mejora de la educación consistirá en conseguir que el período de escolarización se amplíe el mayor tiempo posible y que los alumnos alcancen la mayor cota de éxito, es decir, los mayores niveles en los indicadores antes referidos. En cierto sentido, este concepto de mejora incorpora al primero que hemos planteado más arriba, pues se considera un signo de bondad el hecho de que los alumnos permanezcan el mayor tiempo posible en la escuela. De alguna manera se recogen en este punto de vista algunos aspectos de lo que hemos denominado como reforma pedagógica. Si bien aparentemente esta perspectiva de los resultados no se interesa (o lo hace muy marginalmente) por los procesos que se desarrollan en el aula, sí presta atención al contenido de la formación. Heredera directa de la teoría de la educación como capital

humano, la enseñanza y el aprendizaje deben estar ligados a la empleabilidad del sujeto, de manera que la rentabilidad de la educación (es decir, de la inversión), se cifra en su capacidad para producir el tipo de individuo que mejor puede adaptarse a los requerimientos de la actividad económica y del mercado laboral. Las críticas a estas tesis sobre la educación y su mejora son ya conocidas; se formularon en los mismos años en que Shultz y otros plantearan su idea del capital humano. Digamos que, desde su propia lógica se cuestiona que, realmente, el sistema educativo tenga capacidad de formar a las personas para lograr de ellas un máximo de rentabilidad como factor trabajo del proceso productivo. Por otra parte, desde una lógica distinta, se acusa a esta perspectiva de desnaturalizar el sentido de la educación, adoptando una visión reduccionista sobre el ser humano y sobre el papel de la escuela en su formación. En todo caso, puesto que, a pesar de haber sido planteada hace ya cincuenta años, se trata de un planteamiento plenamente vigente y hegemónico en las políticas educativas que será objeto una atención más detenida en el curso de nuestra investigación.

Naturalmente, las consideraciones hechas en los párrafos anteriores sobre el significado de la mejora de la educación, no agotan todas las posibles concepciones sobre el tema ni todos los matices que en cada una de ellas puedan desarrollarse. Al citarlas aquí de manera sumaria, queremos significar que estas perspectivas son las que han estado, y están, más presentes en las distintas iniciativas, estrategias y políticas de cambio de la enseñanza, especialmente la reforma pedagógica y la mejora basada en la consecución de resultados. Ahora bien, puesto que, efectivamente, de alguna forma cualquier o iniciativa para la mejora de la educación implica algún tipo o proyecto de cambio, en esta introducción a nuestro trabajo, es conveniente centrar ahora la atención en la discusión y aclaración del significado de conceptos y términos que se utilizan en esta campo, como es el de innovación, reforma o el mismo de cambio en la educación.

1.1. La innovación educativa

En lo que respecta al primero de estos tres, cabe decir que el término innovación refiere a novedad, a invención, a una forma distinta de hacer algo, bien sea por el empleo de nuevos recursos o técnicas, que es efectivamente reconocida como tal por

una comunidad (Angulo, 1994). Tratándose de la innovación educativa, el término evoca al trabajo del artesano, pues remite a iniciativas concretas en el ámbito de la clase o del centro escolar, construidas por docentes concretos, agrupados o no en pequeños colectivos, con materiales y teorías relativamente accesibles. Algunos autores (Angulo, 1994; Pozo, 2005) identifican innovación educativa con renovación pedagógica, si bien en este caso se refieren a la existencia de un proceso y de un conjunto más o menos sistemático de innovaciones a la que subyace un cuerpo teórico y doctrinario relativamente consistente. De alguna manera la innovación tiene fecha de caducidad, bien sea porque se asume como práctica cotidiana en la enseñanza, bien porque desaparece su uso o queda reducido a ámbitos marginales. Si asumimos el carácter histórico de la institución escolar, podemos decir que en cierto sentido todo se ha inventado, todo es producto de alguna innovación o conjunto de ellas. Naturalmente, el carácter innovador no puede determinarse con parámetros distintos de los que cabía manejar en el contexto histórico en el que se produce, de manera que es posible que, con el paso del tiempo, lo que era innovación acabe siendo tradición (Pozo, 2005). Así, el estudio genealógico de las formas actuales de escolarización y práctica de la enseñanza se correspondería en parte con una historia de la innovación educativa, y nos permitiría aproximarnos a las condiciones de producción de la innovación y a las condiciones de su diseminación o generalización. Las circunstancias en las que se producen las innovaciones educativas son variadas y dependen del ámbito de la educación al que nos estemos refiriendo. Si pensamos, por ejemplo, en el de la práctica en el aula, sabemos que se requieren unas condiciones particulares que no son fácilmente repetibles en todo tiempo y lugar. En la medida en que los grupos y docentes innovadores están convencidos de la bondad de su alternativa, hay que decir que tienen implícita la vocación de la generalización. La realidad sin embargo es que de todas las propuestas consideradas innovadoras, sólo algunas han llegado a generalizarse al conjunto del sistema educativo, de manera que las iniciativas innovadoras no necesariamente producen un cambio significativo y sostenido en el tiempo.

1.3. Las reformas educativas

El concepto de reforma alude a procesos más complejos y a veces de distinta naturaleza que el de innovación. Además, es un concepto que se presta a muy distintas interpretaciones, cada una de ellas con significados políticos y culturales generalmente contrapuestos, por lo que conviene afinar más en su caracterización. En una primera aproximación vale decir que hay cierto consenso en reservar el término de reforma para iniciativas de cambio que parten generalmente de la administración educativa y tienen, por tanto, un carácter institucional. Además, a diferencia de lo que ocurre con los fenómenos de innovación, las reformas escolares abarcan a un espectro amplio de instancias del sistema educativo, e incluso, en no pocas ocasiones, pretende afectar a su conjunto. El carácter global de la intervención, su envergadura e institucionalidad, serían los rasgos que mejor caracterizan a las reformas escolares y los diferencian de otro tipo de iniciativas que se proponen el cambio de la educación.

La relación que las reformas guardan con los procesos de innovación y renovación pedagógica no está, en todos los casos, suficientemente delimitada; depende de los objetivos que explícita o implícitamente se persigan y de las circunstancias en las que se desarrollen. Desde luego de las continuas referencias que las reformas escolares hacen a la mejora de la calidad de la enseñanza, cabe pensar que toda reforma supone algún tipo de innovación en la enseñanza, si bien es cierto que esta suposición no debemos darla como evidente. La idea de que toda reforma implica innovación es ciertamente discutible. Como ya se ha dicho, se trata de una asociación interesada que suelen promover los gobiernos sabiendo de la connotación positiva que tiene y de la consiguiente rentabilidad política. Sin entrar ahora a considerar las intenciones que mueve a las distintas instancias, grupos y personas que articulan estos procesos, lo cierto es que, como se verá más adelante, las reformas introducen pocas innovaciones en la práctica de la enseñanza que, en definitiva cambia, escasamente⁴. Por otra parte, la forma en que habitualmente se produce el desarrollo y puesta en práctica de los aspectos innovadores de las reformas, hace dudar de la voluntad real de producir algún cambio significativo de la práctica (Bolívar y Rodríguez, 2002). Es más, a veces, algunas

⁴ Es posible incluso que, por reacción y resistencia a las nuevas formas de enseñanza que las reformas suelen “proponer” a los profesores, estos insistan en las más tradicionales (Bolívar y Rodríguez, 2002).

iniciativas de reforma tienen como señas de identidad el mantenimiento de una cierta tradición pedagógica y el rechazo o la indiferencia hacia las propuestas vinculadas a los movimientos renovadores. Es el caso, por ejemplo, del mantenimiento de las disciplinas escolares como contenidos de la enseñanza –frente a alternativas como el currículum integrado-, que constituyó uno de los referentes más significativos de la reforma emprendida en España en los últimos años de la década de los noventa y que se conoció por las siglas de la ley que la puso en marcha: LOE.

1.3.1. Las reformas educativas como movimientos sociales

La dimensión política de la reforma educativa nos obliga a manejar una conceptualización más compleja que ayude a descifrar claves generalmente ocultas tras la inmediatez y simplicidad de los discursos técnicos. Ciertamente al tratar de las reformas necesariamente hay que referirse a los planes que con vistas a la modificación del sistema educativo –en un sentido u otro, de mayor o menor profundidad- elaboran y ponen en marcha los gobiernos y administraciones educativas. Y habrá que considerar también –como se he dicho anteriormente- la imbricación de estos procesos con los movimientos de innovación y renovación de la educación. Sin embargo, siguiendo a Popkewitz (1994), podemos hablar de las reformas escolares como movimientos no estrictamente gubernamentales y no sólo institucionales, sino como movimientos cuyo protagonismo corresponde también a grupos sociales, corporaciones profesionales y entidades y colectivos diversos de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, las reformas escolares no serían procesos reductibles a la política educativa, sino que deben entenderse en un contexto más amplio, formando parte de dinámicas sociales más complejas que no se dilucidan exclusivamente en el ámbito de la escolarización, aunque es ese campo en el que de una u otra forma acaban concretándose. Generalmente son las cuestiones relativas a la estructura del sistema educativo las que más interesan a los distintos grupos presentes en la vida social, pero no son las únicas. Es el caso, por ejemplo, de los mecanismos de acceso y selección a través de los diferentes niveles educativos, que a la postre constituyen piezas fundamentales en la distribución de los

títulos escolares y las consiguientes posibilidades en el mercado laboral (Editorial, 2003); o, también, de los contextos peculiares de socialización según la identidad de los alumnos de los distintos tipos de centros escolares; así mismo las cuestiones curriculares son también objeto de atención de estos movimientos sociales, pues, como han demostrado, entre otros, Bersntein (1998) y Bourdieu (1999) los contenidos y métodos de enseñanza tienen connotaciones de clase que los hacen más accesibles a unos que a otros.

Esta perspectiva de epistemología social implica una aproximación más compleja a las reformas escolares pues ya no es suficiente tratarlas como actos de carácter fundamentalmente administrativo o pedagógico, sino como una intersección de saber, poder y prácticas históricamente contextualizadas que se sitúa mucho más allá de los límites del campo de la educación (Popkewitz, o.c.). De esta manera, la cuestión de la reforma y del cambio educativo forma parte de un conjunto más amplio, el de la vida social, que se caracteriza por el conflicto entre distintas posiciones e intereses económicos, sociales y políticos. De aquí que el conocimiento pertinente para este objeto de estudio desborda también los límites de los estrictamente pedagógicos, siendo, de hecho, un conocimiento politizado, ya que los discursos y saberes sobre el hecho mismo de la reforma educativa forman parte también del juego de confrontación (Rodríguez, 2003). Independientemente de la categorización que empleemos a la hora de analizar las políticas reformistas, es cierto que su consideración como movimiento social –que incluye a las políticas gubernamentales- nos ofrece una enorme potencialidad para comprender las razones del éxito y del fracaso de las iniciativas de reforma e innovación. Desde esta perspectiva, por ejemplo, analiza M. Apple (2002) el movimiento de reforma de la educación que está imponiéndose en los últimos años tanto en los Estados Unidos de América como en muchos otros países del mundo entre los que hay que incluir el caso de España. Lo que Apple denomina la modernización conservadora, constituye, efectivamente, la aplicación más o menos concluyente por distintos gobiernos, de una serie de iniciativas y propuestas que tienen su base en los intereses y culturas de grupos relativamente heterogéneos, “una combinación de fuerzas poderosa, aunque extraña” (ibid. P.19). Los rasgos más sobresalientes de este

movimiento reformista pueden advertirse en la tendencia a mercantilizar la educación (Hirtt, 2003), el restablecimiento de un currículum tradicional, el reforzamiento de los mecanismos de privatización y selección (como el examen y la orientación hacia la excelencia) y la implantación de prácticas gerencialistas en la gestión de la actividad escolar. Como se advertía anteriormente, esta “reforma” de la educación no implica directamente innovación alguna de los contenidos del currículum, ni de las prácticas de enseñanza, sino que se refiere básicamente a aspectos estructurales del sistema educativo. Considerada la educación como un bien de cambio, se trataría, por una parte, de limitar y controlar el acceso según criterios de eficacia académica, es decir, en última instancia, de estatus social; por otra parte, el objeto principal de la reforma sería el de convertir la educación en un mercado que, sometido a reglas de competencia, supuestamente requiere criterios de eficacia y productividad en la gestión, con el fin de atraer a los clientes-padres y madres.

1.3.2. Las imágenes de las reformas.

La continua sucesión de reformas educativas del tipo que se acaban de citar nos hace pensar en la idea de movimientos cíclicos, oleadas que se producen de forma relativamente periódica. Popkewitz utiliza el término ruptura para referirse a la cadencia con la que se producen las reformas, distanciándose así de la ecuación reforma-progreso. No obstante, las imágenes construidas sobre el fenómeno reformista producen distorsiones significativas de la realidad que es necesario abordar. El problema principal estriba en que la dinámica de la educación a lo largo del tiempo acaba percibiéndose como una situación de quietud alterada de vez en cuando por los procesos reformistas, de tal manera que los cambios que pudieran producirse al margen de ellos carecen de legitimidad y existencia incluso para la misma investigación educativa. De hecho la mayor parte de los estudios sobre el cambio educativo concentran su atención en las reformas escolares, ignorando las posibles transformaciones que de otra forma y por otras razones pudieran producirse en los distintos ámbitos de la educación. En este sentido, Kliebard (2002) se refiere a la imagen pendular que proyectan las políticas reformistas y los movimientos de innovación en buena parte del profesorado. La idea es

que las reformas se resumen en una serie de movimientos en una dirección a los que suceden otros en el sentido contrario, de manera que, finalmente, todo queda igual. La imagen de la ola evoca una calma previa sobre la que se levanta un fuerte impulso que finalmente acaba decayendo con un nuevo empuje reformista (Rodríguez Romero, 2000). El ciclo es otra de las representaciones habituales de las reformas que nos evoca también un signo de estabilidad más que de cambio. Se trata de una noción tomada de “la idea de ciclo vital de los seres vivos refleja y refleja el cambio como una progresión predeterminada de los fenómenos sociales desde el nacimiento hasta la extinción (ibid.: 26). Bolívar y Rodríguez (2002), hablan de un primer movimiento en el que se llama la atención sobre los problemas de la educación, mediante la elaboración de informes (véase los Libros Blancos); después, en un segundo movimiento, se toman las medidas de carácter legislativo, y ya en un tercer movimiento de puesta en práctica, se produce el agotamiento y reinicio del ciclo. Al decir de Rodríguez Romero (2003), esta estructura cíclica de las reformas y procesos de innovación, no es sino el reflejo de las vicisitudes que periódicamente sufren conflictos de naturaleza social y económica como el que se produce entre los deseos de igualdad y los de elitismo. Serían los cambios de la opinión pública, motivados por el dinamismo económico, social y cultural, los que actuarían como motores de la política de cambio en la educación. Frente a la visión más bien estática que nos proporciona tanto la imagen del péndulo como las metáforas de las olas y los ciclos, la idea de tendencia trata recoger la realidad del cambio, fuera o dentro de los procesos de reforma, como una línea de progresión, de evolución hacia algo. Generalmente es una visión complaciente de la historia de la educación, que nos presenta el devenir de la escuela como una sucesión de avances jalonados precisamente por las oleadas reformistas e innovadoras.

1.4. El cambio educativo

Esta breve exposición sobre algunas de las representaciones de los procesos de reforma, sirve para introducirnos en la conceptualización del cambio. Como hemos dicho más arriba, la confusión entre reforma, innovación y cambio (y mejora), supone un obstáculo en la mejor comprensión del fenómeno de la educación. No debemos

suponer que la existencia de movimientos innovadores significa la producción del cambio, ni que las reformas impliquen realmente tal cosa, al menos en el sentido que se conviene utilizar la idea de cambio en el contexto de la educación. Esta idea se refiere a una alteración de la realidad, sostenida en el tiempo, hasta el punto de que acaba incorporándose como un elemento constitutivo de la institución escolar y habitual en las rutinas escolares.

Si bien es cierto que el sistema educativo y la práctica de la enseñanza son realidades muy resistentes al cambio, y que, por lo tanto, domina en ellas más bien la continuidad, no deja de serlo menos el hecho de que no todo permanece exactamente igual. Un observador atento advertiría que a lo largo de la historia de la educación y de las prácticas escolares se van consolidando variaciones más o menos significativas, que llegan a formar parte de la estructura básica de la escuela. En realidad, como dicen Tyack y Cuban (2001), la organización de la institución escolar que conocemos, sus modos de proceder, así como las rutinas que cotidianamente se desarrollan en las aulas, son “inventos” que han prosperado hasta adquirir el viso de naturalidad con el que hoy los vemos. Digamos que siempre se están produciendo iniciativas de cambio, pero de todas ellas sólo algunas tienen éxito, es decir, acaban siendo adoptadas como elementos constitutivos de la enseñanza. No cabe duda de que un estudio genealógico de la escuela y de las prácticas de la enseñanza, que se ocupe de analizar el proceso que esas iniciativas han seguido, nos ayudaría a comprender las circunstancias y factores que tienen que ver con la generalización y consolidación de los cambios. En realidad, manejando esta perspectiva genealógica, podríamos disponer de las bases fundamentales para una explicación del cambio educativo en el sentido que demanda Viñao (2001).

1.4.1. Tipos de cambio

Naturalmente, escapa a las posibilidades de este trabajo abordar el asunto en toda su extensión, me limitaré a señalar casos representativos, que sirvan de ejemplo para ilustrar algunas hipótesis acerca de la cuestión del cambio que es la que ahora nos ocupa. De entrada conviene observar que al hablar de cambio educativo, nos estamos

refiriendo a fenómenos de muy diversa consideración, tanto en lo que respecta a su dimensión, como al campo del sistema sobre el que actúa, o al origen de la mutación. Hay cambios que afectan a la estructura del sistema educativo, al currículum oficial, a los libros de texto o a las rutinas y prácticas de cada día en las aulas. En algunos casos el origen del cambio está en una iniciativa tomada por la administración educativa o por alguna entidad o colectivo que de manera deliberada busca alterar la realidad existente en todo el sistema o en alguna parcela o aspecto de la educación. Hablamos entonces de cambio planeado y, como se ha dicho anteriormente, de reforma si se dan determinadas condiciones. En estos casos, los cambios consistirían en la generalización de propuestas que se incorporan a la cultura de la escuela en la misma forma –o muy parecida- en que se plantearon. En otros casos, sin embargo, aún teniendo el cambio un origen similar al que se ha dicho anteriormente, lo característico es que se adopta en forma muy distinta a como se plantearon; es lo que Cuban (1984) denomina “híbridos”. Finalmente, hay cambios que no obedecen a un deliberado planteamiento previo, sino que ocurren de manera “espontánea”; son los cambios sin reforma, cambios que se producen en virtud de interacciones complejas, especialmente en el campo de la práctica.

Tyack y Cuban (2001) ponen como ejemplos del *primer tipo de cambios*, el establecimiento de la escuela graduada y la generalización de la forma actual de distribución del tiempo y el contenido de la enseñanza en cursos, y períodos de una hora (lo que en USA se denomina unidad Carnegie). A estos dos ejemplos podrían añadirse otros de similar o superior envergadura como el del método de enseñanza simultánea. Efectivamente, pensar hoy en un modelo de organización de los estudios y las escuelas en el que no se contemplen cursos y niveles es casi imposible, sin embargo hubo un tiempo –no muy lejano en España-, en el que todos los alumnos estaban agrupados en una misma aula, independientemente de su edad o nivel de conocimientos. Es lo que se conocía como escuela unitaria. La extensión del modelo de escuela en la que los alumnos se agrupaban en sus aulas según la edad y el nivel académico, se produjo de forma paulatina desde principios del siglo XX; concretamente en España se oficializó el sistema a principios de la década de los 60, primero con la Orden de 22 de abril de 1963 que adoptaba el curso como unidad fundamental de trabajo escolar y establecía

unas pruebas finales de promoción para cada curso (Viñao, 2004: 74-75), y poco después con la Ley de Educación Primaria, de 1965. El establecimiento de la escuela graduada significó al mismo tiempo la fijación de unos mecanismos de promoción de un curso que consistió básicamente en la superación de unas pruebas o exámenes en los que había que dar cuenta del nivel de conocimientos adquiridos (Viñao, 2001). Por otra parte, la determinación del nivel y tipo de conocimientos que debía disponerse para el ingreso en los colleges norteamericanos, condujo al establecimiento de un sistema de medición del tiempo y el contenido de las materias, la unidad Carnegie, que sería equivalente a los temas o lecciones de la actualidad. Esta fórmula, además de consagrar a las disciplinas académicas como contenidos escolares, establecía una forma de organización del conocimiento, condicionada por el hecho del examen, y que ha perdurado hasta nuestros días.

Junto a estos ejemplos de cambios que responden a proyectos y planes, diseñados por la administración pública o por otro tipo de entidades, cabe hablar de iniciativas que fueron adoptadas en *forma muy distinta a como habían sido proyectadas*. Me refiero a cambios que operan generalmente en el campo de la práctica y que son en realidad una adaptación que hacen los docentes de propuestas de cambio que tienen su origen en procesos de reforma o movimientos de innovación. Cuban (1984) se refiere también a este tipo de cambios cuando analiza, por ejemplo, el hecho de que muchos profesores adoptaron algunas prácticas propias de una pedagogía centrada en el alumno. Se trataba de formas de organización del mobiliario y de movimiento y agrupación de los alumnos en clase, que ayudaban a mantener el control con una atmósfera más relajada, menos formal. De esta manera, se incorporaban al mundo de la práctica nuevas rutinas “congruentes con los cambios operados en las actitudes de la sociedad hacia la crianza de los niños, la expresión individual y la participación en la toma de decisiones” (ibid.: 259). Un interesante ejemplo de este tipo de cambios podemos encontrarlo también en el desarrollo de la enseñanza –en este caso de la Historia- en la práctica. Recordemos cómo a lo largo de los años 70 en España se está produciendo un cambio significativo en el nivel del Bachillerato que en su momento Raimundo Cuesta (Cuesta, 1997 y 1998), conceptualizó como el paso de una *Historia sin pedagogía* a otra *Historia*

con pedagogía. El elemento más visible de este tránsito consistió en la incorporación de ejercicios y actividades a la práctica cotidiana en la clase de Historia y a los libros de texto. La tesis principal, reforzada con argumentos del constructivismo, consistía en subrayar la necesidad de que el alumno jugara un papel activo en la enseñanza, utilizando para ello métodos activos, es decir, métodos de enseñanza que supusieran la implicación del estudiante en la adquisición del conocimiento. A partir de esta fórmula, algunas experiencias se inclinaron por interpretar esa tesis en el sentido de que la enseñanza de la Historia debía plantearse de tal forma que la clase reprodujera la situación de trabajo del historiador y que el alumno ocupara en ella ese papel. La evocación del Taller como modelo pedagógico era entonces evidente, de hecho las experiencias pioneras elaboraron materiales curriculares con títulos tan significativos como el de “Taller de documentos” o el de “Materiales para la clase”. Pues bien, independientemente de que, como ya sabemos, este tipo de propuestas innovadoras alcanzaron un nivel de generalización limitado y restringido en el tiempo, es un hecho que tanto en los manuales como en las prácticas de enseñanza de la Historia en Bachillerato y Secundaria Obligatoria, se ha ido extendiendo el recurso a la realización de ejercicios y actividades, hasta el punto de que hoy es una pieza fundamental en la arquitectura de la clase (Merchán, 2005). Sin embargo, un examen detenido de la estructura y contenido de estos ejercicios, nos revela que poco tienen que ver con las ideas de la enseñanza activa, pues se trata en realidad de preguntas cuyas respuestas los alumnos deben encontrar en el libro de texto, copiarlas en su cuaderno y dar cuenta de la tarea cuando el profesor se lo indique. En realidad se trata más bien de un instrumento de control de la clase y de calificación de los alumnos, mucho más efectivo que el de las clásicas preguntas orales. Así, sobre el fondo de la filosofía del método activo, se producen algunos cambios en la práctica de la enseñanza que no responden realmente a esos principios, sino que inspirándose en ellos, se realizaron con vistas a afrontar de mejor manera las tareas de gobierno de la clase y calificación de los alumnos.

Finalmente, cabe hablar de un tipo de *cambio que se produce al margen de cualquier movimiento de innovación ni proceso de reforma* (Viñao, 2001; Rodríguez

Romero, 2003). En casi todos los casos este tipo de cambio ocurre en el campo de la práctica y tiene su origen en la tesitura de afrontar necesidades y problemas prácticos. Suelen ser producto de iniciativas individuales o de pequeños grupos, que acaban generalizándose precisamente por su capacidad para resolver dificultades prácticas. La imagen del docente como *bricoleur*, es del todo pertinente para describir este tipo de cambios. Merece la pena reproducir un texto de Agustín Escolano en el que se da cuenta de esta manera de entender el ejercicio de la profesión docente en cuyo contexto cobra sentido la idea de cambio sin reforma, de cambio promovido por los propios docentes:

Todo este conjunto de creaciones empíricas y conductas prácticas se fue configurando como una cultura profesional, paralela a la que construían los técnicos y la intelligentsia política del sistema. Aquella cultura terminó por definir una tradición acreditada por la experiencia, y un orden compartido de significaciones, rasgo esencial, como ha destacado Clifford Geertz, a toda construcción cultural.

El oficio de maestro se ha asociado, bajo estos planteamientos, al de *bricoleur* o persona que practica el *bricolage*, es decir, a quien manipulando diversos elementos materiales compone un artefacto o lleva a cabo alguna actividad artesanal. Según esta metáfora, que procede del uso que hizo de ella Lévi-Strauss para caracterizar el trabajo de aquellos que, sin ser científicos o artistas, construyen su actividad con materiales heteróclitos, resuelven sobre la marcha los problemas prácticos que se presentan –sin seguir pautas teóricas predefinidas- y recontextualizan saberes empíricos, el oficio de enseñante tendría que ver desde luego con el de componedor y el de artesano. No ha de asimilarse exclusivamente esta imagen a la del hábil artífice que arregla objetos o resuelve situaciones simples, pero históricamente sí pueden constatarse numerosas rutinas en la profesión docente, como las relativas a los métodos de ábaco y catón y a las disciplinas de dómine y palmeta antes referidas que aproximarían el modelo docente al de diestro componedor que adapta sus recursos y comportamientos para buscar soluciones prácticas a las situaciones con las que se encuentra.” (Escolano, 2002: 45-46).

Algunos ejemplos de estos casi imperceptibles cambios los podemos ver fijándonos en la trayectoria de las rutinas que configuran la dinámica y organización de

la clase. Así, por ejemplo, la disposición de los alumnos en el aula ha sufrido cambios que se han ido consolidando en los últimos años: mientras que era costumbre que los más aplicados se sentaran en las primeras filas de la clase, ahora, especialmente en Primaria y en centros escolares de contextos socioculturales más bajos, los maestros sitúan en esas posiciones a los alumnos más conflictivos. No cabe duda de que se trata de un mecanismo de control, que quizás en otro tiempo no era necesario. También pueden advertirse cambios de este tipo, por ejemplo, en la confección de los exámenes - ahora de factura más asequible a la corrección y a la objetividad en la calificación-, en el uso de rutinas propias de cursos inferiores también ahora en cursos superiores o, en fin, en el tipo de recursos que se emplean en el aula. Quizás este tipo de cambio no tiene su origen exclusivamente en la iniciativa de los docentes para afrontar problemas de gestión en la práctica, sino que están inducidos por la aparición de nuevos materiales y recursos para la enseñanza. Es el caso, por ejemplo, de la pizarra o de los cuadernos de los alumnos y, más recientemente, de los medios audiovisuales e informáticos. Precisamente la progresiva introducción en las aulas de estos últimos artefactos a instancias de las administraciones educativas, están produciendo nuevas situaciones y nuevos problemas de gobierno que a buen seguro promoverán un cambio en la práctica de la enseñanza.

1.4.2. La gestión del cambio

Seguramente el conocimiento de los cambios ocurridos en los diversos campos de la educación, no nos permite actuar como ingeniero social capaz de reproducir lo que a veces es difícilmente repetible, es decir, las condiciones en las que se produjeron. Pero seguramente, también, nos ayudará a discernir sobre las dificultades que se encuentran en la práctica las propuestas innovadoras, lo que no es poco a la vista de la estabilidad que caracteriza a la institución escolar y las prácticas que en ella se realizan. En todo caso, un asunto de especial relevancia e interés para la mejora de la educación es el problema de la gestión del cambio, es decir el modo en el que sería conveniente proceder para que un proyecto de cambio consiga materializarse y modificar de manera significativa aspectos de la estructura y funcionamiento en la práctica del sistema

educativo. Esta problemática afecta tanto a los planes que provienen del campo de la innovación como a los que se ha conceptualizado como reformas educativas. Sin embargo, existen muchos perfiles distintos entre ambos casos, lo que nos obliga a análisis diferenciados. El conflicto entre lo que se planea y lo que ocurre en los proyectos de cambio que se suscitan como iniciativas de innovación, es un conflicto que hay que situar en el ámbito de la práctica de la enseñanza. Por su parte, la incidencia de las reformas educativas hay que analizarlas en el campo de las estrategias políticas como recursos para transformar la realidad social. Sea como fuera, la cuestión principal sigue siendo común: cómo hacer para lo que es deseable sea posible y, cuando menos, probable.

2.- Pedagogía y mejora de la educación: la reforma pedagógica

2.1. La renovación pedagógica hasta mediados del siglo XX.

Como reiteradamente se ha puesto de manifiesto, la tradición innovadora en la educación, se remonta a los tratados de Ratke, Comenius, Rousseau, Pestalozzi, Fröebel y Herbart, entre otros. En los textos de este elenco de autores pueden rastrearse ya algunos de los elementos constitutivos de lo que más tarde dará lugar a un amplio movimiento de reforma y cambio en la educación que perdurará hasta nuestros días. Junto a los matices que distinguen los discursos de unos y de otros, en la obra de todos ellos pueden advertirse algunos denominadores comunes. Así, por ejemplo, el rechazo al verbalismo y al memorismo en la enseñanza, la preferencia por el conocimiento de lo más cercano, de la naturaleza o por los métodos basados en la observación directa y por un conocimiento práctico, útil, frente a lo abstracto y distante, son algunos de los rasgos que caracterizan el discurso embrionario de la mejora de la educación basada en la pedagogía.

Si bien algunas de estas ideas se plasmaron en actuaciones prácticas, se trata de experiencias limitadas pues no conviene olvidar que hasta el siglo XIX el fenómeno de la educación no adquiere dimensiones significativas. Es, efectivamente, en el último

tercio de este siglo cuando se produce la expansión del fenómeno escolar, el tránsito de lo que Cuesta llama con acierto del modo de educación elitista al modo de educación tecnocrático de masas. Pero la expansión de la escolarización, y la masificación de la escuela, ocurre al mismo tiempo -y debido a ello- que la construcción de los sistemas educativos nacionales en Europa y los Estados Unidos de América. Por razones que no viene al caso aludir aquí, lo que generalmente estaba en manos de la Iglesia, pasa ahora ser promovido y gestionado por el Estado, configurándose un sistema complejo y burocrático de enseñanza que, entre otros propósitos trataba de responder a la nueva realidad social caracterizada por el industrialismo y la urbanización. Así, frente a la idea de una educación naturalista y paidocentrista, se abre paso un modelo en el que lo fundamental es la domesticación, el encuadramiento y clasificación de los niños.

Es en este contexto en el que surge, un movimiento renovador que en Europa se conoció como Escuela Nueva –el *escolanovismo*- y en Estados Unidos como Escuela progresiva. Según María del Mar del Pozo (2004), una serie de circunstancias contribuyeron a su expansión y consolidación. Por una parte, la vigencia de lo que denomina el optimismo pedagógico, es decir, la idea de la que sociedad puede mejorar a través de la educación, pero, eso sí, siempre que se empleen formas modernas y apropiadas de enseñanza. Así mismo, el interés de la opinión pública por los problemas de la educación contribuyó a alentar a los movimientos de renovación. En consonancia con el optimismo pedagógico, la educación se convirtió en la pócima mágica que acabaría con la miseria espiritual y material que de la mano de la industria capitalista asolaba a la mayor parte de la nueva sociedad. La educación era pues un asunto de interés público que superaba los límites del estado. De hecho, muchas de las iniciativas de mejora de la educación que emprendieron los renovadores, se desarrollaron al margen del estado. A la formación de ese interés en la opinión pública y, especialmente, en determinados círculos sociales, contribuyó sin duda el movimiento regeneracionista del que de alguna manera forma parte el impulso por la mejora de la educación. Finalmente, el desarrollo de los estudios psicológicos constituyó un factor relevante en la difusión de los planteamientos del *escolanovismo*. Si Rousseau había situado al niño en el centro de la educación y le había dado entidad propia –distinta de la de los adultos-

, la psicología contribuía a conocerlo y, en consecuencia, a organizar de manera más racional la enseñanza. Correspondía a la educación modelar la evolución del niño y conducirlo a la civilización desde el primitivismo original.

En este contexto y con estas circunstancias, como se ha dicho, el movimiento cobra fuerza a finales del siglo XIX. En 1889 se fundó la primera *New School* en Gran Bretaña, un internado en el campo en el que se combinaban el trabajo con el estudio del entorno natural. L'École des Roches en Francia y los Landerziehungsheime en Alemania, siguieron sus pasos, mientras que en los Estados Unidos, en 1883 Parker fundó la primera Escuela Nueva y en 1896 apareció la Escuela Laboratorio aneja a la Universidad de Chicago, un internado con alumnos de ambos sexos provenientes de familias liberales. Aunque en el movimiento coexistían expresiones ciertamente heterogéneas, en sus prácticas y discursos pueden espigarse las tesis fundamentales de lo aún hoy se considera genuinamente renovador. En esta amplia corriente por el cambio educativo, la figura de Dewey es particularmente emblemática; sus escritos y sus prácticas en la escuela que dirigió en Chicago a finales del siglo XIX, constituyeron un referente fundamental. En esencia, sostenía la idea de que la educación debe entenderse como una reconstrucción de la experiencia, de manera que la enseñanza ha de girar en torno a ocupaciones –actividades reales– de las que puede derivarse el conocimiento. También en los Estados Unidos de América y apoyándose en principios similares, aunque cuestionando la absoluta centralidad del niño en la enseñanza, destaca la figura de Kilpatrick. En un artículo publicado en 1918, “The project method”, expuso las ideas fundamentales de un método de enseñanza que se distanciaba de la coerción y la pasividad del alumno tan característica de los métodos tradicionales. La idea de organizar el currículum en torno a la realización de proyectos suponía así mismo el rechazo de las disciplinas o asignaturas como organizadores de los contenidos de enseñanza, una línea de trabajo que se identificará con el reconstruccionismo social partidario de la articulación del currículum en torno al estudio de problemas sociales. Las propuestas de Parkhurst, más conocidas como “Plan Dalton”, así como las de Washburne –“Sistema Winnetka”–, desarrollaban en la práctica los principios de

enseñanza individualizada, ajustada al ritmo de cada alumno, así como los de autonomía y actividad.

En el continente europeo se fue perfilando también un movimiento renovador de características muy similares e igualmente confrontado con la pedagogía disciplinaria tradicional. En 1899 Ferrière fundó en Ginebra la “Oficina Internacional de las Escuelas Nuevas”, de la que posteriormente fueron directores Bovet y Piaget. En ese contexto destacan las figuras de Décroly y Montessori, los llamados “médicos”. La propuesta de Décroly se sustentaba en la determinación del currículum a partir de los “centros de interés” y la organización de la clase con “rincones”. Por su parte, Montessori –la primera mujer médico de Italia-, desarrolló un método de enseñanza de la lectura, la escritura y el cálculo basado en las capacidades naturales de los niños y en el que el papel del maestro adulto se restringe a la función de director de las experiencias de aprendizaje. En el panorama de la renovación pedagógica en Europa, hay que destacar la obra de Célestine Freinet. Comprometido con la educación de las clases populares, los principios pedagógicos del maestro francés se inspiraban en el movimiento de la Escuela Nueva, pero contenían elementos propios de notable singularidad. Además del carácter netamente popular que confiere a sus afanes, la idea del trabajo cooperativo, de la investigación escolar o de la elaboración de textos frente a su reproducción memorística, constituyen junto a innumerables técnicas de trabajo en el aula, algunos de sus rasgos más sobresalientes. El método Freinet dio lugar a un movimiento de gran amplitud en algunos países europeos como Italia, Francia y España. Así, en 1957 se funda la Federación Internacional de Movimientos de Escuela Moderna, de donde procederá años más tarde en España el Movimiento Cooperativo de Escuela Popular. Aunque más tardíamente, el *escolanovismo* llegó también a España, produciendo manifestaciones de relevancia como la Institución Libre de Enseñanza y autores como Giner de los Ríos, Lorenzo Luzuriaga o Cossío.

Así pues, desde finales del siglo XIX, la innovación educativa y la renovación pedagógica es un movimiento continuo que trata de cambiar la escuela con resultados muy desiguales. Sus protagonistas, los propios docentes, didactas o pedagogos implicados con la educación, aunque sin renunciar a las oportunidades que de ellas

puedan aprovechar, actúan generalmente al margen de la administración educativa y, a decir verdad, apenas se hacen presente en el naciente entramado de la escuela de masas. Su programa de transformación, aunque es a veces dispar, tiene muchos argumentos en común. En todos ellos se advierte el rechazo a la pedagogía tradicional caracterizada por centrar la enseñanza en la figura del profesor, por el memorismo y la repetición, así como por el empleo de formas duras de disciplina. Frente a ello, los movimientos de renovación abogan, entre otras cosas, por una enseñanza centrada en el alumno, por la actividad en lugar de la pasividad, por el contacto con el medio, así como por la sustitución de los contenidos disciplinares por otros ligados a la vida y por la diversidad de recursos frente al imperio del libro de texto. El caso es que estos principios –y muchos otros que sería prolijo enumerar ahora-, no sólo pueden considerarse como un mínimo común a los movimientos de renovación pedagógica del siglo que entonces se desarrollaron, sino que se mantienen hoy vivos como objetivos todavía inalcanzados.

2.2. La reforma de la escuela comprensiva

Tras la segunda guerra mundial, el movimiento por la mejora de la educación basada en la reforma pedagógica cobró nuevas fuerzas, si bien ahora no se centra exclusivamente en los aspectos curriculares y organizativos, sino que se atiende también al valor económico y social de la educación, una nueva dimensión que no es ajena al contexto histórico y social de la época. Efectivamente, como se sabe, el período de postguerra se caracteriza en la Europa occidental, entre otras cosas, por el desarrollo de políticas que condujeron a la configuración de lo que se ha llamado el estado del bienestar, tratando de satisfacer demandas sociales básicas y de ofrecer a las clases populares posibilidades de promoción social, todo ello, no conviene olvidarlo, en el contexto de la guerra fría y la fortaleza de los partidos comunistas en países como Francia, Italia o Grecia. En correspondencia con este programa, las reformas emprendidas en la mayor parte de los países del occidente europeo después de la Segunda Guerra Mundial, se encaminaron a la consecución de mayores cotas de igualdad y equidad a través del sistema educativo, propugnándose para ello el modelo conocido como escuela comprensiva o escuela común. La idea no era desde luego

nueva, pues ya se encontraba entre las tesis de Comenius. Sin embargo, es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se empieza a poner en marcha en buena parte de los países de Europa occidental⁵, y aunque generalmente fueron impulsadas por gobiernos de corte socialdemócrata (como en Inglaterra o Suecia), también se pusieron en marcha con gobiernos conservadores (como en Francia y algunos estados alemanes. Como se ha dicho, el contexto en el que se planteó este tipo de reforma se caracterizaba por ser una época en la que tienen notable fuerza las demandas de igualdad social, quizás debido a la misma existencia de la Unión Soviética –que constituía un referente para las clases populares de estos países- y a la fortaleza de los partidos de izquierda en países como Francia o Italia. Así, la escuela comprensiva se proponía como un instrumento que resultaría decisivo para la disminución de las desigualdades sociales, ya que ofrecería a los alumnos las mismas oportunidades para alcanzar metas elevadas en el terreno académico, con su consiguiente correspondencia en el ámbito sociolaboral. Se trataba de eliminar o reducir al máximo la influencia que tenía el origen social en el rendimiento académico, adoptando un modo de organización del sistema educativo y un modelo curricular apropiado para ello.

En efecto, el sistema educativo heredado del siglo XIX, establecía una segmentación significativa en la trayectoria académica de los alumnos a partir de los diez u once años. En la mayor parte de los países los alumnos que permanecían en la escuela después de esa edad, se distribuían en dos o tres modalidades de estudios que conducían a titulaciones de muy diferente rango en la estructura social. Así, por ejemplo, en el caso, por ejemplo, de Bélgica (Henkens, 2004), la educación secundaria estaba dividida en “estudios clásicos” o escuela secundaria general con un currículum académico basado en el Latín y el Griego y de clara orientación hacia los estudios superiores; los “estudios modernos”, de orientación mucho menos académica, sin Latín ni Griego en el currículum; y los “estudios técnicos”, de carácter más prácticos y orientados al ejercicio de actividades profesionales. En Inglaterra el sistema era bastante similar. Allí, tras un examen, a los 11 años se distribuía a los alumnos en las Grammar

⁵ Según Viñao (1997) pueden considerarse como precedentes de la escuela comprensiva el caso de los *High Schools* estadounidenses y el de la escuela única implantada en la Unión Soviética tras la revolución de 1917.

Schools, donde se cursaban estudios claramente académicos, las Secondary Modern Schools, de orientación no académica, y las Technical Schools, para los que seguían estudios de carácter profesional. En fin, ya hemos visto que España una vez concluida la enseñanza primaria a los 10 u 11 años, los alumnos se distribuían en grupos claramente diferenciados: los que abandonaban la escuela, los que seguían cursos de Formación Profesional y los que se encaminaban por el Bachillerato hacia estudios superiores.

Se consideraba que este tipo de organización de la educación secundaria reproducía y fortalecía la desigual estructura social, de manera que un modo de amortiguar esta realidad era estableciendo un único sistema escolar para todos, en los mismos centros y con los mismos profesores y recursos, en el que la elección –o selección- de posteriores estudios u ocupaciones, se hiciera ya en función de los intereses y aptitudes personales y no determinada por el origen social. Ciertamente la consecución de este propósito requería no solamente un marco organizativo común, sino también un currículum distinto, un currículum común, así como nuevos métodos de enseñanza. En consecuencia, se plantearon nuevos contenidos, en algunos casos de corte menos disciplinar y más ligados al mundo de los alumnos. Igualmente, desde las instancias impulsoras de la escuela comprensiva, se alentó la adopción de formas de enseñar más centradas en los alumnos y en las que el papel y la figura del profesor variaba respecto al modelo autoritario tradicional, y, en términos generales, se propugnaron métodos de enseñanza muy en sintonía con los postulados de la Escuela Nueva. En fin, el logro de los objetivos sociales planeados para la escuela comprensiva requería también que en los centros escolares acogieran alumnos de distinta procedencia social, con el fin de garantizar que, efectivamente, todos recibían el mismo tipo de enseñanza.

Esta nueva política de escolarización y de implantación de un nuevo marco curricular se experimentó en Suecia desde 1949, generalizándose en 1962, el mismo año que comenzó el proceso en Italia; en Francia se establecieron en 1963 los CES *Collèges d'enseignement secondaire*, que en 1975 fueron sustituidos por un *Collège unique*, que recogía las distintas opciones curriculares existentes en un ciclo común (Henkens, 2004). En Inglaterra, el gobierno laborista propuso en 1965 a las autoridades locales de

educación (Local Education Authorities, LEAs) adoptar el modelo de escuela comprensiva⁶, de manera que en 1970 la gran mayoría de las escuelas secundarias de Inglaterra y Gales eran comprensivas. Además, el porcentaje de alumnos que estudiaban en escuelas comprensivas pasó del 40% en 1971 al 90% en 1981 (Haydn, 2004). En fin, en Bélgica, la reforma se experimentó en 1969 en un reducido número de centros pilotos que aumentó de manera significativa al año siguiente; en 1971 el Parlamento aprobó la ley de Reforma de la Educación Secundaria, de manera que en 1978 se había generalizado la escuela común en toda la red de escuelas públicas belgas. En las escuelas privadas católicas las cosas no ocurrieron de la misma forma, mientras que en las del área francófona se adhirieron a esta fórmula el 90% de los centros escolares, en Flandes sólo lo hicieron alrededor del 10%.

2.3. La reforma de la escuela comprensiva en España: de la LGE a la LOGSE.

Son muchos los autores⁷ que coinciden en afirmar que, de alguna manera, la Ley General de Educación de 1970, aprobada, por tanto, en los últimos años del franquismo, constituyó un paso en es la dirección de la escuela comprensiva, si bien es evidente que sus objetivos tenían más que ver con la adecuación de la mano de obra a las nuevas circunstancias del capitalismo nacional, que con el de alcanzar mayores cotas de igualdad social.

Pero, al margen ahora de sus implicaciones sociales y económicas, es cierto que en la propia dinámica de la puesta en marcha de la LGE y al rebufo de sus novedades, se fueron poniendo en marcha iniciativas de mejora de la educación. Desde luego, no se partía de cero. Pozo ha señalado (Pozo, 2006)) a mediados de los años 50 del pasado siglo, se inicia el proceso de reconstrucción del movimiento de la Escuela Nueva y la difusión y aplicación de sus principios pedagógicos e iniciativas de cambio, lo que, ajuicio de la citada profesora, fue posible gracias a la política de apertura iniciada por el

⁶ Como se sabe, la política educativa británica se caracterizaba entonces por su descentralización, poniendo en manos de autoridades locales un paquete significativo de competencias.

⁷ A este respecto puede verse, por ejemplo el número monográfico que *Revista de Educación* dedicó en 1992 a la Ley General de Educación.

ministro del ramo Joaquín Ruiz Jiménez. Las claves visibles de ese resurgir del movimiento para la mejora de la escuela están en medidas gubernamentales como la publicación de los Cuestionarios nacionales de 1953 o la creación de instituciones que tenían como objetivo la dinamización de la práctica de la enseñanza; es el caso del Centro de Orientación Didáctica, creado en 1954, de los Centros de Colaboración Pedagógica, en 1957 o del CEDODEP (Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria), en 1958. Fuera del ámbito gubernamental, el movimiento se desarrolló especialmente en Cataluña, en donde la fundación de la Asociación pedagógica Rosa Sensat, promovida por Marta Mata en 1960, constituye el ejemplo más significativo (Benso, 2006; Escolano, 1992). Por lo demás, Mainer (2009) ha destacado el papel de inspectores, normalistas y otros vinculados de alguna forma a la administración educativa propio. En su opinión, la figura de Adolfo Maillo constituye también un referente fundamental en la renovación pedagógica que antecede a la puesta en marcha de la LGE. Aunque el papel del mentado inspector no supuso una ruptura con el marco ideológico y político del franquismo, sus artículos en la revista *Vida Escolar* alimentaron las tesis de los métodos de enseñanza inspirados en el escolanovismo.

Es cierto que todos estos impulsos apenas se generalizaban en el campo de la práctica. poniéndose de manifiesto que las distintas culturas escolares a las que se refiere Escolano (2002), seguían caminos distintos o al menos poco concordantes. En todo caso, como se ha dicho anteriormente, la LGE supuso un paso en la dirección de la escuela comprensiva, así como en el desarrollo de una estrategia de mejora de la educación basada en la reforma del currículum y de las formas de organización de la enseñanza. Más concretamente, se avanzó en establecimiento de un currículum común para la enseñanza obligatoria, pues la ampliación del tiempo del período de escolarización obligatoria se hacía en base a un mismo currículum, el de la Enseñanza General Básica (EGB), que sustituía a los estudios primarios. Además, en el posterior desarrollo normativo se hacía alusión a los métodos activos y a la idea de centrar los contenidos del currículum en el estudio del entorno. De alguna forma la LGE ya apostaba por una enseñanza comprensiva (López Martín, 2001), se hablaba más de áreas que de asignatura y se defendían contenidos curriculares globalizados, al menos en los

primeros cursos. Igualmente, se apostaba por una enseñanza individualizada mediante la técnica de las “fichas”. En el mismo sentido se planteaba una evaluación continua, rechazando las pruebas memorísticas, o por una organización en ciclos frente a los cursos. Por lo demás, el desarrollo de la ley sirvió de cobertura a experiencias innovadoras que se fraguaban en los márgenes de la legalidad y que ahora se justificaban en los principios pedagógicos que desde la propia administración educativa se pretendían impulsar.

Al margen ahora de lo que supuso la LGE en el sistema educativo español y de su incidencia en la práctica de la enseñanza, lo cierto es que la década de 1965 a 1975 conoció un significativo auge de los movimientos de renovación pedagógica, es decir, de colectivos de docentes que ponían en marcha iniciativas de cambio y plataformas de reflexión con vistas a la mejora de la educación. Generalmente el contenido de estas iniciativas eran muy similares a los planteamientos más característicos de la pedagogía de la Escuela Nueva, si bien la idea del tronco común y del modelo de escuela comprensiva cobraba cada vez más fuerza en el campo de la renovación pedagógica. Sin duda, a ello no era ajeno el hecho de que la renovación pedagógica resaltaba cada vez con más intensidad su vertiente política y social, pues la mejora de la educación se entendía como parte de un proceso más amplio de transformación social. Por lo demás hay que hacer notar que este auge, aunque no puede afirmarse que fuera generalizado en el conjunto de los centros escolares, acontece precisamente en una época de profunda transformación social y económica y en un momento de gran actividad política, especialmente durante los últimos años del franquismo.

Sin que se hubieran desarrollado plenamente los cambios curriculares previstos en la LGE y en las posteriores revisiones de 1981 y 1982 (los llamados programas renovados), la Administración educativa empezó a plantear un nuevo ciclo reformista centrado inicialmente en las Enseñanzas Medias. La idea de reformar el sistema educativo que se había diseñado en la Ley General de Educación de 1970, se planteó pocos años después cuando ni siquiera había concluido su aplicación. Ya en 1978 el entonces Ministro de Educación, Iñigo Cavero, presentó una serie de proyectos legislativos entre los que se encontraba el de la Reforma de las Enseñanzas Medias; de

esta forma se asistía al nacimiento de uno de los procesos más largos de la Historia contemporánea de la educación en España, pues desde entonces hasta su culminación, transcurrieron casi 25 años.

Los fundamentos del proyecto de la reforma aparecían ya esbozados en las palabras de Raúl Vázquez -entonces Director General de Enseñanzas Medias- que en declaraciones a la prensa manifestó en Diciembre de 1978 que: "Actualmente hay más de 300.000 jóvenes de catorce y quince años que no sólo no están escolarizados, sino que ya han accedido al mercado de trabajo. Si la ley se pone en vigor en los próximos años, esta población quedará embalsamada en los centros educativos, lo que significa detraer de las fuerzas de presión sobre el paro unas cifras importantes" (En "YA", 24-12-78. Citado en De la Torre, 1981, p. 60)). Esta vinculación que Raúl Vázquez establecía entre la reforma de las Enseñanzas Medias y el problema del creciente paro juvenil, se hacía más contundente líneas más abajo cuando afirmaba que el coste de la escolarización de estos jóvenes "es inferior al que supone su seguro de desempleo".

Las intenciones del Ministerio de Educación se concretaron tres años más tarde, en 1981, con la presentación por parte de Juan Antonio Ortega -que había sustituido a Cavero- del Proyecto de Reforma de las Enseñanzas Medias; tanto en las declaraciones del ministro como en las del propio Raúl Vázquez se ofrecían nuevas pistas para entender el proceso que se ponía en marcha; así, el ministro anunciaba que la reforma habría de ser "paulatina y no súbita", con lo que habría que entender que su implantación se llevaría a cabo en un proceso (¡largo proceso!), mientras que el todavía Director General afirmaba que "la reforma tiene que ser de tipo cualitativo. Es decir, no va a ser una reforma de tipo expansivo cuantitativo como la que se hizo en 1970". ("Ya", 7-5-81, citado en De la Torre, o. c., p. 62).

Por otra parte, en el avance de lo que serían las líneas maestras de la reforma, se anunciaba el objetivo de la reordenación del sistema educativo, basado en la ampliación de la escolarización obligatoria hasta los 16 años y organizada en una etapa de Enseñanza Secundaria 14-16 con un tronco común y cierta optatividad, y un segundo ciclo de Enseñanza no obligatoria en el que se establecía alternativamente un Bachillerato y una Enseñanza Técnico Profesional.

Como puede apreciarse, las bases de lo que veinte años después sería el sistema educativo español estaban ya sentadas en el proyecto del ministro Ortega. Incluso las claves de cómo habría de discurrir el proceso de cambio se había esbozado en aquellos años: escolarización hasta los 16 años, reforma lenta y atención a la calidad, no sólo a la cantidad.

La victoria electoral del PSOE en 1982 y el consiguiente cambio en el Ministerio de Educación ralentizó el proceso de Reforma de las Enseñanzas Medias pero en modo alguno lo paró. El propio Felipe González en el debate de investidura celebrado en Noviembre-Diciembre de 1982, anunció su propósito de ampliar la escolarización hasta los 16 años en el marco de la Reforma de las EEMM, dando así continuidad a las intenciones ya expresadas por anteriores ministros de la UCD. El método con el que se iba a proceder para desarrollar el objetivo de la Reforma lo expuso el recién nombrado Director General de Enseñanzas Medias, José Segovia, en declaraciones a *Cuadernos de Pedagogía*, afirmando que " es necesario que se entienda [la reforma] como un proceso y además que sea experimental", añadiendo que, "por otro lado, el que concebamos la reforma como un proceso experimental quiere decir que nos lo planteamos a varios años"⁸ (Entrevista a José Segovia, 1983, pág. 46).

Los planteamientos reformistas que salían del Ministerio de Educación -al frente del cual estaba entonces José María Maravall- parecían poner más atención que sus predecesores a los aspectos cualitativos de la Reforma. Así, en esta misma entrevista José Segovia manifestaba: "Ha llegado el momento de no fundamentar la EM en la transmisión de información... Esto supone, además, un cambio radical en la metodología, en la estructura del aula, en la dinámica interna de los grupos de clase, etc". (Ibíd., p. 47 De manera que, sin olvidar que una de las claves del proceso era la ampliación de la escolarización, el proyecto de reforma de las EEMM se perfilaba como una profunda renovación de la práctica escolar.

⁸ Sin entrar a valorar la idoneidad del procedimiento, es razonable pensar que en el constante aplazamiento de la ampliación de la escolarización obligatoria hasta los 16 años tuviera, algo que ver la disponibilidad de recursos financieros que implicaba esa medida y el cálculo de los efectos que la progresiva reducción de la natalidad tuviera sobre ello.

Consecuentemente con estas ideas, durante el curso 83-84, se inició el proceso de experimentación, tanto en el ciclo superior de la EGB –que se incorporó al proceso de reforma- como en la Enseñanza Media. Para Coll y Porlán (1998), el desarrollo de la reforma se caracterizó en esta primera fase -hasta 1987- por la primacía de la experimentación y las actuaciones sectoriales, "sin haber definido y precisado previamente el modelo de conjunto del sistema educativo que se pretende establecer" (Ibíd., p.12), lo cual parecía coherente con la estrategia adoptada por las autoridades educativas que se basaba en la hipótesis de la reforma "desde abajo". Parece claro que se pretendía una mejora de la educación mediante la reforma de los contenidos, de los métodos y de las formas de organización de la enseñanza. Además, de manera más o menos explícita, se abogaba por una extensión de la mejora mediante la adscripción voluntaria de los centros y, por tanto, del profesorado, sin que por el momento se llegara a explicitar el modo en que se desarrollaría el proceso de generalización.

Poco tiempo después, coincidiendo con cambios en el Ministerio de Educación, se abandona la estrategia reformista anterior y se optaba por la fórmula que podríamos definir como reforma "desde arriba", una fórmula que, en definitiva, se reducirá a la progresiva implantación de un nuevo ordenamiento del sistema educativo. Es evidente, como afirman Coll y Porlán (o. c.), que el proceso de reforma tuvo un punto de inflexión en Junio de 1987 con la presentación del documento titulado *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Propuesta para el debate*. Precisamente durante el curso 88-89 supuestamente se desarrolló un debate sobre las propuestas contenidas en el citado proyecto, todo lo cual concluyó en Julio de 1989 con la presentación, por parte del entonces nuevo ministro del ramo -Javier Solana-, del Libro Blanco de la Reforma Educativa⁹, en el que se concretaba ya una propuesta bastante acabada¹⁰.

Según las palabras del propio ministro (Solana, 1989), la Reforma perseguía tres objetivos: ampliación de la escolarización obligatoria hasta los 16 años, reordenación

⁹ Una opinión sobre el Proyecto de Reforma que me parece muy clarividente por su capacidad para vaticinar lo que finalmente ha acontecido con la Reforma, puede verse en Viñao, 1989.

¹⁰ No está de más hacer notar la ruptura de la nueva estrategia reformista con la etapa anterior; de hecho no hubo un balance de la experimentación ni sistematización de las conclusiones que pudieron obtenerse, de manera que la nueva propuesta se hacía prácticamente al margen del trabajo realizado a lo largo de cuatro cursos.

del sistema educativo con el establecimiento de nuevas etapas y mejora de la calidad de la enseñanza. Por lo que se ve, no eran, desde luego, objetivos muy distintos a los que desde 1978 venían planteando los sucesivos responsables del Ministerio de Educación, si bien, en el discurso reformista el objetivo de la mejora de la calidad de la enseñanza se subrayaba cada vez con más fuerza, hasta el punto de que, en la opinión pública e incluso entre los profesionales de la enseñanza, se dio por sentado que la reforma y el cambio -la mejora- de la enseñanza y el aprendizaje eran procesos idénticos¹¹.

Mientras que en los primeros años del proceso de reforma, la mejora de la calidad se confiaba a la generalización de una dinámica innovadora en los centros de enseñanzas, ahora la cuestión se abordaba con otros presupuestos, ya que se establecía una relación directa entre mejora de la enseñanza y cambio del currículum, de manera que la cuestión del currículum se convirtió en pieza clave del discurso reformista, de manera que de la reforma de la enseñanza se hacía pivotar sobre la reforma del currículum. En este sentido se pronunciaba Elena Martín cuando afirmaba que "la primera de las características del currículum de la LOGSE que hay que destacar es precisamente el que tiene voluntad de actuar como eje vertebrador del conjunto de iniciativas que constituyen la reforma educativa" .(Martín, 1998, p. 32)

Precisamente con el significativo título *Reforma de la enseñanza, reforma del currículum*, Álvaro Marchesi y Elena Martín (1989) -Director General y consejera técnica del MEC, respectivamente- publicaron un artículo en el que se exponía la clave de esta simbiosis. En su introducción quedaba meridianamente claro el discurso reformista: "La Reforma educativa que el ministerio de Educación y Ciencia propone no es única ni principalmente una reforma de ordenación y estructura, sino que pretende incidir en la calidad de la enseñanza a través de la innovación de la práctica en el aula. Para llevar adelante este cambio se ha considerado imprescindible elaborar una nueva propuesta curricular que recoja una concepción del proceso de enseñanza y aprendizaje y de los contenidos escolares coherente con los objetivos de la Reforma" (p. 86).

¹¹ Por otra parte, precisamente la idea de que el principal objetivo de la reforma era la mejora de la práctica escolar, servía de justificación al hecho de que se retrasara la extensión de la escolarización obligatoria hasta los 16 años.

Dejando sentada la identificación que el discurso reformista establecía entre reforma de la enseñanza y reforma del currículum, lo que me interesa subrayar de estas palabras es la equivalencia que los responsables ministeriales establecían, así mismo, entre innovación de la práctica en el aula y cambio curricular, de forma que, según esto, la mejora de la calidad de la enseñanza podría alcanzarse con un "buen currículum". Es cierto que la tesis de Marchesi y Martín consideraba, no obstante, la necesidad de una serie de actuaciones que hicieran viable la implantación del nuevo diseño curricular. Concretamente anunciaban en el citado artículo que el Ministerio desarrollaría una serie de actuaciones para el desarrollo del currículum, actuaciones que incidirían sobre la formación del profesorado, la elaboración de materiales curriculares, los servicios de apoyo a la escuela (asesores, etc.) y la investigación educativa.

Abundando en esta idea, es interesante volver a traer a colación el artículo ya citado de Elena Martín (1998) en el que haciendo balance del proceso seguido en la implantación de la Reforma y la suerte que ha corrido el currículum aprobado en su momento, afirma que "la capacidad del currículum de mejorar la calidad no depende sólo de su coherencia teórica. Hay otra serie de actuaciones que deben llevarse a cabo, ya que ellas son las que convierten en realidad, en mayor o menor grado, la potencialidad innovadora que el currículum pueda ofrecer" (Ibíd., pág. 31) Una afirmación que, hecha casi diez años después de la aprobación de un nuevo currículum oficial, puede interpretarse como tímida constatación de que las cosas no ocurrieron como se esperaba, si bien el fracaso no sería atribuible a la bondad o coherencia del currículum, ni a la tesis de la equivalencia entre reforma de la enseñanza-reforma del currículum, sino a la "*otra serie de actuaciones*"¹².

El caso es que todo o casi todo se confió a la elaboración e implantación de un nuevo currículum. El proceso de su elaboración se acometió en dos fases; en la primera -entre 1988 y 1989- se redactó el llamado Diseño Curricular Base, es decir, una primera propuesta de currículum que, según el proceso diseñado en el MEC, sería sometido a

¹² A las que sí concedieron importancia en la primera etapa de la reforma, según vimos en las declaraciones de Segovia.

consulta para que, finalmente, pasara a las páginas del BOE. Precisamente la segunda fase consistió en la elaboración del texto que conocemos como Decreto de Enseñanzas Mínimas y que -como se ha dicho- fue publicado como currículum oficial en 1991.

No es ningún secreto que el modelo de diseño curricular en que se basó la elaboración del DCB -el marco curricular- estaba directamente inspirado en las tesis de César Coll, profesor de Psicología Evolutiva y de la Educación, que ocupó el cargo de Director General de Renovación Pedagógica y que, junto al ya citado Álvaro Marchesi, también profesor y catedrático de la misma disciplina, jugaron un papel fundamental en la determinación del currículum.

Centrando ya nuestra atención en los principios más generales del marco curricular que sirvieron de base a la elaboración tanto del DCB como -en menor medida, según veremos- del decreto de Enseñanzas mínimas, subrayemos de entrada el hecho de que, más allá incluso de las concreciones prácticas que de tales principios se fueron derivando, las ideas que sustentaban el modelo curricular constituyeron lo más emblemático del discurso reformista, y permanecieron casi hasta nuestros días como referentes del nuevo enfoque en la enseñanza, a pesar de que -como veremos- el texto oficial era en no pocos aspectos contradictorio con el discurso curricular.

Una síntesis de estos supuestos podemos encontrar en un artículo de César Coll (1989) *-Diseño curricular Base y Proyectos curriculares-* publicado en el número 168 de *Cuadernos de Pedagogía*, así como en otro posterior -que acabo de citar- de Elena Martín (1998) *-El papel del currículum en la reforma educativa española- (Investigación en la Escuela, nº 36)*; uno y otro pueden servirnos de guía en nuestra exposición, en la que señalaremos dos de los rasgos más sobresalientes del marco curricular: el carácter abierto del currículum y su fundamentación en la perspectiva psicológica¹³.

Uno de los puntos de partida de la tesis de César Coll se refería al nuevo marco en el que se querían situar las decisiones sobre el currículum, señalando en el artículo citado que "el cambio [respecto a los planteamientos curriculares vigentes] es particularmente acusado en lo que concierne a la distribución de competencias y responsabilidades en el

¹³ Para un análisis más profundo de las tesis de César Coll, puede verse Coll, 1987.

proceso de diseño, desarrollo y control del currículum escolar" (Ibíd., p. 8). De aquí que, para que pueda ser efectiva esta distribución de competencias, "el Diseño Curricular Base ha de adoptar necesariamente la forma de una propuesta curricular abierta" (p. 8) que permita a los centros y a los profesores tener protagonismo en la determinación del currículum. Para Coll, esto "permitirá llevar a cabo una educación que tenga en cuenta los diversos factores presentes en las situaciones educativas particulares, una educación individualizada y respetuosa de la diversidad, una educación ajustada a los intereses, motivaciones y capacidades de los alumnos" (Ibíd., p. 8).

El carácter abierto del currículum se justificaba entonces por su positiva incidencia sobre la calidad de la enseñanza, pero no era esa la única (¿ni principal?) razón. También existían razones políticas tal y como afirma Elena Martín en su artículo: "Las razones para optar por un modelo abierto son sin duda de naturaleza política y administrativa, pero también de carácter psicopedagógico (...) El reparto de responsabilidades que finalmente se adoptó en la ley pone claramente de manifiesto el carácter político del acuerdo, por encima de la lógica curricular" (Martín, 1989, p. 34).

El modelo de currículum abierto suponía que habría de procederse a su concreción en los distintos niveles de decisión que, según esta tesis, se suceden desde el Diseño Curricular Base (y más tarde desde el decreto de Enseñanzas mínimas y los decretos de las Comunidades) hasta la clase de Historia. En la descripción de este proceso Martín habla de tres niveles de decisión. El primero se correspondería con el mismo el Decreto de Enseñanzas mínimas y los posteriores decretos de las CC.AA.; aquí las decisiones son competencia primero del gobierno del Estado y después de las respectivas Administraciones autonómicas. El segundo nivel de concreción se correspondería con el llamado Proyecto curricular (que en el esquema de César Coll (1989, p. 10) se sitúa dentro del Proyecto educativo de centro) del área, cuya determinación compete al equipo docente. Finalmente el tercer nivel de concreción sería la Programación de Aula, nivel en el que es al profesor de cada grupo al que le corresponde tomar las oportunas decisiones. Junto a estos ámbitos en los que el currículum se iría concretando, César Coll habla de un nivel intermedio, el de los materiales curriculares, que supuestamente vendrían a ser ejemplificaciones que guiaran

las posteriores decisiones de los profesores y profesoras, idea que, según sabemos, se concretó en la elaboración de una serie de instrucciones y unidades didácticas que formaron las llamadas "cajas rojas".

Así pues, el carácter abierto del currículum fue uno de los supuestos del modelo a partir del cual se desarrollaría el currículum de cada una de las áreas. Subrayemos que este carácter abierto o flexible se justificaba por la conveniencia de posibilitar que las CC.AA. desarrollaran sus competencias curriculares y por el interés que para una enseñanza de calidad tiene el que el profesorado adapte las propuestas más generales al contexto en el que impartiría sus clases, determinando los objetivos, contenidos, metodología y criterios de evaluación. Así pues, según este supuesto, los profesores tendrían un papel decisivo en la determinación de los contenidos, lo cual, en cierto sentido, implicaba una reformulación de la práctica profesional, pues, lo habitual hasta entonces era que fueran "simplemente ejecutores de un plan previamente establecido".(Coll, 1989: 8).

Ahora bien, para que este proceso de sucesivas concreciones fuera viable habría que procurar que en el primer nivel de concreción del currículum no se adopten decisiones que constriñan las posibilidades de decisión en los siguientes; de aquí que "debe evitarse un excesivo detalle en la formulación, que se limitará a enunciar la estructura de conjunto del currículum escolar y las líneas directrices de los objetivos de aprendizaje" (Ibíd., pág. 11), idea que César Coll reitera más adelante en este mismo artículo, con las siguientes palabras: "El Diseño Curricular Base ha de adoptar necesariamente la forma de una propuesta curricular abierta; es decir, ha de limitarse a formular en términos muy generales un conjunto de prescripciones, sugerencias y orientaciones sobre la intencionalidad de la educación escolar y sobre las estrategias pedagógicas más adecuadas a dicha intencionalidad" (Ibíd., pág. 12).

Junto al carácter abierto, Elena Martín señala como otro de los rasgos del modelo curricular en el que se apoyó la elaboración del currículum actualmente vigente, la "sólida formación teórica", refiriéndose al hecho de que las decisiones se fundamentaban en las aportaciones que diversas disciplinas -las llamadas fuentes del currículum- hacen al respecto.

Más concretamente, en su artículo, Martín desarrolla cuál es esa *sólida formación teórica*, afirmando que la denominada "concepción constructivista de la enseñanza y el aprendizaje... constituyó el referente que permitió dar unidad y coherencia al conjunto de la propuesta curricular desde la educación infantil hasta los bachilleratos" (o. c. pág. 32), afirmación que desgana en las siguientes líneas desarrollando todas las implicaciones que, según la autora, tiene tal fundamentación en la determinación de los objetivos, los contenidos, la naturaleza del conocimiento...

Por su parte César Coll (1986), ya en fechas anteriores, trataba de este asunto de las fuentes del currículum en un artículo en el que, entre otras cosas, decía: "Aunque en la confección de un currículum escolar es absolutamente imprescindible utilizar e integrar informaciones que provienen de distintas fuentes (del análisis sociantropológico, del análisis pedagógico y también del análisis disciplinar), las que tienen su origen en el análisis psicológico poseen, a mi juicio, una importancia especial (...), porque afectan a todos los elementos del currículum escolar" (pág. 12). De esta forma se ponía de manifiesto que el discurso de la Reforma tenía uno de sus pilares fundamentales en el "análisis psicológico", lo que venía a significar el triunfo de las llamadas pedagogías psicológicas en el campo del currículum oficial, al menos en sus aspectos discursivos, pues otra cosa sería si realmente las determinaciones más importantes -objetivos, contenidos, metodología y evaluación- eran coherentes con los principios de esas pedagogías. Sea como fuere, lo importante ahora es dejar constancia de que el modelo curricular sobre el que se apoyó la elaboración del currículum se caracterizaba también por disponer de un discurso que, a modo de fundamentación teórica, ponía el énfasis en lo psicológico, y más concretamente, en el constructivismo, término que -como decía Martín- se convirtió en el referente de la reforma. De hecho la idea de que el constructivismo constituía el fundamento teórico del cambio curricular preconizado pasó a formar parte de la *doxa* reformista.

3.- La reforma pedagógica y el cambio de la educación

3.1. Cambio y continuidad

Quizás no ha sido suficientemente estudiada la suerte que en la práctica corrieron los planes de mejora de la educación basados en la reforma pedagógica. Fijándonos ahora sólo en los cambios que fueron capaces de producir –sin entrar, por tanto, en el análisis de los resultados en el rendimiento de los alumnos- en la práctica de la enseñanza, el balance está lleno de claroscuros. En una obra ya citada (Tyack y Cuban, 2001) los autores norteamericanos ya citados examinan la trayectoria de algunas de las iniciativas renovadoras que se expusieron anteriormente. Por ejemplo, en el caso del llamado Plan Dalton, informan de que hacia 1930, 162 escuelas secundarias estaban totalmente organizadas según los principios y reglas propuestos por Helene Parkhurst, mientras que 486 lo estaban de manera parcial. En realidad no representaban un porcentaje elevado respecto al total de las escuelas norteamericanas (un 2% y 6% respectivamente). El caso es que 19 años después, en 1949 los investigadores sólo encontraron una escuela que llevara a cabo el citado plan, la que Parkhurst fundó en Nueva York. Un año después esta misma escuela abandonó aspectos sustanciales de las formas alternativas de organización del Plan, hasta que al cabo de algún tiempo abandonó totalmente. Ciertamente su desaparición no fue total ya que algunas de las ideas y técnicas que en él se proponían –como puede ser la realización autónoma de ejercicios- se han ido incorporando a las rutinas escolares, asentándose de manera sólida incluso hasta nuestros días.

Esfuerzos similares como la experimentación denominada Eight-Year Study, corrieron parecida suerte. También en este caso se hicieron cambios significativos en el currículum, abandonando la organización disciplinar y adoptando un modelo de núcleos integrados. Otros cambios afectaban a la distribución de los tiempos –mucho más flexible-, o a la participación de los estudiantes en la toma de decisiones sobre el curso de la enseñanza. A pesar de que el nivel del rendimiento de los alumnos participantes en la experimentación era superior al de otros alumnos, hacia 1941, unos ocho años después

de iniciada la experiencia, apenas quedaban rastros de ella en los centros que participaron. El balance no fue del todo negativo ya que, según sus protagonistas, la experiencia mereció la pena, así que, en palabras de Tyack y Tobin (1994: 470), “la mayor influencia del Eight-Year Study vino no de la creación de una duradera y nueva gramática de la escuela sino de su impacto –entonces y después- sobre los participantes quienes durante un tiempo intentaron construir un nuevo orden pedagógico”.

Pero el escepticismo sobre las posibilidades de cambios y reformas de la enseñanza no parece una sensación de última hora; ya en 1922 W.W. Charters, manifestó que “la historia de la educación americana es una crónica de modas pasajeras” (citado por Kliebard, 2002). Este mismo autor confirma que, al menos en el caso de los Estados Unidos de América, el fracaso de la reforma educativa ha llegado a ser un tema de continua frustración y preocupación porque a pesar de la continua actividad reformista desarrollada especialmente durante el siglo XX, los éxitos reales “fueron esporádicos y llamativamente efímeros”. Abundando en la desilusión que los hechos se empeñan en sustentar, considera Kliebard que las reformas educativas no son más que movimientos que se desarrollan ahora en una dirección y más adelante en la contraria, de manera que al final todo queda aproximadamente en el mismo sitio. La escena del péndulo, oscilando en un vaivén que le conduce hacia delante y hacia atrás, refleja con expresividad el desarrollo práctico de las reformas escolares, transmitiendo a la vez la desilusión que hoy se respira respecto a este tipo de iniciativas.

Deslizándose por esta pendiente de escepticismo, algunos son tremendamente expeditivos y anuncian de entrada el fracaso de toda reforma de la educación. Es el caso de Seymour B. Sarason (2003), que no tuvo empacho en titular a una obra suya de forma tan clarificadora como esta: *El predecible fracaso de la reforma educativa*. No fue el único caso. Poco después de su publicación en inglés en 1990, tanto David Augus y Jeffrey Mirel (citados en Kliebard, 2002) como Diane Ravitch (vid. Kliebard, 2002), sacaron a la luz sendas obras en las que se cuestionaban la también las virtualidades de las reformas escolares. Si bien el sentido y la orientación política de las obras mencionadas no era ni mucho menos similar, todas coincidían en discutir los problemas relacionados con el cambio y la posibilidades de mejora de la educación. En fin, el

propio Kliebard hace un balance igualmente negativo de experiencias tan emblemáticas como el método de proyectos de Kilpatrick o el movimiento conocido como reconstruccionismo social dirigido por reformadores como George S. Counts y Harold O. Rugg. En este caso se trataba también de abandonar el currículum disciplinar sustituyéndolo por el estudio de problemas sociales como núcleo articulador de los contenidos de la enseñanza.

Sin duda, lo que se pone de manifiesto en los casos comentados anteriormente es el predominio de los elementos de continuidad sobre los de cambio, especialmente en lo que se refiere a aquellos que constituyen la estructura organizativa de la escuela –la gramática de la escuela-, que al cabo de cierto tiempo y una vez que pasa “el huracán” de la reforma y difusión de la innovación, vuelve generalmente a sus posiciones anteriores. Y aunque no todo queda exactamente igual, vale decir con Kliebard (2002: 5) que “las reformas que son incoherentes con las estructuras básicas de la escolarización (lo que Tyack y Cuban llaman la <<gramática de la escuela>>), tal como reemplazar la asignatura con otra cosa o redefinir de pronto los papeles de alumnos y profesores, tienden al colapso incluso cuando tienen inicialmente éxito en su desarrollo práctico”.

3.2. El ocaso de la escuela comprensiva

Aunque es cierto que no todo permanece igual, vamos viendo que son muchos los elementos de continuidad en la enseñanza a lo largo del tiempo. Si descontamos lo que ocurre en contextos muy específicos y en los períodos álgidos de innovación o aplicación de reformas escolares, lo cierto es que la incidencia de estos procesos sobre los diversos ámbitos de la cultura escolar es generalmente escasa e irregular. El análisis de la suerte que ha corrido todo un modelo alternativo de escolarización, el de la llamada escuela comprensiva o escuela común, nos permite observar de manera global el fenómeno de la continuidad y la resistencia al cambio. La escuela comprensiva constituyó una apuesta por un modelo alternativo en muchos aspectos de la escolarización –desde los curriculares hasta los organizativos, y, en gran medida, los económicos y sociales relacionados con la educación-, y aunque en este trabajo se presta

mayor atención a los aspectos curriculares de la enseñanza y al desarrollo de las prácticas en el aula, no está de más considerar otras dimensiones de las reformas educativas que les afectan, de manera quizás indirecta, pero cierta. En todo caso, si aceptamos el concepto –anteriormente suscitado- de la reforma como movimiento social de más amplio radio que el que se circunscribe estrictamente a la escuela, resulta imprescindible dar cuenta de las consecuencias que en este campo han tenido iniciativas y políticas especialmente centradas en la consecución de mejoras sociales a través de la educación.

Los estudios sobre la trayectoria que sigue la escuela comprensiva en la mayor parte de los países europeos, evocan el símil del péndulo que Kliebard sugiere acerca de los procesos de la reforma y cambio de la educación. Ya el título de algunos de estos trabajos da cuenta de lo acontecido de manera bastante expresiva¹⁴. Es el caso, por ejemplo, del artículo de Haynd (2004) *-The strange death of the comprehensive school in Englan and Wales, 1965-2002-*, el de Henkens (2004) *-The Rise and Decline of Comprehensive Education: Key Factors in the History of Reformed Secondary Education in Belgium, 1969-1989-* o, en fin, el ya citado de Viñao (1997) *-Educación comprensiva. Experimento con la utopía-*.

El hecho es que a finales de los ochenta la escuela común había frenado su crecimiento en la mayoría de los países que la implantaron en los años sesenta, al tiempo que iba aumentando el número de escuelas diversificadas que se apartaban de la filosofía que la sustentó. En Inglaterra, en el 2002, junto a las 164 *grammar schools* que continuaron existiendo en la época de auge de la escuela comprensiva, había ahora 367 *tecnology colleges*, 162 *language colleges*, 102 *sports colleges* y 91 *arts colleges*. Además, había también cerca de 1000 escuelas secundarias denominadas *Beacon schools*, debido a su superior rendimiento, 61 *Training schools*, especializadas en la formación del profesorado y 30 *Launchpad schools*, en las que se exploraban formas innovadoras de enseñanza. Aunque tamaña diversificación de la estructura del sistema educativo no se ha generalizado en Europa, es evidente que la idea y la práctica de una escuela común está herido de muerte, manteniéndose todavía en algunos países –como

España- que se incorporaron más tarde al movimiento o en otros –como Finlandia- en los que se dan circunstancias socioculturales específicas. El caso es que frente al cambio que suponía el modelo de la escuela comprensiva, parece que se acaba imponiendo la continuidad de la escuela diversificada.

Pero no es sólo en la estructura del sistema educativo en donde sigue pesando la tradición. Tal y como se ha dicho anteriormente, muchos de los cambios que se propugnaron tanto en el ámbito curricular como organizativo, apenas incidieron en la vida cotidiana de la escuela, otros, simplemente nunca llegaron a ponerse en práctica. En lo que hace, por ejemplo, a los contenidos del currículum, es cierto que con la escuela comprensiva se adoptaba un modelo de contenidos comunes para todos los alumnos, pero, en la práctica, ese modelo consistió en la generalización de los tradicionales contenidos académicos, más que en la formulación de las alternativas proyectadas. Como ya hemos visto, en el caso de España, tanto el campo del currículum oficial como en el de los libros de texto y en el de la práctica, las propuestas de conocimiento integrado que se planteaban desde los movimientos de innovación y desde las instancias reformistas en los primeros años, acabaron diluyéndose en beneficio de la implantación de los contenidos disciplinares (Editorial, 2001). Algo parecido ocurrió también en Inglaterra, lo que implicó, en un caso y en otro, que, por esta y otras razones, se mantuviera la correlación entre fracaso escolar y origen social: “Como en el sistema tripartito, así, en el sistema comprensivo, los contenidos académicos para los alumnos preparados se correspondía con los de mayor estatus y recursos. La triple alianza entre los contenidos académicos, los exámenes académicos y alumnos preparados, asegura que las escuelas comprensivas proporcionen patrones de éxito y fracaso similares a los sistemas anteriores” (Goodson, citado en Haydn 2004:421)

Después de varios años de aplicación, el modelo de escuela común no ha conseguido romper la relación entre rendimiento escolar y origen social, tal y como se proponía. En España, un estudio reciente (Calero, 2006), demuestra que la clase social de pertenencia es un factor de primer orden en el fracaso académico en la Educación Secundaria Obligatoria. Lógicamente, las consecuencias que de ello se derivan es que las posibilidades de acceder a estudios superiores y al tipo de estatus correspondiente,

depende en gran medida del origen social. Así, la promesa de que la escuela comprensiva sería un instrumento decisivo en la consecución de la igualdad social, parece que no llega a cumplirse¹⁵. Más aún, según los datos que aporta Haydn (2004), en Inglaterra y Gales se ha reducido la movilidad social entre 1960 y 2000, se ha reducido el acceso de las clases más bajas a los estudios superiores, de manera que hoy existen más posibilidades de acceder a ellos los hijos con padres con titulación superior que “bajo el impopular y desacreditado sistema de selección por el viejo <<11-plus examination>>”. (ibid.: 430). Los datos disponibles para el caso de España (Calero, 2006) revelan una situación bastante similar a la que se ha descrito anteriormente. El análisis de la evolución en el tiempo del tipo de alumno que estudia Bachillerato según su origen social, demuestra que si bien ha aumentado la proporción de los que provienen de clases inferiores, lo ha hecho en mayor medida los de las clases superiores.

Volviendo a las metáforas, hay que decir que las anteriores consideraciones justifican plenamente aquella de Larry Cuban sobre el huracán en el océano. Y es que, efectivamente, a veces da la impresión de que las reformas escolares dejan casi intactas las estructuras y prácticas que pretenden cambiar, hasta el punto de que cabe dudar de si realmente se aplican o si son simplemente formulaciones de retórica política como sostiene Popkewitz, o si lo que ocurre es que el sistema educativo opone una fuerte resistencia al cambio según determinadas circunstancias. La idea de que la escuela comprensiva debía albergar a alumnos de diversa condición y social y de distintas habilidades académicas, resultó de muy difícil aplicación. En algunos casos, como en Inglaterra, porque junto a ellas siguieron existiendo escuelas secundarias privadas y algunas *grammar schools*, de manera que el sistema no era realmente comprensivo ya que se mantenía una cierta segregación social. Gómez Llorente (2000) opina que la comprensividad en su sentido más amplio tiene muchas dificultades en un sistema educativo en el que, como ocurre en España, existe una doble red de centros financiados con fondos públicos. Las clases medias acaban enviando a sus hijos a los centros

¹⁵ Por lo demás, algunos autores como Bourdieu y Carnoy han observado que la extensión de la escolarización ha provocado el fenómeno de la inflación de títulos escolares, con lo que su posesión no es suficiente para garantizar el estatus; la disponibilidad de capital social y capital económico constituye también un factor decisivo.

concertados, mientras que en los públicos se concentran los de clases más bajas. Además, el hecho de que el lugar de residencia y la renta familiar sean los criterios fundamentales para la admisión de alumnos en Institutos públicos, ha conducido a una inevitable homogeneización social de los centros escolares en los que se trataba de conseguir exactamente lo contrario¹⁶. A ello habría que añadir el dato de que tanto la mayoría de los antiguos Institutos de Formación profesional como los de Bachillerato, han mantenido culturas específicas y distintas, manifestadas, por ejemplo, en el tipo y número de cursos de Formación Profesional que imparten, en las instalaciones, en el profesorado, en su ubicación..., lo que ha contribuido a mantener cierta distinción entre unas escuelas comprensivas y otras.

Pero es que el ideal de la escuela común no ha podido desarrollarse ni siquiera en el mismo tipo de centro. En Inglaterra prevaleció la distribución de alumnos en grupos atendiendo a su rendimiento académico, de manera que “la escuela común simplemente significó que los alumnos de una comunidad eran educados en la misma escuela, pero en aulas separadas. En realidad, lo que Carabaña (2006) denomina la “comprensividad de aula”, se ha realizado en pocos países, como es el caso de Francia y también el de España con la implantación de la LOGSE. En España, la distribución de alumnos no atendía formalmente al criterio del rendimiento académico, aunque en la práctica la forma en que se realizaba esa operación tenía consecuencias muy parecidas en buena parte de los Institutos.

El resultado del radical experimento, aparte de llenar de zozobra a un montón de profesores, ha sido una fuerte tendencia a separar a los alumnos siempre que la ocasión lo requiera, sólo que de modo vergonzante e hipócrita. Ante las dificultades de enseñar lo mismo en las mismas aulas a alumnos con muy distintos niveles y capacidades, se los ha separado de hecho, unas veces con grupos homogéneos, otras creando grupos de compensatoria, otras anticipando a los 15 y a los 14 la diversificación curricular, otras mediante repeticiones de curso. Y así se crearon de hecho criptoitinerarios en el seno de

¹⁶ La idea de adscribir los alumnos de los centros de Primaria a Institutos concretos de Educación Secundaria a la hora de su incorporación, parece que ha tratado de corregir esta tendencia a la homogeneización social, aunque los resultados no son nada concluyentes.

la propia reforma, itinerarios vergonzantes, no reconocidos, heterogéneos y dispares, pero itinerarios al fin y al cabo. (Carabaña, 2006: 28).

Itinerarios oficiosos que poco después se harían oficiales con la siguiente ley de reforma educativa –la LOCE–, para volver posteriormente, con una nueva ley, al estatus de oficiosidad que tuvo durante la aplicación de la LOGSE. Precisamente en el momento de redactar estas páginas el ministro de Educación, Ángel Gabilondo, anunciaba un cambio en la legislación para que en 4º de ESO se establezcan dos itinerarios, uno que conduzca a la Formación Profesional y otro al Bachillerato. Así se completa el camino de vuelta al modelo anterior al del tronco común y se liquida definitivamente lo poco que quedaba de la escuela comprensiva (El País, 26-06-2010).

3.3. La suerte de la reforma pedagógica en España

El resultado de procesos de reforma en innovación pedagógica desarrollados en España en los años ochenta nos lleva a conclusiones muy similares a las enunciadas anteriormente, especialmente cuando se analizan la evolución de las prácticas escolares, en un período de tiempo surcado por multitud de iniciativas renovadores y más de una reforma gubernamental. A este respecto, el trabajo de Ángel Pérez Gómez (1997) es tremendamente revelador de la trayectoria que en la práctica han seguido significativos procesos de innovación y reforma como fue el de la reforma del ciclo superior de la EGB en Andalucía. En este estudio se aprecia claramente cómo la continuidad se impone sobre el cambio, incluso en centros escolares en los que la dinámica reformista se emprendía de manera voluntaria, cuando no suponía –como ocurría en más de un caso– una prolongación de prácticas innovadoras iniciadas antes de la institucionalización de la reforma:

En el transcurso de 1989, (...) por unas u otras razones, anteriormente expuestas, y de uno u otro modo peculiar en cada colegio, puede afirmarse que la Reforma, (...), se abandona en todos los colegios estudiados (...). Los ejes centrales de la propuesta de experimentación: concepción interdisciplinar del currículum; organización de todas las actividades en torno a los centros de interés decididos conjuntamente con los alumnos;

consideración del ciclo como unidad básica de organización para permitir la flexibilidad de los agrupamientos horizontales y verticales, con todas las consecuencias y repercusiones didácticas que conllevan, son abiertamente abandonados, reducidos sustancialmente o transformados hasta convertirlos en irreconocibles, en todos los colegios estudiados en este trabajo” (ibid.: 161).

El hecho de que en todos y cada unos de los colegios que participaron en la experimentación no se dieran las mismas circunstancias, hizo que las huellas que quedaron de aquel proceso fueran de uno u otro signo, se disolvieran de forma más o menos rápida o incluso permanecieran prácticamente hasta nuestros días. Sin embargo, el balance que globalmente puede hacerse de lo que hoy queda es muy parecido al que ya se ha comentado en similares procesos de experimentación fuera de nuestras fronteras. Si bien es cierto que no todo se volatilizó, y dejando al margen los recuerdos y sensaciones positivas que vivieron la mayoría de los participantes, no parece que las innovaciones introducidas hubieran conseguido mantenerse más allá de los años en los que se desarrolló la experimentación:

Comparando lo que hacían antes con lo que se está haciendo ahora en Reforma, la mayoría de los profesores estima que no hay apenas diferencia; la hubo al principio, pero no actualmente. Con pequeños matices (no se usa únicamente el libro de texto, a veces los alumnos trabajan en grupo; se organizan talleres...), prácticamente se sigue el sistema de enseñanza tradicional: el trabajo se orienta por disciplinas, lo que determina el enfoque que se da a la organización del centro en general y a la vida del aula en particular. Poco o nada recuerda lo que ahora se está haciendo –manifiestan- al Proyecto Docente original. (ibid.: 165-166).

Esta misma continuidad que se advierte, en términos generales, en la práctica de los centros que se sumaron a la experimentación de la Reforma del ciclo superior de la EGB en Andalucía, se aprecia de manera mucho más contundente en cualquier análisis de las rutinas que diariamente se desarrollan en el interior de las aulas, supuestamente

beneficiadas por la reforma emprendida posteriormente que dio lugar a una nueva etapa en el sistema educativo como fue la Educación Secundaria Obligatoria.

El ritmo de cambios y continuidades no se produjo en todos los ámbitos de manera homogénea ni con la misma profundidad. Así, por ejemplo, si nos centramos ahora en la trayectoria que sigue el currículum oficial durante el período de tiempo que abarca este trabajo puede observarse que, tanto en la educación primaria como en la secundaria, los intentos de articular los contenidos de enseñanza en forma distinta a la de las disciplinas convencionales, han encontrado enormes dificultades cuando no han fracasado completamente. No es necesario dar cuenta nuevamente de las vicisitudes que, desde los años cincuenta del pasado siglo, han seguido en el campo del currículum oficial propuestas de integración en materias como el Conocimiento del Medio en primaria o las Ciencias Sociales en la educación secundaria. Baste recordar que frente a alternativas de ese tipo, la realidad es que, salvo en los niveles inferiores de la enseñanza, el currículum oficial y, sobre todo, el currículum en la práctica, están dominados por contenidos disciplinares y asignaturizados. En lo que hace a la organización del tiempo de la clase, las experiencias desarrolladas en muchos centros durante el proceso de reforma, han ido extinguiéndose en beneficio de un modelo caracterizado por el módulo de una hora para cada una de las materias, frente a fórmulas de organización más flexibles. Algo parecido hay que constatar respecto a la distribución del espacio en el aula. Aunque no puede decirse que la organización y distribución de los alumnos en grupos se extendiera universalmente, es cierto que fue un fenómeno ascendente que alcanzó un elevado grado de generalización. Sin embargo, si exceptuamos los cursos inferiores o la educación infantil, con el paso del tiempo se ha ido reponiendo el modelo de los alumnos sentados en mesas dispuestas en hilera, reduciéndose muy notablemente, por supuesto en secundaria, pero también en primaria, el número de aulas en las que la distribución de alumnos, mesas y sillas se ajusta al patrón característico de las iniciativas renovadoras. Por otra parte, el establecimiento de aulas de materias, a modo de laboratorios, a las que acudían los alumnos, fue un fenómeno que alcanzó cierta incidencia durante el período más activo de innovación y reforma. Incluso en el diseño y ejecución de algunos edificios destinados a Institutos de

Educación Secundaria, se contemplaba la existencia de espacios específicos destinados a la impartición de determinadas materias o para el desarrollo de actividades concretas. A estas alturas, la realidad es que esta forma de distribución del espacio es claramente minoritaria, imponiéndose nuevamente el modelo de un aula para cada grupo de alumnos a la que se desplazan los profesores y profesoras. No obstante, la introducción cada vez más amplia del uso de ordenadores y otros recursos informáticos para el desarrollo de la enseñanza, supone nuevos modos de organización del espacio cuya incidencia no es posible evaluar en este trabajo.

La persistencia de elementos significativos de la organización escolar y su consiguiente resistencia a procesos de innovación y reforma, se hace particularmente visible en el caso del examen. La idea de sustituir el examen como elemento fundamental de la evaluación de los alumnos por otras formas de valoración de los conocimientos adquiridos, goza de una larga tradición en el programa de los movimientos de renovación pedagógica. Las reformas emprendidas en los años más significativos del modo de educación tecnocrático de masas, que son los que definen los límites temporales de este trabajo, se hicieron eco de esta filosofía contraria al examen, de manera que ya en la LGE se propugnaba un sistema de “evaluación continua” que si bien no eliminaba la realización de los exámenes, apuntaba hacia un modelo de evaluación en el que se reducía el peso del examen. De alguna manera, la reforma de la LOGSE continuó y acentuó esta tendencia hacia la minusvaloración del examen, de hecho, en el campo del discurso pedagógico se acuñó una nueva terminología – evaluación formativa, control, informe...- cuyo uso hacía pensar en la casi desaparición de la clásica prueba escrita, al menos en los niveles de enseñanza obligatoria. Y es cierto que algo de ello ocurrió, pues durante algún tiempo el examen perdió centralidad en la enseñanza. Sin embargo, en pocos años, el movimiento contrario al examen fue desvaneciéndose, al tiempo que se revitalizaba su vigencia, pues sus uso se ha ido extendiendo no ya en la misma medida que en fechas anteriores a aquella oleada, sino incluso más, ya que hoy alcanza a cursos inferiores de la educación primaria en los que entonces apenas se conocía.

En fin, en lo que respecta a las rutinas que se desarrollan durante la enseñanza en el aula, los escasos estudios de que disponemos avalan igualmente la afirmación de que en la mayor parte de los casos se mantiene un patrón de actividades muy similar a los tiempos anteriores a la oleada reformista, si bien es cierto que se han ido incorporando algunas novedades de las que ya se ha dado cuenta en el apartado anterior.

4.- Las nuevas políticas de mejora de la educación y cambio de la enseñanza: la gestión empresarial de la escuela.

Aunque no es un proceso que se desarrolle al mismo tiempo en Europa, el mundo anglosajón y algunos otros países asiáticos, es a finales de la década de los ochenta cuando empiezan a tomar cuerpo nuevas estrategias y políticas de mejora de la educación a las que, de forma sintética, nos referimos en este trabajo con el término de “reforma basada en la gestión empresarial de la escuela”. Sin duda la Ley de reforma de la Educación de Thatcher y Baker de 1988 constituye un referente importante en este proceso, pues con ella se da paso al giro desde la política educativa que basaba la mejora de la educación en supuestos pedagógicos, hacia la que ponen el acento en nuevas formas de gestión.

No es mera casualidad que este giro se produzca en un contexto político en el que han ido ganando peso las tesis más conservadoras. Wrigley plantea que muchos de las investigaciones y estudios en los que se apoya este giro conservador, han sido promocionados precisamente por alentar ilusiones interesadas acerca del poder de la escuela para la justicia social y de la absoluta responsabilidad de los docentes en la mejora de la educación. De esta forma, los estados trasladan muchas de sus responsabilidades a los centros escolares y a los profesores, a quienes atribuye en última instancia las causas del fracaso de la educación como medio para alcanzar mayores cotas de bienestar social. Por otra parte, el dominio de las posiciones neoliberales en los distintos campos de la vida económica, social y cultural, ha llevado al campo de la educación las tesis de la bondad del mercado como corrector de las deficiencias del sistema, así como las de la virtud de las formas de gestión empresarial como estrategias para la mejora y el cambio.

4.1. Los supuestos de la eficacia escolar como base de la mejora de la educación basada en la gestión empresarial de la escuela

La reforma de la educación basada en la gestión empresarial de la escuela no es meramente producto de la aplicación de políticas conservadoras. Su configuración es resultado de la convergencia de diversas líneas de pensamiento y actuación que provienen de fuera y de dentro del mundo de la educación. Es el caso, el primer lugar, del llamado movimiento de la *Eficacia Escolar*. De alguna forma, el informe Coleman está en el origen de este movimiento de carácter más bien teórico y centrado en la investigación. Mientras que en ese informe se subrayaba la importancia del contexto socioeconómico y cultural como factor determinante del rendimiento de los alumnos, algunos investigadores llamaron la atención sobre el hecho de que parte de los diferentes resultados que obtenían se debían a la escuela y a sus profesores. Desde ese punto de partida, la cuestión era determinar cuáles eran los factores que están presentes en las escuelas de éxito o eficaces. Naturalmente ello requería una definición previa acerca del concepto de eficacia, definición que de una u otra forma acaba polarizándose en los resultados que obtienen los alumnos y en otros indicadores que resulten fácilmente mensurables. Así, la escuela eficaz es aquella que en un contexto dado obtiene mejores resultados. He aquí el concepto de “valor añadido”: se trata de la capacidad que tiene la escuela y los profesores de mejorar con su trabajo los resultados de los alumnos en contextos similares. No puede decirse, sin embargo, que la política de identificación de los factores de éxito haya contribuido a resolver las preguntas que puedan plantearse acerca de las escuelas eficaces. Por una parte encontramos enormes listas que se han ido aumentando unos estudios tras otros: “Así, en una revisión realizada recientemente por Scheerens y Bosker (...) sobre estudios modélicos, encontraron 719 elementos relacionados con la eficacia agrupados en 13 factores generales” (Muñoz-Repiso y Murillo, 2001: 7). Además, como ha señalado Creemers (2001: 61) los estudios sobre factores de éxito en distintos países llegan a conclusiones contradictorias ya que, en opinión de Lingard, Ladwing y Luke (2001: 113), no existen

valores transculturales de éxito. Por otra parte, estamos hablando de un tipo de investigación que adolece de cierto rigor científico. Así, afirma Wrigley (2007: 28), que es un error asumir que la correlación estadística es lo mismo que la causalidad, o bien, citando a Scheerens, plantea que “no es fácil evaluar las bases empíricas exactas de la lista de factores... La mayoría de las revisiones no expresa la significación estadística ni el tamaño de los efectos de los diversos factores en términos de su asociación con resultados de logro ajustado” (citado en Wiglgy, 2007: 29). En esta misma línea, Carrascosa (2007) cuestiona el método para obtener conclusiones acerca de los factores de éxito, apoyándose en varios argumentos: a) considera que el “método deductivo” no es capaz de captar la complejidad de la práctica de enseñanza y aprendizaje, de manera que el movimiento de la eficacia escolar sobrestima las posibilidades de la estadística para hacerse cargo unívocamente de los proceso de la vida social, y b) por otra parte, es igualmente crítico con los métodos cualitativos que se emplean en esta tipo de investigaciones, “porque operan igualmente bajo una lógica deductiva al definir *ex-ante* las variables de la efectividad que serán observadas” (293).

Desde otra perspectiva, la crítica al método para la determinación de los factores de eficacia, se centra en la sesgada orientación con la que se establece la indagación, sesgo que en buena medida cuestiona los resultados y discursos sobre los que se sustentan las políticas de gestión empresarial de la escuela. Así, por ejemplo, la educación genera muchos tipos de resultados, de manera que no existe una justificación convincente de por qué hay que centrarse en unos y no en otros, por qué en las puntuaciones de los exámenes y los títulos y no en los desarrollos afectivos y cognitivos¹⁷. Por otra parte, dado que la referencia de la eficacia debe determinarse en torno a indicadores mensurables, las estrategias de mejora que se derivan de los estudios sobre los factores de éxito, se centran exclusivamente en este tipo de elementos,

¹⁷ Precisamente el Tratado de Lisboa ha fijado como objetivos para la Unión Europea la consecución de determinado porcentaje de titulados en los próximos años. En correspondencia, en España, el Ministerio de Educación y las distintas Comunidades Autónomas ha fijado sus propios objetivos, de manera que ahora el fin de la educación consiste en alcanzar unos resultados numéricos. Al margen de razones de prestigio internacional y mediático, no está claro que la generalización de los títulos escolares tenga bondad en sí misma. En todo caso, si se piensa en la multiplicación de las oportunidades de promoción económica y social, hay que recordar los efectos ya conocidos del fenómeno de la devaluación de los títulos. Por otra parte, la generalización de los títulos no es garantía de una democratización de la cultura.

abandonado aquellos aspectos de la educación que no pueden ser medidos o que tienen efecto diferido en el tiempo. En el mismo sentido se ha destacado que los estudios sobre eficacia se centran en factores sobre los que se puede actuar (Scheerens, 1998), mientras relega aquellos sobre los que no se puede actuar desde la escuela, actuando como si realmente no intervinieran; sin embargo, entre el 85% y el 90% de la varianza entre las escuelas se explica por factores sobre los que no tiene control (Lauder, Jamieson, y Wikely, 2001: 75; Carabaña, 2009), siendo además, que el grado en que puedan influir los aspectos sobre los que la escuela tiene control es realmente cuestionable, debido a lo dudoso de las mediciones.

Se cuestiona también la importancia del “efecto escuela” y el reduccionismo del movimiento de las escuelas eficaces, cuando ignora en la práctica la influencia del contexto, no ya en los resultados –lo cual es evidente- sino en los procesos y dinámicas internas. La mera eliminación estadística de este potente factor, 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, como si las escuelas fueran islas. En este sentido no cabe pensar en una actuación para la mejora de la escuela al margen de su contexto socioeconómico y cultural, de manera que no tienen sentido, como se pretende, las estrategias universales y neutras. Conceptos como el de valor añadido o la ilusión de que la escuela puede eliminar sustancialmente esas diferencias no tienen ninguna base empírica. Carrascosa niega que incluso la actuación de los docentes en la escuela opere al margen del contexto sociocultural en el que se ubica, de manera que, a su entender, no existe, un “buen hacer” que explique la eficacia escolar al margen de las condiciones socioculturales. A este respecto añade que:

El problema está en que el análisis descontextualizado de la IEE no es evidente, sino que opera tácitamente. En efecto, la IEE posee como ‘lema’ principal su preocupación explícita por superar la ‘desigualdad educativa’. Sin embargo, su comprensión de los mecanismos a través de los cuales dicha desigualdad se ‘produce’ y ‘reproduce’ esta más vinculada a los supuestos déficit de las instituciones escolares, y mucho menos a las desigualdades estructurales de la sociedad o a los efectos perversos de algunas políticas educativas. (Carrasco, 2007:297)

Por su parte Wrigley (2001) subraya que el hecho de que algunas escuelas de áreas más pobres alcancen resultados iguales o incluso mejores que otras de clase media consideradas menos eficaces, no justifica la minusvaloración del efecto del contexto, ni cambia significativamente la tendencia general, ni, sobre todo, sirve como pretexto para culpar a las otras pues son fruto de “altos niveles de dedicación, tiempo y esfuerzo” (31), difícilmente sostenible en el tiempo y difícilmente exportable a todos los casos. En definitiva, como afirman Mortimore y Whitty, “una crítica particular al trabajo de mejoramiento escolar, es que esta perspectiva ha tendido a exagerar el punto hasta el cual escuelas individuales pueden desafiar desigualdades estructurales” (Mortimore y Whitty, 2002, 21).

Finalmente, se señala como una de las principales debilidades del planteamiento de la eficacia escolar la ambigüedad del lenguaje que utiliza para referirse a los factores de eficacia. Con acierto, Wrigley apunta a las consecuencias que de ello se deriva cuando las afirmaciones se utilizan para justificar determinadas políticas: “La sensación de certidumbre que confiere la exactitud matemática oculta una imprecisión de la terminología. Aunque las características de las escuelas eficaces es rara vez se pueden delinear con precisión, la apariencia de que pueden serlo transmite el aura de objetividad científica, mientras que las deja abiertas simultáneamente a la manipulación y a la reinterpretación política” (Wrigley, 2001: 28).

Amparándose en el supuesto de que existe una racionalidad científico-técnica capaz de conseguir escuelas eficaces mediante la aplicación de un instrumental apropiado, la perspectiva de la eficiencia pretende emular lo que ocurre en el campo de las ciencias positivas y de la técnica, sin caer en la cuenta de que las variables que allí intervienen son de muy distinta naturaleza a las que actúan en los procesos de la educación y en las dinámicas que gobiernan el sistema escolar. La base de sus consideraciones se asienta en una determinada definición de cuál es el resultado óptimo de la educación, y, por lo tanto, de cuáles son los rasgos que permitan identificar a las escuelas eficaces y a las que fracasan. Pero, prisioneros de su propia lógica, esta definición ha de hacerse en términos que resulten mínimamente objetivables y, además,

sobre aspectos que puedan ser efectivamente mensurables, pues sólo así puede determinarse el grado de eficacia. Por otra parte, a la hora de establecer planes de actuación (o planes de mejora), se tiende a considerar aquellas variables sobre las que realmente se puede (o se quiere) intervenir, ignorando los factores sobre los que no se puede actuar o, en el mejor de los casos, considerando que puede neutralizarse su incidencia en el producto final (Merchán, 2008).

Efectivamente, la convergencia entre el movimiento de la eficacia escolar y el que se ha dado en llamar de mejora de la escuela, estableció relaciones entre los estudios los factores de las escuelas eficaces y las estrategias más sistemáticas de mejora. De esta forma quedaba planteado el vínculo entre las investigaciones sobre la eficacia, las iniciativas de mejora y la política educativa. Mientras que el movimiento de escuelas eficaces se centraba en la identificación de los factores y el de la mejora lo hacía en el cambio de la escuela, el refundido, bautizado como movimiento de Mejora de la Eficacia Escolar, constituirá uno de los ingredientes fundamentales de las nuevas políticas de cambio de la enseñanza al que se le unirán las formas propias de la gestión empresarial y la fe en la lógica del mercado. Pero antes de adentrarnos en el análisis de esas nuevas políticas y estrategias, detengámonos en comentar los aspectos fundamentales de la teoría y la práctica de la Mejora de la Eficacia Escolar.

De alguna manera ya ha sido apuntado uno de sus principios básicos: una vez que conocemos los factores de éxito, es decir, los rasgos que caracterizan el funcionamiento de las escuelas eficaces, la mejora consiste en reproducir estos factores en las escuelas ineficaces, lo cual requerirá un cambio que es necesario gestionar. Al margen ahora de las debilidades que ya hemos visto en la identificación de los factores de eficacia, David Reynolds y Louise Stoll (2001) –defensores ambos de las tesis que estamos exponiendo– han planteado, sin embargo, los problemas que se suscitan cuando se trata de desarrollar programas de mejora basándose en el conocimiento sobre la eficacia escolar. En primer lugar señalan la dificultad de disponer de una información suficientemente clarificadora sobre los factores de eficacia, ya que “son muy deficientes en el análisis de <<procesos>> en comparación con el de factores” (112), además, se trata de estudios que muestran una “instantánea de una escuela en un momento

determinado, más que una “película”: “La mejora escolar necesita saber de qué forma las escuelas se han convertido en eficaces (o ineficaces) para poder copiar (o erradicar) los procesos” (ibid.). Por otra parte, añaden, “han descuidado la importancia y la posible repercusión de otras instituciones, estratos educativos y pactos superiores a la escuela” (ibid.), de manera que la investigación sobre eficacia escolar no puede establecer “de manera concluyente qué variables son causas de la eficiencia escolar y cuáles son efecto” (113); y, en fin, los estudios sobre eficacia no aportan información sobre los factores que generarán la mejora “en una escuela específica dentro de un contexto socioeconómico y cultural particular” (114). Estas y otras consideraciones de parecido tenor lleva a los autores a concluir 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” (ibid.). Carrasco (2008) ha profundizado en el análisis sorprendentemente crítico con la perspectiva de la eficacia –que, no obstante sigue defendiendo–, que hace David Reynolds en su aportación en la publicación del *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (Townsend, 2007). En ese texto Reynolds constata el fracaso de las recomendaciones concretas de política que hiciera el enfoque de la efectividad en los noventa, argumentando al respecto que se ha tendido a ignorar la importancia del contexto local, se ha puesto excesivo énfasis en factores a nivel escuela en perjuicio del aula y, en fin, se ha subestimado “la importancia que tiene, como motor de cambio, la variación de las prácticas al interior de las escuelas” (Carrasco, 2008: 8).

Quizás con mayor profundidad analítica, Lauker y Wikely (2001) ha cuestionado también la capacidad de la perspectiva de la eficacia para guiar el cambio de la práctica. Sostienen los autores que, en efecto, en los estudios sobre eficacia se procede empíricamente a elaborar los ingredientes que componen las escuelas de éxito, pero que de ahí a ofrecer una receta para mejorarlas es demasiado ambicioso y plantea muchas cuestiones que no están resueltas a pesar de la complejidad que han alcanzado los estudios cuantitativos. Si se me permite el símil, es algo parecido al mundo de la meteorología: podemos conocer los elementos que intervienen en la lluvia, incluso, en este caso, establecer las relaciones causales, pero no podemos hacer que llueva. No

obstante, añaden los autores citados, aun asumiendo que las escuelas eficaces sean un producto de ingeniería, quedan dos problemas: el de la cultura y la política de cada escuela y el de la reproducción de los factores de éxito. El problema no es exclusivo de la escuelas sino de todas las organizaciones humanas complejas. A este respecto, citando a Kay, se plantea algo parecido en el mundo de la empresa: “En los estudios sobre gestión de organizaciones existe un debate análogo y la conclusión es que las organizaciones empresariales tienen una cultura, una política y una actitud estratégica tan radicalmente distintas que las recetas para conseguir el éxito no se pueden trasladar simplemente de una organización a otra” (78 cita Kay, 1997).

Añadamos una última consideración sobre las posiciones críticas con la idea de que del estudio sobre la eficacia se desprenda una estrategia para la mejora de la educación y el cambio de la práctica¹⁸. Aun admitiendo la posibilidad de conocer los factores de eficacia o, dicho de otra manera, las características de las escuelas de éxito, de ahí no se desprende una estrategia de cambio. A este respecto, Carrasco (2008) argumenta por una parte que, en todo caso, esas evidencias pueden servir para escuelas que *ya son de éxito*, y, por otra, que 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.

Independientemente de las críticas a sus tesis, la relación entre la investigación sobre la eficacia y la mejora de la escuela ha producido programas específicos de actuación sobre los centros escolares y, como se ha dicho anteriormente, ha sustentado las políticas de reforma que imperan en el mundo anglosajón y hoy también en España. Esos programas y esas políticas han tenido como argumento inicial el desarrollo y reproducción en el funcionamiento de los centros escolares de los llamados factores de éxito, centrandos sus actuaciones en el problema de la gestión del cambio. En consecuencia, en una línea aparentemente continua, el proceso ha consistido en establecer primero los elementos que configuran el cuadro de la eficacia, identificar después a los centros ineficaces, para pasar a desarrollar posteriormente estrategias de

¹⁸ No vamos a entrar aquí en un debate de mayor calado como es el de la relación entre conocimiento y acción. Para el caso nos interesa podemos remitirnos al propio Dewey que cuestionaba que, en educación, los resultados científicos produjeran reglas para la acción (vid Kliebard 2002: 130)

transformación y cambio de lo ineficaz en eficaz. Ahora bien, a la vista de la debilidad de los argumentos y, sobre todo, de los recursos teóricos en los que se apoyaba la secuencia de cambio, el movimiento de la mejora de la eficacia y las políticas que de él se han derivado, ha tenido que recurrir, o se ha visto contaminado, por modelos provenientes de otros campos, como el de la gestión empresarial, y por ruidos emitidos desde planteamientos ideológicos y claramente políticos. Así, lo que puede considerarse inicialmente como una tesis científica, más o menos convincente y más o menos consistente, ha acabado por convertirse, en muchos casos, en la mera aplicación de una doctrina cocinada con una amalgama de confusos ingredientes nada desinteresados¹⁹. Pero vayamos por partes.

A la vista de la discrecionalidad y amplitud de las listas de factores que hacen eficaces a las escuelas, no resulta fácil inventariar las bases sobre las que sustentan las estrategias de mejora²⁰. Sin embargo, en la práctica, sea proviniendo de la investigación empírica sobre las escuelas de éxito, de teorías sobre el funcionamiento de las organizaciones, de experiencias de gestión en otros campos como el de la empresa, o simplemente de sobrentendidos de sentido común, el hecho es que las estrategias de mejora y, especialmente, las políticas de reforma que ahora estamos analizando, se han apoyado en una serie de supuestos que vamos a examinar. En las siguientes páginas nos ocuparemos, primero de la cuestión de los indicadores que establecen la identidad del éxito y del fracaso escolar y, en segundo lugar, de las fórmulas de gestión del cambio, es decir de las estrategias que se emplean para conseguir que los centros escolares y los alumnos alcancen el mayor nivel posible de éxito.

¹⁹ A este respecto Wrigley (2001) ha interpelado a los paladines bien intencionados del movimiento de la eficacia escolar a pronunciarse sobre el uso político de sus tesis. Más adelante volveremos sobre el uso político de la investigación educativa.

²⁰ Recientemente *Revista de Educación* dedicó un número monográfico a las nuevas y complejas técnicas estadísticas que se emplean para la determinación del *efecto escuela* denominadas “modelos de valor añadido” (especialmente, Ferrao, 2009; Martínez, Gaviria y Castro, 2009; Ruiz de Miguel, 2009, Ray, Evans y McCormack, 2009, y Martínez, 2009). Un lector o lectora avezado fácilmente puede notar que detrás de la maraña del lenguaje matemático, apenas hay nada nuevo.

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

La mejora de la educación se refiere básicamente a aspectos mensurables y, especialmente, a una serie de indicadores de entre los que destacan los resultados obtenidos por los alumnos. La elaboración de esos indicadores constituye, pues, una pieza fundamental de la mejora. De aquí la importancia que cobran las pruebas que se realizan sobre el rendimiento de los alumnos, así como las tasas de idoneidad, abandono, absentismo y titulación. Los conceptos de eficiencia y calidad, tan omnipresentes y tan escurridizos, se identifican claramente con esos indicadores. Unas palabras de Anthea Millet²¹, citadas por Hextal y Mahony (2001: 186), reflejan adecuadamente el sentido que, desde la perspectiva de la eficacia, tienen los indicadores como referentes de *calidad*:

Siempre que hablemos de pedagogía eficaz debemos asegurarnos de que se hable de la enseñanza desde la perspectiva del efecto que produce en el aprendizaje de los alumnos. Si así lo hacemos, será más fácil desarrollar la cultura que perseguimos en la Agencia de Formación del Profesorado: una cultura en la que la enseñanza es una auténtica profesión que se basa en pruebas, en la que descubrimos cuál es la buena práctica mediante la investigación y las pruebas de inspección relevantes, y en la que el criterio para juzgar esta buena práctica no es si los alumnos están más ocupados, son más felices o más comunicativos, sino si la calidad y el nivel de su aprendizaje mejoran. (Citado por Hextal y Mahony, 2001: 186).

La necesidad de objetivar la eficacia de la educación conduce a disponer de evidencias, es decir, de pruebas contrastables de la mejora de la calidad y el aprendizaje de los alumnos. Hopkins y Lagerweij (2001) consideran que “es esencial basar las decisiones políticas en datos sobre el funcionamiento de la escuela” (97). Esta auto exigencia es la que obliga a manejar indicadores que permitan, en efecto, identificar dónde, cuándo, en qué medida y, si es posible, cómo, se alcanza el éxito escolar. Como

²¹ Millet era en 1996 director general de la Agencia de Formación del Profesorado (Teacher Training Agency, TTA) y cualificado representante de las nuevas políticas educativas impulsadas primero por el partido conservador, y, más tarde, por el laborista.

se ha dicho más arriba, varios son los referentes que a este respecto se suelen utilizar, sin embargo, de todos ellos el que tiene mayor relevancia es el que expresa el resultado que obtienen los alumnos en pruebas estandarizadas llevadas a cabo por personal distinto a sus profesores, es decir, las que se conocen como pruebas externas. De esta forma, termina ocurriendo que 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, sin que, en este marco, sea posible utilizar otra definición.

La realización de pruebas de este tipo no es, desde luego, una estricta novedad. En sistemas educativos de muchos países hace tiempo que los alumnos son sometidos a pruebas cuyos resultados determinan el ingreso en establecimientos superiores o el paso de un ciclo de enseñanza a otro. Estas pruebas tienen un carácter selectivos, es decir, su función es la de determinar quiénes pueden acceder a un cierto nivel de la enseñanza. No obstante, las pruebas que tienen por objeto la comprobación de niveles de adquisición se remontan a los primeros años del siglo pasado y están relacionadas con el desarrollo del conductismo, del que Edwars L. Thorndike fue uno de sus principales teóricos y valedores (Ebel, 1993), y que en 1903 publicó el primer libro de texto sobre medición educacional. “Thorndike creía firmemente en el valor del experimento y la medición. <<Todo lo que existe>>, decía, <<existe en cierta cantidad. Conocerlo exhaustivamente implica conocer su cantidad lo mismo que su calidad>>” (Ebel, 1993: 92). Estos pasos fueron seguidos por Binet, que en 1904, a petición del Ministerio de Educación francés, elaboró pruebas para medir la inteligencia de los alumnos. En 1928, Ben D. Wood y Williams S. Learned realizaron en Pensylvania pruebas para medir el rendimiento educativo, al igual que ocurrió en 1929 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* y poco después, en 1956 Tyler y Bloom establecieron una taxonomía medible de objetivos de la educación.

Aunque todas estas experiencias e iniciativas no estuvieron exentas de críticas, discutiéndose, sobre todo, que la consecución de resultados y objetivos operativos

debieran ser la meta principal de la educación, desde los años cincuenta del pasado siglo van apareciendo distintas actuaciones para poner en marcha programas internacionales de evaluación cuyos objetivos ya nada tienen que ver con las posibilidades de promoción de los estudiantes o la evaluación de sus capacidades. En el contexto del movimiento de la eficacia escolar y de la mejora de la educación, así como de los procesos de reforma, surge en 1958 la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) en torno al Instituto de Educación de la UNESCO²². 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)²³.

No cabe duda de que de entre todos los estudios sobre el rendimiento de los alumnos, el que ha adquirido mayor notoriedad en los últimos años es el que se conoce como PISA (*Programme for International Student Assessment*) y que está dirigido por la OCDE. “Iniciado a finales de los años 90 como un estudio internacional y periódico del rendimiento educativo de los alumnos de 15 años a partir de la evaluación de ciertas competencias consideradas clave, como son la competencia lectora, la matemática y la científica: estas competencias son evaluadas cada tres años, desde la primera convocatoria que tuvo lugar en 2000 (PISA, 2006:11)²⁴. Efectivamente, en comparación con otros estudios, el PISA aporta novedades significativas tanto desde el punto de vista de su confección como del sentido que tiene y se le atribuye a los resultados y a su propia realización. Las pruebas PISA no se refieren a contenidos del currículum²⁵ sino a las *competencias básicas*, es decir, a la capacidad que tienen los estudiantes de extrapolar lo que han aprendido y aplicar sus conocimientos en nuevas circunstancias, a su relevancia para el aprendizaje a lo largo de la vida y a su

²² Vid. <http://www.iea.nl/>

²³ Un cuadro con todos los estudios realizados por esta Agencia independiente, puede verse en Boss y Schiwippert, 2009: 4.

²⁴ PISA 2000 estuvo destinada a hacer una evaluación más profunda en lectura, PISA 2003 se centró en matemáticas, y en la edición de 2006 le ha tocado el turno a las ciencias.

²⁵ Entre otras razones porque de ser así hubiera sido imposible hacer comparaciones internacionales de los resultados, ya que a veces existen diferencias significativas en el currículum de los países.

regularidad. El *enfoque de competencias*, que ha sido puesto de actualidad desde el mundo de la empresa y difundido por la OCDE, implica que se

Evalúa cómo los alumnos pueden hacer uso de su capacidad lectora para comprender distintos tipos de material escrito con el que probablemente se van a encontrar al gestionar su vida diaria; de qué forma pueden utilizar su competencia matemática para resolver distintos tipos de retos y problemas relacionados con las matemáticas; y el modo de que los alumnos puedan hacer uso de sus conocimientos y destrezas científicas para comprender e interpretar distintos contextos científicos (MEC, 2007: 16).

Ciertamente este enfoque de competencias no está exento de críticas (vid, por ejemplo, Crahay, 2006 y Gimeno, 2008a y 2008b), tanto en lo que respecta a la orientación de la enseñanza, como a las formas de evaluación. Con todo, también se destacado que no se trata de nada nuevo, pues la idea de la *enseñanza para la vida* consta ya en los anales del movimiento de la Escuela Nueva (Carabaña, 2009). Sea como fuere, en este aspecto, como en otros, la potencia del planteamiento de las competencias reside en la capacidad de difusión que a través de estas pruebas y de otros mecanismos, han tenido los poderes supranacionales (la misma OCDE y la UE) para extender la idea de competencias como referencia central en la formulación de la enseñanza en todo el mundo. A este respecto, Tröhler (2009) plantea 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.

Por otra parte, la información que recoge PISA no se limita a medir el nivel de competencias adquiridas por los alumnos, sino que se extiende a otros aspectos que hipotéticamente inciden en su rendimiento. Así, PISA 2006 preguntó a los alumnos sobre el entorno familiar, su opinión sobre distintos aspectos relacionados con las ciencias, sobre su actitud hacia el medio ambiente, sus expectativas profesionales y su vinculación con las ciencias, el tiempo dedicado al estudio, las clases de ciencias en el colegio y el uso de ordenadores. Los directores de los colegios respondieron a preguntas sobre las características del centro, el alumnado, los recursos del centro, el profesorado,

la organización del centro, la inclusión del medio ambiente en el currículo del centro, y la orientación profesional y la preparación de los alumnos para estudios posteriores.

PISA no es meramente un estudio que se limite a describir el rendimiento de los alumnos ante las pruebas, sino que –y esta es otra de sus diferencias respecto a otras pruebas- trata también de ofrecer explicaciones de los resultados. A este respecto la metodología del estudio contempla el trabajo con una serie de variables explicativas: a) Dotaciones iniciales, b) Variables de esfuerzo individual y c) Variables del centro escolar²⁶. En lo que se refiere a las Dotaciones iniciales, se considera el nivel educativo de los padres, su ocupación, nivel económico o de riqueza, posesiones educativas, nacionalidad, sexo, lengua en la que normalmente se habla... A tenor de la contrastada influencia del estatus social, económico y cultural de las familias en el rendimiento de los alumnos, se ha elaborado un índice estadístico que refleja ese estatus (ESEC) teniendo en cuenta el nivel de educación de los padres, la profesión y los recursos educativos domésticos.

En cuanto a las variables de esfuerzo, el estudio indaga sobre las actitudes de los alumnos y la tasa de idoneidad. Finalmente, las variables del centro escolar se refieren a datos como la propiedad del colegio, el porcentaje de repetidores, número de profesores, agrupación de alumnos, información que ofrece el centro, presión de los padres, etc.

En la línea de la eficacia escolar, con estos recursos, el informe PISA trata de encontrar explicación a las diferencias entre países, regiones y centros escolares, buscando, por tanto, los factores de éxito y fracaso. En este sentido las conclusiones apenas añaden nada nuevo a lo que ya se sabe, es decir, que el factor socioeconómico y cultural es el más decisivo en el rendimiento de los alumnos²⁷. Carabaña (2009) afirma que ni el sistema educativo, ni la gestión pública o privada de los centros escolares, ni otros de las variables explicativa consideradas incide de manera significativa en los resultados:

²⁶ A al autor de estas líneas no le queda claro la virtualidad de esta clasificación de las variables explicativas, toda vez que existen una gran interrelación entre ellas y en buena medida los grupos b) pueden considerarse y c) pueden considerarse dependientes de a).

²⁷ Así se afirma, entre otros, en el Informe español (MEC, 2007), en el estudio de López Martín y otros (2009), y en el de Julio Carabaña (2009). En el mismo sentido se pronuncia el estudio de García Pérez y otros (2009).

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. Si esta composición fuera la misma en todas partes, sus puntuaciones medias en las pruebas PISA se igualarían mucho, quedándose las diferencias en casi la mitad. Por desgracia, este único factor influyente no es susceptible de modificación por medidas políticas, al menos a corto plazo. (...) Por este camino de los modelos estadísticos se llega a la conclusión de que ni los recursos materiales, ni la ordenación general de los sistemas, ni los modelos de gestión, ni las prácticas pedagógicas pueden explicar una mínima parte de las diferencias entre países. Ello por dos razones. Una, que no tienen una influencia consistente a nivel de centro; dos, que incluso aunque la tuvieran, esta influencia no se trasladaría a nivel de país. El único factor con poder explicativo importante es la composición sociocultural de las poblaciones, un rasgo de los individuos que le viene de fuera a la escuela. Influencia mucho menor y menos consistente tiene la inmigración, que además hace más iguales, no más desiguales, las medias de los países. (Carabaña, 2009: 92-93)

Efectivamente, detrayendo el ESEC resulta, además, que, en el caso de España y de Andalucía, “en los niveles socioeconómicos más modestos, los alumnos españoles obtienen mejores resultados, o lo que es lo mismo, en los centros que escolarizan a estos alumnos el sistema educativo ofrece mejores resultados que en los alumnos equivalentes de la OCDE”. Es decir, que los docentes y los alumnos, en España y en Andalucía, hacen un buen trabajo, sólo que las condiciones socioeconómicas, culturales e históricas son extremadamente difíciles.

En el prólogo del informe español del PISA 2006, reiteradamente citado en estas páginas, se expone el tercer objetivo que anima a estos estudios impulsados por la OCDE y que es consistente con la línea de la eficacia escolar: “Contribuir al mejor conocimiento de los aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema educativo, analizar que explican los resultados obtenidos y, sobre todo, facilitar la adopción de las políticas y las acciones educativas que permitan mejorar el sistema educativo español”

(MEC, 2007: 12). A tenor de consideraciones hechas en el párrafo anterior Carabaña concluye que en lo que respecta a este tercer objetivo del estudio PISA “de todo esto no pueden derivar, ni derivan formalmente, más que algunas tímidas y más que discutibles sugerencias para la política. En suma, los estudios PISA son buenos en lo descriptivo, deficientes en lo explicativo y básicamente irrelevantes como guías para la acción. (Carabaña, 2009:4). Añadiendo más adelante, refiriéndose a Andalucía, que no tiene sentido lanzarse a atolondrados concursos de ocurrencia para afrontar la diferencias de resultados con otras Comunidades Autónomas o con la media de España. Entonces, si como se desprende de los informes de PISA, el análisis de los resultados no se deriva ningún programa de actuación ¿cómo es que en su nombre se viene diseñando las políticas educativas conservadoras de los últimos años?

En un artículo significativamente titulado *PISA et les enquêtes internationales. Enjeux scientifiques, enjeux politiques*, Jean-Yves Rochex (2008), considera que las intenciones y razones políticas de PISA son claras, pero que quizás se disimula otra menos explícita como es la de contribuir a una transformación en profundidad de la investigación educativa a escala internacional y en los diferentes países. Por una parte entiende que la profusión de este tipo de pruebas, a nivel internacional y, como se verá más adelante, en el interior de cada país, obedece a la puesta en marcha de políticas educativas basadas en los modelos de quasi-mercado y en Estado-evaluador. Es decir, no es la información que proporciona PISA la que, como se dice, genera políticas y actuaciones de los gobiernos, sino que las políticas educativas dominantes han producido PISA dentro de una lógica de evaluación, rendición de cuentas y control de la profesión docente. En este sentido, los instrumentos de evaluación se convierten en técnicas de cambio y los investigadores en expertos que proporcionan las evidencias; pero puesto que la investigación es incapaz de ofrecer resultados consistentes y fiables, el discurso político tiende ahora a modelar a la investigación educativa. No se trata, por tanto, de rechazar los datos que ofrece PISA, sino de llamar la atención sobre el uso político que se hace de ellos, es decir, como argumentos de las políticas educativas conservadoras. En todo caso, sostiene Rochex, los estudios de PISA no ofrecen pistas

suficientes para la acción y, por lo demás, deben ser complementados con estudios cualitativos.

La relación entre el conocimiento educativo, la información que proporciona PISA sobre los problemas de la educación y el desarrollo de políticas educativas, es objeto de atención de un texto publicado por Christian Maroy y Catherine Mangez en la Revista Francesa de Pedagogía:

La promoción de encuestas a gran escala no puede ser dissociada del contexto de la evolución de las relaciones entre conocimiento y política. Por otra parte, en relación con la incidencia que tienen estos estudios internacionales comparados a nivel de la globalización de las políticas educativas, es importante señalar que la difusión de estas encuestas participan de un movimiento más amplio que pretende una forma de racionalización de la acción pública en materia de educación. (Maroy y Mangez, 2008: 80).

La idea que domina el panorama de la política educativa es la de desarrollar medidas basadas en evidencias empíricas proporcionadas por las evaluaciones nacionales o internacionales²⁸. Se trataría así de salir de una especie de edad de piedra de las políticas educativas que, muy a menudo eran resultado de teorías pedagógicas famosas reducidas al rango de modas, para dar lugar a una especie de círculo vicioso entre una investigación educativa de más calidad y decisiones más fundamentadas en los conocimientos empíricos, con resultados tangibles, y la constatación de probadas relaciones de causalidad. De esta forma la gobernación de los sistemas educativos se tiñe de una aura de objetividad aparentemente incontestable pues, según esto, la base de las decisiones es de carácter técnico. El discurso de los promotores de PISA va más allá. No se trata sólo de fundamentar la política educativa, sino también de estimular un tipo de investigación que conecte directamente con los objetivos de mejora que implícitamente han definido las mismas pruebas.

²⁸ Precisamente en el caso de España y de Andalucía, estas evaluaciones reciben el nombre de Evaluaciones de *diagnóstico*, dando a entender que, efectivamente, mediante ellas se hace un diagnóstico del sistema educativo del que, en consecuencia, se derivan actuaciones de mejora.

En el artículo que estamos comentando Maroy y Mangez cuestionan la realidad de esa lógica, preguntándose si a partir de 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. La clave de este debate nos sitúa de nuevo en el corazón de las tesis de la perspectiva de la eficacia escolar, asunto sobre el que ya hemos tratado anteriormente por lo que sería reiterativo volver aquí. Aunque no está de más recordar las conclusiones de Carabaña (2009) en su análisis sobre los resultados de PISA 2006: en su opinión, del análisis de esos resultados no se deriva ninguna guía de actuación, es decir, no son útiles para tomar decisiones. Por su parte, los autores anteriormente citados constatan cómo, efectivamente, en el caso de Bélgica, los mismos resultados PISA se utilizan para justificar, argumentar y apoyar tres discursos distintos: el de la ministra de educación, el del movimiento socialista APED y el de la Red de Escuelas católicas.

La realización de pruebas estandarizadas es un fenómeno que se ha generalizado en muchos países occidentales. Ya vimos que de tiempo atrás han existido pruebas que tenían un carácter selectivo, ahora me refiero a esta nueva modalidad que, formalmente al menos, tiene un carácter más bien de diagnóstico. Sin embargo, la deriva del papel del estado en la política educativa neoconservadora, desde una posición en la que dirigía los procesos de reforma hasta la actual en la que se limita a evaluar, sitúa los resultados que obtienen los alumnos en un plano distinto al del diagnóstico. En países como Inglaterra²⁹ y Estados Unidos, desde hace ya algunos años, las pruebas estandarizadas juegan un papel importante en la financiación de los centros escolares, en las condiciones de trabajo de los docentes y en la competencia entre escuelas. Aunque más adelante entraremos a fondo en este asunto, conviene ahora decir que los resultados que obtienen los alumnos constituyen fundamental en la política de incentivos, en el establecimiento de *rankings* y en la existencia misma de los centros

²⁹ Explícitamente no se hace referencia al Reino Unido puesto que los sistemas y políticas educativas de Irlanda del Norte y Escocia son distintos.

escolares³⁰. Esta aparente transmutación del sentido de las pruebas estandarizadas ha hecho que se conviertan en un “instrumento idóneo para poner en tela de juicio el trabajo del docente. El examen, con su aplicación masiva, ha pasado a ser un instrumento del docente, para convertirse en un instrumento contra el docente” (Padilla, 2009: 45).

Así, los resultados se ponen al servicio de una política que atribuye la responsabilidad a la escuela y los profesores y que, en última instancia, debilita su juicio sobre los alumnos al infundir sospechas sobre la capacidad y subjetividad de los docentes. Barrenechea (2010) cuestiona la virtualidad de las pruebas para justificar estas políticas de incentivos y rendición de cuentas, planteando también los efectos perversos que se activan con esa forma de utilización. Discute su aparente objetividad, rechaza, por homogéneas, su capacidad para medir las distintas habilidades de los alumnos y la diversidad de conocimientos que realmente se adquiere en las aulas. En su opinión, el hecho de que los resultados tengan efectos en el prestigio y financiación de los centros (y en los incentivos que perciben los profesores) provoca prácticas más o menos lícitas pero que, en todo caso, desvirtúan el sentido de la educación y en realidad no mejoran el nivel educativo. Por una parte produce el efecto de limitar los contenidos de la enseñanza a aquellos aspectos de los que van a ser evaluado los alumnos, abandonando conocimientos igualmente valiosos³¹; en muchos casos los directores piden a los “malos” alumnos que abandonen la escuela para no bajar los resultados ; ocurre también que los docentes limitan su práctica a la preparación de los exámenes³². Ciertamente se tiende a corregir estas “desviaciones”, pero, afirma Barrenechea, mientras más importancia se le da a los resultados, más se agudiza el ingenio para buscar fórmulas que reduzcan sus efectos.

A este respecto, el caso de las pruebas estandarizadas que se realizan en los Estados Unidos de América es particularmente paradigmático. Como se sabe, la ley de

³⁰ Este mismo papel va adquiriendo también en España. Más adelante se tratará de este asunto, baste ahora mencionar el ejemplo del *Programa de calidad y Mejora de los rendimientos escolares de Andalucía*.

³¹ Algunos autores sostienen que este es un efecto realmente pretendido (vid., por ejemplo Tröhler, 2009)

³² Tal y como, por ejemplo, nos informaban en alguno de los Institutos en los que, en el curso de esta investigación hemos realizado entrevistas.

2001, conocida por sus siglas NCLB (*No Children Left Behind*), establecía un sistema de financiación extraordinaria del gobierno federal a los estados, en función de los resultados que obtuvieran los alumnos en las pruebas estandarizadas. En un reportaje periodístico publicado el 22 de Diciembre de 2000 en el diario *New York Times*, Jacques Steinberg (2000) informaba de cómo los malos resultados que obtenían los alumnos en las citadas pruebas estaba obligando a muchos estados a revisar a la baja el tipo de examen que realizan los estudiantes. De hecho, más recientemente, el presidente de aquel país, Obama, a la vista de estas prácticas relativamente fraudulentas, ha planteado la necesidad de un examen común para todos los estados (*El País*, 16 de Marzo de 2010, p. 35). En el mismo sentido Wrigley (2007: 11) informa de cómo en Inglaterra, en los centros escolares de más bajo rendimiento se han sustituido los exámenes normales en las diversas materias por otros más sencillos que “resultan muy útiles en las estadísticas gubernamentales, pero no ayudan a los alumnos a obtener un buen empleo o a entrar en la Universidad” (ibid.)

Estos y otros “efectos colaterales” de las pruebas estandarizadas han sido puestos de manifiesto por diversos autores (vid. también Sahron y Berliner, 2007). Otros llaman la atención sobre las limitaciones que tienen estas pruebas a la hora de diseñar políticas educativas. Por ejemplo, Goldstein (2008) considera que es necesario tener en cuenta las especificidades culturales en la confección de las preguntas, los modelos estadísticos deben reflejar la complejidad de la realidad, de manera que la multidimensionalidad de los fenómenos estudiados y las diferencias culturales deben ser conservados en lugar de ser eliminados a favor de una escala común; en definitiva, añade Goldstein: “Los estudios comparativos internacionales sobre los resultados escolares deben ser concebidos como una ocasión de adquirir conocimientos esenciales sobre las razones de las diferencias que existen entre los países y no como una competición para saber quien llega primero en el cuadro de honor” (Goldstein, 2008:75). Sin entrar ahora en los efectos que las políticas educativas que sustentan esas pruebas tienen realmente sobre la mejora de la educación, para concluir con este apartado de nuestro trabajo, vale decir que en general no se niega el interés que puedan tener para producir conocimiento educativo y para la mejora de la educación. Sin embargo se cuestiona su exagerada

utilidad para fundamentar actuaciones en materia de política educativa, tanto porque no ofrecen informaciones suficientemente relevantes, como por el uso interesado que se hace de los resultados. Se cuestiona también su centralidad y, en muchos casos, exclusividad, como recurso en las investigación y se cuestiona, sobre todo, su vinculación con incentivos económicos como estrategia de mejora. Precisamente la generalización de este recurso y la dinámica de rendición de cuentas, constituye otro de los pilares de las reformas neoconservadoras actualmente en boga.

4.3. La gestión del cambio: evaluación, rendición de cuentas, incentivos y gerencialismo

Páginas atrás habíamos enunciado el problema de la gestión del cambio, es decir, de cómo hacer que el funcionamiento del sistema educativo, en todos sus niveles se oriente hacia la consecución de unos objetivos prefijados de antemano. 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 detenimiento la dinámica de estos elementos del dispositivo.

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

La reforma de la educación puesta en marcha por la nueva ola reformista, y asumida con tintes propios por las políticas conservadoras puestas en marcha por gobiernos de derecha y social-liberales, se sustancia, como hemos visto, en la consecución de resultados en los llamados indicadores de calidad. Aunque nuestra atención se ha centrado en el rendimiento que obtienen los alumnos en las pruebas estandarizadas, conviene dejar claro que no es el único que sirve de referencia. Otros como el porcentaje de titulación, la tasa de idoneidad o el nivel de abandono, constituyen también parámetros expresivos de la eficacia escolar, si bien, en alguna medida, el primero de los citados, por su globalidad y por su incidencia mediática, tiene mucha mayor relevancia a la hora de valorar la eficiencia del sistema educativo. Ahora bien, el análisis de los factores que inciden en el nivel de logro no permite desarrollar

planes de actuación que garanticen el éxito. Una y otra vez, los estudios ponen de manifiesto que la única variable con capacidad predictiva es el estatus socioeconómico y cultural. Pero una de las señas de identidad del movimiento de la eficacia y mejora escolar es la convicción de que existe un *efecto escuela*, es decir que, al margen de ese factor, es posible que si los centros escolares –los profesores, los alumnos y las familias– desarrollan su trabajo de alguna forma determinada, es posible que se alcancen resultados que puedan contrarrestar, o, al menos, reducir el efecto del contexto socioeconómico y cultural. En general aquí no se discute que, en similares condiciones, hay escuelas, profesores y alumnos que obtienen mejores resultados que otros, si bien se discrepa acerca de cuál es el margen de actuación que cabe en estos casos. Ya se ha planteado el problema de determinar cuáles son las condiciones en las que esa mejora sería posible, pero –y se ha dicho también– más complejo resulta desarrollar estrategias que permitan que lo que ocurre en esos centros ocurra de la misma forma en otros. Es decir, nuevamente nos enfrentamos al problema del cambio en la educación, problema que, bien mirado, nos remite a otro de más amplio radio como es el del cambio social.

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 actuales trabajan desde una serie de supuestos para gestionar el cambio. A la vista de su debilidad conceptual y reflexiva, en realidad no podemos hablar de una teoría del cambio, pues se trata más bien de una amalgama de ideas, a veces contradictorias, tomadas de aquí y de allí, y cuya puesta en práctica viene produciendo resultados poco convincentes. Pero si tuviéramos que definirnos por un calificativo capaz de nombrar a esas estrategias de cambio, hablaríamos de *reforma basada en la gestión empresarial de la escuela*, pues lo más característico de ella es 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*.

Naturalmente, frente al modelo de la reforma pedagógica auspiciado en la década de los setenta (más tarde en España), el protagonismo de estas tesis y de estas políticas en el campo de la educación no acontece de la noche a la mañana ni por

razones azarosas; este renacimiento de posiciones conservadoras o, como dice Apple (2002), esta modernización conservadora, forma parte de un proceso de más amplio radio, inserto en el fin de la Guerra Fría, que dio lugar a la hegemonía social, política y cultural de la fecha. Sin duda, en el orden político, los gobiernos de Thatcher y Bush (padre) constituyeron causa y efecto, pero a ello hay que sumar la progresiva abducción de los partidos social-liberales por las tesis conservadoras, que, como veremos, aplicaron, y aplican, con llamativo entusiasmo³³.

En buena medida esta nueva ola reformista recupera los postulados de la teoría del capital humano defendidos 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: “La escolarización beneficia a muchas personas, no sólo a los alumnos. Esto beneficia a los futuros hijos de estudiantes, que recibirán la educación informal en la casa; y esto beneficia a los vecinos, que pueden verse afectados favorablemente por los valores sociales desarrollados en los niños por la escuela y aún por la tranquilidad de la vecindad mientras la escuela está en sesión” (Weisbrod, 1962, p. 197. Citado en Tröhler, 2009:7). A lo que hay que añadir los beneficios económicos. Sin duda. todo un programa acerca de la ilusión educativa. Un programa que, esbozado hace casi cincuenta años, los hechos se han encargado de desmentir, pero que, con algunos nuevos aderezos, reaparece en nuestros días en el texto del Consejo de Europa celebrado en Lisboa en el año 2000, donde 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”-

Abundando en esa línea, Shultz apuntaba en 1963 una idea que también será recuperada por las reformas 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: 7). En opinión del autor anteriormente citado, a la vista del poco éxito de las reformas de los 70 –en el sentido de la incapacidad de los

³³ En estos párrafos seguimos lo escrito por Tröhler (2009).

gobiernos producir cambios en la educación-, en los Estados Unidos de América y en el seno de la OCDE, se va abriendo paso la idea de poner en marcha nuevas estrategias, precisamente fundamentadas en el modelo de la gestión empresarial. Si, como decía Shultz, la escuela deber 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...) y estableciendo una nueva relación de las autoridades centrales y los expertos con las escuelas, basada en la rendición de cuentas y en los incentivos (Conley, 2003). “La ideología y la estrategia de este experto era ignorar las autoridades locales, aislando las escuelas individuales para hacerlas responsables ante las autoridades centrales, que están en el fondo del programa PISA, descuidando de este modo los verdaderos contextos educativos. La noción eufemística de este proceso se llama autonomía de la escuela individual” (Tröhler, 2009: 9).

De manera que, a la vista de la dificultad histórica de operar el cambio en la enseñanza, la idea 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, externas el grado de consecución (rindiendo cuentas), para, finalmente, aplicar un sistema de incentivos o sanciones en función del logro³⁴. 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

³⁴ A la luz de estas consideraciones, el soniquete de la evaluación y de la autonomía de los centros adquiere un nuevo significado. Más que una dinámica de reflexión para la mejora (evaluación) y una libertad para la actuación de los centros (autonomía), estamos ante estrategias de control y poder con vistas a producir el anhelado cambio, centrado, eso sí, en la obtención de resultados (indicadores de calidad)

resultados alcanzados, por la propia administración educativa o cediéndola a los clientes” (Bolívar, 2006: 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. Más concretamente, en los países en los que se ha puesto en marcha (por ejemplo Inglaterra, los Estados Unidos de América, Chile, entre otros, y, también, como veremos, en Andalucía), el mecanismo opera a partir de contrastar los resultados esperados – definidos básicamente por el estado- y 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 algunos casos, como es también el de Inglaterra, la publicación de los resultados y el establecimiento de un ranking de los centros escolares, *Table Ligue*, se pretende, además, que sea el mercado, es decir las familias, las que premien o castiguen enviando a sus hijos a las escuelas de mayor éxito y retirándolos de las que son consideradas ineficientes. Por lo demás, mediante este dispositivo, se trata de promover la autoevaluación de los centros y los profesores, tratando de generar así actuaciones y cambios que permitan avanzar en la consecución de los resultados deseados. En algunos estados norteamericanos, como el de Nueva York se ha dado también el caso, quizás anecdótico, de que los alumnos recibían incentivos económicos en función de sus notas (El País, 2008).

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 enseñanza³⁵.

³⁵ Nótese que me refiero ahora a cambios en la práctica de la enseñanza y que puedan mejorar la formación de los alumnos. La cuestión de la mejora de los resultados es otro asunto. Ya hemos visto que a estos efectos se pueden utilizar, y se utilizan de hecho, algunas triquiñuelas que desvirtúan el sentido de la

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 (2000:3) 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. Dada la naturaleza de la enseñanza, no es razonable pensar que pueda fijarse un número determinado de aprobados o suspensos, dicho con sus propias palabras, es absurdo considerar que se puede responder a la siguiente pregunta: “dans les conditions de travail qu’il avait, avec les élèves qui étaient les siens, cet enseignant a-t-il fait, cette année là, ce qu’il était possible de faire dans l’état de l’art et de la science de l’enseignement et de l’apprentissage? (ibid. :4). Siguiendo esta misma línea de subrayar el hecho de que la naturaleza del trabajo docente resulta difícilmente compatible con la evaluación en base a los resultados de los alumnos, Durán (2008) se refiere a tres circunstancias. En primer lugar, aunque la práctica de la enseñanza está sujeta (y constreñida) a una serie de reglas y obligaciones (de contenido, espacio, tiempo, número de alumnos, etc.), existe un amplio campo de incertidumbre en la relación cara a cara con los alumnos. En segundo lugar, la enseñanza es una relación entre dos actores sociales, insertos a su vez en un contexto más complejo de relaciones; esta relación se mueve entre la cooperación y el conflicto, entre intereses comunes y divergentes. 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 de los alumnos. 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

medida. Por ejemplo, preparar a los alumnos para los exámenes, reducir el nivel de complejidad de las preguntas o, simplemente, estirar al alza las calificaciones cuando se trata de evaluaciones curriculares.

incentivo o la sanción. En tercer lugar, Durán sostiene que la peculiaridad de la profesión docente, y del marco organizativo en que se realiza, la hace escasamente autónoma y, por lo tanto con escasas posibilidades para responder a fuertes requerimientos externos.

Según las perspectivas expuestas en el párrafo anterior, diríamos que la naturaleza del trabajo docente es extraña establecer una relación directa con los resultados de los alumnos, puesto que, además, no puede hablarse de una relación causal única entre enseñanza y aprendizaje, sino que este estaría determinado por un conjunto de factores además de la enseñanza (Bogotch, Miron y Biesta, 2007). Ahora bien, en ningún caso estos planteamientos críticos con la dinámica de los incentivos, niegan la conveniencia, o incluso la obligación social, de la evaluación del trabajo de los profesores, sólo que se sostiene que esa evaluación no debe centrarse en los resultados de los alumnos. Perrenoud (2000), por ejemplo, sugiere que, sin excluir del todo este último parámetro, la valoración del trabajo docente se oriente principalmente a lo que hacen los profesores.

Otro de los argumentos que cuestiona la viabilidad de la política de incentivos para producir cambios o incluso mejorar los resultados, se refiere a la capacidad de este tipo de estímulos para provocar cambios en la actuación de los profesores. En este sentido Bolívar (2003:7) considera que los supuestos del rendimiento de cuentas son demasiado simples e ingenuos al entender que los actores concernidos se esforzarán para mejorar en función de los incentivos o sanciones. Por ejemplo, no hay ninguna teoría psicológica que apoye que la motivación para hacer las cosas mejor provenga de sanciones y premios (Elmore, 2003), es decir, 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 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. De aquí que

los incentivos no alteren significativamente la práctica de la enseñanza, pues esta no se construye básicamente ni en función de los resultados ni en función de las recompensas. Por lo demás, habría que añadir que el hecho de que la escuela sea una organización débilmente estructurada (o un sistema débilmente acoplado), en el que existe poca relación entre el trabajo individual de alumnos y profesores en el aula y el resto de las unidades, explica por qué los resultados del centro en su conjunto inciden poco en la actuación de cada uno de sus profesores, que, generalmente, apenas se siente concernidos.

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 quisieran, pueden introducir modificaciones significativas en lo que hacen. Este argumento, que remite a la necesidad de una *teoría de la acción* en el aula (Merchán, 2009), considera la práctica de la enseñanza como interacción de actores sociales en un marco definido (unos fines, un espacio, tiempo, etc.), de manera que a la luz de las teorías de la acción, no podemos pensar que cada sujeto se mueve a su libre albedrío y es capaz de desarrollar sus proyectos en ese escenario. Es decir, aunque los profesores se vieran motivados por los recompensas y sanciones y ello les llevará a modificar su actuación conforme a lo que creen que debe hacerse para mejorar los resultados, no está nada claro que realmente puedan hacerlo, al menos conforme la plan previamente trazado, y, por tanto, es discutible, que todo ello vaya a tener repercusiones en los resultados.

Así pues, las reformas apoyadas en la perspectiva de la eficacia escolar y en las formas propias de la gestión de las empresas, han planteado y puesto en marcha estrategias de cambio en el más puro estilo taylorista. Son estrategias que actúan bajo el supuesto de que mediante la evaluación externa y los incentivos –recompensas y sanciones- a los centros y a los profesores, unos y otros transformarán sus prácticas en orden a mejorar los resultados. Por su parte, las críticas a esta *teoría del cambio* se apoyan en el argumento de que la idiosincrasia de la actividad de enseñanza y de la organización de los centros escolares hace inviable el pretendido efecto de los

incentivos, al menos en una medida razonable. Los críticos, en fin, subrayan la debilidad teórica de las tesis productivistas, su desconocimiento de la realidad del mundo de la educación y sobre todo, la carencia de una consistente teoría de la acción. No obstante, otros argumentos críticos se ha 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? Curiosamente no son muchos los estudios que se hayan ocupado de evaluar las políticas de reforma basadas precisamente en la cultura de la evaluación. Un reciente artículo de Nathalie Mons (2009) nos ayudará a disponer de un marco en el que situar las reflexiones sobre los efectos de estas políticas de evaluación y rendición de cuentas³⁶. Después de analizar los supuestos teóricos y los propósitos que guían la puesta en marcha de este y otros dispositivos similares, el asunto del que se ocupa en su texto es de los efectos reales que han tenido sobre la mejora de los sistemas educativos. En lo que respecta a los resultados que obtienen los alumnos en las pruebas, no cabe hacer afirmaciones concluyentes pues los estudios arrojan datos muy dispares. En el mismo sentido cabe referirse a uno de los objetivos de los dispositivos que estamos analizando, el de la reducción de las desigualdades escolares. Sobre este último punto, Wrigley (2007: 47) es concluyente: “El intento de hacer más eficaces las escuelas de las áreas más pobres por medio de una gestión hábil del cambio interno, (...) ha llevado a un aumento de las diferencias de los resultados obtenidos entre los distintos grupos sociales.”. Es decir, las diferencias de resultados académicos ha aumentado en Inglaterra y Gales. Un dato que confirman otros estudios: “Cuanto mayores son los incentivos, el sistema de rendición de cuentas reduciría más la calidad de la educación en escuelas en las que las ganancias de rendimiento son más necesarias” (Ladd y Walsh 2002:16. Citado en Ferrao, 2009: 140).

Así pues, no puede decirse que los mecanismos de evaluación externa y rendición de cuentas hayan producido una mejora generalizada de los resultados que obtienen los alumnos, sino que incluso ha generado una brecha mayor en los estudiantes

³⁶ El artículo en cuestión realiza en más de cuarenta páginas un balance y estudio de una significativa colección de investigaciones sobre este tema.

de grupos sociales distintos, o, al menos no ha sabido reducirla. Con todo, como señala Mons (2009), los estudios sobre las políticas de rendición de cuentas y de evaluaciones externas, son poco fiables, ya que adolecen de tales fallos metodológicos –y triquiñuelas³⁷ (Mons, 2009: 112), que en buena parte los invalidan. Lo que si queda claro es que, tal y como se dice en el último informe PISA (OCDE, 2007) no puede afirmarse una correlación entre evaluación externa y mejora de los rendimientos de los alumnos.

Si en este campo son discutibles los efectos positivos, o, al menos, no quedan claros, en otros aspectos del funcionamiento del sistema educativo, de la dinámica de los centros escolares, de la práctica de la enseñanza y de la actuación de los profesores, la incidencia de los dispositivos de evaluación externa sí parecen notarse. Ya se ha dicho anteriormente que las pruebas estandarizadas inducen a alumnos y profesores centrar su atención en prepararlas, restringiendo el contenido de lo que se enseña y se aprende y ocupando tiempo en detrimento de otras tareas y conocimientos (Grant, 2002; Mons, 2009). En muchos casos se produce un conflicto entre el currículum establecido y el contenido de las pruebas, generando confusión entre alumnos y profesores³⁸.

Por otra parte, 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. 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, cuando la remuneración y el estatus profesional está ligado a los resultados, los profesores tienden a abandonar los centros con alumnos más difíciles para trabajar en otros con más posibilidades de éxito.; es por esto por lo que Ladd y Walsh, citados más arriba, han constatado que la política de incentivos perjudica a los centros que tienen más necesidades de mejora, de manera que, como ya señalaba Wrigley, uno de sus efectos

³⁷ El hecho de que los resultados mejoren en las pruebas estandarizadas, no implica que se deba al éxito de una determinada estrategia. Para evaluarlas es necesario utilizar pruebas distintas a las que constituyen parte de la estrategia, pues podría ocurrir que alumnos y profesores se han dedicado a preparar las pruebas, de manera que la mejora de los resultados no habla de la mejora de la educación

³⁸ Es el caso, por ejemplo, de las pruebas de diagnóstico en Andalucía.

perversos es precisamente que aumenta las diferencias entre alumnos de grupos sociales diferentes. Las dificultades para obtener los resultados demandados, produce desánimo en el profesorado. Es cierto que en muchos centros difíciles se alcanzan buenos resultados, pero es difícil mantenerlos en el tiempo y, sobre todo, requieren un sobreesfuerzo que generalmente no se ve reconocido. Lo que ocurre entonces es la desafección y el abandono de la profesión:

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: 49).

Maroy y Cattonar (2002) analizan el rechazo de los docentes a determinadas formas de rendición de cuentas vinculadas a pruebas externas. Consideran, junto a otros autores (por ejemplo, Mons, 2009; Parveva, 2009) que ese rechazo no puede ser interpretado en clave meramente corporativa. A su juicio, las evaluaciones externas basadas fundamentalmente en el rendimiento de los alumnos generan problemas de identidad en la profesión docente. Como es sabido, la docencia se ha definido como una semi-profesión, ya que si bien la actividad del profesor está restringida por múltiples condicionantes, dispone de un relativo margen de actuación. Precisamente las evaluaciones basadas en pruebas estandarizadas cuestionan ese estatus, pues no será considerado como el único actor capaz de establecer un juicio definitivo y trascendente sobre las competencias adquiridas por sus alumnos, produciendo, por tanto, una descalificación de la profesión y del docente, a quien se le sitúa en una posición marginal frente a agentes externos.

Pensado como un dispositivo capaz de operar el cambio de la práctica de la enseñanza y como una estrategia para la mejora de la educación, el sistema de evaluación basado en el rendimiento de los alumnos en pruebas externas y en el uso de incentivos –premios y sanciones– a profesores y centros escolares, no ofrece unos resultados suficientemente consistentes (Ejido, 2008). Al margen de la escasa fiabilidad

de las evaluaciones realizadas, en lo que respecta a los logros de los alumnos no se advierten mejoras significativas, y, sin embargo, su incidencia en aspectos pedagógicos, en la equidad escolar o en la motivación del profesorado, es más bien negativa. No deja de ser paradójico que en uno de los países en donde los alumnos alcanzan mejores resultados en las pruebas internacionales –Finlandia-, no sólo no existen mecanismos de evaluación externa e incentivos, sino que ni siquiera existe inspección. En fin, a este respecto la opinión de Carabaña es también concluyente: “Incentivar económicamente por resultados no sólo funciona mal en las escuelas, sino que daña incentivos morales que funciona mejor” (Carabaña, 2008b).

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

Está claro que la evaluación constituye un mecanismo central en las actuales estrategias de mejora de la educación y cambio de la enseñanza. En círculos diversos se destaca la importancia de la “cultura de la evaluación” para mejorar, afirmándose incluso que “lo que no se evalúa se devalúa”. La importancia de la evaluación como mecanismo de cambio y de mejora requería, como hemos visto, el establecimiento de indicadores y de recursos para conocerlos. La información que proporcionan esos indicadores, especialmente los resultados que obtienen los alumnos, se constituye en el punto de partida del proceso de mejorar. Es suficientemente expresivo el lema “evaluar para conocer y mejorar”, que figura en el Inicio de la página web de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa. Las pruebas cumplen pues varias funciones, una de ellas es -ya se ha dicho- proporcionar criterios y objetivos a los responsables políticos para definir sus estrategias; además de instrumento de la política de rendición de cuentas e incentivos, se pretende que las pruebas, o, mejor, la información que suministran sea el revulsivo para que se desencadene un proceso de evaluación interna en los centros escolares que culmine con la formulación y posterior puesta en marcha de propuestas de mejora. En la misma página web, describiendo el epígrafe “Evaluación”, consta un texto que resulta más clarificador que mis palabras sobre las posibilidades que ofrece la dinámica de la evaluación :

La Agencia Andaluza de Evaluación Educativa se plantea como estrategia abordar la evaluación de los distintos ámbitos del Sistema Educativo Andaluz, de manera que en los procesos y en los resultados de esta evaluación se ponga de manifiesto el potencial que la evaluación encierra como instrumento de transformación, de mejora y de aprendizaje, de cara a garantizar una educación de calidad a la que tiene derecho “todo” el alumnado andaluz.” (Consultado el 18 de mayo de 2010 en: <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/agaeve/web/agaeve/modelo-evaluacion>)

A lo que, refiriéndose a la estrategia concreta a seguir, más adelante se añade: “Este modelo, además, pretende impulsar la evaluación a través del fomento de la autoevaluación con el objetivo de que ambas -evaluación y autoevaluación- sean percibidas como instrumentos necesarios para propiciar los cambios e instaurar las innovaciones pertinentes hacia la mejora de las prácticas educativas.”. (ibid.) Sin duda todo un reto y todo un programa de ingeniería social, de control y gobierno de las personas y las organizaciones. También en esto advertimos la convergencia de ideas y presupuestos provenientes del movimiento de la eficacia escolar, de la gestión empresarial y de la *New public management*, entre otros. Como ya se ha expuesto reiteradamente en este trabajo, uno de los puntos de partida de estas estrategias es resaltar el “efecto escuela”, dando por supuesto que es posible detectar los factores de éxito, o, utilizando el argot propio del campo, los puntos débiles y los puntos fuertes. A partir de aquí es cuestión de establecer unos objetivos, definidos generalmente en el contexto de los resultados de la evaluación externa sobre los indicadores relevantes, diseñar las tareas necesarias para su consecución, determinar las responsabilidades, y ponerse en marcha. El ciclo comienza de nuevo con la revisión de lo conseguido. El indicador que permite apreciar el logro es particularmente el del Valor Añadido, indicador que establece la puntuación obtenida por un centro, una vez desahogado el efecto del contexto socioeconómico. Este valor da cuenta de la capacidad de los centros para formar a los alumnos en un grado superior (o inferior) a lo que es previsible en función de su entorno.

En el fondo de estos planteamientos subyacen muchas de las tesis de las Teorías de las Organizaciones, especialmente el supuesto de 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 TQM” (Muñoz-Repiso et. al, 2001: 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 (Muñoz-Repiso, 2001: 70), por la evaluación externa o por los incentivos. Se trata de una fórmula importada del mundo de la empresa, de un modelo de gestión postfordista que trata de 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. Se trata de la bautizada como gestión de calidad.

Varios son los modelos de gestión que han circulado por el mundo de la empresa, pero de todos ellos el que más adeptos tiene por estos lares es el conocido como modelo EFQM, siglas que responden al nombre de la institución que lo impulsó; *European Foundation for Quality Management*. Se trata de una agrupación de empresas centroeuropeas que institucionalizaron un premio a la mejor gestión, premio que obtuvieron corporaciones como Nestlé, Volkswagen o Rank Xerox. La idea es establecer un procedimiento de gestión basado en ciclos inacabables de autoevaluación, siempre referidos 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.³⁹

La adaptación al mundo de la educación del citado modelo de gestión dio lugar en España a varios textos cuya lectura nos permitirá desgranar los entresijos y la mecánica de la autoevaluación como estrategia de mejora (López García, 1997; Díez Bernal, 2002; MECD, 2003; López Cabanes y Ruiz Gimeno, 2004). El punto de partida

³⁹ Ni siquiera está claro que funcione eficazmente en la empresa.

de esta literatura es la consideración de la escuela como una organización inteligente capaz de identificar sus errores, aprender de la experiencia, planificar y desarrollar acciones hacia el logro de los fines que *les son propuestos*. Por ello, es decir, para la mejora continua, se utiliza un procedimiento que en el mundo de la gestión empresarial se conoce como *ciclo de Deming* (o ciclo PDCA Plan-Do-Check-Act): Planificar (se identifica el problema y se planifica la solución); Do (se pone en marcha lo previsto en el plan); Check (se comprueba lo obtenido, se compara con lo proyectado y se evalúan los aciertos y los errores); Act (se actúa para corregir los errores y se inicia un nuevo ciclo). Para el campo de la educación Reynolds propuso las siguientes fases:

- 0.- Preparación.
- 1.- Fase de diagnóstico.
- 2.- Fase de planificación estratégica.
- 3.- Fase de desarrollo.
- 4.- Fase de evaluación.

Así pues, el desarrollo de los procesos de mejora continua tiene en la autoevaluación su punto de partida y de llegada. La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (fundada en 1988) editó en 1992 un modelo de referencia para la evaluación de los procesos, modelo que fue adaptado en 1997 a la gestión de los centros educativos (MEC, 1997) y revisado en 1999 con el término ahora de *Modelo Europeo de Excelencia*. La idea es que para que la autoevaluación se haga de forma sistemática y sostenida debe referirse a elementos y actuaciones de la organización claramente definidos, es lo que se conoce como *criterios*. Son nueve, divididos en dos grupos, agentes y resultados:

Agentes:

- Liderazgo: se refiere a la actuación del equipo directivo.
- Planificación y estrategia: se refiere al proyecto (Misión, Visión, Valores y Dirección estratégica).

- Personas: se refiere al aprovechamiento del personal para la mejora.
- Colaboradores y Recursos: se refiere al aprovechamientos de recurso (y colaboradores) para la mejora).
- Procesos: se refiere a cómo se identifican, organizan y revisan las actuaciones para la mejora.

Resultados:

- Resultados en usuarios: grado de satisfacción de los alumnos y familias.
- Resultados en personal: grado de satisfacción del personal del centro.
- Resultados en entorno: logros del centro en su relación con el entorno.
- Resultados Clave: se valora lo conseguido en relación con lo proyectado sobre las necesidades de los usuarios (padres y alumnos).

Cada uno de estos criterios debe ser valorado mediante indicadores, atribuyéndosele a cada uno un porcentaje sobre el total (1000 puntos, 50% agentes y 50% resultados), de manera que se puede precisar el grado de eficiencia de cada uno de ellos, los puntos fuertes y débiles, para desarrollar estrategias de mejora. En su actualización del 99, el ciclo completo se nombraba con las siglas R.E.D.E.R : Resultados, Enfoque, Despliegue, Evaluación y Revisión, un ciclo de carácter circular que da lugar a *Planes de Mejora* (En Inglaterra y Gales, *School Development Plan*, SDP). Como tendremos ocasión de ver más adelante, impulsados por las autoridades educativas en España se desarrolló una versión ligera en centros de Secundaria y Primaria, los Planes de Autoevaluación y Mejora y, en los centros de Formación Profesional, otra más “dura” siguiendo el modelo EFQM con vistas a la obtención de certificados del Organismo Internacional de Estandarización (normas ISO) .

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 la nuevas políticas reformistas, llama la atención la ingenuidad sociológica y la carencia de solidez en sus argumentos. Aunque no se hayan seguido modelos tan sofisticados, es evidente que la práctica de la autoevaluación se ha realizado, y se

realiza, en los centros escolares de manera más o menos espontánea siempre que se plantea alguna problemática. No está nada claro que la complicada sistematización que se propone despeje dos incognitas fundamentales: ¿Facilita una mayor implicación del profesorado? ¿Consigue mejores resultados? Más bien al contrario. Generalmente estos procesos de autoevaluación se reducen a dinámicas formales que apenas afrontan la complejidad de los problemas educativos y, desde luego, casi nunca traspasan las puertas de las aulas.

La promoción de la “cultura de la evaluación” y de la práctica de la evaluación como estrategias de mejora, se apoya en sobreetendidos interesadamente publicitados que carecen de argumentos teóricos y apoyos empíricos. Por una parte, 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. No cabe duda de que la autoreflexividad de los actores es un aspecto importante para la comprensión, pero esto no deja de proporcionar una visión limitada de los problemas. Desde luego si, como ocurre frecuentemente, el punto de partida se reduce al conocimiento de los resultados de las pruebas de diagnóstico, el recorrido se acorta significativamente. Por otra parte, volviendo sobre la debilidad de la teoría de la acción de estas perspectivas, nuevamente se establece una relación mecánica entre conocimiento y acción. Así, se da por supuesto que, si fuera el caso, del hecho de saber cuáles son los obstáculos que impiden o dificultad alcanzar las metas fijadas (o deseadas), se deriva un plan de actuación tal como si del diagnóstico de la enfermedad se derivara automáticamente su curación.

Conviene considerar también que, aunque formalmente se asume la incidencia de factores extraescolares, en la práctica de la autoevaluación como estrategia de mejora, tal y como se plantea en las reformas que estamos analizando, 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. A este respecto se ignoran los efectos de la interacción entre los factores sobre los que las escuelas pueden actuar y los factores sobre los que no tienen capacidad de intervención, atribuyendo a los centros escolares la responsabilidad en la incidencia de unos y de otros. En este punto, es pertinente traer a colación las palabras de un estudio sobre los resultados de PISA 2006:

En general los estudios PISA corroboran los hallazgos fundamentales de las Ciencias de la Educación en los últimos cincuenta años, que apuntan a lo que podríamos llamar la paradoja de la alterabilidad. Los rasgos que se muestran influyentes son difícilmente alterables (las características de las familias es un buen ejemplo); y los rasgos fácilmente alterables, como el gasto o la organización escolar, carecen de influencia sobre los resultados (Carabaña, 2008a: 29).

Bolívar (1994) nos pone en la pista de algunas interpretaciones de más calado sobre la evaluación y la autoevaluación en el contexto de las políticas educativas conservadoras. Arropada con una supuesta racionalidad científica, la evaluación trata de conferir a las reformas un “valor añadido” de respetabilidad, buscando fuentes de legitimación y credibilidad a esas políticas: “Nos guste o no, la evaluación es un proceso fundamentalmente político y su posible utilización para legitimar la autoridad de quien la realiza (esto es, el Estado) es un componente esencial de este proceso. Actuar como si la evaluación fuera una actividad técnica, descriptiva y, por tanto, <<neutral>>, la convierte en irrelevante o engañosa” (Weiler 1992: 76. Citado en Bolívar, 1994: 917). Bajo la cobertura científica, añade el catedrático de la Universidad de Granada, se justifican las prescripciones de una determinada política educativa, cerrándose, de paso la posibilidad de la discusión pública que, en todo caso, se remite al campo de los problemas técnicos de la estadística.

Desde una perspectiva foucaultiana 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

iterativo 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. En este sentido Malen (1994: 251. Citado en Bolívar, 1994: 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. En la estrategia de retener el control del sistema, propagando a la vez el discurso de la autonomía de los centros escolares –retórica descentralizadora y comportamiento centralizador-, el mecanismo de la autoevaluación otorga legitimidad a la intervención externa, pues da voz a los docentes –“aparentando que el que un centro funcione depende sólo del propio centro” (Bolívar, 1994:922)-, aunque realmente se les diga lo que deben hacer y se les haga responsables de los resultados. Paradójicamente, el énfasis en la autoevaluación es reflejo de la nueva relación entre política y educación en la que se ha pasado de un *Estado reformador* a un *Estado evaluador* :

Podemos considerar la delegación de poderes como una completa abdicación de Estado respecto a sus responsabilidades (...) o como un abandono selectivo de áreas en las que es difícil cosechar éxitos, como la igualdad de oportunidades (...), dejar la responsabilidad de las decisiones educativas en manos de las instituciones pedagógicas y de las familias constituye una estrategia eficaz para <<culpabilizar a otros (Whitty, Power y Halpin, 1999:65).

Finalmente, veamos qué logros tiene en su haber la dinámica de la evaluación y autoevaluación como estrategia de mejora. Como ya se ha indicado antes, este propósito se encuentra con la dificultad de la escasez de estudios sobre el tema y del poco rigor de muchos de ellos⁴⁰. En todo caso, distanciándonos de la perspectiva de la eficacia, no resulta fácil determinar en qué medida una “técnica” determinada contribuye y en qué medida a la consecución de logros en la educación. A este respecto Bolívar (1994)

⁴⁰ No deja de ser curioso que los programas de evaluación y autoevaluación apenas hayan sido evaluados.

afirma que hay evidencias como para concluir que este el control por el centro del proceso de cambia mediante los recurso de la autonomía, autoevaluación y evaluación, no necesariamente afecta ni mejora la educación; en realidad generan cambios formales y, en algunos casos, cambios en las estructuras de decisión que no producen una mejora escolar significativa⁴¹. Más concretamente, en un estudio sobre la aplicación de los Planes de Autevaluación y mejora desarrollados en la Caomunidad de Castell-León, Cantón (2004) informa de que los profesores consideraban que les exigía un trabajo 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.⁴²

Por su parte, una investigación desarrollada en el País Vasco sobre la percepción de los profesores de la incidencia de la implantación de sistemas de acreditación de calidad (normas ISO) en los centros docentes (Etxague y otros, 2009), 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. De manera que, aunque como se ha dicho, los estudios son escasos, despunta la idea de que la dinámica de la autoevaluación apenas tiene incidencia sobre el rendimiento de los alumnos y que, sobre todo, en muy poco o en nada cambia la práctica de la enseñanza. Más adelante habrá ocasión de plantear conclusiones de nuestra propia investigación empírica con los centros que en Andalucía se acogieron a los PAMs.

4.3.3. La nueva dirección escolar: el gerencialismo.

En numerosos estudios sobre la eficacia escolar se destaca la dirección o el liderazgo como un factor de éxito, así como un elemento clave para la mejora de la

⁴¹ En este mismo texto Bolívar sugiere la combinación de la autoevaluación con la evaluación externa y los incentivos como estrategia de mejora, una estrategia que más adelante veremos puesta en práctica en España mediante los llamados Planes de Autoevaluación y Mejora y los Programas de calidad.

⁴² El estudio no se ocupa de la incidencia de los PAMs en el rendimiento de los alumnos.

educación.⁴³ Es decir, por una parte, en las escuelas eficaces los directores son eficaces, si bien –en este como en otros puntos- no queda claro cuál es la causa y cuál el efecto. Por otra, parece que los procesos de mejora se producen cuando hay un liderazgo, un impulsor o animador que se personifica normalmente en un director o directora con determinadas cualidades. De una u otra forma, en el fondo de este planteamiento subyace el supuesto de que la actividad de los directivos de los centros escolares influye de una forma clara en los resultados de los alumnos (Pérez-Albo y Hernández, 2000). Pero también aquí nos encontramos que convergen ideas del movimiento de la Mejora de la Eficacia Escolar (*Effective School Improvement ESI*) con planteamientos propios del mundo de la empresa como es el gerencialismo. En este sentido la dirección de los centros escolares no se asemeja tanto al líder de una organización o comunidad, cuanto a un gestor y jefe de personal que trata de hacer que se alcancen unos objetivos. De esta forma liderazgo pedagógico, dirección y gerencia se amalgaman en los discursos y en las prácticas de las reformas basadas en la gestión empresarial de la escuela. En todo caso, la puesta en marcha de esas políticas se ha concretado en el fortalecimiento de la posición de los directores en los centros escolares, confiriéndoles más atribuciones, más estatus y un nivel salarial más alto.

Coronel (1998) ha clarificado la confusión – a veces interesada- entre liderazgo, gestión, autoridad y poder, desvelando cómo en muchos de los trabajos sobre las organizaciones educativas, se establece una correspondencia lineal y directa entre la posición que se ocupa y el liderazgo: “En la literatura se presenta el liderazgo asociado con posiciones formales de autoridad dentro de la organización, lo cual ha obligado a la mayoría de los estudios a tomar casi en exclusividad la figura del director del centro, y no digo ni la dirección, ni escribo el director/a” (Coronel, 1998: 40). Pero, como digo, en la práctica, más que el liderazgo, se ha potenciado un estilo de gestión basado en relaciones de autoridad en orden a la consecución de ciertas metas. Ciertamente puede pensarse que se trata de una aplicación desvirtuada de los principios de la mejora de la

⁴³ En la literatura sobre el tema y en los textos emanados de la administración se los términos liderazgo y dirección se utilizan de forma indistinta. Así, se produce una notable confusión a la hora de determinar qué es exactamente lo que se quiere decir y lo que se quiere hacer, si líderes a los directores o directores a los líderes.

eficacia, pues esta jerarquización entre abiertamente en contradicción con la idea de la implicación de la comunidad educativa –especialmente del profesorado- en la mejora de la escuela. De hecho, la reformulación de la función de los directores en los centros escolares 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: 78). Generalmente este distanciamiento acaba convirtiéndose en un obstáculo para la necesaria participación de los profesores en los procesos de cambio y mejora. Por una parte los directores tienden a delegar tareas “imposibles” o “imaginarias” (ibid.: 79), por otra, la participación del profesorado se advierte como algo impuesto, más que como una colaboración real, de manera que en la práctica se produce una especie de simulación. 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 ibid.: 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” (p. 8, citado en ibid.: 81). Angus (1994) es a este respecto mucho más contundente, afirmando que con el fortalecimiento de la dirección de los centros escolares,

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 (ibid.: 86. Citado en Hextall y Mahony, 2001: 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, como ya se ha dicho, 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: 85). Es en este marco en el que cuestiona la autonomía que realmente tienen los directores, pues tratan de conseguir objetivos asignados en un contexto sobre el que tiene 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 la 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. Igualmente, es posible que ello repercuta en los resultados de los alumnos.

Precisamente el de la incidencia de la dirección en el rendimiento académico de los alumnos es un asunto particularmente confuso. Aunque inicialmente la dirección no figuraba entre los factores de éxito, pronto se fue introduciendo esta variable desde el

ámbito de la gestión empresarial⁴⁴, asociándose como factor de mejora y, más concretamente, de éxito en el rendimiento de los alumnos. Sin embargo, puesto que no está nada claro en qué sentido puede influir la actuación de los directores en los resultados de los alumnos, se habla de un efecto indirecto (Bolívar, 2009; Mulford, 2006) pues evidentemente no es el quien trabaja en las aulas, pero puede hacer que el contexto y las condiciones en las que trabaja el profesor sea mejor o peor. Determinar en qué grado y de qué forma se puede establecer esta relación indirecta, es harto complicado incluso utilizando sofisticadas técnicas estadísticas; además siempre queda la duda acerca de cuál es la responsabilidad de los factores directos. En todo caso conviene reiterar la diferencia entre liderazgo y dirección, pues se verá con más claridad la dificultad de establecer una relación positiva entre el modelo de dirección escogido por las reformas en curso y la mejora del clima de trabajo de los profesores. Lógicamente no hay apenas datos empíricos directos capaces de establecer una relación causal entre dirección y resultados de los alumnos. Según Bulloc y Hywell (1997), la opinión mayoritaria de los directores de los centros de Primaria de Gales e Inglaterra es que las nuevas formas de gestión (autonomía y reforzamiento de la dirección) , no suponen mejoras significativas en la educación. Por nuestra parte, en la encuesta que dirigimos a directores de Institutos de la provincia de Sevilla, que había desarrollado Planes de Autoevaluación y Mejora, el 50% no cree que el reforzamiento de la dirección contribuya a mejorar la formación y el aprendizaje de los alumnos, mientras que sí lo piensan el 40% y no contesta el 10%. En lo que respecta a datos cuantitativos, ya se ha dicho que PISA 2006 no encuentra ninguna relación entre resultados y organización de los centros escolares. En España el estudio encargado por la Consejería de Educación y Ciencia de Asturias (Pérez Collera, 2008), sobre los resultados de las pruebas de diagnóstico realizadas en aquella Comunidad en 2006, 2007 y 2008, revela que aproximadamente el 10% de las diferencias se deben al efecto centro, mientras que el

⁴⁴ Se parte de un universalismo e isomorfismo respecto a las organizaciones. Todas son básicamente iguales y deben intentar ser eficientes; puesto que los directivos personifican la eficiencia, todas las organizaciones necesitan una dirección. Son las empresas las organizaciones más eficientes, luego los centros escolares son organizaciones desviadas que deben asemejarse a las empresas. Los directivos son por definición, frente a los burócratas y políticos, innovadores, dinámicos, flexibles, etc. ((Whity, Power y Halpin, 1999: 72-73)

90% se debe a factores de índole personal, familiar y social del alumnado (ibid.: 48), un dato que se confirma con los resultados de PISA 2006. Más adelante el estudio analiza con detalle las características de los centros con mejores resultados, en concreto, cuando se refiere al “liderazgo educativo”, se afirma que “Los resultados no son tan concluyentes como se esperaba. Dos razones pueden argumentarse para estos datos. En primer lugar, sólo una pequeña parte de los ítems empleados para valorar las direcciones han mostrado una asociación positiva con el rendimiento de los centros (...)” (ibid.: 63), a la vista de lo cual, concluye el texto más adelante que “Con todo, la conclusión sobre este indicador es que parece necesario seguir profundizando en la relación entre el liderazgo pedagógico y los resultados de la evaluación” (Ibid.).

En definitiva, las estrategias de mejora y políticas de cambio que en muchos países han seguido a la reforma pedagógica, se nutren básicamente de los modelos y principios de la gestión empresarial. Pero se revisten también de legitimidad científica y técnica sirviéndose de los supuestos del movimiento de las escuelas eficaces y de usos sofisticados de la estadística. A pesar de su debilidad teórica y de la escasa consistencia de sus argumentos, el apoyo en las ideas de la eficacia escolar se justifica por la oportunidad política de algunos de sus conceptos, especialmente del llamado “efecto escuela”.

Sobre esa base, las políticas educativas de la modernización conservadora tratan de construir y hacer funcionar un dispositivo de control y gestión del cambio en los centros escolares y en la práctica docente, un dispositivo que actúa “dentro” pero está “fuera”, como si se tratara de un mando a distancia. Por una parte el Estado determina los objetivos y las metas que profesores y centros deben conseguir, estableciendo indicadores cuantitativos especialmente centrado en los resultados de los alumnos en pruebas externas orientadas a las llamadas competencias, más que al conocimiento. De esta forma se define el contenido de la enseñanza, define qué es una educación de calidad y en qué consiste el éxito y el fracaso. Por otra parte, el Estado evalúa o, mejor, mide, el grado de consecución de las metas fijadas (Estado evaluador), sancionando a centros y profesores si no se alcanzan unos mínimos y premiándolos si se logran. Así, el Estado hace responsable de los resultados a centros y profesores, pues aunque se admite

la incidencia de factores externos (como el contexto socio económico y cultural) toda la actuación se centra en aquello que supuestamente es de su responsabilidad. En tercer lugar, el dispositivo consiste también en inducir procesos de autoevaluación y la elaboración de Planes de Mejora, desembarazándose el Estado de la responsabilidad del éxito o del fracaso, que atribuye a la capacidad y grado de compromiso de los docentes (rendición de cuentas).

Un elemento fundamental de este dispositivo son las pruebas o evaluaciones de diagnóstico. Obsérvese que en la práctica se utiliza el término evaluación cuando en realidad se trata de unas pruebas que realizan los alumnos con la discutible perspectiva de las competencias. En realidad no hay propiamente una evaluación, pues de esos resultados se obtienen pocas explicaciones sobre los problemas, o al menos explicaciones que no sepamos ya, y, mucho menos, de ellos se desprende ningún tipo de actuación. Se trata de disponer de indicadores y de utilizar un recurso para emplazar a centros y profesores a la autoevaluación.

Finalmente, otro elemento es la figura de la dirección en los centros escolares. Bajo el discurso del liderazgo y de la autonomía de las escuelas, se trata de establecer un intermediario que controle “in situ” el funcionamiento del mando a distancia. La nueva dirección, más que un líder en el sentido que se expresan algunos textos de la eficacia escolar, es un delegado a quién se le hará responsable de los fracasos y se le encargará la vigilancia de los mecanismos de cambio y de control.

Naturalmente el funcionamiento del dispositivo en la práctica no se ajusta al diseño, por una parte no está claro que sea capaz de generar en la práctica los cambios que pretende ni de alcanzar los resultados que se proponen, al menos de una forma no fraudulenta. Por otra parte genera efectos no previstos, que cuestionan la consecución de sus objetivos declarados, así como perversiones significativas en el funcionamiento de los centros escolares y en la práctica docente que contradicen

5.- El giro de la política educativa: el camino a la gestión empresarial de la escuela.

5.1. La recepción en España de la nueva política educativa.

Con estos y otros mimbres de parecido tenor, desde el final de la década de los ochenta se pusieron en marcha experiencias y proyectos de mejora, auspiciados generalmente por las autoridades educativas y contando con la intervención de expertos del campo de la eficacia y la mejora de la educación. En este elenco hay que citar, en primer lugar, el Proyecto de Escuelas Eficaces del Consejo de Educación de Halton (Ontario), que dio sus primeros pasos en 1986. En 1991 empezó el proyecto IQEA (*Improving the Quality of Educations por All*) en Iglaterra, en 1993 el proyecto Lewisham auspiciado por la LEA de esta ciudad y el Instituto de Educación de ña Universidad de Londres; ese mismo año se puso en marcha el proyecto SMAD (*Schools Make a Difference* en el que participaron las escuelas de la LEA de Hammersmith y Fulhma (Londres); también merece citarse el proyecto de escuelas de alta fiabilidad, que pone en marcha en las escuelas las formas más puras de gestión empresarial y, en fin, en Holanda cabe mencionar el Proyecto Nacional de Mejora de la Escuela.

No existen estudios solventes capaces de informarnos sobre los resultados de estas experiencias y, sobre todo, sobre la viabilidad de su generalización, de manera que es difícil extraer conclusiones útiles para la mejora de la educación. Por su parte, los procesos de reforma que venimos caracterizando como basados en la gestión empresarial de la escuela, se ponen en marcha en las mismas fechas impulsados por gobiernos conservadores y social-liberales, primero en Inglaterra y los Estados Unidos de América, extendiendo después su influencia a España y especialmente Andalucía y Cataluña⁴⁵.

En el caso de Inglaterra, siendo primera ministra Margaret Thatcher y Baker ministro de Educación, la *Education Reform Act* de 1988 señaló el punto de partida de las nuevas políticas. En ella se creaba un currículum nacional, se liquidaba el modelo de

⁴⁵ También es paradigmático el caso de Chile.

escuela comprensivas, se debilitaba el papel de los LEA (*Local Education Authorities*), se establecían los exámenes nacionales estandarizados de todos los alumnos, que servían también para evaluar a los profesores, y, en fin, se establecía un ranking de resultados que orientaba la elección de los padres, es decir, se establecían mecanismos de mercado. Nada significativo cambió a partir de 1997 cuando Tony Blair y el partido laborista ganaron las elecciones y formaron gobierno. Desde entonces y hasta nuestros días se fue profundizando en los mecanismos que establecieron los conservadores y en la lógica de “cuasi-mercado”-

En el caso de los Estados Unidos de América, otro ejemplo emblemático de la políticas de reformas neoconservadoras, el instrumento clave fue la ley NCLB (*No Children Left Behind*) en la que se consolidó el mecanismo de las pruebas estandarizadas, la rendición de cuentas y el currículum nacional .

Pero centremos nuestra atención, primero en el caso de España y más adelante en el de Andalucía. Aunque en la LOGSE (1991) ya se hace mención a la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (Artículo 62.3) y se dedicaba un Título a la *Calidad de la enseñanza* (el IV)⁴⁶, no será hasta 1996 cuando empiecen a desplegarse estrategias de cambio de corte similar a las que me he venido refiriendo en el apartado anterior. Previamente el Centro de Investigación y Documentación Educativa (dependiente del Ministerio de Educación), durante 1993 y 1994 había participado en una investigación impulsada por la OCDE con el significativo nombre *The effectiveness of schooling and reductions in resource management*, cuya memoria final fue publicada con el otro título también especialmente significativo de los tiempos que se avecinaban *Calidad de la educación y eficacia de la Escuela*. (Muñoz-Repiso *et al.*, 1995). No obstante, será en septiembre de 1996, apenas cuatro meses después de que se formara el primero gobierno de Aznar, siendo ministra de Educación Esperanza Aguirre, cuando se ponga en marcha el Plan General para la Gestión de Calidad en Educación, un plan que contemplaba cuatro puntos:.

⁴⁶ En la Ley General de Educación de 1970 figura un artículo (el once) dedicado a la valoración del rendimiento, del aprovechamiento de los alumnos y de la acción de los centros. Sin embargo el tenor y el sentido con el que este asunto se planteaba distaba mucho de tener la orientación productivista característica de las políticas que ahora estamos analizando..

1. Definición y puesta en práctica del Plan Anual de Mejora de los centros educativos.
2. Adaptación y aplicación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad a los centros públicos.
3. Formación en Gestión de Calidad, enfocada a directores escolares, inspectores y administradores de la educación.
4. Aplicación de la Gestión de Calidad en la Administración Educativa periférica.

El Plan debería desarrollarse a lo largo de tres cursos académicos, en los centros públicos que se determinen, mediante la aprobación para cada curso del correspondiente Plan Anual de Mejora. En los mismos se adoptaría el modelo de Gestión de Calidad, el cual es concretado por la *Fundación Europea para la Gestión de Calidad* (modelo EFQM según los siguientes criterios: liderazgo, planificación y estrategia, gestión del personal, recursos, procesos, satisfacción del cliente, satisfacción del personal, impacto en la sociedad y los resultados del centro. Dichos criterios sería los elementos a utilizar para la evaluación de la organización y el funcionamiento de los centros, evaluación que deberá realizarse desde el interior de los centros por parte de los propios integrantes de la comunidad educativa. Con ello el principio de autonomía de los centros docentes se revela como un instrumento especialmente propicio de cara a la mejora de la calidad de las enseñanzas de los mismos. Según afirma Cantón (2001:76) estas fórmulas se introducían en España fundamentalmente a través de las corrientes y las transformaciones de estas en exigencias por parte de la CEE, formando parte de una estrategia más amplia que se refiere a la mejora de los servicios públicos: “En los albores de un nuevo milenio, las organizaciones mejoran su funcionamiento y avanzan en la calidad de los bienes que generan, o de los servicios que prestan, de la mano de la revalorización del papel que desempeñan tanto las personas como el conocimiento del logro de la misión de la organización y en la consecución de sus objetivos” (Libro Blanco 1996:13. Citado en Cantón p 76). Es decir, en aquellas fechas, de la mano del

gobierno conservador de Aznar y, particularmente, bajo la dirección de López Rupérez, se estaba produciendo en España la conversión de la política educativa al modo de gestión empresarial que ya se venía aplicando en países como Inglaterra. El origen de tamaña mutación quizás no esté propiamente en la política del Partido Popular, sino en las directrices que emanaban de las instituciones comunitarias

Efectivamente, los Planes de Mejora empiezan experimentalmente en el curso 96-97, ((Instrucciones Dirección General de Centros Educativos 5.9.96; BOMECE 7.10.96), teniendo en el curso siguiente una segunda edición (*Resolución 2.9.97; BOE 16.9.97*). En palabras del Ministerio de Educación, los PAM son un “instrumento básico de gestión flexible y efectivo, que facilita el desarrollo de la autonomía de los centros, supone la realización, por parte de estos, de ciclos de aprendizaje como organizadores –con la articulación de procedimientos autocorrectivos- y se convierte, así, en una herramienta básica para la mejora de la calidad educativa”. (vid BOE 13 de Junio del 98). El Plan Anual de Mejora se define, pues, como un instrumento adecuado para desarrollar una acción continuada de mejora de la calidad en lo concerniente, tanto a los procesos como a los resultados, de los centros docentes públicos. Es un primer paso hacia la calidad total, basado en el supuesto del comportamiento de los centros escolares como organizaciones inteligentes capaces de aprender de la experiencia.. Al mismo tiempo, con vistas a establecer ciertos estímulos externos, la Administración educativa se comprometería a prestar algún tipo de apoyo a los centros que se acogiera a la nueva fórmula para gestionar el cambio en la educación. En este sentido Isabel Cantón da cuenta la distorsión que, a su juicio, creó esta dinámica, ya que ese compromiso se “ha interpretado un poco prosaicamente en los centros y así se puede traducir en frases del tipo: implantamos esta mejora, sólo si el Ministerio nos concede a cambio un aula más de tal nivel; si nos concede un determinado número de ordenadores, si nos arregla el gimnasio o recubre los alféizares de las ventanas de mármol.” (Cantón, 2001: 41).

El proceso del Plan de mejora se inicia con un diagnóstico de la realidad del centro escolar, con el que se trata de identificar áreas de mejora, para, a partir de ahí, formular objetivos realistas, concretos y evaluables, explicitar los procedimientos,

actuaciones, recursos y personas, establecer una adecuada temporalización, así como el plan de seguimiento y evaluación. Los equipos directivos y profesores interesados formarán Equipos o Grupos de Mejora que se encargarán de dirigir todo el proceso. Como afirma Cantón, estos procedimientos “son en realidad herramientas de gestión empresarial. Son la evolución natural de los conocidos como círculos de calidad en los años ochenta” Cantón, 200: 46). Por lo demás, la evaluación debe ser acompañada por la recompensa, el incentivo, de manera que se debe recompensar a los Equipos de Mejora que hayan conseguido una mejora en los procesos del centro educativo. Finalmente, una vez seleccionadas y priorizadas las áreas de intervención por el Equipo de Mejora, se presenta al Claustro y al Consejo escolar, después se negocian y se acuerdan con la Administración, representada por los Inspectores, los objetivos definitivos. Una combinación de acciones internas y externas en las que no debe faltar la recompensa a los equipos que consigan un alto nivel de logro.

Las convocatorias se sucedieron hasta el curso 1999-2000, fecha en la que se transfirieron a las Comunidades Autónomas las competencias en Educación (Enero de 2000). El siguiente cuadro recoge el número de Planes que en cada curso presentaron los centros de Primaria, Secundaria y Escuelas de Idiomas, indicando también el porcentaje sobre el total de los centros gestionados por el MEC :

Curso	Número de Planes	Porcentaje sobre total de centros
1996/1997	268	5%
1997/1998	585	9,5%
1998/1999	662	13%
1999/200	500	-

(Tomado de Aragón, 2004)

Desde el curso 1997/98 hasta el traspaso de competencias, algunos centros públicos adaptaron el modelo EFQM al contexto educativo, para ello el Ministerio editó en 1997 la publicación *Modelo Europeo de Gestión de Calidad* López, 1997), a la que siguió revisión y adaptación en 2001 (MEC, 2001), acuñándose ya el término *Modelo Europeo de Excelencia*. En Mayo de 1998 realizó la primera convocatoria para la

implantación del modelo de forma experimental, convocatoria en la que participaron 44 centros entre públicos y privados. Desde entonces y hasta la convocatoria de 2002-2003, el número de centros fue oscilando⁴⁷. Finalmente, junto a toda una serie de publicaciones-guía, se convocó el Premio a la Calidad de la Educación (vigente todavía) y se institucionalizó y generalizó en los centros gestionados por el MEC el Plan Anual de Mejora.

En resumen, la estrategia del Ministerio de Educación español en el tema de la introducción de la calidad en la educación ha sido doble:

-Una primera fase de modelo “blando”: El Plan Anual de Mejora (PAM) como instrumento de los prácticos para los prácticos, sin gran soporte teórico y fuertemente incentivado, a fin de interesar a los centros educativos en el tema y crear una sensibilización hacia la calidad. Se iniciaron en 1996-97.

-Una segunda fase de modelo “duro”: el EFQM en el que se parte de un modelo teórico científico y se aplica a los centros educativos. El MEC habla para estos de la “segunda velocidad. (Cantón, 2001: 80).

Trece años después de que se pusiera en marcha el modelo de gestión empresarial de la escuela como estrategia de mejora, no disponemos de un balance mínimamente riguroso de los efectos que esa política haya tenido sobre el cambio de la práctica de la enseñanza o siquiera sobre los resultados consolidados. Si juzgamos por los datos disponibles de indicadores como tasas de abandono, titulación o rendimiento académico de los alumnos (en las evaluaciones curriculares y pruebas externas) y por estudios sobre el desarrollo de la práctica docente en las aulas (vid. por ejemplo, Merchán, 2005), más bien habría que decir que la incidencia de estas políticas ha sido realmente escasa. Desde luego el balance del porcentaje de centros que se adscribieron voluntariamente a uno y otro modelo no fue muy alentador. Por lo demás tenemos constancia del rechazo que tales planteamientos suscitaron entre organizaciones del profesorado y de padres y madres.

⁴⁷ Los datos se refieren al conjunto de España. En Andalucía, hasta la fecha indicada han participado un total de 9 centros.

Efectivamente, en el acta de la sesión del Consejo Escolar del Estado en la que el Ministerio de Educación presentaba el informe sobre el estado y situación del sistema educativo español, curso 1996/1997 (vid.: <http://www.educacion.es/cesces/1.1.a.htm>) algunos de los representantes de los docentes (CCOO, STEs y FETE-UGTE) emitieron votos particulares en los que se cuestionaba la estrategia de “calidad” que por entonces emprendía la Administración educativa, en dos de ellos, propuestos por el representante de FETE-UGT y suscrito por STEs y la CEAPA (organización representativa de padres y madres) se decía:

4.- El Consejo Escolar del Estado considera que los criterios establecidos por la Fundación Europea para la gestión de la calidad y asumidos por el MEC en su Plan General para la Gestión de Calidad en la Educación no son de aplicación sin más en los centros escolares. Hablar de satisfacción del cliente, satisfacción del personal, liderazgo, etc, pueden tener sentido en el ámbito estrictamente empresarial pero no en el educativo.

5.- El Consejo Escolar del Estado considera que el sistema del plan anual de mejora no es el más apropiado para fomentar la calidad de la educación, porque de esta manera aumentan las diferencias entre los centros, e insta al Ministerio a buscar otra fórmula para potenciar la calidad de la enseñanza".

<http://www.educacion.es/cesces/votos.a.htm#3>

La transferencia de las competencias sobre educación a la Comunidades Autónomas limitó, aunque no anuló, la capacidad del Ministerio de Educación de diseñar la política educativa, de manera que ahora, carente de competencias en la gestión de los centros escolares, su campo de actuación se centró en la aprobación de leyes orgánicas que establecían el marco de referencia para el conjunto del Estado. En este sentido, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (BOE de 24 de diciembre de 2002), contenía ya los elementos característicos de la nueva estrategia de cambio, Sólo el uso del término *Calidad*, resultaba expresivo del nuevo rumbo que se trazaba en su contenido. Ya en el discurso introductorio de la exposición de motivos, se advierte esa

orientación al referirse a algunos de los cinco ejes que orientan las políticas que se formulan en la Ley:

El segundo eje de medidas de la Ley consiste en orientar más abiertamente el sistema educativo hacia los resultados, pues la consolidación de la cultura del esfuerzo y la mejora de la calidad están vinculadas a la intensificación de los procesos de evaluación de los alumnos, de los profesores, de los centros y del sistema en su conjunto, de modo que unos y otros puedan orientar convenientemente los procesos de mejora. Esta acentuación de la importancia de los resultados no supone, en modo alguno, ignorar el papel de los procesos que conducen a aquéllos, ni de los recursos en los que unos y otros se apoyan. La evaluación, es decir, la identificación de los errores y de los aciertos no sólo es un factor básico de calidad; constituye, además, un instrumento ineludible para hacer inteligentes políticas educativas a todos los niveles y para incrementar, progresivamente, su oportunidad y su adecuación a los cambios.

(...)

El quinto eje de la Ley está relacionado con el desarrollo de la autonomía de los centros educativos y con el estímulo de la responsabilidad de éstos en el logro de buenos resultados por sus alumnos. En un contexto tan diverso y complejo, con problemas tan diferenciados entre los distintos centros, es preciso potenciar las responsabilidades en ese nivel del sistema educativo.

Lógicamente, el articulado de la Ley refleja y concreta la aplicación de estos principios. Por ejemplo, el Capítulo I del Título preliminar definía los *principios de calidad* mediante un discurso claramente representativo de la nueva *doxa*, cuando considera que es un principio de calidad “La eficacia de los centros escolares, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva de los centros” (Título Preliminar, Cap I, Art. 1.1), todo un programa de cambio desplegado en un par de líneas. Por su parte, el Artículo 62 (apartado c) del Capítulo II del Título IV, estableced la existencia de incentivos económicos al profesorado como medio de reconocimiento de su especial dedicación profesional. Mientras que en la LGE la evaluación de los centros mereció un apartado de un artículo y en la LOGSE un artículo completo, en la LOCE a este asunto se le dedicó un Título. Efectivamente, el Título VI

se ocupa por entero de la *evaluación del sistema educativo*, estableciendo las evaluaciones generales de diagnóstico, así como la participación en las evaluaciones internacionales (Art. 97). El Artículo 98 de este mismo Título establece la elaboración de un *Sistema Estatal de Indicadores*, mientras que el 101 determinaba la puesta en marcha de planes de evaluación externa a los centros escolares y ordenaba la autoevaluación anual. En definitiva, resultados, eficacia, rendición de cuentas, incentivos, fortalecimiento de la dirección y evaluación, eran algunos de los nuevos ingredientes de la política educativa formulada en la LOE.

Con la victoria del PSOE en las elecciones de 2004, se hace cargo del Ministerio de Educación María José San Segundo, bajo cuyo mandato se elabora una nueva ley orgánica, denominada ahora Ley Orgánica de la Educación (BOE de 4 de mayo de 2006). La desaparición del término *calidad*, parecía representar una nueva orientación, distinta a la establecida en la LOCE, sin embargo algunos aspectos de la estrategia diseñada en aquella se mantuvieron en esta. Así, en la exposición de motivos se abunda en la idea de poner la educación al servicio de la economía, utilizando unas palabras, ya conocidas, que a la hora de redactar estas líneas (en plena crisis económica), suenan dramáticamente irónicas: “La pretensión de convertirse en la próxima década en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, capaz de lograr un crecimiento económico sostenido, acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social, se ha plasmado en la formulación de unos objetivos educativos comunes”. Para lo cual se recurre al discurso de la calidad y la eficacia, la autonomía de los centros escolares, la rendición de cuentas y... la evaluación: “La evaluación se ha convertido en un valioso instrumento de seguimiento y de valoración de los resultados obtenidos y de mejora de los procesos que permiten obtenerlos”

Efectivamente, también en la LOE se dedica un Título específico al tema de la evaluación (el VI), que se desarrolla en términos muy similares a los que hemos visto anteriormente. Así, se establece la referencia al Sistema Estatal de Indicadores (Art. 142.1), las Evaluaciones generales de diagnóstico (Art. 144) y la autoevaluación (Art. 145.2). Sin embargo, es cierto que en el texto las referencias a la rendición de cuentas

(en la exposición de motivos), autonomía de los centros (Título V, cap. 2), reforzamiento de la dirección y a los incentivos económicos al profesorado (Art. 105.2.c) son menos explícitas y carecen de la centralidad que veíamos en la LOCE.

5.2. La aplicación de la nueva política educativa en Andalucía

Aunque la iniciativa de su implantación fue tomada, en primera instancia, por los gobiernos conservadores que se suceden entre 1996 y 2004, una vez efectuadas las transferencias de educación, es en el marco de las Comunidades Autónomas en el que, si distinción entre uno u otro partido, se han venido aplicando las políticas educativas de la última ola reformista. El caso de Andalucía, y también el de Cataluña, es particularmente expresivo de ese proceso, pues, sin solución de continuidad, desde el 2001 hasta nuestros días, en la comunidad andaluza se han ido poniendo en marcha estrategias de cambio de la enseñanza en sintonía con el modelo de gestión empresarial al que me vengo refiriendo. Puesto que además este es el objeto principal de nuestro trabajo, a su estudio vamos a dedicar las páginas que siguen.

5.2.1. La educación como capital humano

Es importante subrayar desde el primer momento, que la política educativa andaluza esta regida por las tesis del capital humano, a la que en otro lugar de este mismo trabajo se ha hecho referencia. 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, beneficia a quien la tiene. No es el momento ahora -ya se ha hecho- de someter a discusión esta tesis, sino de constatar su relevancia en el desarrollo de los objetivos y planes de la administración educativa. Así, por ejemplo, en el documento *Estrategia para la competitividad de Andalucía 2007-2013* (Estrategia, 2007) el capítulo 1, que trata del análisis de la situación económica de Andalucía, el apartado 1.13 se dedica al análisis del sistema educativo bajo la rúbrica *Aumentar y mejorar el capital humano un asunto prioritario* (ibid.: 87); más adelante, desarrollando

los ejes de actuación se dice 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" (ibid.: 231), abundado posteriormente en la necesidad de "Garantizar una formación de calidad para el empleo" (ibid.: 239). En consonancia con la idea de plasmar los objetivos en la consecución de una serie de resultados, y siguiendo en esto las directrices de la *Estrategia de Lisboa*, el propósito, y la definición, de la mejora de la educación se cifra en reducir la tasa de fracaso escolar y en mejorar el rendimiento de los alumnos, procurando de paso que se prolongue la estancia de los jóvenes en los centros escolares mediante el acceso a estudios superiores (Bachillerato o Ciclos Formativos)⁴⁸. Entendiendo que el indicador de la tasa de fracaso es el porcentaje de abandono prematuro (alumnos que abandonan la escolarización obligatoria sin título), mientras que el indicador de rendimiento refiere a los resultados en las pruebas centradas en las competencias básicas (especialmente lectora y matemáticas). De esta manera, la política educativa de la Administración andaluza se centra en el logro de una serie de valores que tengan reflejo estadístico, suponiendo que tales valores indican que los jóvenes están más formados, que serán más felices, que la sociedad dispondrá de más conocimiento y que la economía será más competitiva.

Ahora bien, puesto que se trata de conseguir algo que hoy no se tiene y que el sistema educativo no produce (o lo hace en una proporción inferior a la deseada), es necesario diseñar una estrategia que genere en el funcionamiento de la educación cambios capaces de alcanzar los objetivos propuestos⁴⁹. Al lector o lectora no le debe pasar desapercibido el hecho de que este planteamiento descansa en dos supuestos implícitos: a) que es posible generar cambios en el sistema educativo mediante algún tipo de diseño e intervención, y b) que ese diseño y esa intervención tienen capacidad para controlar que el cambio se produzca en la dirección previamente establecida; a lo que cabe añadir que, es de suponer, que se pretende que el efecto del cambio sea real y no meramente formal.

⁴⁸ En su momento vimos que este propósito, el de la ampliación del tiempo de escolarización, estaba presente también en la reforma de la escuela comprensiva.

⁴⁹ La necesidad del cambio es evidente, puesto que, según este razonamiento, si todo sigue igual los resultados serán los mismos

El hecho es que, sin contar el incremento de recursos dedicados a la educación y otros de menor trascendencia, la principal estrategia que -de forma explícita o implícita- se adopta en la Comunidad andaluza es la de ensayar buena parte de las tesis de la eficacia escolar y de la gestión empresarial de la escuela, es decir, una versión “amable” de las políticas que se adoptaron en Inglaterra y en los Estados Unidos de América⁵⁰. En efecto, varios resortes se empiezan a poner en marcha desde el 2001 con el fin de alcanzar los objetivos planteados y de producir en consecuencia cambios en el funcionamiento del sistema educativo. Por una parte se introduce de manera expresa la dinámica de la evaluación externa, la autoevaluación, la rendición de cuentas y los incentivos y por otra se potencia el papel de los directores escolares en la gestión del cambio, centrandose a la vez la práctica de la enseñanza en la adquisición de competencias. Para ello la administración educativa pone en marcha una serie de programas –fundamentalmente los Planes de Autoevaluación y Mejora y el Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares-, la Evaluación de diagnóstico, la creación de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, así como una serie de medidas legislativas de entre las que destaca la Ley de Educación de Andalucía (LEA) y el nuevo Reglamento Orgánico de los Centros escolares⁵¹. En las páginas siguientes nos vamos ocupar de analizar con detalle este conjunto de iniciativas.

5.3.1. Programas y leyes: La Ley de Educación de Andalucía

Si el programa de los Planes de Autoevaluación y Mejora suponía una primera incursión de la política educativa andaluza en el campo de la gestión empresarial de la escuela, la Ley de Educación de Andalucía, de 10 de diciembre de 2007 (BOJA

⁵⁰ Aunque en 2007 se produjeron también cambios en el currículum de Primaria y Secundaria -aquí menos significativos- hay que decir que por lo que sabemos estos cambios apenas inciden en la práctica de la enseñanza ni en los resultados que obtienen. Por otra parte el calificativo de amable quiere expresar el hecho de que aquí no se han aplicado –al menos por ahora- aspectos los aspectos más radicales de esas políticas como la vinculación a los resultados de los fondos que reciben los centros o los profesores, o la competencia entre centros y la libre elección.

⁵¹ A la hora de redactar este trabajo el Reglamento no está todavía aprobado, si bien disponemos de un texto pendiente de aprobación por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Por otra parte, es obligado decir que se han puesto en marcha otros programas como el de Lectura y Bibliotecas o el de TIC 2.0. Nuestro estudio se centrará en los aspectos relativos a la gestión del cambio.

26/12/2007), será la encargada de recoger los principios y articular los modos de la nueva era. Ya en la exposición de motivos se expresan –en un solo párrafo–, 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.

Más adelante, pero todavía en la exposición de motivos, 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”⁵²

En lo que respecta a la estrategia que se traza en la LEA para avanzar en la consecución de las metas propuestas, no hay ninguna sorpresa, pues, como era de esperar, tiene en la evaluación uno de sus pilares fundamentales. Ya en la exposición de los principios del sistema educativo andaluz se anuncia –Artículo 4, 1c– el meollo de la cuestión: la relación entre mejora,

⁵² Como se sabe, la crítica 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 revés.

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. De la misma forma que anteriormente se constituía un *equipo de mejora*, ahora se formará un *equipo de evaluación* formado por el equipo directivo y representantes de la comunidad educativa elegidos por el Consejo Escolar de entre sus miembros. Da la impresión que mediante la institucionalización de este equipo de evaluación, antes de mejora, aunque voluntario, culmina un proceso de implantación de esta dinámica en los centros escolares, al menos en sus aspectos formales.

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, heredera en parte de las funciones de instituciones similares (como el Instituto de Evaluación Educativa), si bien el naciente organismo dispone de unas atribuciones y unas funciones que la convierte en una entidad de más peso que las anteriores y, en cierto sentido, nos recuerda a su homóloga inglesa – la OFSTED (Office for Standards in Education)-, creada en los principios del despliegue de las políticas neoconservadoras que estamos analizando. A la Agencia le compete evaluarlo todo, especialmente a los centros, a los alumnos (mediante las “Evaluaciones de diagnóstico” y a los profesores, que es a lo que se refieren explícitamente los artículos 156, 157 y 158.

Precisamente en estos artículos y en otros que ahora citaremos, la LEA pone en marcha otra de las estrategias de cambio ya comentada, como es la de la rendición de cuentas y los incentivos, dispositivos que supuestamente producirán mejoras en la práctica de la enseñanza. Efectivamente, además de la mención antes dicha que consta en la exposición de motivos, el artículo 21.1 expresa de manera clara la nueva política: “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.”

Nótese que los incentivos no se plantean para cualquier tipo de objetivo sino sólo con los rendimientos escolares. En otro sentido, más adelante, se establece que la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa evaluará al profesorado a los efectos de

acreditar sus méritos con vistas a su promoción profesional (Art. 157), lo que cabe interpretar como otra forma de incentivar, o no, la dedicación docente y, en fin, la evaluación del ejercicio de la dirección con efectos similares.

Precisamente la LEA se ocupa también de manera muy específica de la función directiva, asunto este al que le dedica el Capítulo II de Título IV. No deja de ser sintomático, y muy significativo de la evolución que ha seguido la política educativa, el hecho de que la LOGSE no dedicó ningún apartado específico a la dirección de los centros escolares; la LOCE, dedica dos artículos (79 y 80) al tema⁵³, mientras que la LOE le dedica un capítulo completo, (el IV), al igual que hizo la LEA, en este caso, el Capítulo II. No cabe duda de que este dato es expresivo del nuevo papel que se le atribuye a la dirección de los centros escolares en el contexto de las nuevas políticas de cambio y mejora de la educación. Como venimos argumentando, en ellas la gestión es asunto clave, y no cualquier forma de gestión sino aquella que imita a los modelos gerencialistas. De hecho el articulado de la LEA, en gran medida parecido al de la LOE, contempla significativas novedades en la atribución de competencias a la dirección, particularmente la potestad disciplinaria respecto del personal de los centros escolares (Art. 132.5 y 6) así como la capacidad para proponer requisitos de especialización y capacitación profesional respecto de determinados puestos docentes (Art. 132.4) y la de decidir sobre las sustituciones de las ausencias del profesorado.

A la vista de lo que se ha expuesto anteriormente, puede decirse que la LEA suponía un paso importante en la dirección de aplicar una nueva perspectiva sobre los problemas de la educación y una nueva estrategia de mejora y cambio de la práctica de la enseñanza. En esa trayectoria, la puesta en marcha de las Pruebas de diagnósticos, contempladas ya en leyes anteriores (LOCE y LEA), constituyó un hito importante al que más adelante dedicaremos la atención que el asunto merece. Procede antes examinar la experiencia de los Planes de Autoevaluación y Mejora, iniciados antes de la promulgación de la LEA y el denominado Plan de Calidad y Mejora de los Rendimientos Escolares, dos instrumentos, en línea con la estrategia de rendición de

⁵³ Dedicó un capítulo a la selección y nombramiento de directores, pero sólo los dos citados a sus funciones.

cuentas e incentivos, con los que se ha pretendido acometer la consecución de los objetivos que subyacen a las reformas de la nueva ola.

6.- Los Planes de Autoevaluación y Mejora y el Plan de Calidad y mejora de los rendimientos escolares en Andalucía como recursos del dispositivo para la mejora y el cambio de la educación.

6.1. Estudio empírico sobre el diseño y aplicación de los PAMs

La regulación de los PAMs

Como ya se ha dicho, los Planes de Autoevaluación y Mejora se ponen en marcha en 1996 en los centros escolares del ámbito territorial en el que entonces tenía competencias el Ministerio de Educación. Vimos que se trataba de una medida que formaba parte del denominado programa de Gestión de calidad que, siguiendo el modelo de gestión empresarial, se complementaba con introducción del modelo EFQM en la gestión de los centros escolares. Todo ello bajo el supuesto de que esta estrategia mejoraría los resultados de los alumnos, haciendo más eficaces a las escuelas.

Por entonces la dinámica de la evaluación no era nueva en el funcionamiento del sistema educativo en Andalucía. La LOGSE (Artículos 55g y 65) había establecido el interés y la necesidad de que las Administraciones establecieran mecanismos de evaluación con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza. Siguiendo estas recomendaciones, en diciembre de 1992 (BOJA 5/12/1992) el Instituto Andaluz de Formación y Perfeccionamiento del Profesorado pasa a denominarse Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado, encargándose de “definir los criterios de evaluación del rendimiento escolar, su análisis y la propuesta de las medidas correctoras oportunas, así como la evaluación del rendimiento del sistema educativo.” Un año después, en Diciembre de 1993 se regula con carácter experimental la evaluación de centros y del sistema educativo (BOJA 24/12/1993), indicándose en el texto que la evaluación tendrá un carácter formativo y sumativo, disponiéndose, además que: “Al final del proceso de evaluación se concertarán las entrevistas oportunas del

equipo de evaluación con el equipo directivo de cada uno de los centros, con el Consejo Escolar, con el profesorado y con las asociaciones de padres y alumnos, con el fin de analizar los resultados obtenidos y proponer las consiguientes medidas de mejora de la organización y funcionamiento de los centros”. Posteriormente, en una orden por la que se convoca a concurso la realización de proyectos de evaluación educativa. (BOJA de 11/05/1994), se dice que: “debe entenderse que la evaluación educativa resulta ser un proceso mucho más rico y complejo que el exclusivo tratamiento estadístico del rendimiento académico de los alumnos medido por las calificaciones escolares, incluyendo una concepción global de la educación que contemple al profesorado, los procesos de enseñanza-aprendizaje del alumnado, la participación de los padres y madres de alumnos y el sistema educativo entendido como sistema complejo”. Finalmente, en 1996 se regula con carácter general la evaluación externa e interna de los centros (BOJA de 05/10/1996), manteniéndose –en cuanto al carácter de la evaluación– el tenor ya referido en anteriores textos y disponiéndose la dinámica de la evaluación interna como proceso habitual en su funcionamiento. Una práctica que ha de realizarse al final de cada curso y en la que deben intervenir el Equipo Técnico de Coordinación Pedagógica, el Claustro y el Consejo Escolar y que culminará con la formulación de propuestas de mejora para poner en marcha en el siguiente año escolar.

Aunque existía un mecanismo de evaluación externa e interna y sin que se derogase la orden anteriormente citada, en 2001 se convocan con carácter experimental los Planes de Mejora en los centros docentes (BOJA de 30/10/2001). Por varias razones podemos considerar esta convocatoria como el punto de partida del despliegue de la gestión empresarial de la escuela como estrategia de cambio de la educación. Antes de pasar a argumentar más directamente nuestra afirmación, es preciso llamar la atención del lector o lectora sobre la incardinación que se hace de la nueva etapa en relación con las anteriores. Refiriéndose a la entonces vigente Orden de 1996⁵⁴, se dice que:

Hasta hoy, la aplicación de esta Orden se ha centrado de forma casi exclusiva en los procesos de evaluación que, canalizados a través del Plan de Evaluación de Centros Docentes, han venido

⁵⁴ No tenemos constancia de que esta Orden

desarrollando conjuntamente la Inspección de Educación y la Dirección General de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado durante los últimos cinco cursos.

Es, por tanto, el momento de desencadenar en los Centros docentes procesos de autoevaluación, entendida como una tarea de reflexión compartida sobre la propia práctica, en la que se comprometen de forma activa con la mejora de su organización y funcionamiento los distintos sectores de la comunidad educativa del Centro.

Lo cual resulta verdaderamente paradójico, pues el apartado II de la Orden de 1996 se ocupaba exactamente de “La evaluación interna de los centros docentes”, asunto que desarrolla en nueve artículos (del 12 al 20), el primero de los cuales (el 20) dice textualmente que: “Los centros docentes de niveles no universitarios de Andalucía evaluarán su propia organización y funcionamiento, los programas y las actuaciones educativas que llevan a cabo y los resultados que obtienen”, detallándose más adelante – como ya se ha dicho- el modo, el contenido, los indicadores y agentes responsables del proceso. Así que afirmar cinco años después que es hora de desencadenar en los Centros docentes procesos de autoevaluación, supone que no se ha hecho hasta ahora, es decir, que la orden de 1996 (todavía hoy vigente) no se ha cumplido (cosa que resulta poco creíble), o bien que la puesta en marcha de los PAMs significa otra cosa: un giro en la política educativa y en la estrategia de cambio.

Y esto es más bien lo que creo que ocurrió. Como ya vimos para el caso del Ministerio de Educación, la fórmula formaba parte del proceso de implantación del programa de Gestión de calidad que, supuestamente debería haber conducido a la implantación del modelo EFQM. No deja de ser significativo el hecho de que, precisamente a partir de ese año los PAMs se empiezan a implantar progresivamente también en otras Comunidades Autónomas (Valencia, Castilla-La Mancha, Asturias...). Por lo demás, tanto la filosofía como los procedimientos respondían inequívocamente a los mismos presupuestos que en su momento fijó el MEC, así como a la literatura pedagógica –eficacia, autonomía, evaluación, liderazgo, rendición de cuentas...- que por entonces cobraba protagonismo en los libros y revistas del ramo. Más aún, como puede comprobarse a continuación, el texto de la primera convocatoria andaluza a la que me

vengo refiriendo, contenía párrafos exactamente iguales que los de la segunda convocatoria efectuada por el MEC, allá por 1997⁵⁵:

El comportamiento de los Centros docentes como organizaciones inteligentes, capaces de aprender de la experiencia, de desarrollar y consolidar esquemas de comprensión y de acción en su orientación permanente hacia el logro de los fines, las metas y los objetivos que les son propios, requiere la realización, desde su autonomía, de procesos autoevaluación [sic] que hagan posible la mejora continua de su funcionamiento y de sus resultados. (BOJA nº 126 de 30/10/2001, pág. 17.999).

El comportamiento de los centros públicos como organizaciones inteligentes, capaces de aprender de la experiencia, de desarrollar y consolidar esquemas de comprensión y de acción en su orientación permanente hacia el logro de las metas y los objetivos que les son propios, requiere la puesta en práctica, desde la autonomía que las leyes les confieren, de ciclos completos de aprendizaje y el desarrollo de procedimientos autocorrectivos que hagan posible la mejora continua de sus procesos y de sus resultados. (BOE nº 222 de 16/09/1997, pág. 27.377).

Esta similitud de la Orden del BOJA, firmada por Cándida Martínez, a la sazón Consejera de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, con la del BOE, firmada por Francisco López Rupérez, Director General, puede también comprobarse en otros párrafos de una y otra convocatoria, para lo que remitimos al lector o lectora al los textos correspondientes.

Tal y como quedó recogido en el artículo 4 de dicha convocatoria, se trataba de poner en marcha un nuevo concepto en la gestión de los problemas de la educación, concepto que, como se viene diciendo proviene de aplicar ahora al sector las formas de proceder del modelo EFQM en su versión más ligera⁵⁶. La idea es centrar la mejora en los procesos, pero, sobre todo, en los resultados, asumir la perspectiva de la rendición

⁵⁵ La primera se publicó en Boletín Oficial del Ministerio de Educación (BOMECE) el 7 de Octubre de 1996., convocatoria a la que no hemos podido tener acceso.

⁵⁶ Originalmente estas formas de gestión se ensayó en el campo de la industria. Su traslación a las empresas del sector servicios ya fu discutible desde el mundo empresarial; como hemos visto, la aplicación al campo de la educación también ha sido cuestionada.

de cuentas y desencadenar un proceso de mejora continua, mediante la espiral de la evaluación-acción-evaluación:

Artículo 4. Caracterización de los Planes de Mejora.

1. El concepto de Plan de Mejora se integra en una filosofía de servicio público que destaca el papel de las personas como eje de las organizaciones, pone el acento tanto en los resultados como en los procesos, revaloriza las buenas prácticas y el gusto por el trabajo bien hecho, asume la ética de la responsabilidad ante la sociedad y promueve un dinamismo de las organizaciones e instituciones públicas orientado a su mejora continua.

Así mismo, en esta primera convocatoria de PAMs – a la que se presentaban voluntariamente los centros- se establecía el procedimiento a seguir. 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 escolar⁵⁷, descartándose otros cuyo logro no se pueda medir o que abarquen un ciclo largo de tiempo.

El apartado c) del artículo 5 de la Orden que estamos comentando, establecía el tercer paso del procedimiento a seguir. Se trata ahora de “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 o temporización” . Finalmente, se trata de concretar la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa en su desarrollo.

Más adelante se establece la formación de un *equipo de mejora* del que necesariamente debían formar parte los miembros del equipo directivo. 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

⁵⁷ Un planteamiento que recuerda en mucho a la lógica de los objetivos operativos de otra época

aquellos centros que, según evaluación externa, se hubieran distinguido en el proceso de los procesos de autoevaluación y dinamización de su Plan de Mejora (Art 12.2), lo que inevitablemente nos evoca el premio a la calidad establecido anteriormente por el MEC (BOE 17/02/1999).

Sin que hayamos podido advertir cambios significativos ni en el contenido ni en su filosofía, se hicieron nuevas convocatorias y regulaciones en 2002 (BOJA de 06/06/2002), 2003 (BOJA de 07/08/2003), que, probablemente por reajustes en el gobierno, se resolvió y puso en marcha en 2005; 2006 (BOJA de 03/08/2006), y 2007 (regulada conjuntamente con otros Proyectos). En 2008 se procedió a la derogación de las convocatorias anuales (BOJA de 15/09/2008), si bien siguieron en marcha los Planes que en la última o anteriores convocatorias participaron con un proyecto para varios cursos. No obstante, más bien habría que decir que la dinámica de la autoevaluación se generalizó a todos los centros, sólo que polarizada ahora en torno a los resultados de las pruebas de diagnóstico⁵⁸. Efectivamente, en la orden que regula la realización de las pruebas de evaluación de diagnóstico (BOJA de 04/08/2006) se establece que a partir de los resultados se formularán medidas y propuestas de mejora (Plan de mejora) que se incluirán en el Plan Anual de Centro, así se procederá en los distintos niveles educativos, desde el centro hasta la propia Consejería a través de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa. A mi modo de ver lo más significativo de este procedimiento es la estrecha vinculación que se establece entre resultados y actuaciones, tal y como reza en el artículo 9 de la Orden referida:

Artículo 9. Análisis y explotación de los resultados.

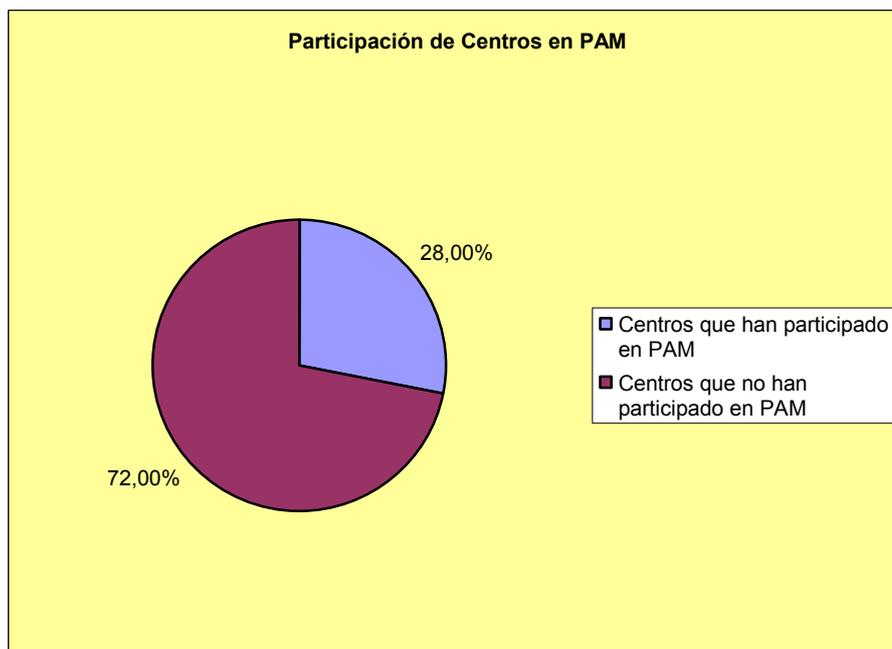
1. El Equipo Técnico de Coordinación Pedagógica realizar una valoración sobre los resultados obtenidos en las pruebas de evaluación de diagnóstico, que será presentada al Claustro de Profesores y al Consejo Escolar con la finalidad de que puedan analizar y reflexionar sobre sus resultados y, adoptar, si procede, las medidas y propuestas de mejora que el centro considere necesarias.

⁵⁸ Aunque teóricamente sigue vigente la orden de septiembre de 1996, desarrollada, por cierto en unas instrucciones de la Dirección general de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado (29 de Julio de 1997)

2. Posteriormente, la Dirección del centro emitirá un informe con las medidas y propuestas de mejora que serán incluidas en el Plan Anual de Centro. Dicho informe será remitido junto con el Plan Anual de Centro a la Inspección Educativa.

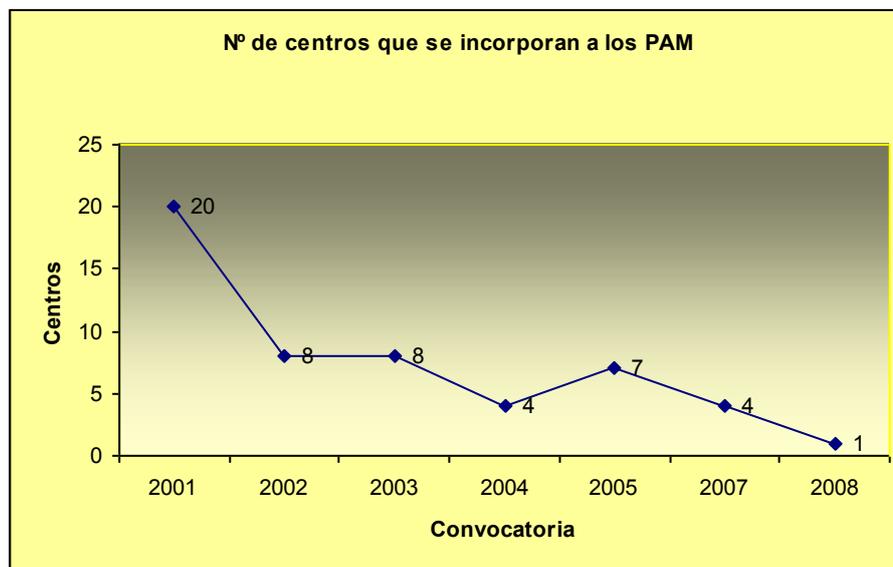
Características de los centros de secundaria que ha participado en las distintas convocatorias

Desde la primera convocatoria de octubre de 2001, el total de centros con Secundaria obligatoria de la provincia de Sevilla que en alguna ocasión han participado en las convocatorias de los Planes de Autoevaluación y Mejora (PAM) es de 52, sobre un total de 192 (varía según los años), lo que representa un 27%⁵⁹



La distribución de participación según el año de convocatoria es la que sigue:

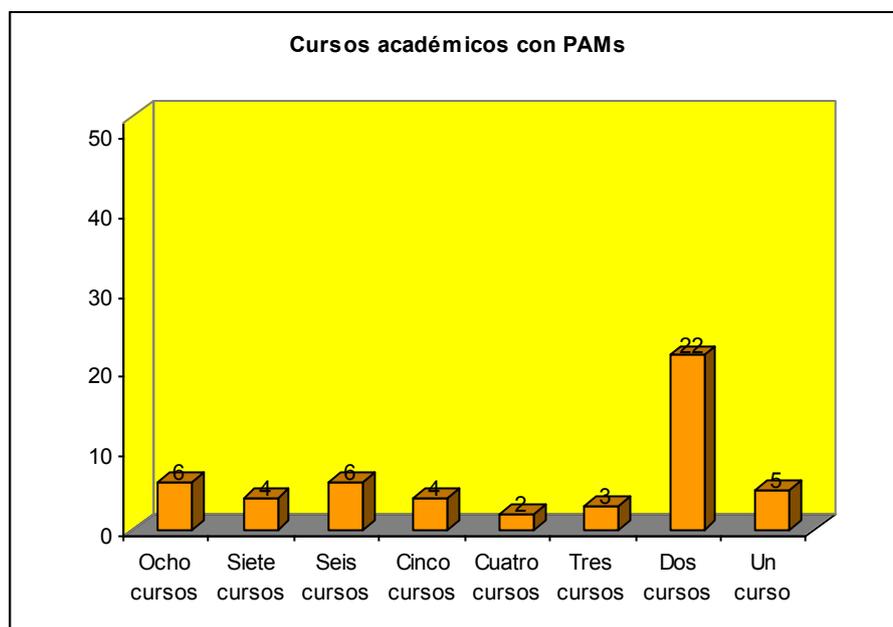
⁵⁹ En el caso de Castilla-León, el porcentaje fue del 26% incluyendo centros de primaria y secundaria (Cantón, 2004). En nuestro caso, puesto que sólo estamos analizando los Planes de los centros de Secundaria, es difícil hacer una comparación



Como puede verse, la participación es muy irregular, destacándose las convocatorias del año 2001 (la primera) con 20 centros y la de 2007, con 25. La participación descendió notablemente en la convocatoria de 2002 –de 20 a 8 centros- lo que no impidió que en el texto del Boja de la convocatoria de 2003 (BOJA nº151, 7 de agosto de 2003, pág. 17909), se justificara el interés de los Planes de Mejora como instrumentos de cambio del sistema educativo en base a la “demanda creciente de los centros por organizar procesos de mejora”

Se considera que la continuidad de los proyectos es un aspecto fundamental en la potencialidad de los planes como instrumentos de mejora. A este respecto, los datos de los que participaron en la primera convocatoria –2001-, nos informan de que la mayoría de los centros, 11 de los 20, elaboraron planes para 2 años; un número significativo, 7 lo hicieron para 6 cursos académicos, mientras que para tres y para uno lo hicieron un centro en cada caso. No parece que la continuidad caracterice la implicación de los centros en los planes de mejora pues de los 20 que participaron en esta primera convocatoria, sólo lo volvieron a hacer 7. En realidad puede hablarse de un pequeño núcleo de 6 centros que mantienen continuidad entre la primera y la última convocatoria, es decir de centros que desarrollan el ciclo de autoevaluación de manera continuada

En lo que respecta a la segunda convocatoria –2002- se incorporaron 8 centros nuevos, de los cuales 3 lo hicieron con un programa de 5 años que renovaron en 2007, de manera que a los 6 anteriores que mantuvieron la continuidad, hay que sumar estos tres, si bien ninguno de ellos renovó en la última convocatoria de 2008. En la convocatoria de 2003 se sumaron ocho centros nuevos, de los cuales 6 plantearon un programa a cuatro años que se ha mantenido, renovándose, hasta el curso 2008-2009. En 2004 fueron 4 los centros que se incorporaron al Plan de Mejora, de los cuales tres han mantenido la continuidad hasta el día de la fecha. Siete nuevos centros se incorporaron en la convocatoria de 2005 (participaron 8), si bien sólo tres han mantenido la continuidad. La convocatoria de 2007 fue la que contó con un mayor número de centros, 25; sin embargo, prácticamente en todo los casos se trataba de la renovación de planes anteriores, de hecho puede decirse que sólo cuatro centros fueron nuevas incorporaciones. Algo parecido es lo que ocurrió en la última convocatoria, la de 2008, pues de los ocho centros que participaron, sólo uno es de nueva incorporación.



Ya hemos visto que la participación en el programa de Planes de Autoevaluación y Mejora fue languideciendo con el tiempo. Ahora, si consideramos el número de cursos que mantuvieron vivo el PAM, podemos hablar de un grupo de 22

centros que, aunque incorporados en fechas distintas, mantienen una cierta continuidad en el desarrollo del programa de Autoevaluación y Mejora. Concretamente, como puede verse en el gráfico, estos 22 han mantenido el Plan, al menos durante cuatro cursos académicos; ellos representan el 42% de todos los centros, mientras que el 58% restante sólo ha participado en el programa durante un curso (6), dos (la mayoría, 22 centros) o tres (3 centros). Es decir, realmente han mantenido cierta continuidad en torno al 11% de todos los Institutos de Secundaria de la provincia de Sevilla, datos que dan una idea del escaso grado de aceptación que el programa ha tenido entre los centros docentes.

Si atendemos ahora al tipo de enseñanza que imparten los centros que en algún momento han participado en los Planes de Mejora, 28 tienen Bachillerato mientras que son 23 los que imparten sólo Secundaria obligatoria o algún otro tipo de enseñanza que no es Bachillerato. Generalmente los primeros son centros más antiguos y con plantillas más estables, ubicados en la capital o en poblaciones mayores. Mientras que los segundos están más lejos, tienen plantillas más inestables, ubicado en zonas de contexto sociocultural más bajo y, en más de un caso antiguos centros de EGB en donde pervive la cultura características de aquellos centros escolares. Ahora bien, en la provincia de Sevilla, el total de centros sin Bachillerato es de 74, de manera que ha participado en los PAM el 31 % de ellos, mientras que en el resto de los casos, es decir, entre los centros que sí imparten Bachillerato o sólo FP, 113, la participación es algo más reducida, en torno al 25%



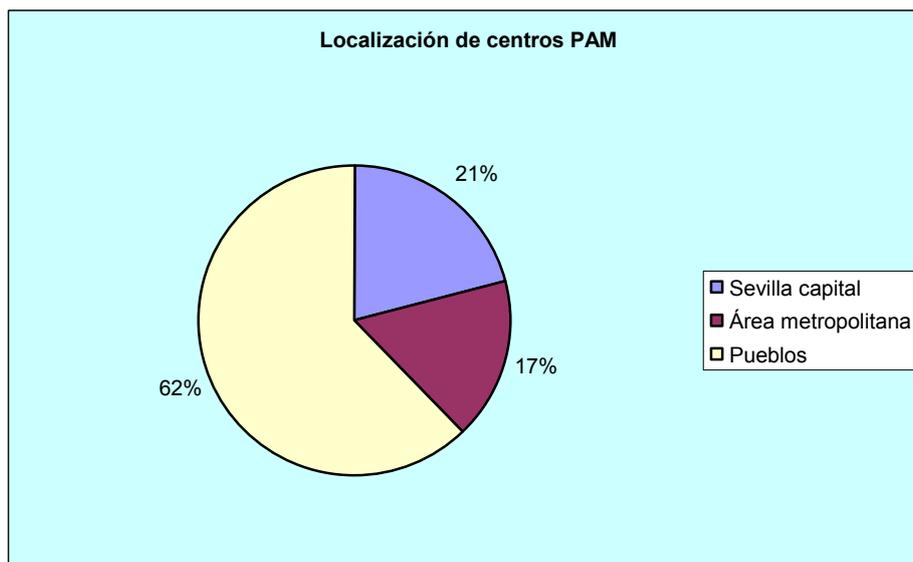
Aunque la diferencia no es importante, subrayemos que a la hora de establecer el perfil de los centros que han desarrollado PAMs, suele predominar el grupo de los que sólo tienen Secundaria Obligatoria. Mirando ahora su localización dentro de la provincia de Sevilla, hemos establecido tres zonas: Sevilla capital, área metropolitana y pueblos. A este respecto, los datos son concluyentes, pues la inmensa mayoría de los participantes en el programa de Autoevaluación, son centros de los pueblos, es decir, de zonas más alejadas de la capital. En términos absolutos, estos son los números:

-Sevilla capital: 11 centros

-Área metropolitana, 9

-Pueblos 32.

Claro que el porcentaje sobre el número de centros que existen en cada zona es abrumador: según vemos en el siguiente gráfico, puede decirse que los centros de la ciudad apenas participan. En realidad parece que mientras más alejados de la ciudad está los centros, más probable es que participen en el programa. Además, resulta significativo el hecho de que los centros de la capital suelen ser de contexto sociocultural alto: de los 11, 7 están en el nivel medio-alto o alto, es decir, el 64%. Sin embargo, da la impresión de que se trata de una participación esporádica pues en la mayoría de los casos (todos menos uno) sólo participan en una convocatoria y en un plan bienal como máximo



Atendiendo al contexto sociocultural de los centros que han desarrollado Planes de Autoevaluación y Mejora, para lo que nos servimos de índice Socio Cultural (ISC) de cada uno de ellos –dato que amablemente nos facilitado por la Consejería de Educación-, vemos que la mayoría, 35, es decir, un 73%, tienen un contexto medio-bajo o bajo, de ellos, algo más de la mitad, 21 son del nivel bajo. Por otra parte, sólo el 27% de los centros participantes tienen un contexto medio-alto y alto⁶⁰. De estos –en total 13-, 5 se sitúan en nivel más alto y 8 en el nivel medio-alto. Es decir, a los rasgos señalados anteriormente, más probabilidad de no impartir Bachillerato y de estar ubicado lejos de la capital se une el de responder a un nivel socioeconómico y cultural bajo o medio-bajo

Finalmente, a la hora de establecer el perfil de los centros que han participado en alguna de las convocatorias de Planes de Autoevaluación y Mejora, hemos puesto nuestra mirada en el número de otros programas educativos que desarrollan. A este respecto se ha trabajado con información del curso 2008-09. Los datos revelan que el 45% de los centros tienen entre cuatro y cinco de esos programas, mientras que en el conjunto de los centros públicos que no ha participado en los PAM es el 31% el que desarrolla ese número. Igualmente significativo es el dato de que entre los centros PAM el 26% desarrolla entre 6 y 10 programas educativos, mientras que en el caso de los que no participan en el citado plan, este porcentaje se reduce a la mitad (el 13%). Podemos decir, en consecuencia, que los centros que han participado en los PAM participan en mucha mayor medida que el resto en otros programas puestos en marcha por la Consejería de Educación.

A la luz de los datos anteriores, y a falta, por el momento, de observaciones cualitativas, no cabe duda de que los centros que han desarrollado los Planes de Autoevaluación y Mejora tienen un perfil característico, que si bien no se cumple en todos los casos, sí describe a la mayoría de ellos. Isabel Cantón (CANTÓN, 2004:13) ha realizado esta caracterización para el caso de los centros de primaria y secundaria de la comunidad de Castilla León. Destaca en primer lugar el hecho de que son pocos los centros que se acogieron a las distintas convocatorias, muy mayoritariamente de

⁶⁰ Los porcentajes se calculan sobre 48, pues hemos podido disponer del ISC de 4 centros

primaria y en bastante menor medida de secundaria. La mayoría de estos centros era de zonas rurales, concretamente un 62%. En el caso de los centros escolares ubicados en zonas urbanas, se trata sobre todo de centros de enseñanzas especiales, como música o idiomas. En el caso de los centros de secundaria suelen localizarse en barrios periféricos y, en general, casi todos tienen otro tipo de programas como compensatoria, garantía social, inmigración... Por lo demás, la autora destaca que los PAM se dan sobre todo en centros con equipos directivos nuevos, que, sin embargo, no consiguen implicar al resto del claustro ni a la comunidad educativa. En muchos casos, añade, la incorporación al PAM no es más que una forma de profundizar y sistematizar lo que ya se venía haciendo en el centro. Es frecuente también que la motivación que conduce a esa incorporación tiene carácter transaccional, pues más bien se trata de conseguir de la administración educativa una dotación extraordinaria de recursos.

Respecto al caso que se ha tomado como muestra del conjunto de Andalucía, el de la provincia de Sevilla, puede decirse que generalmente se trata de centros que imparten sobre todo secundaria obligatoria, distante de la capital. En muchos casos son centros de reciente creación, cuando no han resultado de la transformación de antiguos centros de primaria y, en general, con profesorado relativamente inestable, un dato que es revelado también en el estudio dirigido por Paulino Murillo: “Resulta curioso observar que la mayoría del profesorado es de reciente incorporación a los centros. El 42,2% de los consultados (54 respuestas) afirma que en su centro predominan los docentes que llevan entre 1 y 5 años de antigüedad”. (Avance de resultados, pág.20). En el mismo informe se añade más adelante (p 27) que: “Respecto a la permanencia de los componentes del equipo de mejora en el desarrollo y continuidad del proyecto, resulta relevante la incidencia que tiene el cambio de centro del profesorado en el mantenimiento del equipo. En relación con este aspecto, el 73% de los equipos de mejora reconocen cambios en la composición del grupo desde su inicio, siendo el traslado de centro la causa que más se repite, concretamente en el 72,7% de los casos”. Aunque no podemos confirmar este extremo, dadas las características de este tipo de centros, muy probablemente los equipos directivos son también recién nombrados por la administración educativa. Los datos del estudio citado anteriormente confirmarían este

extremo; en este sentido se constata que: “Algo similar se aprecia al considerar los datos relativos a la antigüedad del director/a. Una amplia mayoría de los participantes (76, que suponen el 62,8% de ellos) la ubican entre 1 y 5 años” (Avance, pág. 21). Por otra parte, la continuidad del programa se centra en algo menos de la mitad de los centros, mientras que la mayoría participa de forma esporádica, dato que coincide con el que a este respecto aporta Isabel Cantón (CANTÓN, 2004:13) para el caso de Castilla-León. Por lo demás, los centros se caracterizan por un contexto sociocultural bajo y medio-bajo y por una amplia participación en otros programas educativos. Todas estas circunstancias hacen pensar en los motivos transaccionales a los que se refería Cantón, pues tanto para los profesores como para los centros, la participación puede reportarles recursos en un contexto más bien difícil.

Estudio de los Planes y Proyectos de Mejora presentados por los centros

Tal y como constaba en artículo 5º de la primera convocatoria de Planes de Mejora (BOJA Nº 126 de 30 de octubre de 2001), la participación requería la elaboración de una propuesta de Plan de Mejora que habría de atenerse a los siguientes aspectos: a) Partir de un diagnóstico, b) Establecer metas, c) Enumerar las actuaciones y d) Concretar la participación y las responsabilidades, todo ello en la línea ya considerada anteriormente de la autoevaluación como estrategia de cambio y de la filosofía de las organizaciones inteligentes. El análisis de algunos de estos Planes nos permitirá acercarnos al conocimiento de su dinámica en la práctica. A estos efectos, junto a consideraciones de carácter general, que se desprenden de la lectura de todos los planes presentados entre la convocatoria de 2001 y la última de 2008, añadiremos un tratamiento más específicos de los Planes de algunos centros especialmente implicados en esta estrategia.

En el estudio ya citado de Isabel Cantón, señala que la mayor parte de los Planes de Mejora presentados se refieren al fomento de la lectura (67%), mejora de la Biblioteca escolar (un 65%) y otros aspectos de carácter organizativo. Por nuestra parte, del examen de los proyectos presentados puede advertirse la existencia de dos tipos. En un caso, que generalmente coincide con los centros que han participado de

manera esporádica, el Plan de Mejora se centra de manera más o menos explícita en el objetivo de conseguir por parte de la Administración educativa algún tipo de recurso o dotación extraordinaria como pueden ser equipos informáticos, adaptación de espacios, gestión de bibliotecas, etc. En otro caso se trata de abordar básicamente déficits en el dominio de la lectura y escritura por parte de los alumnos y de afrontar problemas de convivencia. Buena parte de estos Planes son presentados por centros en los que se ha producido una masiva y reciente incorporación a la educación secundaria, revelándose problemas de absentismo, desinterés y bajo nivel académico. Seguramente el texto de uno de estos Proyectos pueda ilustrar de manera más clara lo que se viene diciendo:

Este proyecto surge de la necesidad de dar respuesta a un grupo de alumnos/as de nuestro Centro que presentan serios problemas de adaptación a la vida escolar, en dos vertientes: la convivencia entre los compañeros y los profesores en el seno de una comunidad de casi 1000 personas y la actitud ante el estudio y todo lo relacionado con la formación académica

-Un bajo nivel académico. Algunos de ellos neolectores, que en muchos casos supone un alto nivel de absentismo.

-Falta de motivación por el aprendizaje debido al desnivel curricular entre estos alumnos y el resto de sus compañeros/as.

-Problemas de relación con los compañeros, que suele incluir comportamientos agresivos, amenazas y comportamiento disruptor del clima de trabajo en el aula.

-Alumnos/as en pleno desarrollo psicológico, fisiológico y socioafectivo, que genera una serie de situaciones que demandan una intervención educativa ajustada.

Junio

Como se ha dicho, estas palabras resultan representativas de una parte importante de los Planes aprobados. Las actuaciones siguen igualmente una línea común a muchos Planes⁶¹. Se trata de intensificar el esfuerzo con los alumnos más difíciles, incrementar los recursos, desdoblado grupos, flexibilizar el agrupamiento de

⁶¹ A este respecto puede apreciarse una terminología y unos criterios muy similares en buena parte de los Planes analizados. Es probable que el destacado protagonismo que los Orientadores y Orientadoras han jugado en su elaboración, esté en la base de esa homogeneidad.

los alumnos, implicar a las familias, establecer actividades de fomento de la lectura, impartir clases de refuerzo, desarrollar una enseñanza más individualizada y, en definitiva, poner en marcha estrategias que, como veremos más adelante, se hubieran puesto en marcha sin la existencia de Planes de Mejora.

El caso del centro *Enero* nos parece representativo de la trayectoria que siguen los Planes de Mejora. Este centro es resultado de la conversión de un centro ad EGB en IES, lo que ocurre en 1998 en aplicación de la política de escolarización derivada de la LOGSE. Se imparte ESO y PGS. Se trata de un centro situado en una barriada periférica de la ciudad de Sevilla, caracterizada por un contexto sociocultural que los redactores del Plan describían de esta forma:

Los barrios están marcados por un elevado paro, llegado a cotas del doble del índice registrado en la ciudad. Son barrios obreros donde el porcentaje mayor de los que trabajan lo hacen en la construcción, repartiéndose el resto en obreros de fábricas, vendedores ambulantes, pequeño comercio... Muchas mujeres trabajan como empleadas del hogar. Hay familias que malviven con rentas que oscilan entre los 300 y los 500 euros mensuales, con las pensiones de sus mayores, teniendo que optar por actividades como la recogida de chatarras, ... Otra constante en el barrio es el analfabetismo funcional: muchos adultos no han recibido una enseñanza elemental completa. Eso hace que el ambiente cultural que se respira en las casas sea muy pobre.

Por otra parte, el perfil del alumnado ofrece trazos de especial dificultad a la hora de alcanzar logros académicos y cotas significativas de aprendizaje, según consta en el Plan presentado a la primera convocatoria realizada en octubre de 2001:

La escasa motivación hacia el aprendizaje, pocas aspiraciones escolares, baja autoestima, escaso y a veces casi nulo seguimiento de la familia son características constantes. Todo ello provoca un nivel académico bajo que se refleja en falta de organización y planificación del trabajo, falta de hábitos y técnicas de estudio, así como de los instrumentos elementales para la construcción de las estructuras conceptuales básicas: comprensión oral y escrita, razonamiento lógico, atención y concentración, conflictos de intereses y faltas graves de disciplina tanto en el aula como fuera de ella.

Todo lo cual se traduce en unos resultados académicos que empeoran con el paso del tiempo pues, tal y como se recoge en el citado Plan, mientras que en el curso 99-00 un 82% de los alumnos de 4º de ESO suspendían una o dos asignaturas (y seguramente obtenían el título), este porcentaje se redujo al 55% en el curso siguiente. Aunque en el texto del Plan presentado en 2001 y aprobado por la Consejería de Educación en Febrero de 2002 (BOJA 14 de Marzo) consta una duración de tres años, la información que nos facilitó la misma Consejería le atribuye una duración de seis años. De hecho el centro volvió a presentar un nuevo Plan en la convocatoria de 2007. El caso es que no parece que las cosas hubieran mejorado mucho, pues en este Plan los redactores caracterizaban la situación del alumnado como sigue:

- Falta a clase de forma esporádica, pero muchas veces y por cualquier motivo.
- Ni ellos ni sus familias valoran el trabajo diario que se realiza en el Centro.
- También faltan a clase sin el consentimiento familiar; para ellos, no tiene ningún valor lo que se hace en el centro.
- Son poco constantes y abandonan todo aquello que les suponga cierta responsabilidad; no sienten satisfacción en hacer las cosas bien hechas.
- Tienen poco hábito lector y muy mala expresión oral y escrita, lo cual influye negativamente en todas las tareas.
- El nivel académico es bajo. El porcentaje de alumnos con más de cuatro áreas insuficientes ronda el 50% en los tres primeros cursos y muy raramente aprueban las asignaturas de Lengua Castellana y Matemáticas más del 50%.
- El trabajo en casa es mínimo. Le ven poca utilidad al hecho de estudiar y aprender. Su horizonte es muy limitado. Vienen al centro por obligación. Un número considerable de alumnos/as abandonan los estudios al cumplir la edad legal sin haber conseguido los objetivos de la etapa.

En fin, el centro volvió a presentar un nuevo Plan de Mejora en la convocatoria de 2008 (el anterior estaba previsto para un curso académico), sin que apreciemos en el texto una diferencia significativa con el anterior. Algunos de los comentarios recogidos

en la memoria final del curso 2008-09, no permiten pensar que los PAMs hayan conseguido superar los problemas que se plantearon inicialmente:

El principal objetivo es conseguir que los alumnos/as que por circunstancias sociales y/o familiares están en situación de desventaja tengan las mismas atenciones que los demás compañeros/as. Las actividades se han centrado en dar una atención personalizada a través de doble profesorado y/o grupos flexibles en 1º y 2º en las materias instrumentales. Los resultados han mejorado pero no son satisfactorios ya que son muchas las dificultades encontradas. (...) La principal dificultad es la negativa de los alumnos/as a modificar su actitud inicial negativa ante el trabajo. (De la memoria final 2008-09)

Desde luego las actuaciones con vistas a la mejora de la enseñanza y de los resultados académicos no se iniciaron con la puesta en marcha de los Planes de Mejora, de hecho en el antiguo colegio de EGB puede advertirse una tradición innovadora que, de alguna forma se traslada al nuevo Instituto. Incluso los programas de diversificación curricular y el hecho de ser considerado como centro de compensatoria, nos hablan de esa cultura que parece continuarse con los Planes de Mejora.

El centro *Febrero*, está situado en una localidad algo distante de la ciudad de Sevilla, en un contexto más bien rural en el que también existe alguna actividad industrial. Se trata de un centro en el que se imparte Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Ciclo Formativo de Grado Medio, acogiendo alumnos de diversos núcleos rurales. Un rasgo distintivo de *Febrero* es el elevado grado de compromiso de la dirección con la renovación pedagógica, un compromiso acreditado desde tiempo atrás por su implicación en actividades innovadoras, de formación y su pertenencia a distintos colectivos. El centro presentó un Plan de Mejora en la primera convocatoria de 2001, y aunque en el texto no consta un período concreto de aplicación, por la información proporcionada por la propias Consejería de Educación, sabemos que tuvo una duración de seis cursos. A diferencia de lo que hemos visto en el caso anterior, no se trata de un contexto particularmente desfavorecido, al menos no se subraya este aspecto en el Plan presentado, ni es asunto central la mejora del rendimiento de los

alumnas. La idea que subyace en el Plan del IES *Febrero*, es más bien la idea de generar una dinámica de participación en la comunidad educativa, capaz desarrollar análisis y planes de acción que aborden la mejora de la educación:

En todo caso, la puesta en marcha del PAM en nuestro centro es el deseo de establecer una estrategia de cambio que, partiendo de nuestras necesidades internas, tiene como metas servir de medio para nuestro desarrollo profesional y la mejora de nuestras prácticas educativas. En ningún caso es una autoevaluación para rendir cuentas de los resultados obtenidos por nuestro centro.

La finalidad última de este Plan de Mejora es la INSTITUCIONALIZACIÓN de una forma colegiada y colaborativa de afrontar los problemas. Es decir, integrando de modo regular en nuestro funcionamiento la revisión periódica de cuanto hacemos en el campo de la aplicación del currículum y en nuestra organización.

Seis años después, en la convocatoria de 2007 el centro vuelve a presentar, con éxito, un Plan de Mejora cuyo texto está presidido por las mismas citas que el presentado en 2001. El problema es que esto no es lo único que se repite: salvo ligerísimas modificaciones el Plan de 2007 es, textualmente, el mismo que el de 2001. Un año después el centro vuelve a participar en la correspondiente convocatoria, presentando ahora un texto mucho más aligerado en el como novedad expresa su voluntad de centrarse en el problema del fracaso escolar, para lo que celebrarían unas Jornadas sobre Fracaso Escolar. Con todo, para un lector avezado, la diferencia fundamental entre el Plan de 2001 y el de 2008 es que mientras en aquel participaban 28 profesores, en este son sólo 12, de los que la mitad son miembros del equipo directivo. De hecho, en la memoria final presentada por el centro. se dice que: “Es escasa la participación de profesorado del centro. Los padres consideran que este es un aspecto llamativo. Lo más curiosos es que en la memoria de 2007 se decía, sin embargo: La falta de participación de padres y madres en general, que sigue siendo insuficiente, siendo que el resumen del proyecto presentado decía: Durante el curso 2007/08, los objetivos y actividades llevadas a cabo en el marco del Plan de Mejora han seguido girando en torno al papel de padres y madres en la vida educativa del centro”

Por su parte el centro que denominamos *Marzo*, se incorporó a los Planes de Autoevaluación y Mejora en la convocatoria de 2003 presentando un proyecto que se planteaba a cuatro años vistas; posteriormente renovó su implicación participando en las convocatorias de 2007 y 2008, sumándose además al Programa de Calidad y Mejora de los rendimientos escolares convocado en ese mismo año. Se trata de un centro situado a una localidad agrícola y que anteriormente fue colegio de EGB. En el texto que se presentó en la primera convocatoria, se caracterizaba las peculiares características de sus alumnos con estas palabras:

Nos encontramos, por tanto, con algunos alumnos con problemas de tipo social, paro, desinterés por los estudios, absentismo y con poca participación de las familias en la vida del Instituto. Un elevado número de familias no pone horario de estudio en casa, no se ocupan de hacer un seguimiento del progreso académico de su hijo/a, asisten al Centro sólo cuando se les requiere, y no están convencidos de la importancia de que sus hijos/as estudien en casa diariamente si quieren obtener buenos resultados.

Además, se producen numerosas faltas de asistencia a principios de curso debido a la recolección de la aceituna, bien porque muchos de nuestros alumnos participan en la campaña, o bien, porque al trabajar los demás miembros de la familia deben cuidar de sus hermanos pequeños y hacerse cargo de las labores de su casa.

Además, aunque en ocasiones se consigue, ante la “amenaza” de la denuncia, que el alumno asista de manera irregular al Instituto, permanece pasivo ante las actividades que se le proponen. Dado que el número de estos alumnos, lejos de disminuir, se incrementa cada año, surge como prioritaria la necesidad de plantear opciones a nuestro alcance para intentar si no solucionar el problema, al menos proporcionar a estos alumnos alguna alternativa.

En la citada memoria se exponen toda una serie de iniciativas que en cursos anteriores se han venido desarrollando con el fin de afrontar la problemática que se ha expuesto anteriormente. Se destaca la implicación del profesorado (38%) como un dato valioso. Sin embargo, a la vista de que los problemas no entran en vías de solución, es por lo que se ha planteado el desarrollo de un Plan de Mejora. Los objetivos son de

carácter curricular⁶², reducir la apatía y el absentismo, resolver los problemas disciplinarios, así como implicar a las familias. La idea era actuar con los alumnos de 1º y 2º de ESO, mediante agrupamientos flexibles, refuerzos, grupos reducidos, etc, medidas todas ellas que no parecen especialmente originales y que se pueden observar en otros centros sin necesidad de Planes de Mejora

Como se decía antes, el centro participó en la convocatoria de 2007. La documentación que nos ha proporcionado la Consejería sobre el proyecto entonces presentado –un archivo zip con fecha 21-11-06, es exactamente el mismo que se presentó en la convocatoria de 2003, lo que no sabemos es si se trata de un error o, como en otras ocasiones ya citadas, es realmente el mismo proyecto. En todo caso, disponemos del archivo de la memoria en el que se incluía un resumen muy sintético: “Reforzar las capacidades específicas del alumnado. Favorecer la socialización del alumnado a través de la relación entre iguales. Reducir los casos de absentismo esporádico. Implicar a las familias”, prácticamente tomado literal del presentado en 2003. En este mismo archivo que hacía un balance muy sintético, se planteaba entre las dificultades : “Falta de recursos humanos para atender las necesidades del alumnado. Poca colaboración de un sector del profesorado y de las familias”, algo muy distinto a lo que veíamos en el proyecto inicial en el que, recuérdese, se valoraba muy positivamente la participación del profesorado y de lo que entonces se pretendía conseguir: la implicación de las familias.

En lo que respecta al plan presentado en la convocatoria de 2008, introducido ya mediante la aplicación Séneca⁶³, se planteaba el objetivo de “Identificar las causas del alto número de suspensos detectado en el alumnado y tratar de proponer estrategias de mejora sobre las mismas; todo ello sobre la base del respeto a las personas y el contraste de ideas y opiniones”, de manera que parece que el rendimiento académico estaba lejos de ser satisfactorio, lo que el propio texto atribuía, en parte, a la “falta de recursos humanos suficientes para medidas de apoyo en los grupos.

⁶² A este respecto se señala textualmente que los alumnos logren “los objetivos que señala la LOGSE”, siendo que en el año 2003 se trata de una legislación que está derogada

⁶³ Desconocemos si los centros entregaban con la solicitud una memoria más extensa tal y como se recoge en la convocatoria. En todo caso, de ser así, no disponemos de ese material.

El centro que aquí denominaremos *Abril*, está igualmente situada en una localidad agrícola y fue también un centro de EGB transformado con la aplicación de la LOGSE en Instituto de Educación Secundaria Obligatoria. De alguna forma se ha mantenido cierta continuidad entre los dos centros, gracias al director y otros maestros del antiguo colegio. El centro Abril se incluye en el grupo de los que hemos visto que mantienen su implicación en Planes de Autoevaluación y Mejora desde su primera convocatoria hasta la última, participando en la de 2001 con una plan de 6 años (según información facilitada por la Consejería de Educación) y posteriormente en la de 2007 y 2008 y, como ocurría con el centro anterior, participando también en el Programa de Calidad.-En la memoria inicial presentada con la solicitud de participación en el Programa, al referirse a las características de los alumnos hace mención exclusivamente a los alumnos con necesidades educativas especiales⁶⁴:

2. De las características de los alumnos/as:

Por lo que respecta a los alumnos con necesidades educativas especiales o con dificultades específicas de aprendizaje que acuden al aula de apoyo, se puede decir lo siguiente: (...)

Por lo demás, la memoria no ofrece mucha más información, además del punto anterior, consta de otros tres: “1. De la estructura del centro; 3. De las características del profesorado (dos líneas) y 4 Del propio Departamento de Orientación.” Todo ello en un total de cuatro páginas en las que, más allá de generalidades, no es posible advertir qué objetivos se plantean, qué estrategias, quién forma parte del equipo de mejora...

El centro participó también en la convocatoria de 2007 a cuyos efectos presentó una memoria. En ella se da cuenta de que desde la aprobación del anterior PAM se ha venido trabajando en el problema que consideran principal en el aprendizaje de los alumnos a la hora de estudiar: *no comprender lo leído*; problema que se proponen *atajar de raíz*. Para la tarea se procuró la implicación de todos los Departamentos, lo que finalmente se concretó en un Plan de Lectura en el que a través de diversas actividades

⁶⁴ El director del centro es profesor de pedagogía terapéutica.

se animara a los alumnos a la lectura y, a través de ella a la mejora de la comprensión. Los resultados de las pruebas de diagnóstico parecen actuar como estímulo en el desarrollo de la empresa, si bien al investigador no le queda claro a qué tipo de pruebas se refiere realmente el texto, pues, literalmente, se refiere a ellas diciendo que: “este año se procederá a evaluar la competencia de la comprensión lectora en los alumnos de 3º de ESO, por medio de pruebas diagnósticas especiales de la OCDE”.⁶⁵ El desarrollo del Plan encontró dificultades precisamente en la disponibilidad de la Biblioteca, que hubo de utilizarse en más de una ocasión como aula ante la carencia de espacios en el centro. Otra dificultad fue la baja de la profesora responsable del mismo.

Si en la memoria inicial de 2007 el objetivo central del PAM era “potenciar las habilidades lingüísticas con la finalidad de facilitar al alumnado el avance de su competencia comunicativa. Desarrollar el Plan de lectura. Mejorar la Biblioteca. Elaborar periódico escolar”, en la que se presentó para la última convocatoria realizada, la de 2008, se mantenía el mismo enunciado, es decir, “potenciar las habilidades lingüísticas con la finalidad de facilitar al alumnado el avance de su competencia comunicativa. Desarrollar el Plan de lectura. Mejorar la Biblioteca. Elaborar periódico escolar”. Por lo demás el texto apenas añade nada nuevo al anterior, insistiendo en la línea de actividades para el fomento de la lectura; tampoco el resumen de la memoria final difiere del anterior: sigue presente el problema de la disponibilidad de la Biblioteca.

El centro *Mayo* es un centro en el que se imparte sólo secundaria obligatoria y que se incorporó al PAM en la convocatoria de 2001, manteniendo la continuidad hasta el curso 2008-09. La memoria que presentó para que se aceptara su programa, plantea en sus primeras páginas una problemática que puede considerarse generalizada en este tipo de centros con un perfil muy marcado por el peso de la ESO, centros que generalmente eran colegios de EGB. La mayor parte de la memoria inicial se ocupa de afrontar la problemática que planteó la extensión de la escolarización hasta los 16 años,

⁶⁵ Desconocemos si el centro participó realmente en las pruebas PISA. En todo caso, las pruebas de 2006 se centraron en la competencia científica. Además, la aplicación de PISA 2006 tuvo lugar en abril-mayo de ese año (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007: 22), mientras la memoria a la que nos estamos refiriendo fue presentada como mínimo en septiembre-octubre de ese año.

problemática que se manifestaba especialmente en los bajos rendimientos escolares. La línea de actuación era actuar frente a la diversidad de alumnos –atención a la diversidad– y ajustar el currículum a la problemática realidad –ajuste curricular. La fórmula ya nos resulta conocida: el agrupamiento flexible en 1º, 2º y 3º de ESO en las asignaturas de Lengua, Matemáticas e Inglés. En la práctica el agrupamiento flexible consistía realmente en la formación de subgrupos según sus rendimientos, permitiendo que los alumnos pasaran de unos a otros según sus niveles de logro. Es decir, el agrupamiento flexible consistía en constituir grupos más homogéneos según las distintas “capacidades” de los alumnos:

El objetivo fundamental se centró en que el alumnado pudiese progresar a partir de sus capacidades, lo que además se pensó revertiría en la motivación del alumnado y en la disminución de los problemas de disciplina. Los agrupamientos flexibles, tienden a individualizar la enseñanza a través de la máxima homogeneización de los subgrupos. Se reunían alumnado con similar progreso y ritmo de aprendizaje, y se permitía el paso de un grupo a otro según el avance del alumno-a (...)Dejamos el grupo de 1ºD fuera de esta dinámica basándonos en los datos de su Centro anterior, donde se estima que no necesitan refuerzo, luego todos dan francés como asignatura optativa.

La fórmula ya se puso en marcha en el curso 1999-2000, es decir, antes de que se implantaran los Planes de Autoevaluación y Mejora, y, según el texto de la memoria, el desarrollo de la empresa no planteó problemas especiales en primero de ESO, aunque el grupo que no participaba –el 1ºD– obtenía generalmente mejores resultados. En 2º de ESO todo fue algo más complicado, especialmente en lo que respecta al comportamiento de los alumnos:

En segundo lugar, y siempre en opinión del profesorado, los conflictos de disciplina fueron constantes. Los alumnos al principio se enganchan al trabajo, pero conforme ha ido avanzando el curso van a menos, son alumnos con muy baja autoestima, poca disciplina personal, falta de confianza y con una carencia total de hábito de trabajo, por

lo que suelen trabajar poco o nada, llegando al abandono y la dejadez total. Lo más grave ocurre con la disciplina, que cada vez se va haciendo más difícil.

Problema al que se añadía: “la falta de colaboración de los padres, que acuden al Centro en un porcentaje muy bajo y no responden a llamadas, cartas o comunicados en general, mostrando los alumnos comportamientos estándar, que crean muy mal ambiente en el grupo”. No obstante en el proyecto se establece el objetivo de insistir en la mejora de los resultados, actuando en líneas diferentes según las características de los alumnos. Por una parte intensificar los esfuerzos curriculares con aquellos que quieren continuar sus estudios y, por otra, encauzar a aquellos que no quieren estudiar hacia Programas de Garantía Social o Escuela Taller, es decir, la comprensividad en la práctica.

El centro que aquí denominamos Mayo, participó en la convocatoria de 2007 con un Plan bianual que, en cierto sentido, daba continuidad al que se aprobó en 2001 con seis años de duración⁶⁶. El Plan que a tal efecto se presentó-curiosamente redactado en primera persona-, hacía un balance de lo acontecido hasta entonces, destacándose el hecho de que al participar en múltiples planes y proyectos innovadores, el PAM propiamente dicho “ha quedado bastante diluido”, lo que se manifiesta, entre otras cosas, en que el trabajo realizado ha sido poco sistemático. Con vistas a los dos cursos siguientes, el equipo directivo (ahora) plantea la actuación en tres ejes:

- I) Se ocupará de la atención a la diversidad, centrándose en dos apartados básicos: la motivación y la lucha contra la pasividad, con el fin últimos de conseguir un mejor rendimiento académico, y la mejora de la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales: las ACIs
- II) Este se centrará en un tema transversal en el que se viene trabajando en este instituto desde hace años: la ecología y proyectos medioambientales.
- III) . Se encargará de la revisión y mejora de los documentos del centro vinculados al ROF, tanto de información a las familias, como de evaluación o documentos internos.

⁶⁶ Conviene dejar constancia de que el dato de los seis años, en este como en otros casos, nos ha sido facilitado por la Consejería de Educación. Del examen de la memoria presentada en la convocatoria inicial, no se desprende esta información, pues no consta.

Es decir, la continuidad del Plan de Autoevaluación y Mejora se centraba en la creación de tres comisiones en las que, según consta en el documento, participarían un total de diez profesores, incluyendo a la directora del centro. Por último, merece la pena dejar constancia de la principal dificultad que la dirección del centro anotó en el balance presentado al final del curso 2008-2009: “Aplicar reformas, aunque sean frutos de discusiones e incluso consenso. Desconfianza hacia tanta experimentación”. Pero esta es precisamente la filosofía de la gestión llamada de calidad: la puesta en marcha de un ciclo infinito de autoevaluación y cambio

El centro *Junio* está ubicado en una localidad eminentemente agrícola. Proveniente de un antiguo colegio de EGB, este centro dio sus primeros pasos en 1992 en unas antiguas instalaciones cedidas por el Ayuntamiento, cuenta actualmente con 80 profesores y más de 1000 alumnos, impartiendo todos los niveles de Enseñanza Secundaria, así como ciclos formativos de grado medio y grado superior, enseñanza de adultos y otras de tipo especial. Según los datos facilitados por la Consejería de Educación, el centro han mantenido Planes de Autoevaluación y Mejora desde la primera convocatoria hasta la última, siendo, además, muy numerosos el número de programas en los que participa (excepto el de Calidad). La memoria inicial presentada en la convocatoria de 2001 incluía tres planes de mejora o tres líneas de actuación. El primero venía a denominarse de atención socioeducativa; su contenido y el tipo de actuaciones se refería al alumnado de 1º, 2º y 3º de ESO, tratando de afrontar los problemas que ya vemos son característicos de este tipo de centros: bajo rendimiento, problemas de disciplina, falta de motivación para el estudio, escaso interés de los padres... Los objetivos refieren fundamentalmente a la motivación y al logro de unas pautas más “normales” (sic) de socialización. Las actuaciones se dirigirán preferentemente a los alumnos expulsados y a los que presentan problemas generales, básicamente consistirán en una atención individualizada en horario de tarde, apoyo, refuerzo académico y seguimiento de este tipo de alumnos.

El segundo Plan –*Mejora de la transmisión de la información*– se refiere en realidad a la elaboración de un folleto en el que suministre información a la comunidad

educativa sobre el funcionamiento y características del centro. Finalmente el tercero – *Mejora del funcionamiento de la Biblioteca*- tiene como objetivo desarrollar diversas actuaciones –informatización, campañas...- que permitan optimizar el uso de la Biblioteca del centro. Todo ello sería impulsado por un grupo de 14 profesores y profesoras entre los que se incluían los miembros del equipo directivo.

En 2007, el centro participa en la correspondiente convocatoria con un Plan que denomina “Soluciones reales para un proyecto realista”. En él se mantienen los tres Planes comentados en el párrafo de arriba, incluso con el mismo texto (seis años después), a ellos se añaden un cuarto –*Elaboración y evaluación de programaciones didácticas*- que pretende aunar criterios para la elaboración de las programaciones didácticas de los Departamentos, y un quinto –*elaboración y recopilación de materiales adaptados*- cuyo objetivo queda perfectamente claro en su enunciado. Al margen de estos añadidos, el Plan bianual que entonces se presentaba, no contenía más novedad que el hecho de que ahora no consta de manera específica qué profesorado va a participar en el equipo de mejora.

Los proyectos y memorias analizados hasta ahora, eran representativos de la mayoría de los centros que han participado en el programa. Sin embargo, anunciábamos más arriba la existencia de otros que, bien por los rasgos que dibujan su perfil –tipo de enseñanzas que imparten, localización geográfica y contexto sociocultural-, o bien por su esporádica intervención, forman un grupo minoritario pero bastante significativo. Analizando una muestra, veamos ahora qué información nos proporcionan los proyectos y memorias que presentaron este tipo de centros.

El Instituto que aquí denominamos como *Siroco* imparte enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria no obligatoria, tanto de Bachillerato como de Formación Profesional, si bien, tanto por su trayectoria como por el número de ciclos, tiene un perfil más próximo a lo que antes de la LOGSE sería un Instituto de Formación Profesional. Situado en el área metropolitana de Sevilla, su contexto sociocultural se califica como alto. El centro participó en la primera convocatoria de PAMs con un

proyecto para un año (diciembre 2001-septiembre 2002)⁶⁷. Después de una extensa introducción acerca de la calidad como referente central de la gestión, en el texto se pasa a exponer las necesidades educativas. Merece la pena reproducir este punto con el fin de que el lector o lectora tenga referencias para contrastar con otros casos vistos anteriormente:

Necesidades educativas.

Aunque son muchas las necesidades de este Centro como la construcción de un gimnasio para educación física, mejorar la infraestructura del Centro buscando nuevos espacios para aulas, arreglo definitivo del cerramiento y poner una calefacción por emisores de calor centralizados mediante una caldera, hemos decidido seleccionar, para adecuarnos a la orden de 1 de octubre de 2001, las siguientes necesidades...

Pasando a continuación a exponerse las necesidades más concreta que algunos Departamentos plantearon. A partir de aquí se concluye en los objetivos que se pretende alcanzar; de manera resumida son estos:

- Desarrollar un plan de formación del profesorado.
- Adquirir y utilizar capo de lectores de códigos de barras.
- Desarrollar proyectos de investigación educativa.
- Ampliar en diversos aspectos la informatización del centro.

Las actuaciones que para ello se recogen en el plan son poco explícitas, no así los recursos materiales:

- Ordenadores Pentium IV
- Software de enciclopedias multimedia.
- Lectores de códigos de barras.
- Software de elaboración de códigos de barras.

⁶⁷ Si bien, como ocurre en otros casos, el proyecto presentado refiere a un curso escolar, la información que nos ha suministrado la Consejería de Educación habla en este caso de dos años de vigencia del Plan. Es cierto que en la primera convocatoria (BOJA 30-oct-2001) se decía que “La convocatoria a la que se refiere el artículo anterior tiene carácter experimental, se iniciará en el curso escolar 2001-2002 y tendrá continuidad en cursos sucesivos”, sin que estos términos nos permitan discernir a qué se refiere la continuidad –si a la convocatoria o a los planes aprobados- ni qué criterios explican por qué hubo centros que mantuvieron la vigencia del plan durante seis años, otros dos y otros sólo lo desarrollaron durante un año.

- Impresoras
- Paquete informático para el análisis de datos de proyectos de investigación educativa.

No es difícil apreciar las diferencias que un proyecto como este tiene respecto a los anteriores. Aquí se destaca, por una parte una problemática muy distinta (como corresponde, quizás a un contexto sociocultural diferente) y un carácter meramente instrumental, de manera que el Plan de Autoevaluación y Mejora parece más bien un medio para obtener recursos⁶⁸.

De naturaleza también distinta es el caso del Instituto que denominaremos *Levante*. Se trata de un centro ubicado también en el área metropolitana de una gran ciudad, en el que se imparten todo tipo de enseñanzas y cuyo alumnado es de un contexto sociocultural que se califica también de alto. Este centro se incorporó al programa de los PAM en la convocatoria de 2005, renovando su implicación en 2007 y 2008. No disponemos del proyecto inicial, aunque sí de los presentados en las dos últimas convocatorias. En el caso del 2007 el texto no es sino una descripción de qué es un Plan de Autoevaluación y Mejora y qué ventajas reportará a la comunidad educativa. Después de esta enumeración, en el texto se exponen las actuaciones concretas para el curso 2007-08. Son estas:

ACTUACIONES DEL PLAN DE AUTOEVALUACIÓN Y MEJORA CURSO ESCOLAR 2007/2008

IES Levante

- 1.Tercer año de puesta en práctica de la Agenda Escolar para la ESO, con un diseño actualizado realizado por el equipo directivo y adaptado a nuestras necesidades.
- 2.Análisis de resultados académicos. Continuación de esta reflexión trimestral
- 3.IV Jornadas Pedagógicas: El tránsito de la Secundaria al Bachillerato
- 4.Plan Cultural y de Fomento de la Lectura para desarrollo del hábito lector y potenciación de la biblioteca escolar. Proyecto Bibliomed.

⁶⁸ Tal y como plantea Cantón en su estudio sobre los PM de Castilla-León (Cantón, 2004)

5.Continuación del Proyecto TIC y primer año de implantación del proyecto BILINGÜE, extremando la coordinación entre ambos:

5.1.Elaboración del Currículum Integrado de las Lenguas

5.2.Programación de la impartición en inglés de las áreas previstas en el proyecto

5.3.Uso de las TIC en el proyecto

5.4.Puesta en marcha de la plataforma educativa Helvia

6.Culminación del proyecto de certificación de Calidad, norma ISO9001-2000 para Ciclos de Comunicación, Imagen y Sonido de FPE

7.Actuaciones de planificación educativa: Continuación de la elaboración del Proyecto Curricular con estas previsiones de trabajo: Proyecto Curricular de Bachillerato

8.Actuaciones en el ámbito de la Convivencia. Contrato pedagógico y de convivencia con el alumnado que lo precise y sus familias. Tareas al servicio de la comunidad para faltas leves. Prevención del acoso escolar. Programa Alumno-Ayudante en primero y segundo de ESO. Potenciación de la Junta de Delegados. Buzón de ayuda en página web (continuación)

9.Programas de tránsito: Primaria-Secundaria (continuación). Secundaria-Bachillerato (iniciación).

10.Actuaciones en el ámbito del desarrollo curricular: Programa de Ajuste Curricular para Tercero de ESO. Horas de apoyo en Lengua y Matemáticas, primer ciclo ESO en horas punta lunes y viernes. Puesta en práctica de medidas pedagógicas derivadas de la realización y análisis sobre las pruebas de diagnósticos para tercero de ESO.

No parece que se trate de un plan de actuaciones muy distinto del que pueda desarrollarse en un Instituto con circunstancias similares. Por su parte, el proyecto presentado en la convocatoria de 2008 se planteaba con dos años de vigencias. El texto es prácticamente el mismo que el que se presentó el año anterior; las diferencias, que no son muchas, son las que se advierten en las actuaciones previstas⁶⁹:

ACTUACIONES DEL PLAN DE AUTOEVALUACIÓN Y MEJORA
CURSOS ESCOLARES PREVISTOS EN ESTE PROYECTO
IES LEVANTE

⁶⁹ Tanto en el texto anterior como en el que sigue hay errores en la numeración, concretamente en el punto 5. Son errores del original que hemos preferido reproducir literalmente.

1. Continuación de la utilización de la Agenda Escolar para la ESO, con un diseño actualizado realizado por el equipo directivo y adaptado a nuestras necesidades.
2. Análisis de resultados académicos. Continuación de esta reflexión trimestral
3. V y VI Jornadas Pedagógicas
4. Plan Cultural y de Fomento de la Lectura para desarrollo del hábito lector y potenciación de la biblioteca escolar. Proyecto Bibliomed. Proyecto Lector. Plan de Actividades
5. Continuación de los proyectos TIC y BILINGÜE
 - 5.1. Elaboración del Currículum Integrado de las Lenguas
 - 5.2. Programación de la impartición en inglés de las áreas previstas en el proyecto
 - 5.3. Uso de las TIC en el proyecto.
 - 5.4. Uso de la plataforma educativa Helvia
6. Culminación del proyecto de certificación de Calidad, norma ISO9001-2000 para Ciclos de Comunicación, Imagen y Sonido de FPE. Puesta en práctica de los procesos asociados a la calidad.
7. Actuaciones de planificación educativa. Adecuación de la normativa a la LOE y LEA
8. Actuaciones en el ámbito de la Convivencia. Contrato pedagógico y de convivencia con el alumnado que lo precise y sus familias. Tareas al servicio de la comunidad para faltas leves. Prevención del acoso escolar. Programa Alumno-Ayudante en ESO. Potenciación de la Junta de Delegados. Buzón de ayuda en página web (continuación). Programas de Igualdad y Coeducación.
9. Programas de tránsito: Primaria-Secundaria y Secundaria-Bachillerato
10. Actuaciones en el ámbito del desarrollo curricular y de la atención a la diversidad.

Balance de las memorias y proyectos analizados

Los proyectos de PAM presentados por los centros, así como las memorias finales que hemos analizado hasta ahora constituyen una muestra representativa de lo grupo más característico de Institutos que participaron en el programa, tanto por su perfil como por la continuidad que han mantenido a lo largo de los años de su vigencia. De ese análisis podemos obtener algunas conclusiones con el fin de ir aproximándonos

a una descripción más amplia de lo que realmente ha supuesto la puesta en marcha de la autoevaluación como estrategia de mejora de la educación:

a) Llama la atención, en primer lugar, el carácter poco sistemático de los proyectos presentados. Generalmente los textos no se ajustan a los modelos requeridos en las convocatorias, se repiten de una vez para otra, a veces sin ningún cambio, adolecen de errores de forma y dejan entrever que su formulación responde básicamente a requerimientos burocráticos.

b) Los PAM se plantea como respuestas a problemas generalizados en el sistema educativo especialmente en centros con contextos socioculturales más bajos: déficits en lectura y escritura, problemas de disciplina, diversidad de niveles, bajo rendimiento..

c) Generalmente se plantean actuaciones que dan continuidad a otras emprendidas independientemente de la puesta en marcha de los PAMs.

d) No parece que esas actuaciones sean muy distintas de las que se desarrollan en otros centros que no participan en este tipo de programas, lo que nos lleva a pensar que los Planes de Autoevaluación y Mejora (y otros de parecido tenor) no son causa sino reflejo de ellas.

e) Generalmente tanto en la puesta en marcha inicial como en su desarrollo y mantenimiento, hay un fuerte protagonismo de la dirección de los centros, mientras que la implicación del profesorado es escasa e incluso disminuye con el paso del tiempo.

f) De momento, a falta de examinar con más detalle los resultados, es difícil apreciar en qué medida los planes han actuado como factor de cambio en la dinámica de los centros y en la práctica de la enseñanza, aunque en esta primera aproximación advertimos que apenas han estado presente en su vida cotidiana y en la resolución de los problemas que se trataba de afrontar. No parece, pues, que haya habido una aportación específica de los Planes de Autoevaluación y Mejora a la mejora de la educación.

g) La idea, en fin que se desprende del examen de esta muestra de proyectos y memorias, es que el programa no ha generado la dinámica de autoevaluación, fijación de metas, actuaciones y evaluación de logros que se pretendía generar.

El desarrollo en la práctica de los planes de autoevaluación y mejora. Primera aproximación para un balance de resultados

Aunque los textos sobre los Planes de Autoevaluación y Mejora nos facilitan una apreciable información sobre la suerte que corre la puesta en marcha de la estrategia de mejora basada en la gestión empresarial de la escuela, es necesario profundizar en el desarrollo que tuvieron en la práctica –y no sobre el papel-, así como en estudio de la incidencia que realmente produjeron. Este es el objetivo de las próximas páginas, para ello nos serviremos de fuentes diversas, especialmente de las entrevistas realizadas a directores, miembros de equipos directivos y otras personas vinculadas con los planes, pero también del balance de resultados que, de manera más sistemática presentaron los centros en los cursos 2007-08 y 2008. Más adelante, cuando analicemos los resultados de las pruebas de diagnóstico realizadas en 2006, 2007 y 2008, se harán algunas consideraciones específicas sobre una selección de centros que desarrollaron PAMs.

Generalmente el diseño y puesta en marcha de los Planes de Autoevaluación y Mejora, corre a cargo del equipo directivo del centro que, a veces, junto a orientadores y maestros de PT constituyen el equipo de mejora, si bien no puede decirse que este órgano funcione realmente de manera regular y sistemática. En este sentido se procedía tal y como quedó establecido desde la primera convocatoria de PAM en Octubre de 2001 (BOJA 30 Oct 2001) que, tal y como se ha dicho anteriormente, disponía en su artículo 6 que la elaboración corresponde al equipo directivo. Por otra parte, subyace en este planteamiento la idea de desarrollar estrategias de mejora potenciando el llamado liderazgo de la organización, de manera que, aunque formalmente el PAM debe ser informado por el Claustro de Profesores –en el ámbito de sus competencias- y aprobado por el Consejo Escolar, puede decirse que se pretendía que los Planes fueran realmente asumidos por la dirección del centro, operando, aunque a veces ni siquiera eso, como un diseño de objetivos y procedimientos que según el estilo gerencialista, el director o directora debería desarrollar, procurando, claro está, modelar, de manera más o menos

directa, la actuación del profesorado. En el curso de la entrevista al director de IES *Febrero*, manifestó que: “Al principio se inició con mucha participación de los compañeros, pero poco a poco se convierte en algo restringido al director, equipo directivo y poco más”. Esta misma idea, que se repite en otras entrevistas, pone de manifiesto el hecho de que la implicación del profesorado es bastante escasa, hasta el punto de que es frecuente que por su parte se desconozca la existencia de tales planes.⁷⁰ Desde luego esta falta de implicación puede interpretarse de formas distintas, aquí sostenemos la tesis de que precisamente es el planteamiento excesivamente jerarquizado de la estrategia de los PAMs el que la genera⁷¹. De hecho, en la encuesta que realizamos a directores de centros implicados en los PAMs, 12 de 20, es decir el 60% considera que tales planes no han servido para mejorar el trabajo y la dedicación del profesorado⁷².

Salvo las excepciones ya apuntadas anteriormente, y otras que no es fácil determinar, la participación en los equipos de mejora de los profesores que no forman parte del equipo directivo suele obedecer a razones pragmáticas. Generalmente esta implicación tiene un carácter formal y suele estar muy vinculada a las posibilidades de promoción profesional y, más concretamente, a la acumulación de méritos con vistas a conseguir mejor destino en el futuro o la ansiada estabilidad en el puesto de trabajo. A este respecto es sintomática la afirmación del Jefe de Estudios del IES *Marzo* de que “la mayoría de los profesores que están implicados en los Proyectos no tienen plaza definitiva en el Europa”. Más claramente se expresa el director del IES *Abril* cuando afirma que: “El profesor los que quiere es quitarse de la carretera”. El dato que se apuntó anteriormente de que son los centros más alejados de la capital y en los que la plantilla de profesores es más joven e inestable, puede encontrar en esta circunstancia alguna explicación. Al menos así parece desprenderse de las palabras del director

⁷⁰ A este respecto, puede resultar ilustrativo el dato de que dos de los directores a los que se le envió la encuesta realizada en el curso de la investigación, la devolvió argumentando que su centro no había participado en ningún Plan de Mejora, lo cual no se debió al desconocimiento que existía en el Instituto sobre tal circunstancia.

⁷¹ Lo cual pone de manifiesto las dificultades de este tipo de políticas para producir mejoras y cambios en la educación, pues se revelan incapaces de generar nuevas prácticas de los docentes en el aula.

⁷² La falta de implicación del profesorado ha sido puesta de manifiesto también en el estudio de Cantón (2004) sobre los Planes de Mejora desarrollados en la Comunidad de Castilla-León-

citado anteriormente: “Los profesores noveles vienen con más fuerza: les hace falta currículum para las oposiciones, por esos he contado con más gente”. Pero tal y como se decía en la conversación mantenida en el IES *Enero*, a veces lo que justificaba, en parte, la participación de profesores en los equipos de mejora no era irse sino quedarse: “Lo del PAM salió también porque muchos éramos interinos y daba puntos para quedarnos en el centro”. En el caso del denominado Plan de Calidad y Mejora de los rendimientos escolares, la implicación del profesorado resultó especialmente polémica. Como se ha dicho, la puesta en marcha de este Plan contó con una fuerte oposición entre un amplio sector de los docentes de Secundaria, provocando enfrentamientos que, lejos de producir una mejora en la dinámica de funcionamiento de los Institutos, dio lugar a situaciones tensas muy ajenas a su propósito. La Directora de uno de los IES participantes en ese programa, manifestó que: “En el claustro el debate no fue fácil, hubo mucha tensión. Seis profesores no se han acogido al Plan. Ese año (el curso pasado) no se habló más del Plan de Calidad, como si no existiera”, afirmando más adelante una cierta retractación de la decisión de participar: “En realidad no estamos muy por el Plan de calidad. Me encantaría que vieras lo que opina la gente sobre el Plan de calidad.” En todo caso, la idea de la compensación, el reconocimiento de los méritos y la obtención de recursos a cambio de un trabajo que ya se hacía, estuvo muy presente entre los que se mostraron partidarios de la participación: “Las ideas del Plan de calidad ya estaban en la dinámica del centro: mejorar los rendimientos escolares, sólo que ahora hay más incentivos, más compensación” (*Marzo*)

Ahora bien, no debe entenderse que este carácter transaccional que suele regir la participación en los PAMs o en el Programa de Calidad, al que se refiere también Cantón (2004 y 2009) para el caso de Castilla-León⁷³, se refiere exclusivamente al profesorado, sino que también está presente en las razones que se argumentaron para justificar la implicación de los Institutos como colectivos, tal y como se pronunciaba el Director del IES *Febrero*: “Nuestra participación era para instrumentalizar la convocatoria: dinero, certificación para compañeros...” o “Necesitábamos recursos, el

⁷³ Y que a su entender desvirtúa el verdadero sentido de este tipo de estrategia.

plan de calidad lo solicitamos por los recursos” (*Abril*); “El PAM se pidió para obtener recursos, sin duda” (*Siroco*)

La imagen de centros y profesores participando en los Programas de Mejora con vistas a la obtención de recursos, incentivos y méritos, de cara a mejorar la dotación y la situación profesional, puede representar de manera fidedigna la mayoría de los casos. Y aunque en principio esta imagen pueda resultar algo antipática, responde en realidad a la lógica íntima de las políticas de mejora que estamos analizando. Uno de sus supuestos fundamentales es que unos y otros, centros y profesores, se aplicarán más intensamente en su trabajo si disponen de estímulos que premien el esfuerzo (y penalicen la indolencia⁷⁴). Como ya ha habido ocasión de comentar en este trabajo, el problema es, por una parte, que no queda claro de qué forma el incentivo consigue que los profesores trabajen más y mejor y, sobre todo, que, puesto que la mejora se centra en la consecución de resultados (generalmente en términos de rendimiento de los alumnos en las pruebas), de qué forma y en qué medida un mayor esfuerzo de los centros y los docentes repercute en los resultados mientras otros factores del rendimiento permanecen invariables.

Pero el pragmatismo no es el único criterio que rige la participación en los Planes de Mejora. Tanto en los proyectos presentados por los centros como en las entrevistas mantenidas con algunos de sus responsables, se pone de manifiesto que las peculiares (¿difíciles?) condiciones en las que se desarrolla la enseñanza en cierto tipo de Institutos (en la mayoría de los que participan en los Planes de Mejora), obliga, desde luego a incrementar los recursos, pero también a poner en marcha estrategias distintas de las que se realizan en otros centros: “La adscripción a los Proyectos ha sido por necesidad. En centro era un volcán”, dice la directora del IES *Marzo*, añadiendo poco después: “Ahora estamos en un repunte de la renovación por necesidad: alumnos desmotivados. Lo veo como la necesidad en un hospital en el que aparecen nuevas enfermedades. No podemos decir que no sabemos, tenemos que hacer algo para resolver estos problema” Alumnos desmotivados, conflictividad en el aula, absentismo, bajo

⁷⁴ A este respecto puede verse la política seguida por los gobiernos británicos y, más recientemente por el presidente de los Estados Unidos de América, Obama (El País, 30 Marzo de 2009, 16 y 22 Marzo, 2010)

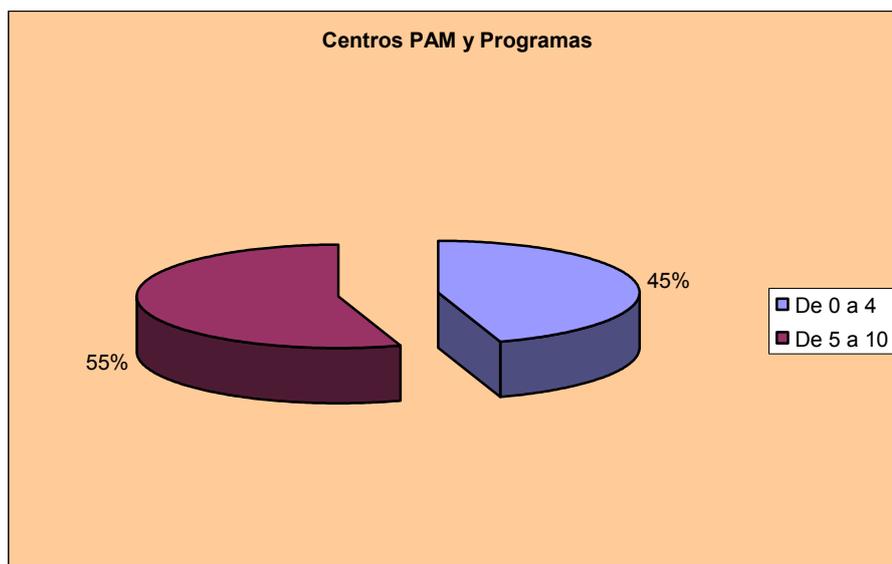
rendimiento... son problemas que no parece posible afrontar con las rutinas convencionales de la enseñanza: “Este tipo de centros tiene muchos problemas y tienes que hacer algo. Lo tradicional no sirve”, dice una de las informantes del IES *Enero*.

Murillo et al. (2006) han calificado a este tipo de centros como centros de frontera,, esto es, “centros que atienden a una población que se encuentra en la frontera entre la integración y la exclusión social, con las tensiones que ello ocasiona en la vida de la organización”. En este sentido, en el informe sobre la investigación, se afirma que: La idea de la elaboración de los PAM parece ser que surge de los equipos directivos en la mayoría de los centros (un 87% de los casos). La idea tampoco parece ser que surja a propuesta de la Administración, ni por iniciativa de un profesor del claustro o de algún componente de los diferentes equipos docentes.

La preocupación o necesidad de elaboración del PAM no surge por experimentar nuevos métodos o técnicas de enseñanza, así como tampoco, en un 87%, de la necesidad de elaborar un Plan de Centro u otros documentos de planificación. Tampoco surge en un 75% por demandas de padres y madres de los alumnos. En igual porcentaje (50%) aparece la idea de elaborar el plan por necesidades compartidas por el grupo docente que participa en los proyectos, así como por necesidad de los alumnos. La mayor frecuencia, sin embargo, la encontramos entre quienes manifiestan que el plan de mejora surge para dar respuesta a problemas que se plantean en la práctica en el centro escolar (87% de los casos). (P. 112).

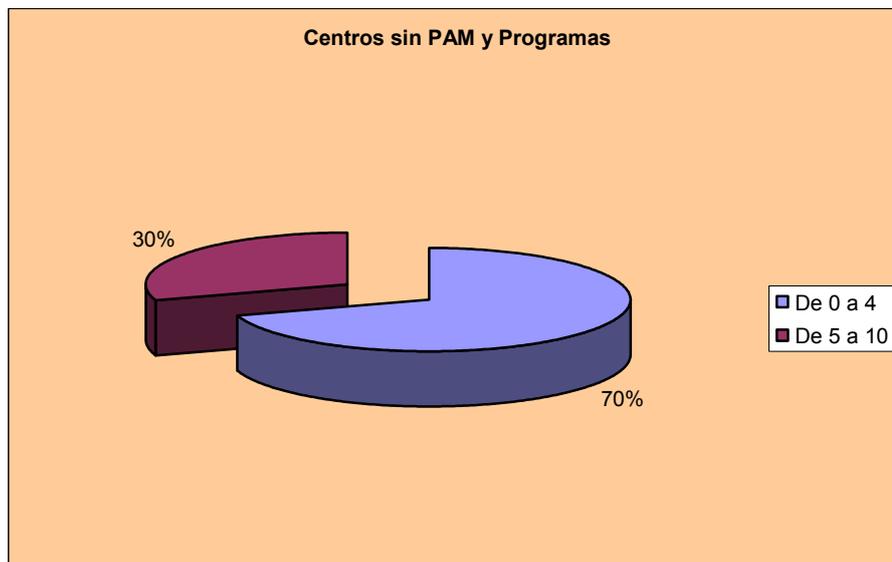
De alguna manera puede afirmarse que la puesta en marcha de actividades e iniciativas “especiales”, como los PAMs, en centros de este tipo, puede considerarse como una estrategia de supervivencia ante problemas relativamente inéditos en la educación secundaria. Pero los Planes de Autoevaluación y Mejora no son los únicos programas que se desarrollan en ellos. Precisamente, como ya hemos apuntado anteriormente, una de las características de estos Institutos es que suelen poner en marcha múltiples iniciativas de carácter innovador, que generalmente formalizan con su adscripción a los programas educativos que ponen en marcha la administración

educativa⁷⁵. A este respecto hemos podido comprobar que, efectivamente, los centros con PAMs se adscriben a un mayor número de programas que los que no desarrollan ese tipo de planes:



Como puede verse en el gráfico anterior, el 55% de los Institutos con PAMs están adscritos a un número de programas que oscila entre cinco y diez. En el siguiente gráfico puede comprobarse que el otro grupo de Instituto, los que no desarrollan Planes de Autoevaluación y Mejora, sólo el 30% se han adscrito a un número similar:

⁷⁵ De lo cual no se debería deducir mecánicamente que los centros que se adscriben a un menor número de estos programas, tengan menos actividad innovadora, si bien es razonable pensar que este puede ser un indicador. No obstante, como se visto anteriormente, existen centros en los que la adscripción a programas es meramente formal y responde a razones más bien transaccionales y pragmáticas



Esta misma constatación fue realizada en curso de la investigación dirigida por el profesor Paulino Murillo, a la que ya no hemos referido. Concretamente se afirma que: “En cualquier caso, lo que sí resulta muy relevante es que parece ser que la redacción, elaboración y presentación de planes de autoevaluación y mejora está íntimamente relacionada con la participación de los centros en otras experiencias de innovación y cambio, ya que casi el 90% de los centros, (un 89,7%) ha participado con anterioridad en este tipo de actividades”. (o.c.: 123)

En el siguiente cuadro se muestran los porcentajes de Institutos que participan en los distintos Programas establecidos por la Consejería de Educación⁷⁶

Programa	Centros PAM	Centros sin PAM
COMP	18%	11%
PLB	65%	58%
TICPD	70,50%	62%
EEP	53%	42%
COE	29%	20%
DE	57%	32%
PIN	21%	12%
CBEI	23,50%	23%

⁷⁶ Los datos corresponden al curso 2008-09.

Cómo puede verse, en casi todos los casos la participación en los distintos Programas de los Institutos que desarrollan Planes de Autoevaluación y Mejora es superior a la de los Institutos que no lo tienen, una diferencia que es algo mayor en el Programa “Escuela Espacio de Paz” (53% frente al 42%), y particularmente significativa en el caso del Programa “Deporte en la Escuela” (57% frente al 32%).

Podría pensarse que este mayor índice de actividad que generalmente muestran los Institutos con PAM, sea precisamente un efecto de este programa, pues, como hemos visto, en su planteamiento subyace la tesis de que aplicando estas fórmulas de gestión se producirán mejoras en la educación, lo que lógicamente debería traducirse en una mayor implicación en los Programas educativos. Sin embargo, no parece que la realidad responda a esa mecánica, de manera que más bien resulta que los PAMs no son causa sino efecto de una dinámica de actividad que, por otras razones, ya existe en los centros y que seguramente ocurriría aunque se desarrollaran Planes de Autoevaluación y Mejora. En la entrevista que mantuvimos con la Directora del IES *Marzo*, a propósito de esta asunto, manifestaba que “Hay una dinámica previa en el centro llevada por un núcleo de personas”, añadiendo que “Aunque no hubiera planes hubieran ocurrido las mismas cosas. Por ejemplo, el proyecto de coeducación ya no lo subvencionan, pero seguimos haciendo lo mismo.” En algunos casos esa dinámica de implicación en distintos planes y programas es heredera de una trayectoria anterior, lo que generalmente ocurre cuando el actual Instituto es resultado de la transformación de un antiguo colegio de EGB⁷⁷. En estos términos se expresaba el director del IES *El Abril*, precisamente, ocupó también cargo directivo en el colegio de EGB de donde proviene el actual Instituto: “Nuestra dinámica ha existido al margen de los planes, los que estábamos en el colegio hemos continuado con la cultura que había antes”, añadiendo que: “En realidad íbamos a hacer lo mismo sin el Plan: tratar de mejorar el absentismo, la convivencia y los recursos. No hacemos nada diferente de lo que estábamos haciendo”. Por su parte, el director del IES *Siroco* se expresa en términos muy similares: “Si no tuviéramos programas haríamos igual”. En el mismo sentido se

⁷⁷ Aunque no hemos podido comprobarlo en todos los casos, esta circunstancia está muy extendida en los Institutos que desarrollan PAMs

expresan otros directores y profesores que participaron en alguna de las entrevistas realizadas: *Enero* - “Muchas de las cosas que se reflejaron en el Plan ya se estaban haciendo”, “Teníamos actividades que después se han oficializado con el PAM o la Compensatoria que para mi es lo mismo”; *Febrero*: “Antes de la convocatoria ya teníamos una comisión del mejora en el consejo escolar”. En algunos casos estos impulsos, cuando no obedecen a razones de índole pragmático, están inspirados en una idea de la profesión docente muy ligada al compromiso social o incluso religioso. Desde esta perspectiva, los profesores que participan de esa filosofía no alcanza a entender cómo el resto de los compañeros apenas se implica en las tareas de mejora.

Así pues, los PAMs no acaban convirtiéndose en instrumentos capaces de generar dinámicas de actividad y mejora en los centros escolares. Podemos decir que lo que generalmente ocurre es que centros en los que ya existen esas dinámicas, se incorporan al Plan seguramente por razones de orden pragmático y transaccionales que se han comentado anteriormente. Siendo esto así, ¿qué consecuencias tiene en la práctica el desarrollo de estas formas de gestión? ¿en qué sentido contribuyen a la mejora de la educación? A decir verdad, no resulta fácil establecer una relación mínimamente clara entre las políticas de gestión de calidad y la mejora de la educación. En nuestro estudio nos serviremos ahora de los informes de resultados aportados por los centros, así como de los datos que algunos de ellos obtuvieron en las Pruebas de Diagnóstico de 2006, 2007 y 2008.

No deja de ser llamativo el hecho de que es muy escasa la documentación disponible sobre la valoración que los propios Institutos hacen de la puesta en marcha y resultados de los Planes de Autoevaluación y Mejora. Desconocemos si la Consejería de Educación ha elaborado algún informe al respecto una vez que dio por concluido el Programa con la convocatoria de 2008. Es posible que esas valoraciones estén incluidas en las memorias finales de los centros, aunque tampoco nos consta tal extremo. Será a partir de la convocatoria de 2007, y no en todo los casos, cuando se disponga de una información algo más sistemática aunque escasamente significativa. Desde esa fecha los centros debían grabar en la aplicación informática Séneca una serie de datos valorativos: Además de un resumen del Proyecto realizado, se informa de distintos niveles de logro

(entre 0 y 5) en varios aspectos (véase el siguiente cuadro); observaciones, dificultades, así como unas breves notas sobre materiales elaborados. Se trata de una información que por su carácter administrativo, tiene un valor relativo, aunque más adelante haremos algún comentario sobre ella.

Cómo decía anteriormente, sólo hemos podido consultar algunos informes propiamente dichos. En la mayoría de los casos, cuando se participa por segunda o tercera vez en una nueva convocatoria, dando continuidad a convocatorias anteriores, en el mismo Proyecto se hace un breve balance de los resultados obtenidos en el desarrollo de Planes anteriores, balance que generalmente consiste en una mera enumeración de actividades realizadas (*Levante, Enero, Poniente, Tramontana, Mayo, Eucalipto, Naranja, Mediterráneo...*). Sin temor a equivocarnos, puede decirse que salvo en un par de casos, no hay una evaluación mínimamente sistemática; generalmente las consideraciones que se hacen, cuando existen, tienen poco que ver con el Proyecto que en su momento se presentó, apenas se plantean en términos de logros y mucho menos de resultados, adoleciendo en general de un tono burocrático y repetitivo. Naturalmente me refiero a la mayoría de las memorias finales que he podido consultar para la realización de este trabajo. Si estos informes pudiéramos considerarlos como reflejos de la realidad de los Planes de Autoevaluación y Mejora, es necesario afirmar que nos transmiten una imagen muy pobre.

Una excepción a esta regla es el informe del IES *Cantábrico*, que si bien se limita a desarrollar en cinco folios una enumeración de las acciones emprendidas para mejorar el nivel de lectura comprensiva⁷⁸, nos sirve para entender cómo la dinámica del Programa se diluye en el Plan de Centro, hasta el punto de que resulta difícil discernir cuál es el papel de los PAMs como estrategia de mejora: “Durante este curso, al igual que en los anteriores, hemos seguido prestando especial atención al objetivo primero del Plan de Centro: la actuación interdisciplinar sobre la habilidad lectora de nuestro alumnado”. En todo caso, el informe valora muy positivamente los logros obtenidos en el período 2005-2007 y afronta con esperanza el siguiente, 2007-2009, a cuya convocatoria sabemos que se presentó. Esta valoración positiva se basa en la

⁷⁸ Acciones que, en mi opinión, se realizan generalmente en los Institutos, con o sin Plan de Autoevaluación

constatación de que ha mejorado el nivel de comprensión lectora del alumnado, constatación que podemos corroborar examinando los resultados del centro en las pruebas de Diagnósticos. Concretamente, en lo que hace a la competencia de Comunicación, los alumnos obtuvieron en 2006 un valor promedio de 451,44; en 2007 de 470,78 y en 2008, 470,42. Obsérvese el continuado progreso⁷⁹. Es cierto que estas cifras no alcanza la media de 500, pero si tenemos en cuenta el ISC y detraemos ese valor, vemos que el centro obtiene una puntuación de 511,87. Finalmente, si consideramos el dato del llamado “valor esperado”, es decir, el que se obtiene como media según su contexto sociocultural, este es de 439, de manera que los resultados del centro estarían por encima de la media. Ahora bien, por sí sólo, estos datos no nos permiten concluir que la razón del progreso en los resultados de las pruebas de Comunicación se deba a la puesta en marcha de un Plan de Mejora, pues, por una parte, el tipo de tareas que se incluyen en la memoria final no son nada excepcionales y puede decirse que hacen en centros en los que no desarrollan esta programa; por otra, como veremos más adelante, esa misma evolución puede advertirse en otros centros y, no digamos, en los privados concertados que no participan de este tipo de programas. Por lo demás, este mismo centro valoraba con un 3 sobre 5 el ítem relativo al logro de la mejora del aprendizaje de los alumnos, un valor que sólo es equivalente al ítem número 1: El cumplimiento de los objetivos ha sido satisfactorio-, todos los demás son valores superiores.

Disponemos también de la memoria final del IES *Alborán*. Se trata de un extenso informe de 171 páginas, algo realmente inaudito para la extensión que suele ser habitual en Proyectos y memorias finales, fechado en Junio de 2007. En él se da cuenta del Plan de Mejora que se desarrolló en el centro durante los cursos 2005-06 y 2006-07 (este centro no ha participado en posteriores convocatorias). En el frontispicio del informe se pone nuevamente de manifiesto la fusión (o confusión) entre Plan de Centro

⁷⁹ La evolución positiva sólo se verifica en la competencia de Comunicación. Tomando como referencia la media de todas las pruebas, el centro experimenta un ligero retroceso entre los datos de 2007 –491,38- y los de 2008 –483,72-, un descenso que no es significativo.

y Plan de Mejora⁸⁰: “Se ha conseguido crear una rutina de trabajo arduo entre el profesorado, que se sustenta en la línea de trabajo marcada en el Plan de Centro. Por ello, se puede decir que la Memoria Final del I.E.S. *Alborán* y la Memoria del PAM son prácticamente coincidentes, y entendemos que no podría ser de otra forma.” Seguramente, en efecto, lo que tomamos por memoria final del PAM es también la memoria final del IES.

La valoración que en ella se hace de los logros conseguidos es positiva, si bien esa valoración no puede objetivarse: “Independientemente de la existencia o no de suficientes datos objetivos que así lo demuestren, se evidencia el hecho de la mejora de la convivencia dentro del centro, lo cual repercute positivamente en la imagen que familias y alumnado tienen del mismo, y en los procesos de enseñanza-aprendizaje que se llevan a cabo”. Lo que sí es cierto es que al menos en este caso –quizás el único en la provincia de Sevilla- la evaluación del Plan se ajustaba a los planteamientos más ortodoxos de este tipo de estrategia:

La evaluación del Plan se llevó a cabo del mismo modo con el que se elaboró, es decir, mediante reuniones con los distintos sectores de la comunidad educativa en las que se analizaron y evaluaron las distintas actuaciones llevadas a cabo en este plan, así como un cuestionario que analizará los mismos aspectos. Además se tuvieron en cuenta los resultados académicos del alumnado, los partes de incidencia, las expulsiones, los/as absentistas, los objetores, etc.(análisis comparativo de los datos de los dos primeros trimestres de los cursos 03/04, 04/05 y 05/06).

Como ya se ha dicho, para los redactores del informe, el balance es positivo, dando testimonio de ello la amplia relación de iniciativas que se han puesto en marcha y que aquí sería prolijos relacionar. De manera resumida son:

⁸⁰ Es probable que la estrategia de implantación de estos mecanismo de mejora de la educación tuviera entre sus objetivos precisamente el de provocar esta fusión, de manera que a la postre el Plan de Centro fuera un Plan de Mejora, sólo que introduciendo algunos de los objetivos desde la Administración educativa, En esa dirección iba el “fracasado” Plan de Calidad y Mejora de los Rendimientos escolares cuya suerte desconocemos a la hora de redactar estas páginas.

- La elaboración de un Programa de Tránsito más completo y útil en el que se hace partícipe a un mayor número de profesionales de ambos centros.
- Una evaluación inicial de mejor calidad y más útil también para lo que constituye su verdadero sentido.
- Se consigue un trabajo mucho más personalizado, al trabajar con pequeños grupos.
- Puesta en marcha de un Programa de Diversificación Curricular destinado a alumnos y alumnas de 4º de la E.S.O., que de otro modo no tendrían posibilidades de titular.
- Puesta en funcionamiento de la biblioteca en su doble dimensión: préstamo de libros y sala de estudio.
- Uso de la agenda escolar-
- Agilización de las sanciones, y diversificación de las mismas
- Presentación y puesta en marcha de otros proyectos afines al PAM, como el Proyecto de Coeducación, el Proyecto de Actividades de Fomento de la Lectura, el Proyecto de Orientación Profesional y el Grupo de Trabajo sobre la puesta en marcha de la biblioteca escolar.
- Reducción del número de expulsiones.
- Aumento de la disponibilidad de recursos materiales.
- Etc.

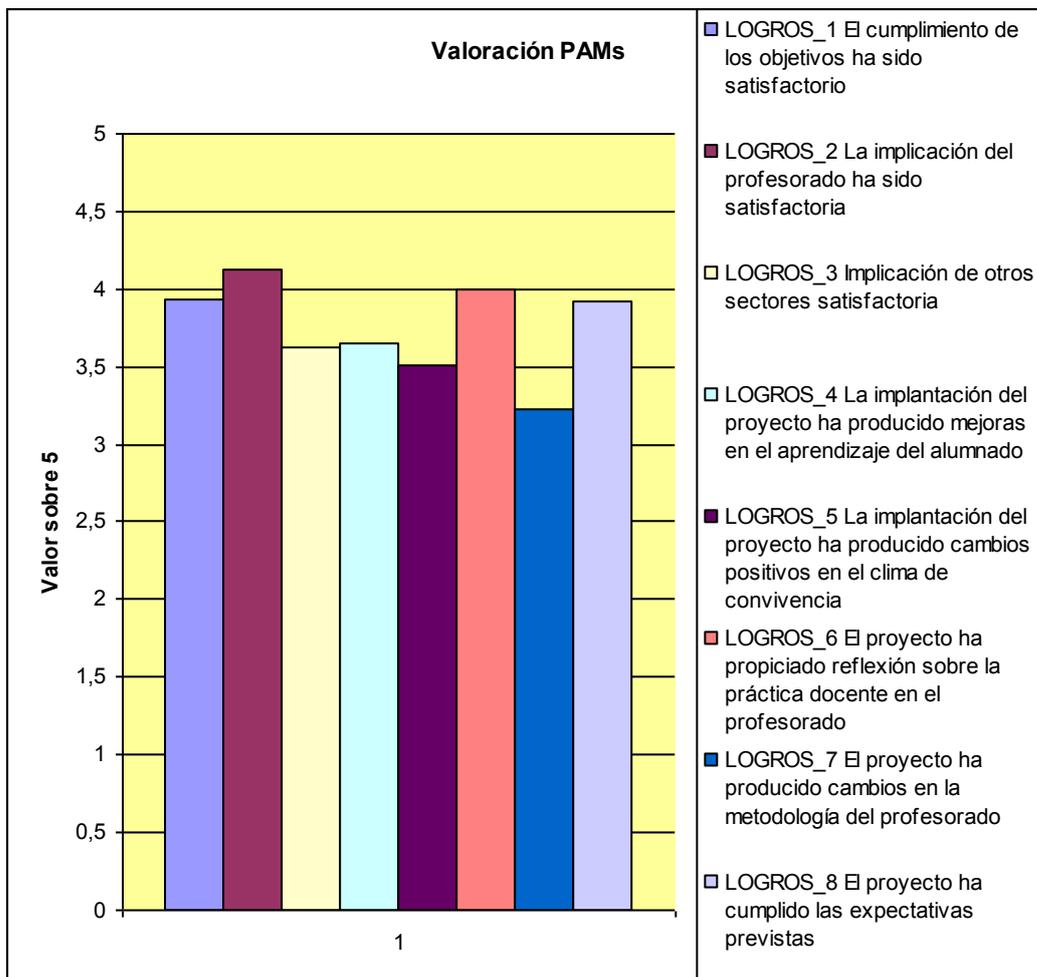
La pregunta que nuevamente nos surge es la de si estas iniciativas no se hubieran puesto en marcha si no hubiera habido Plan de Mejora. En todo caso, tal y como se afirma en el informe, en lo que no parece que haya incidido el Plan es en el rendimiento académico de los alumnos. Mirando los datos obtenidos por este centro en las Pruebas de Diagnóstico, vemos que, sus valores están muy por debajo de la media de 500, obteniendo en 2006 una Puntuación Trasformada media de 393,74; en 2007 de 482, 71, mientras que en 2008 fue de 383,04, resultado muy inferior al de 2006. No obstante, el ISC de este centro es de los más bajos de la provincia, de manera que su incidencia es los resultados es notable. Así se deduce cuando vemos que el resultado de la prueba de Comunicación una vez detraído el factor sociocultural -376,70- es superior al que realmente obtuvo; mientras que su valor esperable en función de ese contexto - 367-, está por debajo de los valores realmente obtenidos, lo que le sitúa ligeramente por encima de la media.

Lo que estos datos sugieren es la fuerte incidencia de circunstancias, como en el contexto sociocultural, que difícilmente pueden contrarrestarse en toda su magnitud por Planes de uno u otro tipo, lo que probablemente producirá desánimo y cansancio entre los docentes. Entre las dificultades que se señalan en el informe, cuenta de manera destacada la falta de implicación de las familias, así como la de cambiar en poco tiempo los hábitos de trabajo y el rendimiento académico de los alumnos. Las palabras que siguen reflejan otra dificultad añadida, muy características de este tipo de centros:

Es complicado poner en marcha un proyecto tan ambicioso y con unas metas a medio-largo plazo cuando no se cuenta ni con la mitad de la plantilla para el curso próximo, cuando hay que “arrancar” el curso siguiente con caras nuevas que no conocen las circunstancias que enmarcan la labor educativa del centro, cuando no todo el mundo se implica y, por último, cuando las personas que no son definitivas en el centro, pero apuestan por el mismo, no tienen la posibilidad de marcar una línea de trabajo que puede mejorar el funcionamiento del centro.

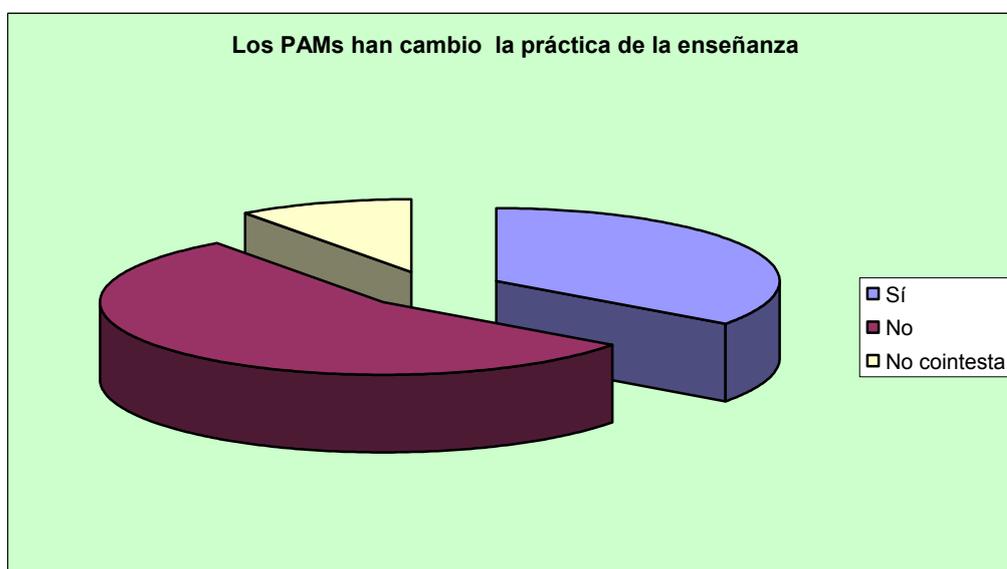
Aproximación a los logros

Como se decía más arriba, a partir de la convocatoria de 2007, los centros incluyen en la aplicación informática Séneca una serie de informaciones sintéticas que sustituyen a la memoria final del Proyecto. Advertidos de las limitaciones de este tipo de fuentes, en el siguiente gráfico se recogen un resumen de los datos que aportaron la mayoría de los centros en los que respecta a la valoración de los logros:



Como puede verse, en conjunto la valoración que hacen los propios equipos directivos es globalmente satisfactoria. Destaca, curiosamente, que el valor más alto se refiere a la satisfactoria implicación del profesorado, lo que en cierto sentido contrasta con las opiniones que recogíamos en las entrevistas y otros informes. Al margen de este dato, que puede interpretarse con criterios corporativos, destaca el hecho de que los logros con menor índice de satisfacción, se refieren, en primer lugar al cambio de la práctica docente en el aula (logro 7), en segundo lugar a la mejora del clima de convivencia (logro 5), en tercer lugar a la implicación de otros sectores (logro 3) y, en fin, a la mejora de los aprendizajes de los alumnos (logro 4). Tomados con las debidas cautelas, pues ya advertimos del carácter administrativo de la fuente, los datos nos ponen delante de los problemas fundamentales que están presentes en las estrategias de mejora y en las políticas de cambio de la enseñanza. Primero está la dificultad del

cambio de la práctica, dificultad que ya vimos también cuando analizábamos la estrategia de la escuela comprensiva y de los métodos activos. Tal parece que estas nuevas políticas tienen las mismas dificultades para penetrar en el interior de las aulas y, por tanto, para producir cambios significativos en la enseñanza y en el tipo de formación que reciben los alumnos. El 55% (11 de 20) de los directores que respondieron a la encuesta se pronunciaron afirmando que los Planes no había supuesto ningún cambio en la práctica docente, mientras que el 35% no estaba de acuerdo con esta afirmación (7 de 20) y el resto, el 10% no se pronunciaba.



En este mismo sentido, la Directora del IES *Marzo* afirma en la entrevista que mantuvimos que: “Lo difícil es entrar dentro del aula”. Por su parte el Director del IES *Atlántico* decía que: “En la práctica los avances son muy pequeños” y, en fin, el del IES *Febrero*, apuntaba que: “Lo que yo creo que los planes no cambian nada lo que hacen los profesores”.

Decíamos que el segundo logro menos valorado (por menos conseguido) es la mejora del clima de convivencia, asunto este también de interés por cuanto si se recuerda, buena parte de los Proyectos de Mejora se centran precisamente en la problemática de la convivencia o, dicho más claramente, en la conflictividad estructural que se vive en muchos de estos centros. A este respecto, la Directora del IES *Marzo* decía refiriéndose a la idea de presentar un Plan de Autoevaluación y Mejora, dada la

problemática del centro, que: “había que trabajar sobre todo para controlar la conducta de los alumnos”. Es cierto que en distintas fuentes se utiliza como indicador de la convivencia el número (y días) de alumnos expulsados de clase y que este dato se maneja en el Programa de Calidad. A este respecto es probable que en el cómputo total este indicador pueda ir a la baja, pero no queda claro que ello refleje avances significativos en los problemas de convivencia que en otro lugar (Merchán, 2005) he denominado microconflictividad. Nuestros informantes nos ponen en la pista de algunas actuaciones que si bien reducen el total de las expulsiones, no parece que resuelva los llamados problemas de convivencia. Así, el Director del IES *Abril*, afirmaba que: “Se han reducido los problemas de convivencia porque los alumnos conflictivos no se les expulsa, van al aula de convivencia”. Por su parte, la Directora del IES *Marzo* decía en la entrevista que: “El Inspector conmina a que no se pongan partes de convivencia. Muchos directores no los graban en Séneca. El inspector dijo que se grabara lo verdaderamente importante, no todo.” El hecho cierto es que la disposición de los alumnos sigue siendo uno de los problemas que tienen más difícil solución.

Precisamente el logro nº 5 que se refiere a la implicación de otros sectores (distinto al profesorado) en los PAMs. La valoración que se hace de este punto refleja la inquietud por la falta de implicación de las familias y los alumnos en la mejora de la educación. El problema nos aparecía de manera constante en las entrevistas mantenidas en los centros, hasta el punto de que sería reiterativo recoger aquí siquiera algunos de los testimonios. En la encuesta realizada a los Directores, el 80% (16 de 20) se mostraba bastante o muy de acuerdo con la frase de que una de las dificultades más importantes para la mejora de la educación es la actitud de las familias. En los mismos informes finales que ahora estamos analizando, algún centro manifiesta en el apartado relativo a las dificultades que una de las principales es “La falta de participación de padres y madres en general, que sigue siendo insuficiente” (IES *Febrero*. Informe de la Convocatoria 2007, anual.), una idea que en el caso de otro centro se hacía extensiva al profesorado, señalando entre las dificultades, la “poca colaboración de un sector del profesorado y de las familias” (IES *Marzo*). La queja se repite en otros casos con frases como: “La implicación de las familias, sigue siendo la asignatura pendiente” (IES

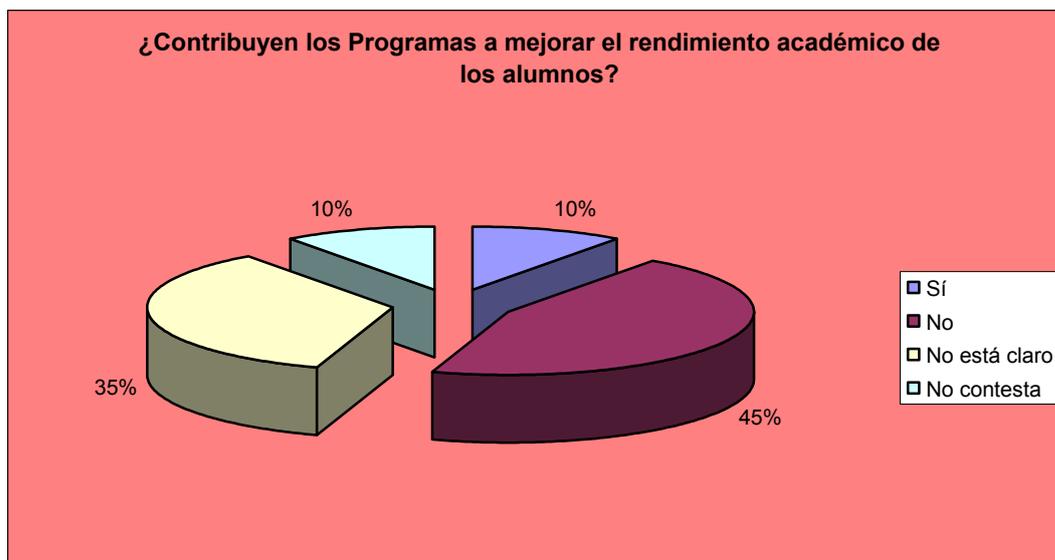
Pacífico); “en cuanto a los padres, es cierto que ha habido implicación personal y aportación económica, pero no en todos, que hubiera sido lo deseable” (IES *Cantábrico* convocatoria 2007 bianual, informe 2008); “escasa motivación en parte del alumnado y deficiente implicación de las familias” (IES *Índico* convocatoria bianual 2007, informe 2008)...

Precisamente esta última consideración nos introduce en otro de las dificultades que señalan los centros a la hora de valorar el logro y el desarrollo de los Planes de Autoevaluación y Mejora. Me refiero a la implicación de los alumnos. A este respecto, el 75% (15 de 20) de los Directores que respondieron a la encuesta se mostraron bastante de acuerdo con la idea de que una de las principales dificultades para la mejora de la enseñanza proviene de los alumnos, mientras que un 10% se mostraba en desacuerdo con esta afirmación⁸¹. La dificultad de conseguir una mayor implicación de los alumnos en la mejora de la enseñanza fue señalada también en alguna de las entrevistas, aunque a decir verdad, no es un problema que apareciera de manera persistente. Finalmente, en las memorias finales de los centros participantes el asunto se refleja en el capítulo de dificultades con frases como “La pasividad de un número importante de nuestros alumnos de 1º ESO junto a su falta de trabajo ha incidido negativamente en su rendimiento académico” (IES *Mayo*, convocatoria 2007 bianual, informe 2008); “La no posible aplicación de algunas actividades por el absentismo del alumnado y la no implicación de los mismos” (IES *Índico*, convocatoria 2007 bienal, informe 2008) u otras más contundentes y cargadas de desánimo: “la negativa de los alumnos/as a modificar su actitud inicial negativa ante el trabajo” (IES *Enero*, convocatoria anual 2008, informe de 2008).

Aunque la falta de implicación de los alumnos es menos señalada que la de las familias, lo cierto es que ambos factores inciden en uno de los referentes considerados hoy fundamentales de la mejora de la educación, como es el rendimiento de los alumnos tanto en la evaluación curricular como en las pruebas externas, como las de Diagnóstico, que realizan. Ya vimos que en los informes que presentaron algunos

⁸¹ El resto, el 15% (3 de 20), sin negarla, manifestaba una posición menos comprometida con la afirmación.

centros, queda apuntado que no parece que los Planes de Mejora tengan una significativa repercusión en este tipo de resultados. En todo caso no queda claro si los posibles logros son fruto de ese tipo de actuaciones. Precisamente en su momento tomamos en consideración una de las críticas que se ha hecho al movimiento de las escuelas eficaces (en el que, entre otros, se inspira este tipo de políticas), llamando la atención sobre el error conceptual en el que se asienta al establecer algunas correlaciones como explicaciones. En todo caso, como se ponía de manifiesto en las memorias de los centros, no existe un convencimiento claro de que el desarrollo de los Proyectos haya contribuido a la mejora de los aprendizajes de los alumnos (logro 4) y menos aún a los resultados obtenidos en las evaluaciones y pruebas. En este mismo sentido, en la encuesta que realizamos a directores de Institutos de Educación Secundaria que había participado en los PAMs, preguntábamos por este asunto, es decir, si en su opinión los Programas que habían desarrollado contribuían a mejorar el rendimiento académico de los alumnos. Como puede verse en el gráfico siguiente, a este respecto, una amplia mayoría se pronuncia de forma contraria



Conclusión

El estudio de la puesta en marcha de Planes de Autoevaluación y Mejora, nos ha permitido aproximarnos a la práctica de una estrategia de cambio y mejora de la educación, que se apoya en los supuestos de la perspectiva de la eficacia y la gestión empresarial de la escuela. Al señalar el perfil de los centros que voluntariamente se sumaron a las distintas convocatorias que entre 2001 y 2008 hizo la Consejería de Educación, vimos que se trata de un número pequeño de centros de entre los que realmente sólo unos 20 han mantenido cierta continuidad. En términos generales son centros alejados de la capital, preferentemente de Secundaria Obligatoria, que participan en otros programas y que tienen una plantilla poco estable. Más que convicción en la bondad de la fórmula, las razones que explican su incorporación al programa tienen que ver con la posibilidad de obtener recurso adicionales de la administración, lo que Cantón ha denominado como dinámica transaccional que no responde al espíritu de este tipo de estrategias. Se ha destacado también cómo en la mayor parte de los centros, se parte de una situación complicada en lo que respecta a la gestión de la convivencia, resultados e implicación de los alumnos y las familias. Paulino Murillo habla de centros de “frontera” (entre la exclusión y el éxito). La aplicación de los PAMs es más bien obra del equipo directivo, descontando quizás los primeros momentos, la implicación del profesorado es escasa y, generalmente, el programa apenas esta presente en la vida del Instituto. Muy difícilmente se desarrolla la estrategia prevista (evaluación, fijación de metas, acción), y habitualmente no se hace de manera sistemática y rigurosa, si no de forma más bien burocrática, repitiéndose un año tras otros los mismos informes y propuestas similares. No es fácil valorar la incidencia que realmente han tenido los PAMs ni, por tanto, en qué medida ha sido una estrategia útil y eficaz para el cambio y la mejora de la educación. A falta de estudiar su huella en los resultados de las pruebas de diagnóstico, podemos afirmar que el programa que estamos analizando apenas han tenido repercusiones en la práctica de la enseñanza ni en los resultados de los alumnos; puede decirse que la mayor o menor actividad que se produce los centros no está causada por los Planes de Mejora y que lo más probable, es que lkas iniciativas y tareas

que se hace para mejorar la educación en los centros, se haría de todas formas, aunque no hubiera PAM

6.2. El programa de Calidad y mejora de los rendimientos escolares.

La regulación del programa

El Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares es, donde los haya, un ejemplo paradigmático de la aplicación de la estrategia de incentivos económicos para la mejora de la educación, entendida como consecución de resultados centrados en el rendimiento de los alumnos. Importada claramente del fordismo industrial, la fórmula y la primera convocatoria se materializaron en una Orden de 20 de febrero de 2008, publicada en el BOJA el 29 de ese mismo mes y año. En la introducción al articulado, el texto rezuma la esencia de la teoría del capital humano y de las bondades de la escolarización perpetua, reiterando la idea de que el objetivo es “favorecer el éxito escolar y, en consecuencia, aumentar las tasa de escolarización en las enseñanzas postobligatorias y favorecer el aprendizaje a lo largo de la vida, mejorando de esta forma el nivel de formación e instrucción de la ciudadanía y avanzando hacia el objetivo estratégico (...) de convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”, lo cual concuerda con los objetivos establecidos en el documento “estrategias para la competitividad de Andalucía 2007-2013” al que ya se ha hecho referencia.

Una vez definidos los objetivos y su filosofía⁸², se concretan los indicadores que permitirán orientar las actuaciones y evaluar el grado de consecución: Rendimiento educativo, actuaciones del centro, clima de convivencia e implicación de las familias.

⁸² En definitiva, se trata de promover la ampliación de la escolarización de los jóvenes, tal y como se planteó en reformas anteriores, en el entendimiento de que ello repercutirá positivamente en su formación, en hacer, por tanto, una sociedad mejor, al estar compuesta por mejores individuos, y en la prosperidad de la economía. Se trata de un razonamiento que, llevado al absurdo, nos obligaría a concluir que la escolarización permanente de las personas permitiría alcanzar un progreso de magnitudes infinitas. Como se sabe, estas tesis han sido ampliamente discutidas, cuestionando el binomio escolaridad-progreso. Al respecto puede verse Cuesta, 2005.

El procedimiento para lograr un grado satisfactorio de éxito consiste, básicamente, en fomentar el compromiso de los equipos docentes en la mejora del rendimiento escolar. Es decir, la estrategia se basa en el supuesto subyacente de que los profesores no se comprometen suficientemente, pues si lo hicieran no habría necesidad de programa alguno. Así mismo, se basa en el supuesto de que una mayor dedicación (y entusiasmo, quizás) producirá el efecto deseado, como si la relación entre enseñanza y aprendizaje, entre enseñanza y resultados, fuera una relación causal que opera al margen de cualquier otra circunstancia. En todo caso, es evidente que si no se alcanzan los resultados deseados, habría que pensar que los profesores no se han comprometido de manera suficiente.

¿Cómo fomentar, entonces, el necesario compromiso de los docentes? El texto que ahora estamos analizando considera que tal cosa ocurrirá gracias al incentivo económico, es decir, los profesores dedicarán más tiempo y esfuerzo, y harán su trabajo de otra manera mejor, estimulados por un extra en sus retribuciones, estrategia que, a mi modo de ver, refleja una enorme ingenuidad y, sobre todo, desconocimiento de la lógica que gobierna en la acción humana en el sistema educativo y, particularmente, en la práctica de la enseñanza⁸³. Más concretamente, la convocatoria establecía una primera gratificación, 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), 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. Asumiendo el concepto de valor añadido, los indicadores de referencia tienen en cuenta el punto de partida, centrándose fundamentalmente en el rendimiento académico de los alumnos (medido en porcentajes de promoción de curso, titulación, idoneidad, continuidad en estudios posteriores y resultados obtenidos en las pruebas de

⁸³ A no ser, como se ha dicho anteriormente, que los profesores se limiten a cambiar sus criterios en la calificación de los alumnos, o que realmente se trate de hacerlos responsables del fracaso.

diagnóstico), lo que representa el 65% de total del valor máximo de éxito⁸⁴. En fin, 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 aulas⁸⁵.

Finalmente, la evaluación de todo lo conseguido quedaba en manos de la AGVE, que establecería el porcentaje de consecución de los objetivos propuestos (Art. 11.6). El dispositivo tiene, pues, su punto de partida en la administración educativa, que fija los objetivos, indicadores y porcentajes (dejando, eso sí, un margen a los centros para su concreción), así como su punto de llegada, determinando su grado de éxito, y se compone básicamente, de un *mando a distancia* para modificar la práctica docente en orden a mejorar los resultados: el incentivo económico.

Dada la fecha de su realización, no nos resulta posible en este trabajo acometer un análisis en profundidad del desarrollo y de los efectos del programa en cuestión, aunque si estamos en condiciones de ofrecer algunos datos sobre los primeros pasos de su aplicación⁸⁶. 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.

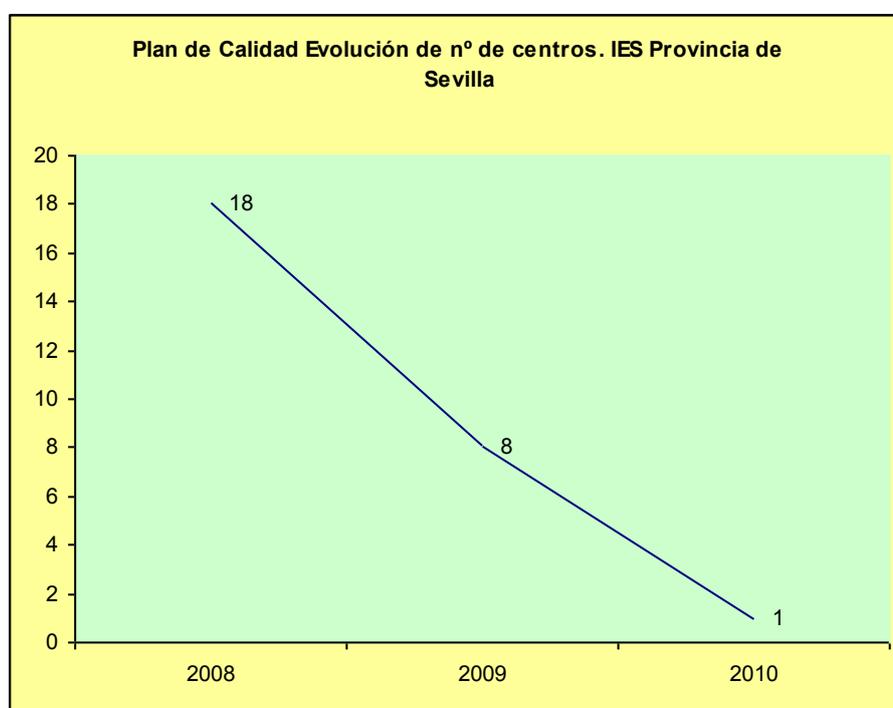
⁸⁴ Las actuaciones del centro (implicación de los profesores en actividades de innovación) representa el 15%, el clima de convivencia (medido fundamentalmente en el porcentaje de amonestaciones o expulsiones de alumnos registradas) el 10% y la implicación de las familias (medida en la formalización de compromisos y en el conocimiento sobre criterios de evaluación) el 10% restante. Además, el grado de satisfacción de las familias (clientes) es un indicador que aparece en los dos últimos grupos

⁸⁵ En este sentido se manifestaban la mayoría de los directores que tuvimos la ocasión de entrevistar-

⁸⁶ Mientras se redactaba la primera versión de este trabajo, la prensa anunciaba que la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía iba a replantearse este programa a la vista de la poca acogida que ha tenido entre los centros, especialmente en los Institutos de Secundaria. Según los datos aportados en esa información, sólo el 23% de estos se acogieron al Plan de Calidad- Vid El País.com 2-3-2010 http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Educacion/cambiara/plan/calidad/fracaso/institutos/elpepuespan/20100303elpand_5/Tes

La participación y el perfil de los centros

En la primera convocatoria fueron 18 los Institutos de Educación Secundaria de la provincia de Sevilla que participaron, mientras que en la segunda, en 2009, el número se redujo a 8 y en la tercera y última, en 2010, sólo un Instituto se adscribió a la convocatoria. El siguiente gráfico refleja la evolución del número de participantes en las distintas convocatorias:

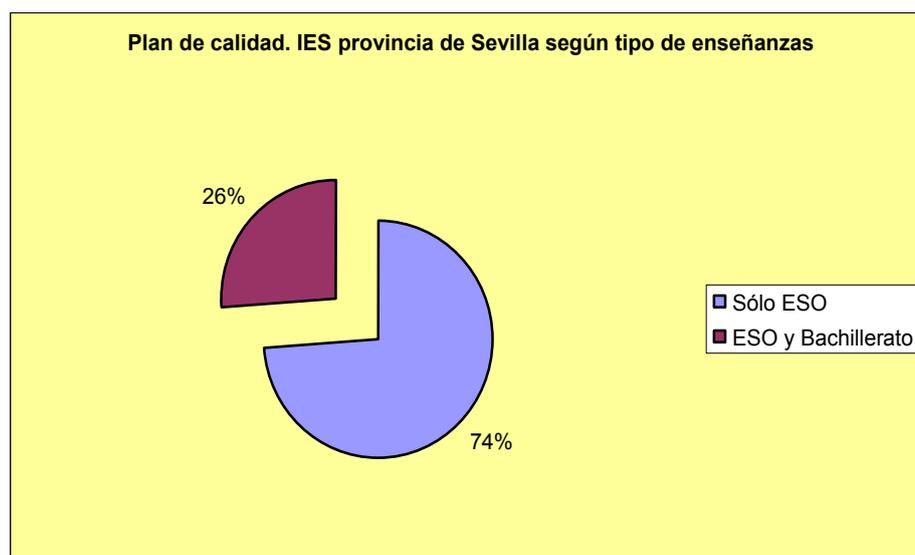


Por otra parte, el total de centros que se han acogido al Plan de Calidad en alguna de sus tres convocatorias es de 27, lo que representa un 14%, porcentaje muy inferior incluso a la media del conjunto de los Institutos de Educación Secundaria de Andalucía (23%)⁸⁷

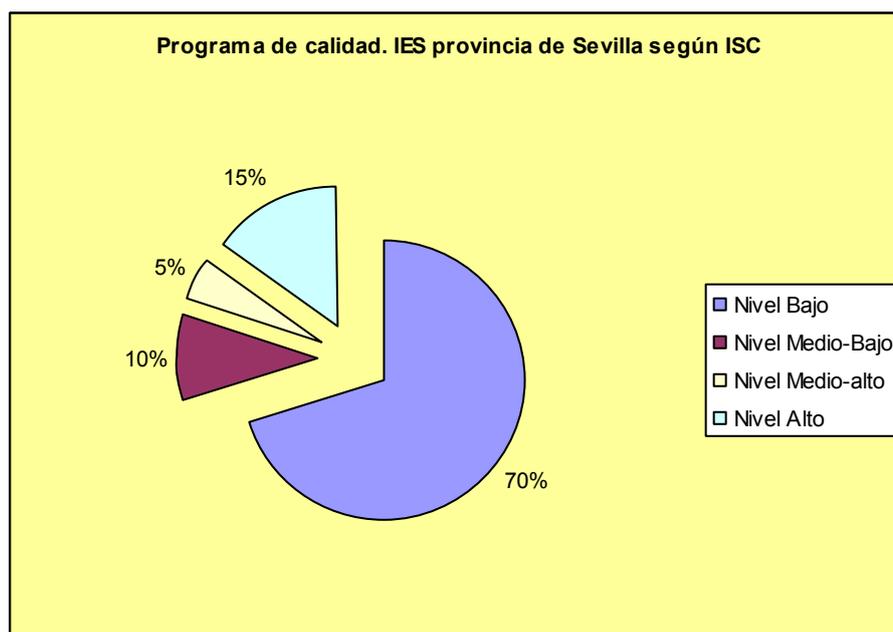
⁸⁷ Debe tenerse en cuenta que uno de los Institutos que se acogió al Plan en su primera convocatoria – 2008-, fue suprimido posteriormente.



Atendiendo ahora al tipo de enseñanzas que imparten los 27 centros, vemos que el 26% imparten Secundaria, Bachillerato y, en casi todos los casos, algún Ciclo de Formación Profesional, mientras que la amplia mayoría, el 74% de los que han participado, son Institutos en los que sólo se imparte ESO, en algún caso, además, Programa de Iniciación Profesional, y sólo en un caso también un Ciclo de Grado Medio.



Finalmente, a la hora de determinar el perfil de los Institutos que han participado en el Programa de calidad, hemos atendido al Índice Sociocultural (ISC)⁸⁸. En este sentido hay que decir que de entre todos ellos, 14 tienen un ISC que se califica de bajo (igual o menor a $-0,41$), lo que supone un 70%, mientras que los que tienen un nivel medio-bajo representan el 10%, los de nivel medio-alto el 5% y los de nivel alto el 15%. La proporción de los de nivel bajo y medio-bajo (80%) da una idea de las características socioculturales de la gran mayoría de los Institutos que han participado en el PC, si bien no deja de ser llamativo el porcentaje relativamente elevado de los que tienen un nivel alto⁸⁹.



⁸⁸ Hay que advertir que no disponemos de este dato en el caso de 7 de los 27 centros. Uno de ellos es el que, como se ha dicho en nota anterior, ha sido suprimido. En el caso de los seis restantes, teniendo en cuenta el conocimiento que el autor de estas páginas posee de ellos, es más que probable que cuatro tengan un ISC bajo, si bien este dato no se ha incluido en la valoración estadística. En todo caso se deja constancia de ello para poner de manifiesto que el perfil sociocultural de los Institutos participantes en el Plan de calidad no se vería alterado de manera significativa si dispusiéramos de la correspondiente información.

⁸⁹ Si bien es cierto que como se ha dicho, si se incluyeran los centros de los que no tenemos datos, este porcentaje sería inferior, lo que no resta significatividad a este tipo de centros.

En definitiva, el perfil de los Institutos que han participado en alguna convocatoria del Plan de Calidad, no difiere mucho del que se ha descrito para los participantes en los PAMs. Se trata, desde luego, de un grupo reducido que se caracteriza por estar más bien en zona rural, pero, sobre todo, por ser centros de Secundaria Obligatoria, sin Bachillerato, con un Índice Sociocultural bajo. Es frecuente que, salvo excepciones, se trate de centros de más reciente creación, con una plantilla poco estable y en los que la dirección haya sido nombrada directamente por la Delegación Provincial de Educación. También podemos deducir que este perfil se corresponde con un Instituto que en muchos casos se ha formado por transformación de un antiguo centro de EGB. Al igual que cabe plantearse en relación con los Institutos de los PAMs, este perfil invita a especular sobre las razones que realmente condujeron a los profesores a participar en este tipo de programas.

7.- Las pruebas de diagnóstico en Andalucía como recurso del dispositivo para la mejora y el cambio de la educación. Análisis de resultados.

7.1. Regulación, contenido, aplicación y utilización de los resultados

Como ya se ha dicho, la LOCE, en 2002, estableció por primera en España la realización de una evaluación de diagnóstico en primaria y secundaria, evaluación que versaría sobre competencias básicas del currículo (Art. 97); posteriormente, presentándose en el preámbulo como una novedad que no era tal (vid. BOE nº 106 de 4 de mayo de 2006, pág. 17162), la LOE, en 2006 hizo lo propio en sus artículos 22, 29 y 144. Muy poco después, apenas días, en una Orden de 28 de Junio 2006 (BOJA de 4 de agosto 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, convirtiéndose en la primera Comunidad Autónoma que ponía en marcha el citado instrumento. También en la LEA de 10 de diciembre de 2006 (BOJA de 26 de

diciembre) se hacía alusión al tema, mientras que en disposiciones posteriores se han ido concretando distintos aspectos de su desarrollo⁹⁰.

En esta legislación 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, descartándose implícitamente que los resultados puedan ser utilizados para establecer comparaciones o rankings entre los centros. Más concretamente, siguiendo el modelo PISA, se evaluarán algunas o varias de las siguientes competencias:

- Competencia en comunicación lingüística.
- Competencia de razonamiento matemático.
- Competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico y natural.
- Competencia digital y tratamiento de la información.
- Competencia social y ciudadana.
- Competencia cultural y artística.
- Competencia y actitudes para seguir aprendiendo de forma autónoma a lo largo de la vida.
- Competencia para la autonomía e iniciativa personal.

De hecho, en la primera evaluación en Octubre de 2006, las pruebas versaron sobre la competencia en comunicación lingüística y de razonamiento matemático, al igual que las de 2007, mientras que en 2008 se incorporó la competencia en el conocimiento e interacción con el mundo físico y natural; a su vez en las pruebas se

⁹⁰ En estas disposiciones posteriores no hay modificaciones sustantivas del planteamiento inicial. Quizás la novedad de más peso fue la Orden de 27 de Octubre de 2009 (BOJA de 25 de Noviembre de 2009) mediante la cual se extiende la realización de la prueba a todos los centros educativos (hasta entonces se realizaba en los centros públicos y privados concertados) y se hace cargo de su realización la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa

contemplaban una serie de dimensiones por cada una de las competencias⁹¹. La realización de las pruebas tiene carácter censal, es decir, se hace a todos los alumnos y alumnas de centros públicos y privados concertados⁹², es preparada por equipos de especialistas y se materializa en unos cuadernillos donde los alumnos escriben las respuestas a las preguntas. La corrección corre a cargo del profesorado del mismo centro, si bien en una muestra de centros (prueba de contraste) la realización y corrección fue realizada por personal ajeno, normalmente inspectores de educación; la puntuación obtenida por cada alumno se traslada a una escala 500 (Puntuación Transformada) que es el valor medio de todos los alumnos de Andalucía, teniendo en cuenta la Desviación Típica en los resultados obtenidos en las pruebas de cada una de las competencias. Por otra parte se realiza también un cuestionario de contexto que es respondido por el alumnado, tutores y familias. Con él 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, suposición que se inspira en los postulados de la eficacia escolar y que es particularmente discutible⁹³; 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 Sociocultural, ISC- para cada centro, que junto a otras informaciones sobre las características de los centros, puede ser utilizado para el análisis de los resultados. Finalmente, añadir a esta descripción que a principios del curso 2009-2010 la AGAEVE ha elaborado un nuevo indicador que refiere al el valor promedio de los resultados de cada uno de los centros, en función de su Índice Socioeconómico y cultural, queriendo representar con ello la puntuación

⁹¹ Concretamente : comprensión oral, expresión oral (experimental), comprensión lectora y comprensión escrita; organizar, comprender e interpretar información, expresión matemática, plantear y resolver problemas; metodología científica, conocimientos científicos , interacciones Ciencia-Tecnología-Sociedad-Ambiente.

⁹² A partir de 2010 se realizará también al alumnado de los centros privados no concertados.

⁹³ Es evidente que la determinación de las variables parte de un a priori claramente contaminado por la literatura sobre la eficacia escolar.

media que obtendrían los alumnos en función de su contexto socioeconómico y cultural⁹⁴.

El sentido y el uso de toda esta información se ubica en el marco de las políticas de mejora a las que continuamente nos venimos refiriendo. Tanto en los textos legales que regulan la evaluación como en los informes de conclusiones elaborados cada año, se repite hasta la saciedad que este instrumento debe situarse en el marco de la consecución de los objetivos fijados en la estrategia de Lisboa y de la mejora de la productividad en Andalucía, es decir, su aplicación debe contribuir a la mejora de los rendimientos escolares. Para ello se dispone que, a partir de los datos,

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 permitir 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. (BOJA de 4 de agosto de 2006)

Es decir, la información que se obtiene de las pruebas de diagnóstico (que no es mucha, por cierto) proporciona el combustible para el funcionamiento de la dinámica de la autoevaluación, trasladando al centro la responsabilidad de la puesta en marcha de medidas que mejoren los resultados, medidas cuya efectividad que volverá a ser evaluada en las pruebas del curso siguiente

Abundando en esta idea, el informe sobre la Evaluación de Diagnóstico 2008-2009, elaborado por la Consejería de Educación, afirma que: “Estas pruebas proporcionan información relevante en la que basar las medidas necesarias para superar las diferencias existentes entre el nivel que se espera que el alumnado desarrolle y el

⁹⁴ Este dato ha sido comunicado a los centros escolares por la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, con el término de “valor esperable”

que realmente ha alcanzado en el momento de completar dicha prueba (Del informe 2008-2009). Evaluar para conocer y mejorar, es equivalente a hacer pruebas y tomar medidas.

Quizás sean las palabras de uno de los artífices de la puesta en marcha de las pruebas de diagnóstico en Andalucía, el jefe del Servicio de Evaluación de la Consejería de Educación, las que mejor describan cuál es su sentido:

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, 2010:84).

En el mismo artículo citado, Benítez nos ayuda a entender con más claridad otro de los objetivos que se persigue con la realización de la evaluación-pruebas de diagnóstico. Ahora se trata de que, al evaluar competencias, y no conocimientos en sentido estricto, las pruebas se construyen a partir de casos o situaciones similares a las que el alumnado puede encontrarse en su vida escolar o extraescolar, de manera que se indaga acerca de la capacidad que tiene el alumnado para transferir los conocimientos del currículo escolar a situaciones de la vida real⁹⁵: “Esta concepción conlleva un cambio en las prácticas docentes, ya que se trata no sólo de enseñar conocimientos, sino de enseñar para la vida. Podemos afirmar que, en este contexto, los contenidos curriculares tal y como se han venido concibiendo hasta ahora por algunos sectores, es decir, como objetivos en si mismos, tienen fecha de caducidad” (Benítez, 2010: 83). Al margen ahora de cualquier valoración o juicio sobre la cuestión, estas palabras son de gran interés para la preocupación intelectual que se plantea en este trabajo, es decir, el problema del cambio en la educación. Benítez acierta al ponernos por delante la legítima aspiración de la administración educativa de propiciar cambios en la práctica docente (otra cosa es el sentido del cambio que se persigue) y al desvelar cómo las

⁹⁵ Por cierto, vieja aspiración de la *pedagogía progresista*.

pruebas de diagnóstico forman parte, junto a otros elementos ya comentados, del dispositivo que se utiliza a tal fin. Aunque algo ya hemos ido alumbrando en este texto, queda por ver cuáles son los efectos que el dispositivo produce en la práctica.

Precisamente en el citado número de la revista *Cuadernos de Pedagogía*, el profesor de la Universidad de Málaga, Miguel Ángel Santos Guerra, advierte de los riesgos, de los efectos quizás no deseados y, en suma, de los peligros que trae consigo el mecanismo de las pruebas de diagnóstico (Santos, 2010). Resumiendo el contenido de su artículo, el profesor malagueño señala, en primer lugar, el problema, ya suscitado por otros autores, de que las evaluaciones de diagnóstico acaben por relegar a un segundo plano las áreas del currículo que no son objeto de evaluación pero que son igualmente importantes para la formación de los jóvenes. En segundo lugar, señala el peligro de que la evaluación se oriente exclusivamente a los resultados y no a los procesos, de manera su última finalidad sea simplemente obtener buenos resultados en las pruebas, para lo cual, se pregunta “¿No bastaría para ello calificar a todos los alumnos y alumnas con un sobresaliente?” (Santos, 2010: 91). Se refiere, en tercer lugar, al problema que plantea el hecho de que las pruebas sean estandarizadas, lo que induce a comparar realidades que son incomparables. Finalmente, Santos Guerra nos advierte también del riesgo de que, en definitiva, la evaluación sólo exija cambios al profesorado, convirtiéndose, como se ha dicho en páginas anteriores, en un instrumento que más que ayudar a los docentes se utilice contra ellos.

7.2. Población, categorías y variables para el análisis de los resultados

En las próximas páginas vamos a exponer un estudio aproximativo sobre los resultados de las pruebas realizadas en 2006, 2007 y 2008, advirtiendo de antemano que no hemos recurrido a un aparato estadístico complejo ya que nuestro estudio no pretende un tratamiento exhaustivo de los datos. Nos interesa destacar grandes tendencias que, a buen seguro, podrían ser afinadas por análisis más sofisticados pero que, en nuestra opinión, no conduciría a contradicciones significativas con las conclusiones generales a la que llegamos

En función de los intereses de nuestra investigación, hemos trabajado con una muestra del conjunto de los centros educativos de Andalucía: los centros que imparten educación secundaria obligatoria (públicos y privados concertados) en la provincia de Sevilla, haciendo constar que su número ha sufrido ligeras variaciones a lo largo de los tres cursos académicos sobre los que discurre esta parte de la investigación. Teniendo en cuenta esta población, los datos que hemos utilizado son los que siguen:

- Valor promedio de cada centro de la Puntuación Trasformada obtenida por el conjunto de alumnos en cada una de las dos o tres pruebas realizadas, es decir, en las dos o tres competencias evaluadas (según nos refiramos a 2006, 2007 ó 2008).
- Índice Socioeconómico y Cultural (ISC) de cada uno de los centros. Sobre este dato conviene aclarar que no estaba disponible para pequeño número de centros, concretamente 23 de 289 (en 2009).
- Valor promedio de los resultados obtenidos por del conjunto de los alumnos de cada centro en la prueba de competencia en Comunicación lingüística realizada en 2008.
- Valor promedio de los resultados obtenidos por del conjunto de los alumnos de cada centro en la prueba de competencia en Comunicación lingüística realizada en 2008. detrayendo el ISC.
- Valor esperable en la competencia Comunicación lingüística en 2008.
- Diferencia entre valor esperable y valor obtenido en la competencia Comunicación lingüística en 2008

A partir de estos datos, hemos trabajado con las siguiente categorías:

- Centros que obtienen como media una puntuación inferior o superior a la media (500).
- Centros que progresan en la media de las tres prueba analizadas
- Centros que obtienen valores positivos o negativos en la relación entre el valor esperable y el valor obtenido en competencia lingüística (datos de 2008).

Finalmente, las variables cuyo comportamiento se ha analizado, son las que siguen

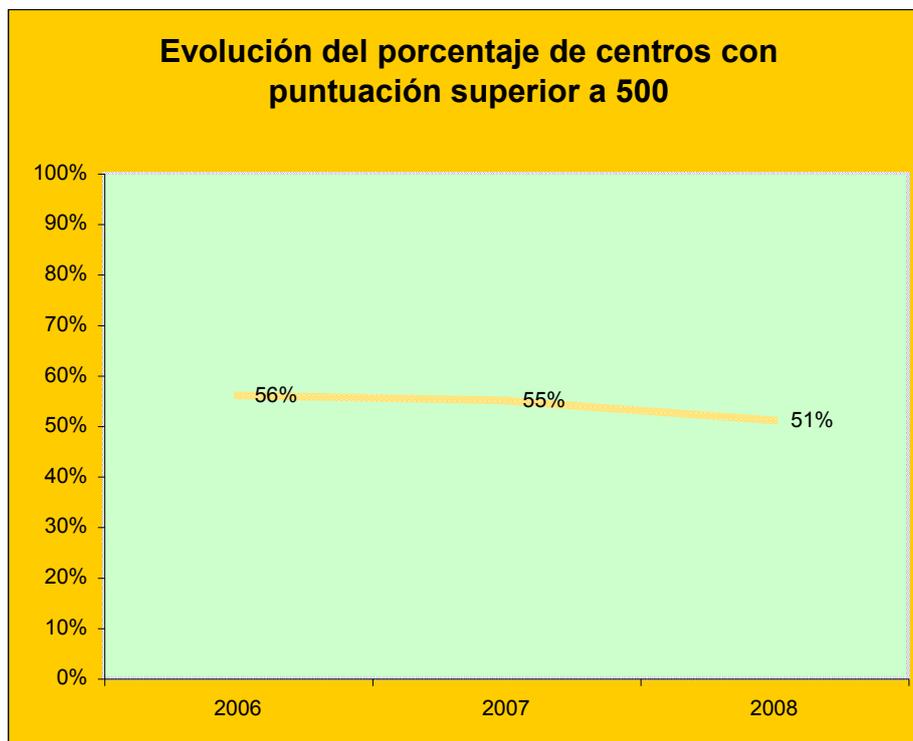
:

- Contexto socioeconómico y cultural, expresado en el ISC y aplicado a los datos de 2006, 2007 y 2008, dando por supuesto que serían los mismos.
- Número de Programas educativos que tenían los centros en 2008.
- Dentro de este se atiende especialmente a los centros con el Plan de Lectura y Biblioteca.
- Tipo de enseñanza que imparten, concretamente si imparten o no Bachillerato (no se considera a los que sólo han impartido ciclos de FP).
- También analizaremos el caso específico de los centros con Planes de Autoevaluación y Mejora (PAM)

El informe de la Evaluación de diagnóstico 2008-2009 elaborado por la Consejería de Educación además, de en el ISC, basa su análisis, en la consideración de otras variables que aquí no se van a tratar. Esas variables se refieren a rasgos, actitudes y comportamientos del alumnado –género, idoneidad, autoconcepto como estudiante, expectativas académicas, afición por el colegio y tiempo dedicado al estudio-, a hábitos del alumnado en lectura y uso de tecnologías, al contexto familiar (perfil familiar –nivel educativo de los padres, estatus ocupacional-, importancia de la lectura en las familias), al contexto escolar (nivel económico de las familias, servicio de biblioteca y clima de convivencia en el centro). Por una parte, no hemos dispuesto de la información necesaria para el análisis de estas variables, ya que se han considerado datos globales de cada centro y no de cada alumno y, además, de los datos de contexto sólo hemos accedido al ISC. Las características y el objeto de este trabajo hacía inviable manejar esa información. Por otra parte, si exceptuamos la variable genero, entendemos que las demás son variables dependientes del ISC. En el caso de las variables relativas al contexto escolar, entendemos que son reiterativas –el nivel económico de las familias-, irrelevantes –casi todos los centros disponen de biblioteca y, todo caso, la variable relevante sería el uso que se hace de ella- o ambiguas –no está claro qué es el clima del centro, ni, sobre todo, no está claro si esta variable es factor o efecto de los resultados.

7.3. Aproximación general a los resultados.

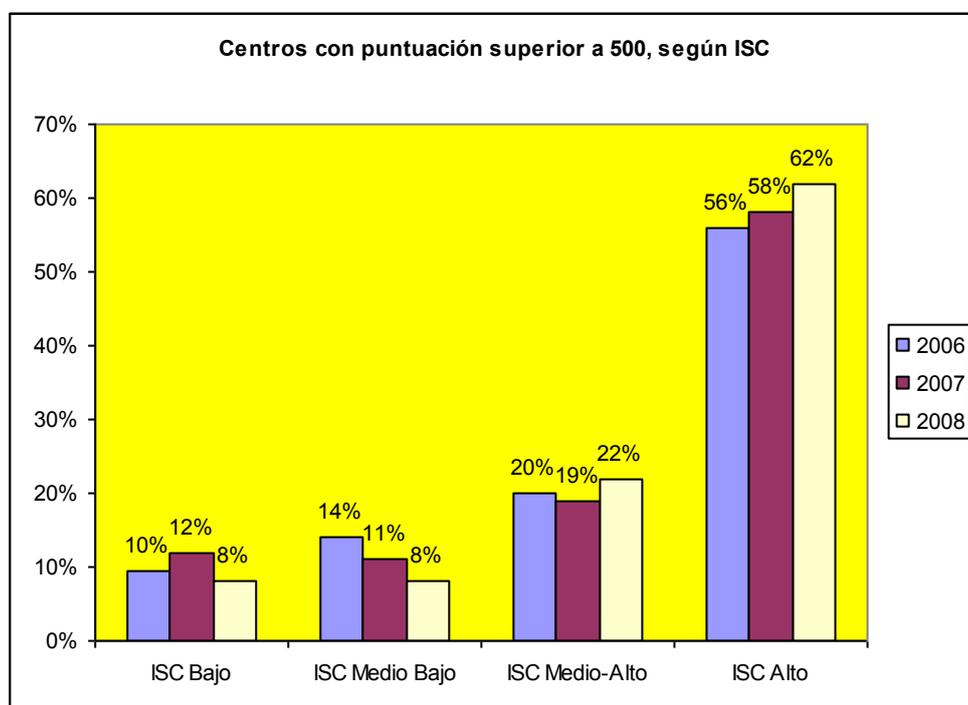
En una aproximación introductoria y de carácter general a los datos, fijamos nuestra atención en el porcentaje de centros que obtienen resultados iguales o superiores a la media de la Puntuación Transformada (500), en cada una de las pruebas analizadas en este trabajo (2006, 2007 y 2008). A este respecto, en el siguiente gráfico podemos ver que en conjunto el número de estos centros giran en torno al 50% de total, si bien es digno de destacar que ese porcentaje evoluciona a la baja entre los resultados de 2006 y los de 2008. Concretamente, en 2006 el 56% de los centros obtuvo una puntuación por encima de la media, en 2007 este valor fue del 55%, mientras que en 2008 fue del 51%. Ciertamente, en los dos primeros años la diferencia puede considerarse irrelevante, no así en el tercero, que, si llegar a ser particularmente significativa, si es digna de mención. No es fácil determinar cuáles son las razones que explican esta tendencia, ni es objeto principal de esta investigación. Cabe apuntar, no obstante, que el tipo de prueba varió entre un año y otro, especialmente la que se realizó en 2008. Por otra parte el hecho de comparar resultados obtenidos con pruebas distintas y con alumnos distintos, es ciertamente arriesgado y si aquí se hace es debido al planteamiento del dispositivo en el que se incluye la prueba que, como hemos visto, demanda anualmente a los centros medidas de mejora, así como la evaluación de su eficacia en base a los resultados del curso siguiente. Sea como fuere, lo cierto es que puede decirse que en conjunto los resultados son más bien pobres y, sobre todo, que, como ocurría en otros países, tienden a empeorar o a no variar significativamente



7.4. Estudio de la variable contexto socioeconómico y cultural.

Al examinar los resultados generales teniendo en cuenta el Índice Sociocultural, la realidad se torna bastante concluyente. Para ello, a partir del total de centros que han obtenido una puntuación superior a la media en cada año, se ha calculado qué porcentaje representan los centros de los distintos grupos de ISC, es decir, de todos los que, por ejemplo en 2006, obtuvieron un valor medio igual o superior a 500, hemos contabilizado cuántos eran de cada uno de estos grupos. Como acabamos de decir, el resultado es esclarecedor. Efectivamente, en el siguiente cuadro se puede ver 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. Estos datos corroboran lo que ya sabemos acerca del papel del contexto socio-cultural en el rendimiento de los alumnos y que, por otra parte, también se puso de manifiesto en el informe que elaboró la

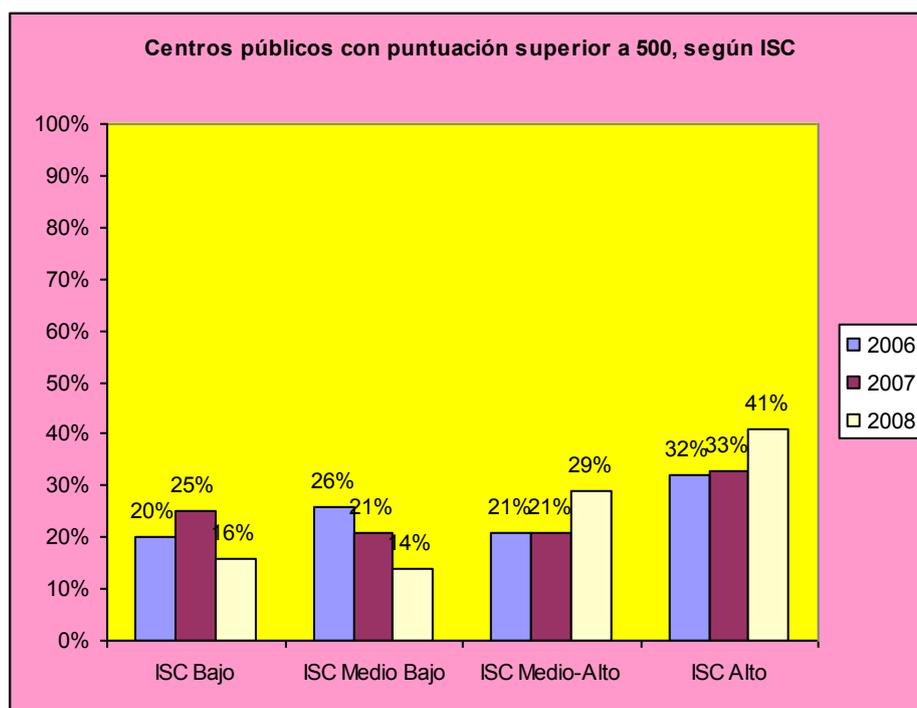
Consejería de Educación sobre los resultados de las pruebas de 2008⁹⁶. Sin embargo, lo que resulta más llamativo de estos datos es que entre 2006 y 2008 disminuye el porcentaje de centros con ISC bajo o medio-bajo que logran una puntuación superior a la media, mientras que aumenta el de los centros de los niveles medio alto y alto. Es decir, de confirmarse esta tendencia, resultaría que aumentan las diferencias entre los resultados de los centros con ISC extremos: mejoran los de centros con ISC Alto y empeoran los de centros con ISC Bajo



Fijemos ahora nuestra atención en los resultados obtenidos por los alumnos de los centros públicos. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, los datos, organizados también en función de los distintos grupos de ISC, revelan una realidad muy similar a la descrita más arriba, si bien se aprecian algunos matices: se mantiene la tónica general ya descrita respecto a la relevancia del factor socio-cultural como

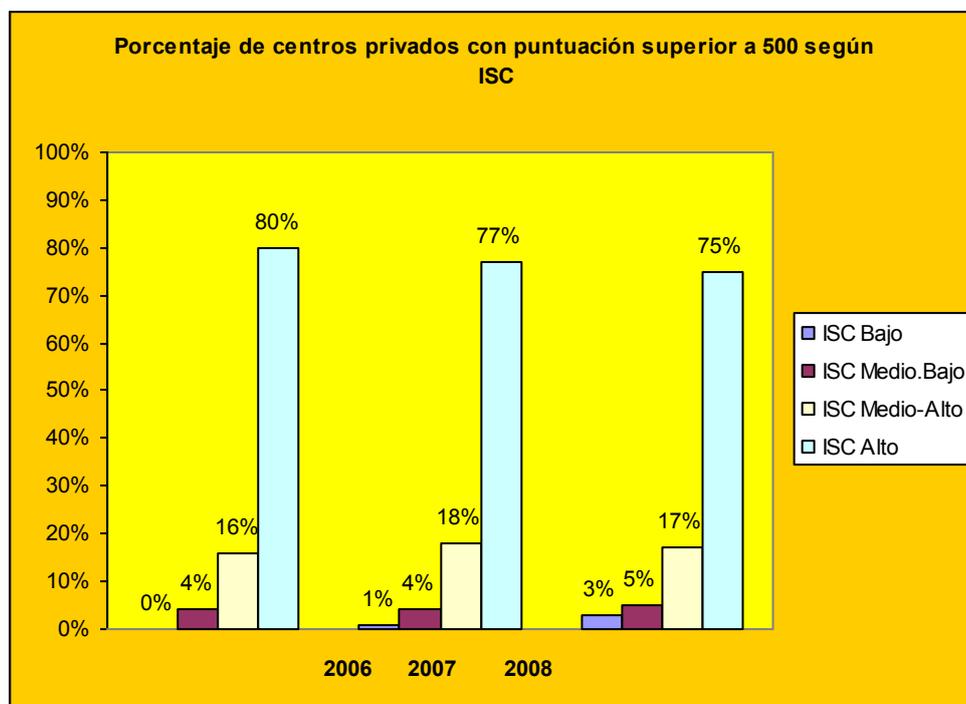
⁹⁶ CITA. Hay que recordar que el ISC se elaboró por primera vez en ese año, si bien lo hemos utilizado también para 2006 y 2007 suponiendo que no es razonable pensar que, de un año para otro, haya diferencias significativas en el contexto socio-cultural de los centros escolares.

variable fundamental en la determinación de los resultados, pues de todos los centros que alcanzan una puntuación igual o superior a la media, la mayoría sigue estando entre los de ISC alto o medio alto. Sin embargo llama la atención el elevado porcentaje de centros con ISC bajo o medio bajo que, al menos en 2006 y 2007, alcanzan ese mismo resultado. Es decir, en el caso de los centros públicos se da una distribución más homogénea de los tipos de centros que logran la puntuación de referencia. Sin duda en ello debe influir el hecho de que el número de centros de los grupos bajo y medio-bajo, se concentran en el sistema público de educación⁹⁷. Pero pone de manifiesto también, por una parte, el mayor esfuerzo de los centros públicos en los niveles más bajos y, por otra, su mayor poder de compensación.



Esta tendencia puede apreciarse claramente comparando el gráfico anterior con el siguiente, en el que se expresan los mismo datos pero referidos ahora a los centros privados. No obstante hay que repetir la distorsión que supone el hecho de que los centros privados pertenecen en su gran mayoría al grupo medio-alto y alto.

⁹⁷ La distribución es como sigue: Bajo: 62 públicos, 5 privados; Medio-bajo: públicos 49, privados 5; medio-alto: públicos, 37, privados, 17; alto: públicos, 27, privados, 61.

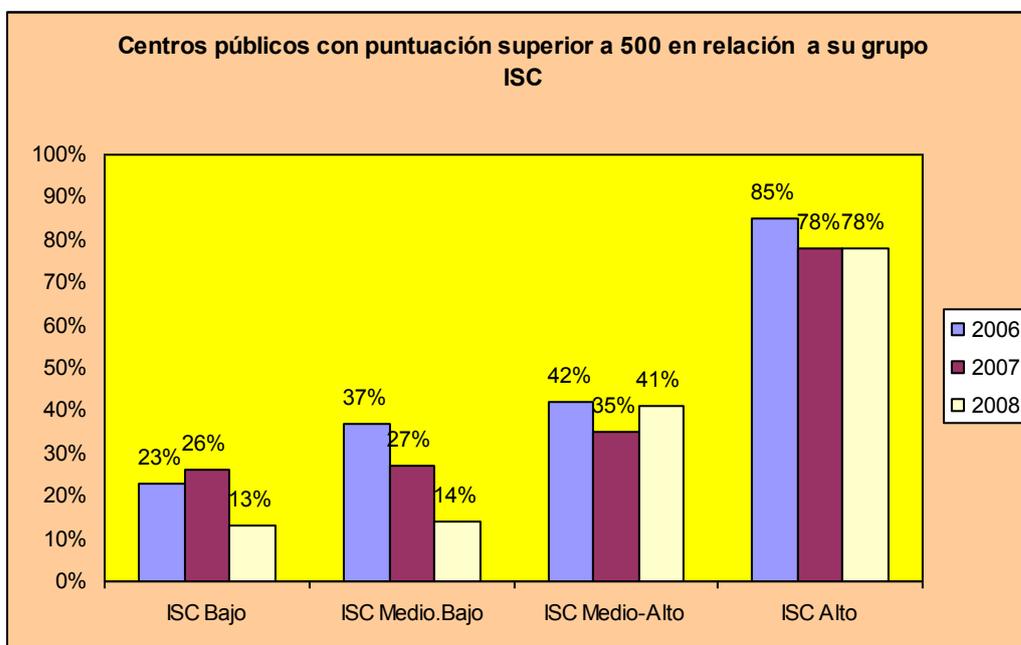


Como puede verse, en este caso, las diferencias entre los centros de los distintos grupos es muy superior a las que veíamos en los centros públicos. En realidad, puede decirse que los centros que alcanzan la media 500 son prácticamente todos de los niveles medio-alto y alto, lo cual no hace sino poner de manifiesto, nuevamente, la relevancia del contexto sociocultural.

La comparación de los dos cuadros anteriores nos sirve también para llamar la atención sobre otra información que nos ponen de manifiesto. Obsérvese que el caso de los centros públicos, a lo largo de los tres cursos, disminuye la presencia en el club de los 500 de los de niveles sociales más bajos y, por el contrario, aumenta el porcentaje de los que se sitúan en niveles más altos. Es decir lo que ha dicho antes con carácter general, se confirmaría ahora de manera particular en los centros públicos: los de niveles sociales más altos tienden a mejorar, mientras que los de niveles sociales más bajos tienden a empeorar. Sin embargo, es igualmente llamativo comprobar que esta

tendencia se invierte si nos fijamos en el caso de los centros privados, pues mientras que la presencia de los centros de nivel alto y medio-alto, pasa de un 96% en 2006 a 92% en 2008, la de los niveles bajo y medio-bajo, sube de un cuatro a un 8%.

Ahora bien, puesto que el número de centros públicos con ISC Bajo y Medio-Bajo es muy superior (62 y 49 respectivamente, es decir, 121 en total) al de los que tienen ISC Alto y Medio-Alto (37 y 27 respectivamente, es decir, 64 en total)⁹⁸, cabe pensar que son mayores las probabilidades de que estén presentes en cualquiera de los tramos de puntuación. Por este motivo los datos anteriores pueden ofrecer una imagen distorsionada de la realidad a los efectos de analizar la relación entre rendimiento y contexto sociocultural. A este respecto, dentro de cada grupo de ISC, hemos considerado el porcentaje de centros que alcanza o supera la puntuación media de 500, lo que nos da una idea más ajustada de la probabilidad que tienen los centros de lograrla, en función precisamente de su contexto sociocultural. El resultado de este tratamiento de los datos es el que se expone en el siguiente gráfico:



⁹⁸ Como es fácil intuir, esta proporción se invierte en el caso de los centros privados. Los que tienen ISC Bajo y Medio-Bajo son 10 (5 y 5), mientras los de nivel Medio-Alto y Alto son 78 (17 y 61).

Como puede verse, sigue confirmándose la relevancia del ISC como factor de éxito en las Pruebas de diagnóstico, especialmente en lo que respecta a los centros que están en el tramo superior, pues, en este caso, entre el 78% y el 85% de los centros superan a la media de la puntuación. En lo que respecta a los del nivel más bajo, en las pruebas de 2006 y 2007, ese porcentaje se sitúa en torno al 25%, es decir, en un rango mucho más bajo. Sin embargo, lo que quizás resulte más llamativo es el dato ya apuntado anteriormente sobre la evolución que siguen los resultados. Efectivamente, mientras que en los centros con ISC correspondiente a los tramos inferiores se produce un descenso notable –por un lado en torno a 13 puntos y hasta en 23 si se comparan los resultados de 2006 y 2008–, mientras que en los del tramos superior las diferencias son relativamente pequeñas. Este cuadro nos pone de manifiesto una realidad que requiere de un análisis más complejo que no es posible desarrollar en esta investigación. En todo caso resulta inquietante constatar que las diferencias entre distintos tipos de centros, no sólo son importantes, sino, sobre todo, que se han profundizado entre los resultados de las pruebas de 2006 y 2008.

Resultados detrayendo el ISC

Teniendo en cuenta la fuerte incidencia del contexto sociocultural en los resultados que obtienen los alumnos en las distintas pruebas, la propia Consejería de Educación de la Junta de Andalucía (concretamente el Servicio de Evaluación), mediante una circular, informaba a los centros de un “Procedimiento para detraer el efecto del contexto socioeconómico y cultural”, procedimiento que permite transformar la puntuación obtenida por cada centro y, de esta forma, compararla con “la media de aquellos que se encuentran dentro de su nivel socioeconómico y cultural”.

Debe entenderse que el valor resultante de aplicar ese procedimiento es meramente indicativo, pues, en la práctica no es posible desposeer a los alumnos de los condicionantes del contexto ni, por tanto, detraer de la realidad las pautas de comportamiento que en virtud de ello desarrollan en las aulas y en general en relación con la enseñanza y el aprendizaje. Aunque no parece que sea el caso, ya vimos como

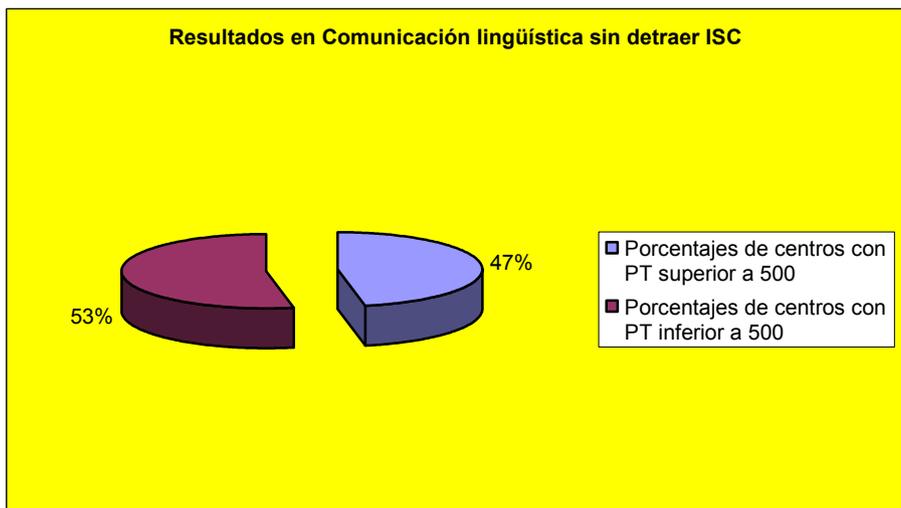
una de las tesis apuntadas por el movimiento de escuelas eficaces y, más claramente por las políticas de gestión empresarial de la escuela, es la de suponer que esta variable puede aislarse, de manera que actuando intensa y eficazmente sobre otros elementos del sistema, su influencia puede ignorarse, máxime si los objetivos de rendimiento se establecen específicamente para cada contexto. No cabe duda de que la idea de operar el resultado de las pruebas en función de una fórmula matemática tiene cierto interés, pues permite a los docentes tener una referencia acerca de cuáles podrían ser los logros si desarrollaran su trabajo con otros condicionantes contextuales. Pero entiendo que ese interés no puede llevarse más allá, pues en la dinámica social –y la actividad de la enseñanza lo es- la realidad es compleja y no responde exactamente al cálculo matemático. Así, no puede asegurarse que los alumnos vayan a obtener el resultado que se deriva de ese cálculo ni, como se hace en algunos casos, quepa plantear demandas a los profesores (rendición de cuentas) en función de ello. Por lo demás, como ya se ha dicho, otro organismo dependiente de la Consejería de Educación, la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, ha elaborado, y enviado a cada centro, un parámetro similar –denominado “valor esperable”- que será objeto de atención en las próximas páginas.

Centrándonos ahora en los resultados que obtienen los alumnos tras efectuar la mentada operación aritmética⁹⁹, hemos tomado como referencia para nuestro estudio los resultados de la prueba relativa a la competencia en comunicación lingüística efectuada en 2008. En el siguiente gráfico se aprecia una primera aproximación

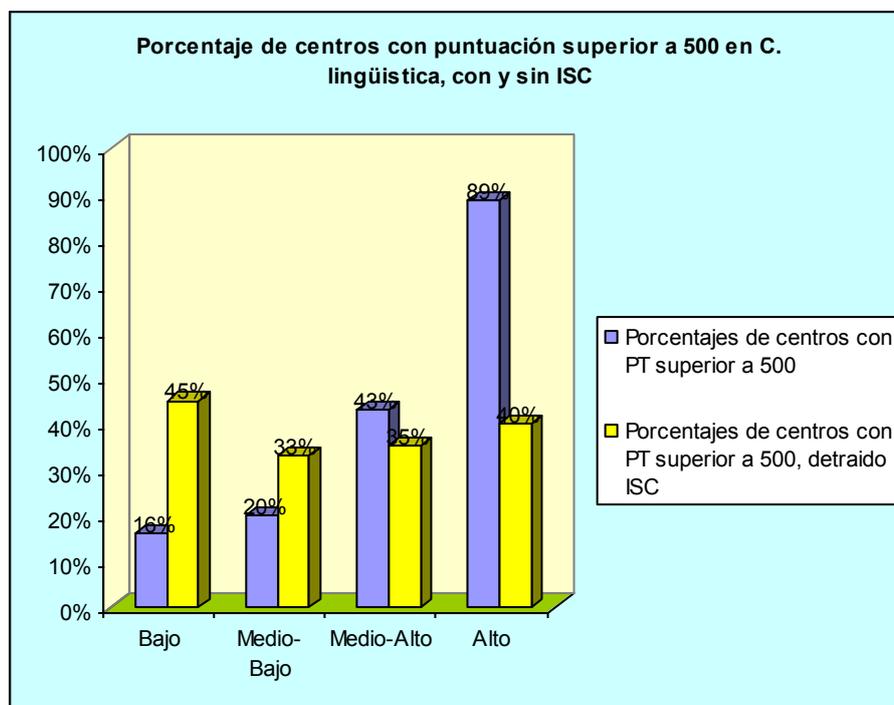
⁹⁹ La fórmula es $\text{Puntuación transformada} = 500 + 100 \times (\text{Puntuación Directa} - \text{Media}) / \text{Desviación típica}$. Los datos de la Media y Desviación típica corresponden a cada uno de los grupos de Índice Socioeconómico y Cultural y ha sido proporcionado por la propia Consejería de Educación.



Puede observarse que el porcentaje de centros que, detraído el efectos socioeconómico y cultural (siguiendo la fórmula descrita en la nota 33), alcanza la puntuación media de 500, es del 39%. En el siguiente gráfico se muestran los datos sin la detracción del ISC:



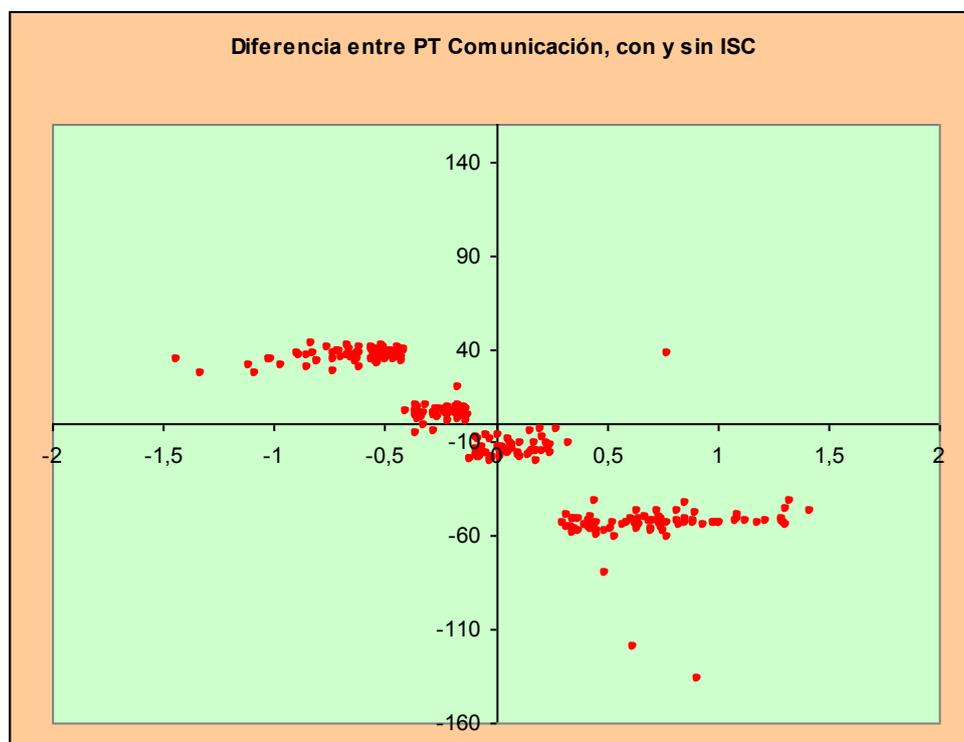
Resulta interesante observar cómo el porcentaje de centros que alcanza o supera la puntuación media es mayor ahora que cuando hemos detraído el factor socioeconómico y cultural. Ello se debe al fuerte peso que en el cómputo total ejercen los centros situados en el tramo superior del ISC , aportación que se reduce notablemente precisamente al eliminar esa variable de los resultados globales. Lo que, en este caso, los números nos invitan a pensar es que la diferencia en el dominio de las competencias de comunicación lingüística es muy elevada entre los alumnos de niveles socioeconómicos y culturales más altos y los del nivel más bajo.



En el cuadro anterior podemos apreciar cómo, efectivamente, los centros de nivel Bajo y Medio-Bajo mejoran apreciablemente su puntuación, sin embargo los de niveles superiores la empeoran de manera mucho más notable. ¿Indica esto que el nivel de competencia en comunicación lingüística depende fuertemente del contexto socioeconómico y cultural? Algo de esto hay que pensar al constatar que en los niveles más bajo del ISC el porcentaje de centros que, detraída esta variable, obtendrían una puntuación superior a la media, es mayor que el de los que se sitúan en los niveles

superiores de la escala. Además, si miramos este dato exclusivamente en el nivel Alto, resulta que el porcentaje se reduce casi el 50%, lo que indica la enorme incidencia de esta variable. En todo caso debe hacerse notar también la pobreza de los resultados pues excepto en el nivel de ISC más alto, en ningún caso llegan al 50% los centros que obtienen la puntuación media.

Examinando las diferencias de puntuación que cada centro obtiene en la prueba realizada respecto al resultado de extraer el ISC se puede apreciar con más claridad que mientras más bajo está en la escala de ISC, la diferencia es más positiva, es decir, mayor es la aportación o valor añadido del centro, mientras que ocurre en sentido inverso, con diferencias negativas, mientras más alto se encuentra el centro en la escala, es decir, teóricamente en este caso mayor es la aportación del contexto y menor la del centro escolar. A este respecto, véase el siguiente gráfico:



Así pues, la tendencia que se aprecia es la de que los resultados de los centros con ISC alto reducen su puntuación cuando se les aplica la fórmula ya comentada, mientras que los centros de los tramos inferiores la aumentan de manera significativa. La idea que se pretende transmitir, -aunque desde mi punto de vista es una consideración intelectualmente arriesgada-, es la de que esos resultados responden básicamente a dos factores: el contexto y la escuela; sobre el primero, se dice, no podemos actuar y, en cierto sentido, hay que tomarlo como dado, mientras que sobre el segundo sí podemos. De hecho, se afirma, en el mismo contexto no todos los alumnos obtienen los mismos resultados, de manera que, siguiendo con el razonamiento anterior, ello se deberá a que el factor escuela es más o menos eficaz. El razonamiento matemático suplantando a la realidad.

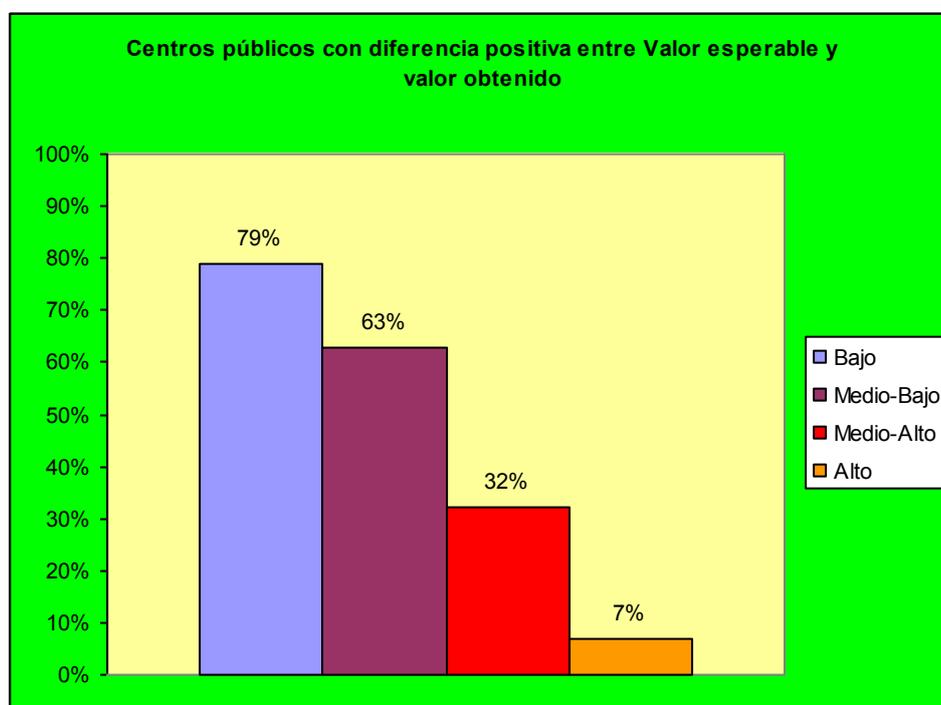
Valor esperable

Veamos a este respecto el comportamiento de otro parámetro: el llamado “Valor esperable”. Como se ha dicho anteriormente este dato también fue proporcionado a los centros, ahora por la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa. La idea sobre la que se sustenta es la de informar sobre la media de la puntuación que corresponde a un centro según su ISC, dato que se obtiene haciendo una traslación de la escala de este último indicador a la escala 500 de la Puntuación Transformada. Según la propia Agencia, el “Valor esperable es el resultado que, en función de la estrecha relación que este tiene con el ISC, cabría esperar de un centro”.

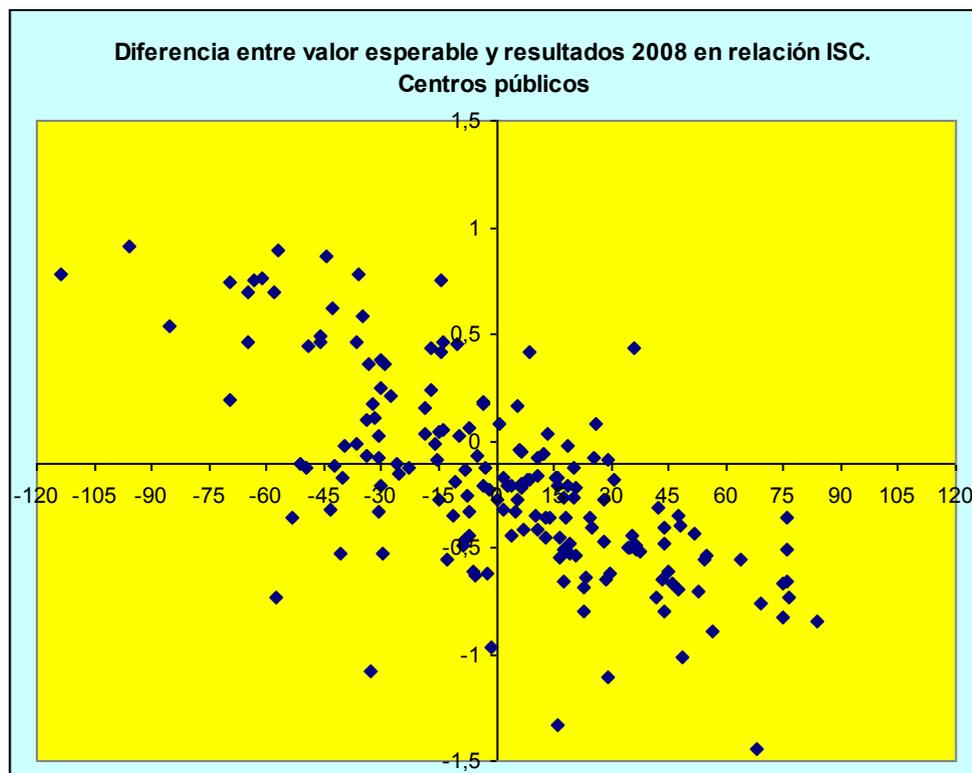
Un primer estudio de los datos revela que aproximadamente el 50% de los centros alcanzó en realidad una puntuación global en las pruebas de 2008 superior al valor esperable¹⁰⁰. Es decir, la mitad de los centros superan los resultados esperables en función de su contexto sociocultural. Sin embargo la otra mitad está por debajo de esa expectativa. Si analizamos ahora estos mismos datos en función del ISC de cada centro, tendremos una imagen muy parecida a la que vimos anteriormente para el caso de la competencia de comunicación lingüística. Efectivamente, al examinar la diferencia

¹⁰⁰ Concretamente el 53% de los centros públicos y el 42% de los centros privados.

entre el valor esperable y el resultado global de las pruebas de 2008, vemos que, en general, los centros con ISC más bajo tienen una diferencia positiva, mientras que en el caso de los centros con ISC más alto, el número de los que tienen una diferencia positiva se reduce notablemente. Es como si en los centros de contexto más bajo la mayor parte del resultado fuera aportado por el centro, y en los de contexto más alto fuera aportado por los alumnos. En el siguiente cuadro se muestra esta distribución para el caso de los centros públicos de Secundaria de la provincia de Sevilla:



Más claramente se nos muestra esta realidad en el siguiente gráfico. En el se cuantifica la diferencia entre valor esperable y valor obtenido, m en función del ISC, observándose que, en términos generales mientras más bajo es el ISC más positiva es esa diferencia. Sin embargo, esta apreciación no debe evitarnos ver que hay casos que constituyen excepciones a la regla general

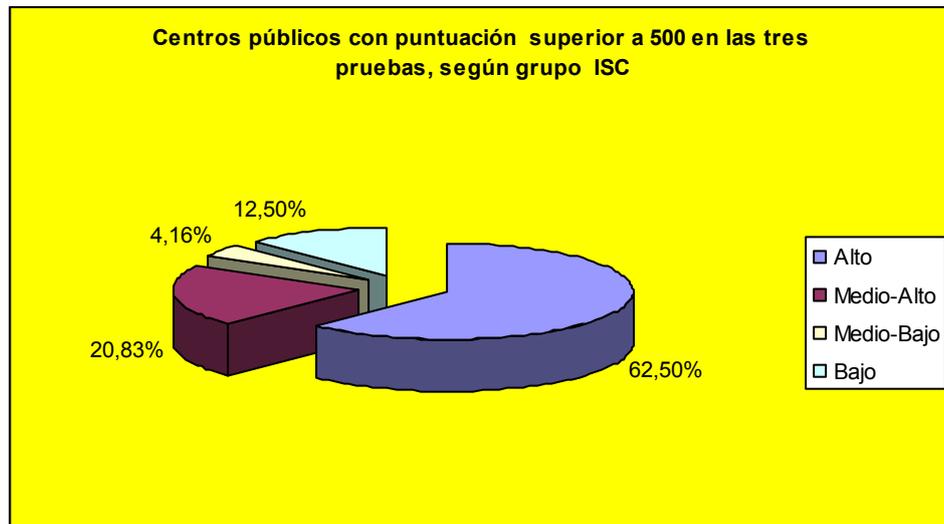


Centros de “excelencia”

La variable del contexto socioeconómico y cultural se muestra igualmente predictiva cuando abordamos los resultados de los centros con otras categorías. A este respecto, recordemos que una de las señas de identidad del movimiento de las escuela eficaces es su convicción de que es posible determinar cuáles son los factores de éxito en los centros escolares y, más aún, la de considerar que esos factores puede ser reproducidos en otros centros, de ahí la convergencia entre eficacia y mejora. Según esto, la mejora de la educación es posible mediante el diseño y aplicación de estrategias que sirvan para desarrollar los que se consideran factores de éxito. En otro lugar de este trabajo se expusieron algunas de las críticas que ha recibido este tipo de planteamiento, recordemos que una de ellas es la debilidad y poco rigor a la hora de identificar los factores, pues se basa en meras correlaciones, otra es que esos factores, lógicamente varían mucho, pues no tienen en cuenta los contextos locales y, finalmente, que una

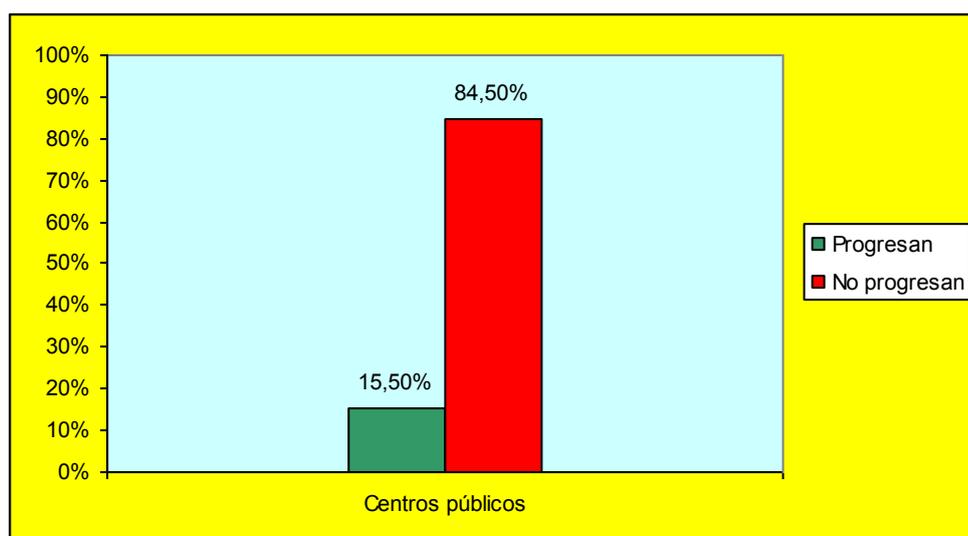
cosa es, en su caso, identificar factores de éxito y otra es reproducirlos. En todo ello el rendimiento de los alumnos es la referencia fundamental. Por nuestra parte, hemos seleccionado los centros que obtuvieron una puntuación superior a la media en todas las pruebas realizadas 2006, 2007 y 2008, suponiendo que este es un indicador de excelencia; con esta selección. Se trata de un grupo de 96 centros que representa aproximadamente el 36% del total. En el siguiente gráfico puede verse qué porcentaje de ellos se corresponde con cada uno de los grupos sociales con los que venimos trabajando. Claramente se manifiesta que la inmensa mayoría se sitúa en los niveles alto y medio-alto (aproximadamente un 93 % en conjunto), mientras que los de los niveles bajo y medio-bajo apenas representan algo más del 7%. Una idea similar en el caso más concreto ahora de los centros públicos, si bien no es nada desdeñable el matiz, que confirma anteriores consideraciones, de que el grupo de nivel más bajo aporta ahora algo más del 12% al conjunto, equilibrando, siquiera sea ligeramente, la distribución de los centros de “excelencia” entre los distintos grupos.





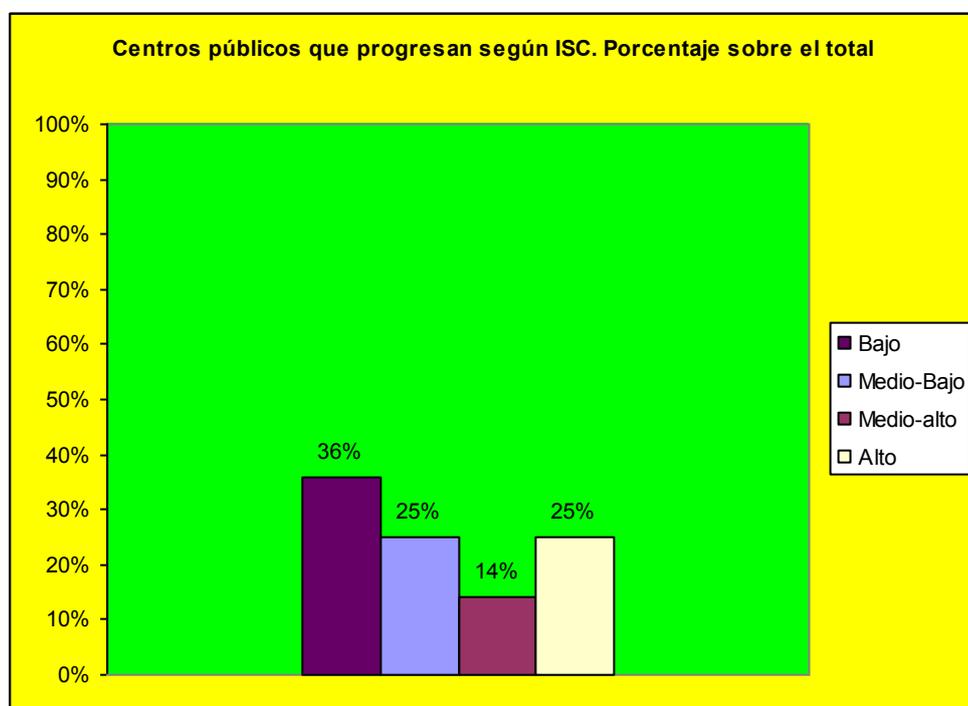
Centros que progresan

Finalmente, tal y como lo habíamos planteado páginas atrás, examinemos ahora el caso de los centros que, independientemente de los sus valores, van mejorando los resultados entre las pruebas de 2006 y la de 2008, mirando ahora de manera particular el caso de los centros públicos:

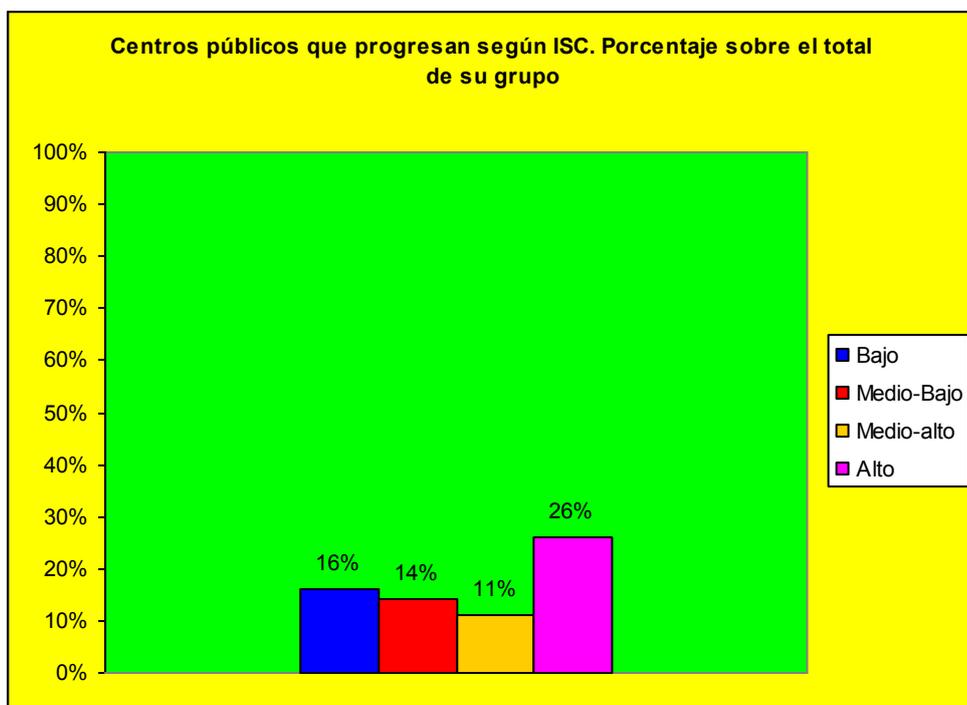


Como puede verse en el gráfico anterior, se trata de un pequeño grupo que representa algo más del 15% del total. No cabe duda de que el dato es algo desalentador y, en cierto sentido, pone de manifiesto que las estrategias de mejora y cambio, no se reflejan en los resultados de las pruebas de diagnóstico. Con mucha prudencia, cabe decir a este respecto que las iniciativas de mejora planteadas por los centros y la dinámica de la autoevaluación, impulsada por la administración educativa, no se traduce en una mejora de los resultados.

La presencia en ese club de centros de distintos grupos sociales es relativamente homogénea, como puede verse en el gráfico siguiente. Su distribución reproduce prácticamente la de los distintos grupos en el conjunto de los centros públicos; advertimos, sin embargo que la participación de los de nivel más alto es algo superior a su valor en el conjunto (25% frente al 16%), lo que nos indicaría una ligera tendencia al progreso de los resultados preferentemente en este tipo de centros.



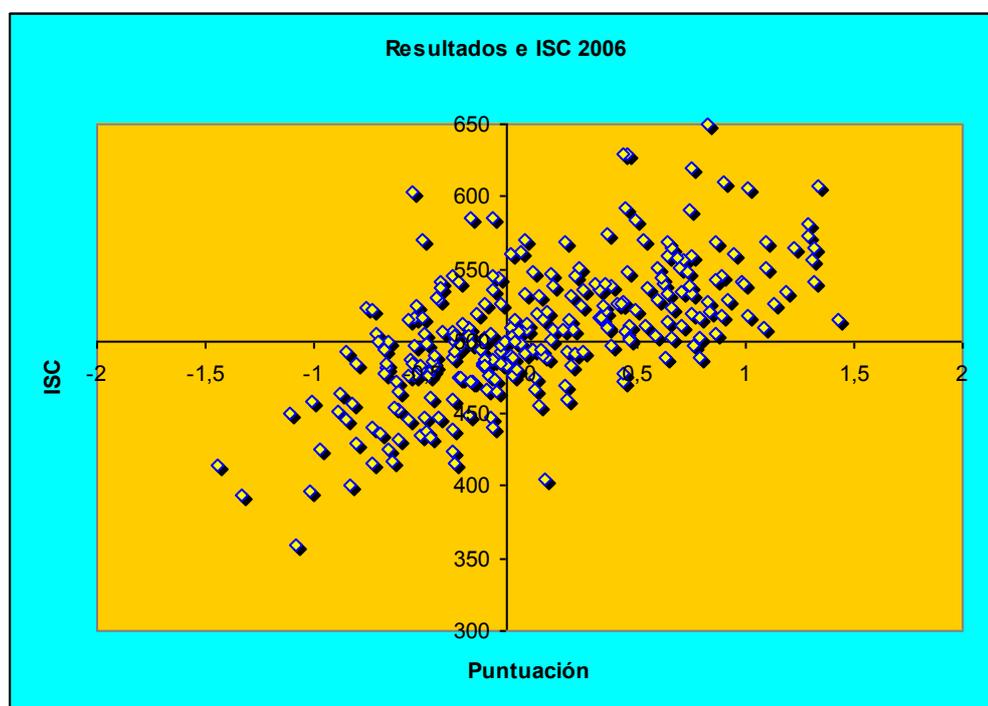
Esta tendencia se confirma si examinamos ahora el porcentaje de centros, respecto del conjunto del grupo social en el que se ubica, que han alcanzado cada año mejores resultados, eliminando de esta forma el efecto que produce la desigual distribución de centros en función de su ISC. El resultado puede verse en el siguiente gráfico.



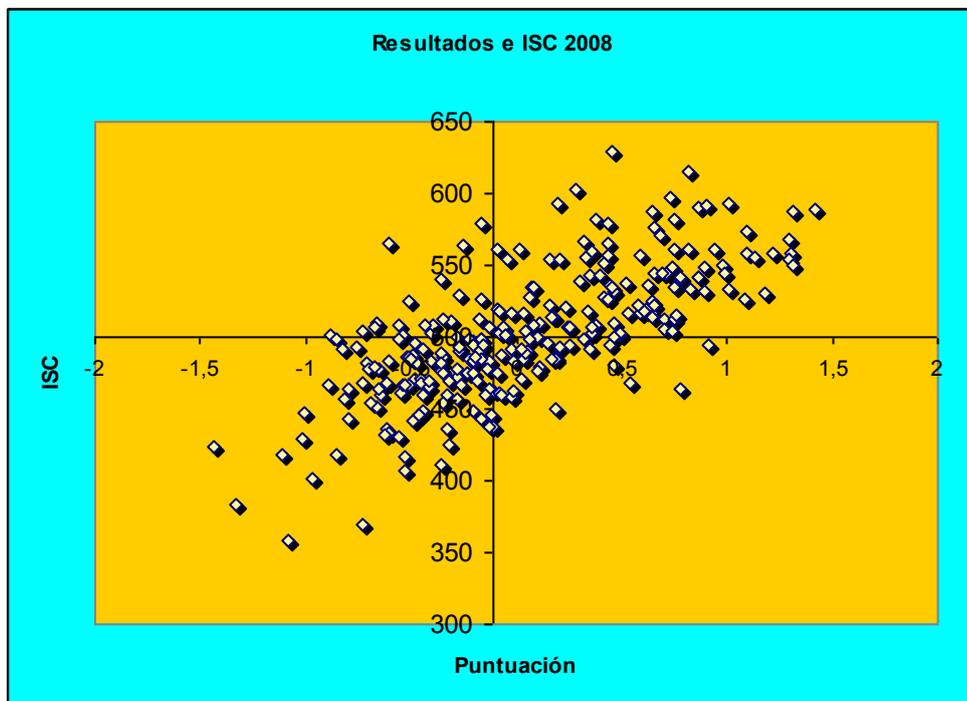
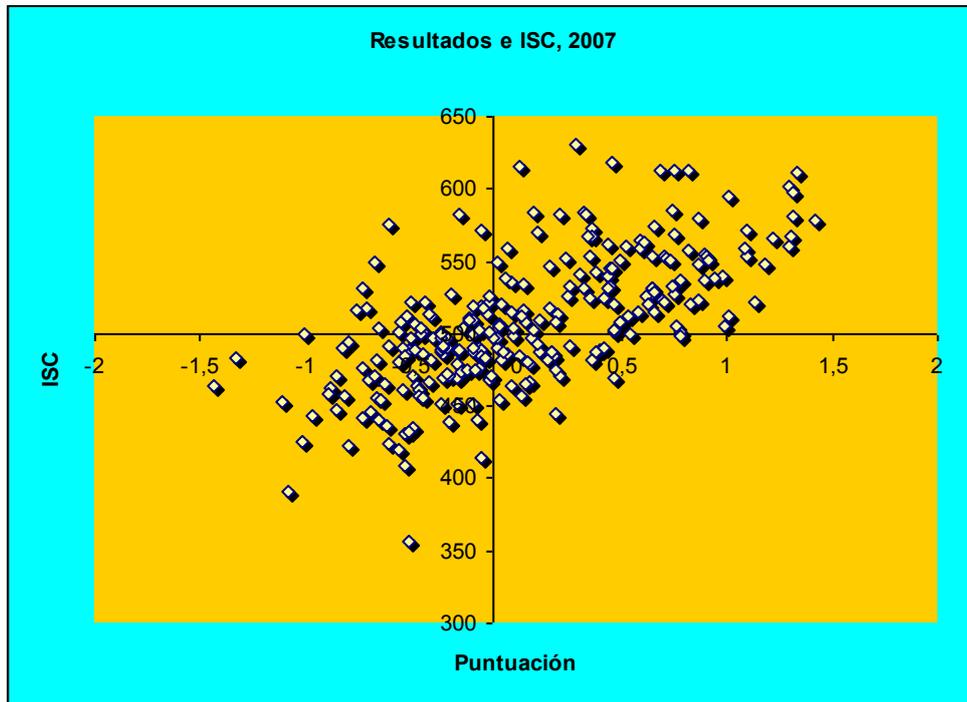
En el se aprecia claramente que de entre los centros de nivel alto hay un porcentaje mayor que avanza en lo resultados que el que se da entre los de nivel bajo. Es decir, es más probable que se produzca la progresión en unos contextos que en otro. Hecha la constatación, hay que apreciar también que es significativamente pequeño el

porcentaje de los del nivel media-alto, mientras que, en comparación con los demás datos, el de los de nivel bajo no está acusadamente distante de los demás, superando incluso a otros. Estos datos nos hablan nuevamente de la fuerza del contexto sociocultural en la determinación de los resultados, pero hablan también de cierta capacidad compensadora en el sistema público de enseñanza o, visto de otra manera, de cierta incapacidad de los centros de nivel social más alto, para distanciarse de forma significativa de los demás¹⁰¹

Finalmente, a modo de síntesis de este apartado, reproducimos a continuación tres gráficos de dispersión en los que se ponen claramente de manifiesto la relación entre el ISC y los resultados, demostrándose que, desde luego no en todos los casos, el factor del contexto es el que mejor explica los resultados de los alumnos

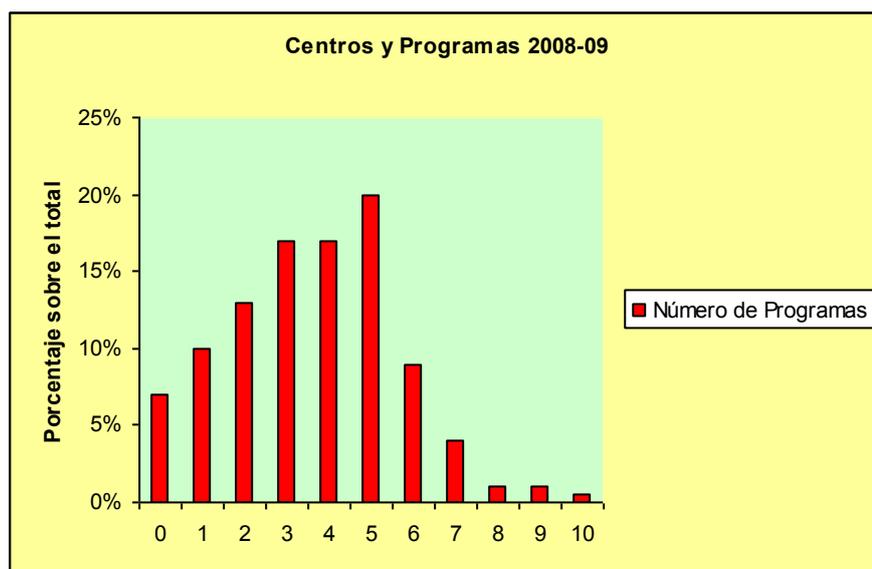


¹⁰¹ Lo que no ocurre, como se ha visto en otro lugar, con los centros privados concertados.



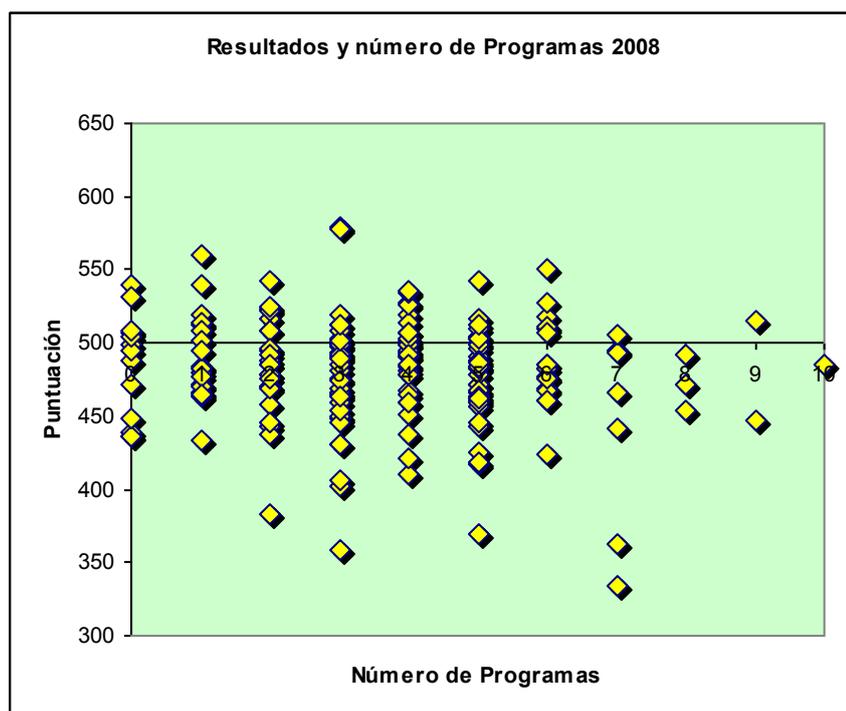
7.5. Estudio de la variable Programas educativos.

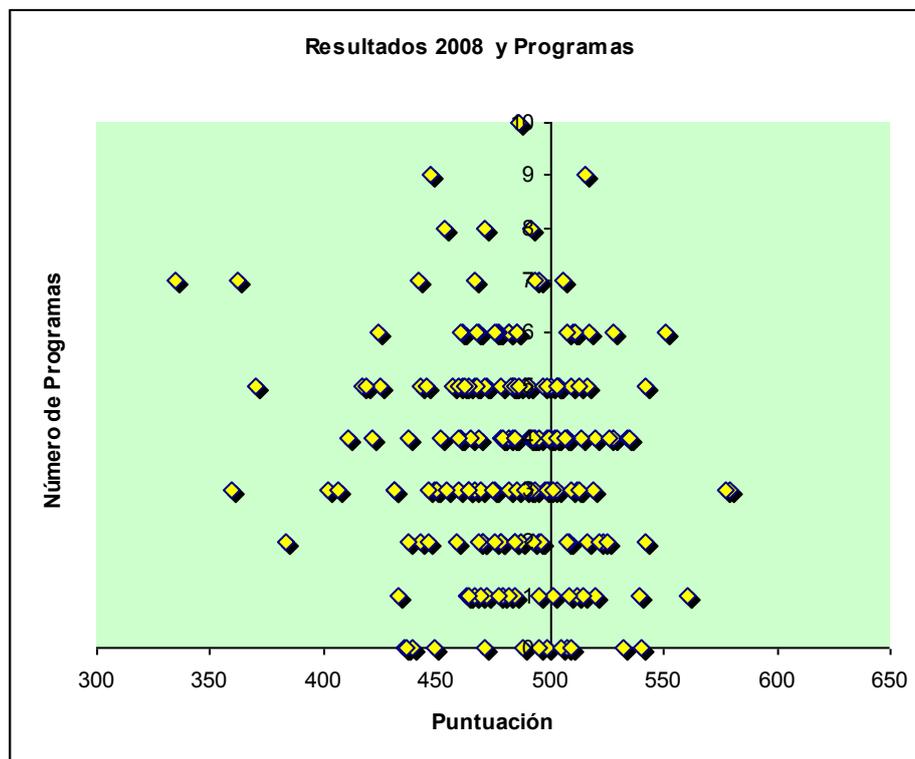
Desde hace algunos años la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía viene promocionando en los centros escolares la realización de una serie de programas educativos, con la pretensión, más o menos explícita, de contribuir de esta forma a la mejora de la educación. La relación de este tipo de programas es variada, abarcando aspectos como el deporte escolar, las nuevas tecnologías (centros TICs.), el fomento de la cultura de la paz, los ya conocidos como planes de Autoevaluación y Mejora o el Plan de Lectura y Bibliotecas. En el siguiente gráfico se recoge la distribución del porcentaje de centros en función del número de programas, advirtiéndose que la mayoría de los Institutos de la provincia de Sevilla, el 54%, se sitúan en la franja entre tres y cinco programas.



En términos generales suele ocurrir que los centros solicitan su adscripción a alguno de estos programas como estrategia para obtener más recursos de la administración educativa, así como más posibilidades de promoción profesional para los profesores que participen. Naturalmente esto no quiere decir que no haya también una motivación de mejora de la formación que el centro proporciona a los alumnos. La propia administración pone en marcha los programas bajo el supuesto de que,

efectivamente, de una u otra forma repercutirán en la mejora de la educación. A este respecto, hemos indagado en los resultados de las pruebas de diagnóstico de 2008, advirtiéndole que no es nuestra opinión suponer que este tipo de programas necesariamente deba tener incidencia alguna en los resultados. A lo largo de estas páginas se ha ido exponiendo la tesis de que la mejora de la educación no tiene por qué manifestarse en el rendimiento de los alumnos en pruebas como la que ahora estamos considerando. Si se hace esta indagación es precisamente para llamar la atención del lector o lectora, y provocar su reflexión, acerca de la debilidad teórica y práctica de la idea de reducir el concepto de mejora a la consecución de resultados. Por lo demás, hemos tomado solamente los datos de 2008 puesto que no hemos podido disponer del número de programas de cada centro en años anteriores.

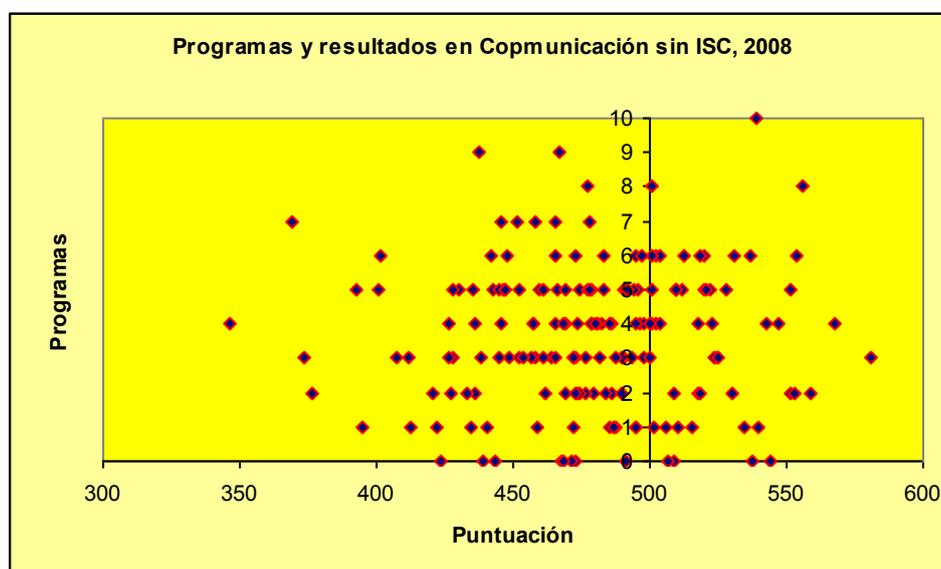




Los gráficos anteriores reflejan claramente algo que ya veníamos intuyendo, como es el hecho de que no existe una relación inequívoca entre número de programas y resultados. Como puede verse, los centros que tienen mayor número de programas no alcanzan generalmente las mejores puntuaciones, o, más concretamente, no son los que obtienen resultados superiores a la media. Es más, casi puede apuntarse la tendencia contraria, es decir, muchos de los centros que desarrollan mayor número de programas obtienen resultados inferiores a la media (en el segundo gráfico, arriba y a la izquierda). Lógicamente al tiempo que constatamos que no existe una relación causal entre programas y resultados positivos en las pruebas de diagnóstico, tampoco la hay en lo que respecta a los resultados negativos.

Si matizamos los datos anteriores desactivando la incidencia del contexto socioeconómico y cultural, tampoco ahora los resultados parecen guardar relación con el número de programas. Así, por ejemplo, de los ocho centros con ISC bajo que en 2008 obtuvieron un resultado igual o superior a la media, cuatro contaban con uno o dos programas, dos con cuatro programas, uno con cinco y otro con seis. En fin, en el

siguiente gráfico podemos ver los resultados que obtuvieron los centros en la prueba de competencias en Comunicación lingüística, una vez extraído el ISC, en relación con el número de programas. Fácilmente puede constatarse que no existe una correlación significativa entre ambos datos, de donde, con toda seguridad, puede concluirse que los programas educativos tienen muy poca incidencia en los resultados de las pruebas de diagnóstico

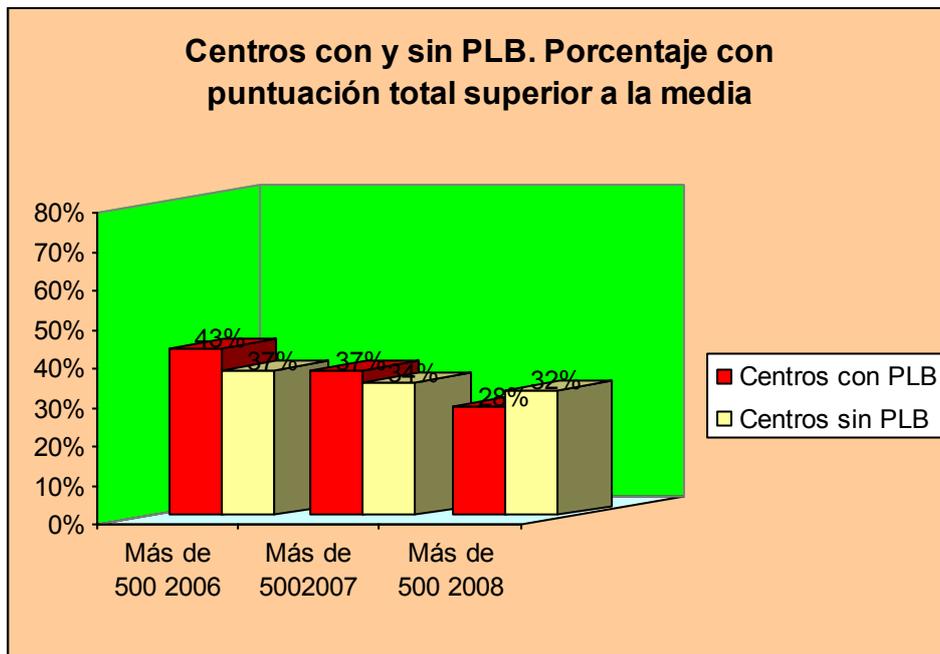


7.6. Estudio de la variable Plan de Lectura y Bibliotecas

Quizás uno de los Programas educativos al que la Administración educativa ha prestado más atención ha sido el Plan de Lectura y Biblioteca, y ello a partir sobre todo de que tanto los informes PISA como los resultados de las Pruebas de diagnóstico pusieran de manifiesto unos indicadores que se consideran bajos en comparación con los de otros países o Comunidades Autónomas. Inicialmente el Plan se ponía en marcha a partir de la solicitud de un centro tras la correspondiente convocatoria. La Orden de 21 de Julio (BOJA 3 de agosto) reguló el procedimiento para la solicitud y participación en

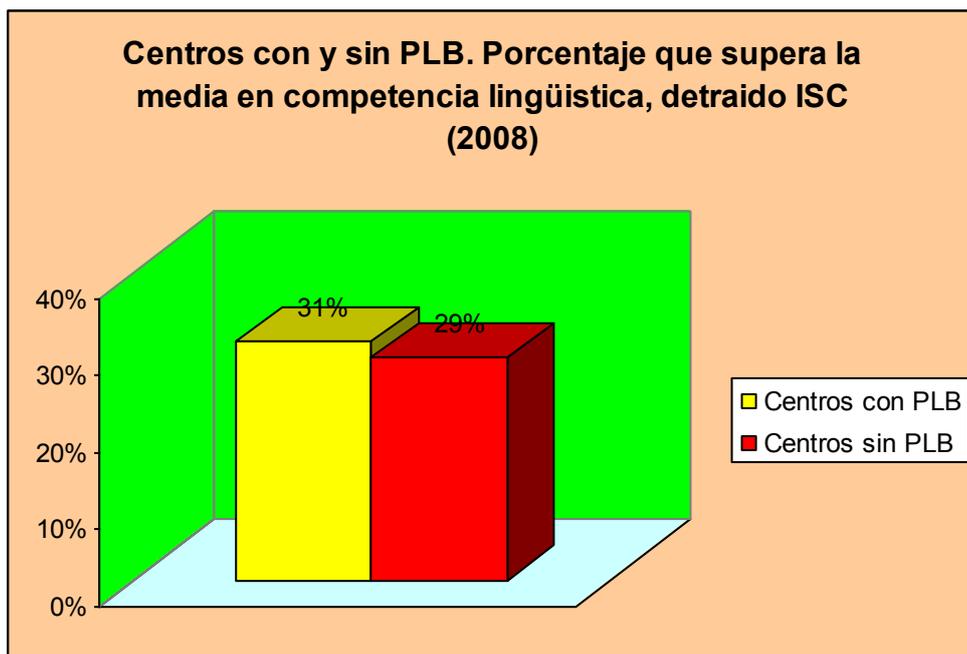
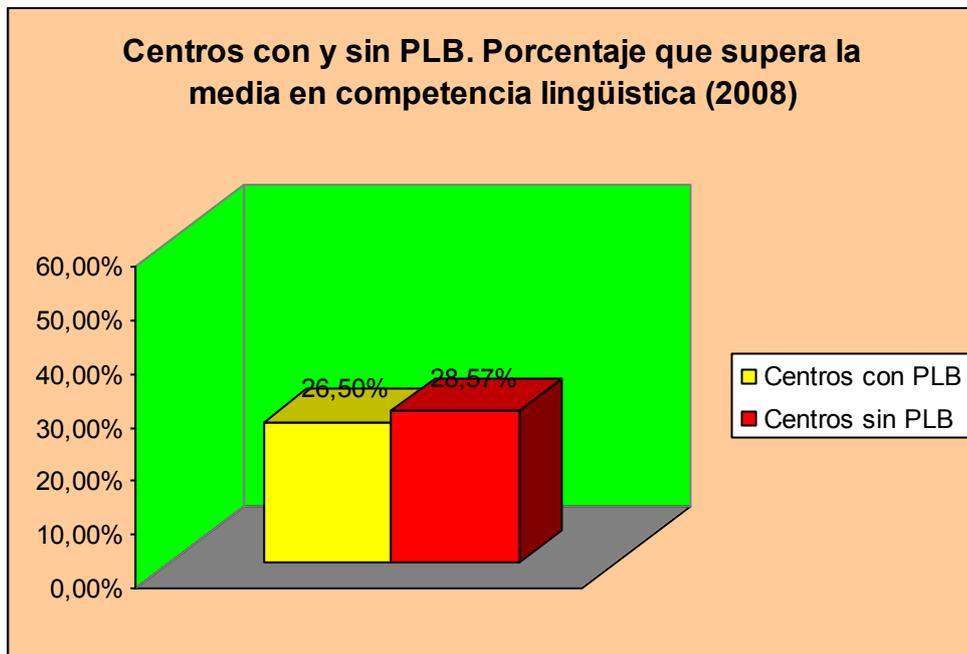
los planes educativos que tenía en marcha la administración, excluyendo de momento el existente PLB; un año más tarde, es el propio Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía quien el 23 de enero de 2007 acuerda (BOJA 8 de febrero de 2007) incluir nuevamente en el conjunto de planes el PLB, hasta que, finalmente, la opción de eliminar la fórmula de la solicitud de los centros, hace que, desde 2008 (BOJA 15 de septiembre de 2008), sea la propia Consejería de Educación la que determine anualmente los centros que se incorporan. En adelante, será mediante instrucciones de la Dirección General de Ordenación y Evaluación educativa (la primera es de 23 de septiembre de 2009) como se regule el modo en que los centros seleccionados desarrollarán actuaciones para la mejora de las capacidades de comunicación lingüística de los alumnos.

Siguiendo las tesis que se defienden en el curso de esta investigación, no entendemos que el desarrollo de este u otro programa tenga que traducirse en resultados cuantificables en las pruebas que realizan los alumnos, no obstante, de forma deliberada nos situamos ahora en ese campo con el fin de indagar sobre esa posible incidencia del Plan de Lectura y Biblioteca. Al comienzo del curso 2008-2009 de los 188 Institutos de la provincia de Sevilla, 113 disponían del citado programa, es decir, el 60%. En nuestra primera aproximación a los resultados comparamos los obtenidos en las tres pruebas con las que estamos trabajando, 2006, 2007 y 2008. Conscientes de que es posible que algunos centros que tenían el PLB en 2008, no lo tuvieran en cursos anteriores, esta comparación tiene un valor muy relativo, si bien, como veremos más adelante, no difiere mucho de las tendencias que apreciamos en otros datos más ajustados.



Lo que en el gráfico puede verse es que no hay diferencias significativas entre los centros que tienen PLB y los que no lo tienen. Incluso puede verse, aunque no es una información fiable, que el porcentaje de centros que tienen PLB y superan la puntuación media, disminuye entre 2006 y 2008.

En los gráficos siguientes hemos centrado nuestra atención en los resultados en la prueba de comunicación lingüística de 2008, comparando también esos mismos datos, una vez realizada la operación de detraer el ISC

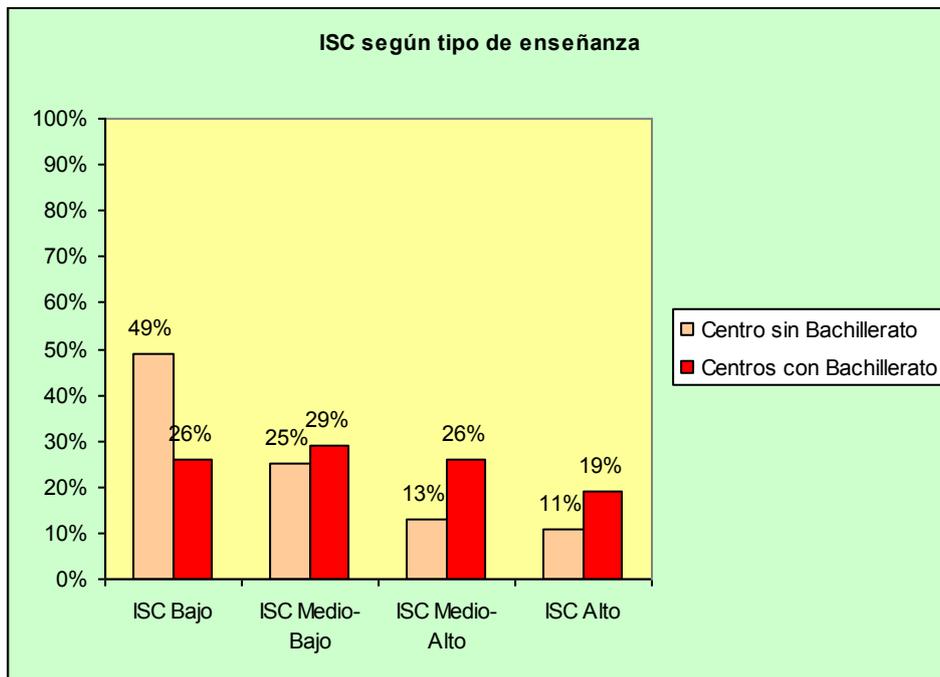


El resultado de esta comparación nos pone de manifiesto el hecho de que los PLB no tienen apenas incidencia en el resultado de las Pruebas de diagnóstico en la competencia en comunicación lingüística, y aunque es cierto que nuestra comparación

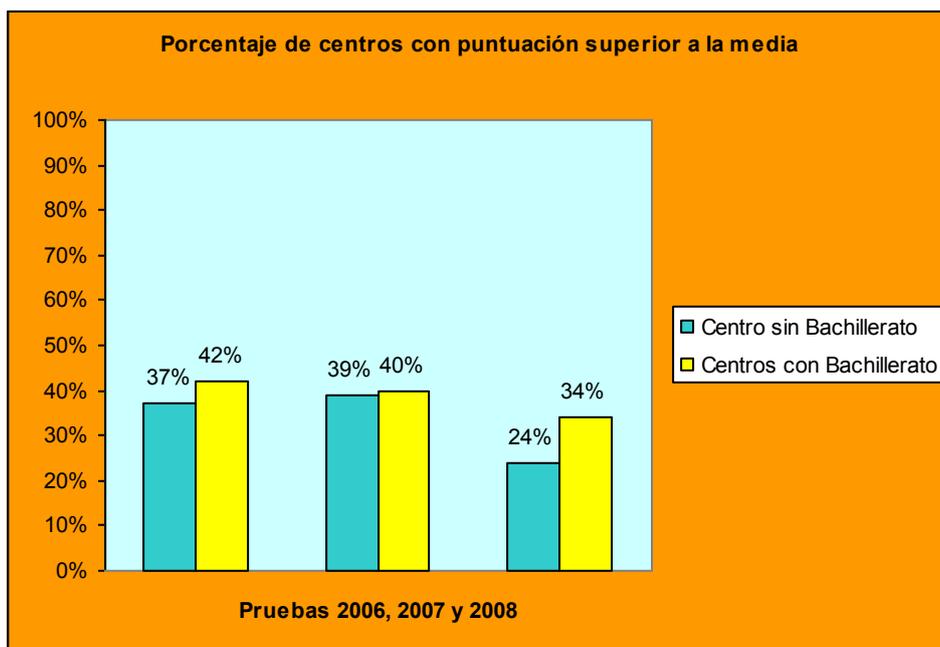
es meramente aproximativa, resulta clarificadora para apreciar una tendencia en el comportamiento de esta variable.

7.7. Estudio de la variable tipos de centros según las enseñanzas que imparten.

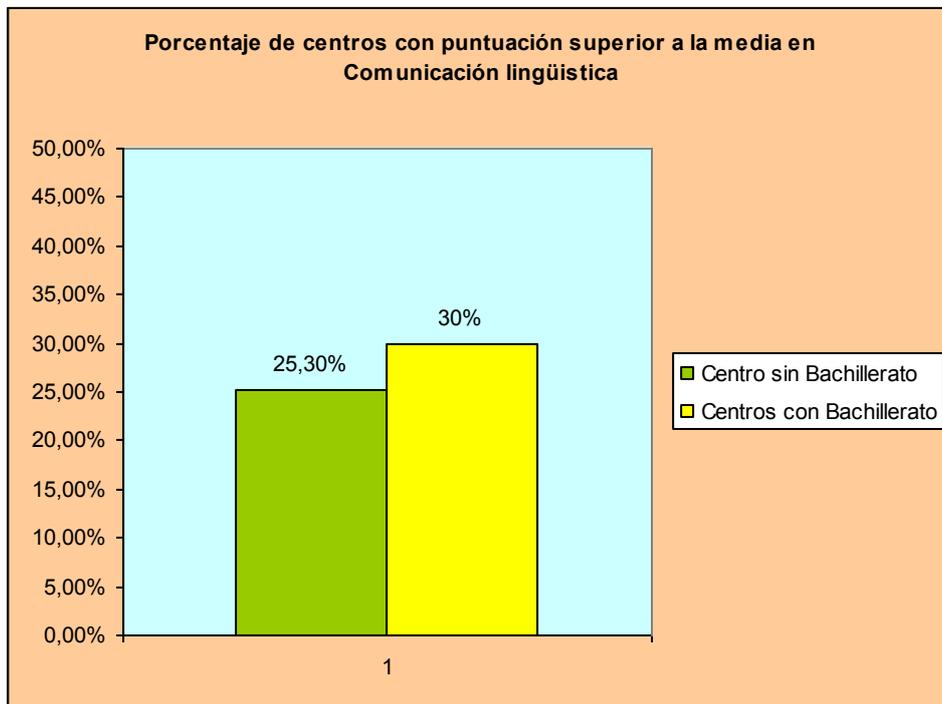
Otra de las que nos habíamos propuesto considerar es la del tipo de enseñanza que se imparte en los Institutos de la provincia de Sevilla. Para ello hemos establecido dos grupos de centros en función del criterio impartir o no bachillerato. Entendemos que, con excepciones, se trata de centros con perfil matizadamente distinto. Generalmente los centros con Bachillerato son más antiguos, están ubicados en zonas de mayor estatus sociocultural y suelen disponer de plantillas más estables, mientras que en el caso de los Institutos de ESO, muchos provienen de antiguos colegios de EGB, están ubicados en zonas más deprimidas social y culturalmente, tienen plantillas más inestables y menos historia a sus espaldas. Lógicamente estas diferencias no pueden tomarse de forma categórica pues, como se ha dicho, son muchas las excepciones y matices que habría que considerar. Sin embargo tienen un carácter indicativo de la existencia de distintas culturas escolares. A este respecto, el siguiente gráfico nos muestra como, efectivamente, en lo que respecta al ISC se aprecian diferencias significativas-. Obsérvese que el 49% de los centros que no tienen bachillerato se sitúan en el grupo más bajo del ISC, mientras que esto sólo ocurre con el 26% de los que sí imparten este tipo de enseñanza. Mientras que en el grupo medio-bajo la distribución es más homogénea, en los grupos medio-alto y alto, la distribución vuelve a ser significativamente distinta: sólo el 24% de los centros que no imparten bachillerato se ubican en estos dos tramos, mientras que el caso de los que si lo imparten, la proporción es casi el doble, el 45%.

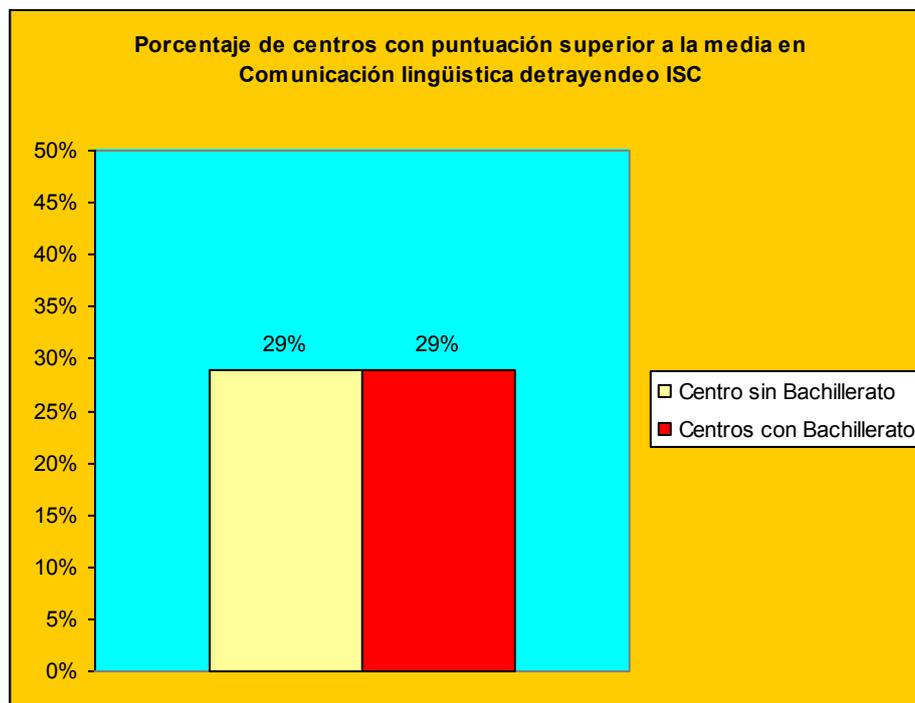


La cuestión que ahora nos interesa tratar es si las diferentes características de uno y otro tipo de centros tiene su manifestación en los resultados que han obtenido en la Pruebas de diagnóstico.



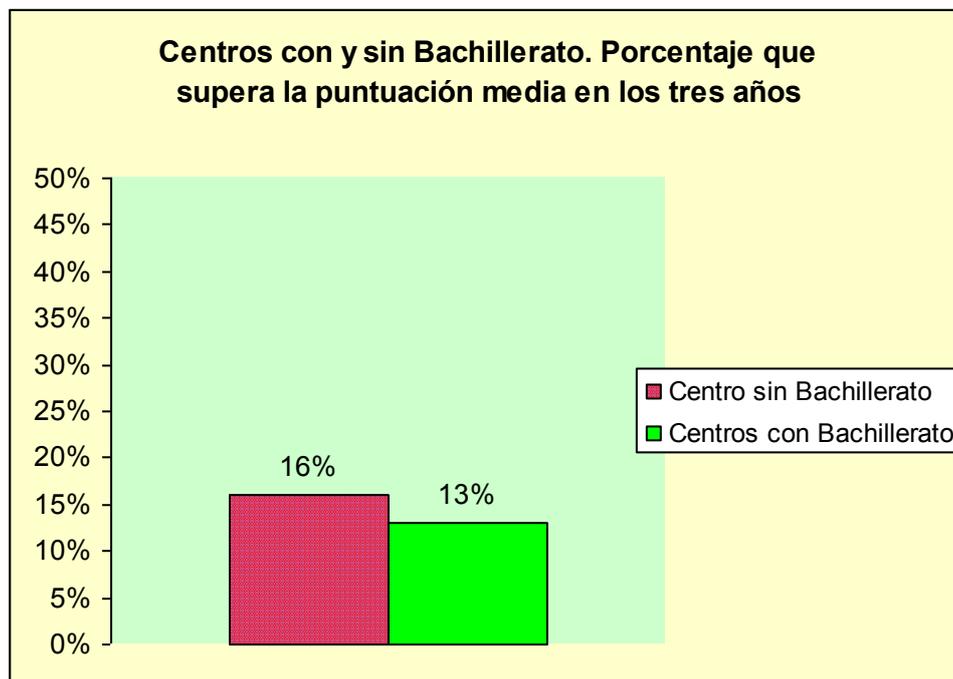
En una primera aproximación se aprecia que, si bien los resultados son más positivos para los centros que imparten bachillerato, las diferencias no son significativas en 2006 y 2007. Sin embargo, esas diferencias se tornan algo más llamativas en 2008, lo que nos da pie a pensar (sin que ello pueda confirmarse) en esa dinámica, ya expresada en otros puntos de este trabajo, que conduce al aumento de la brecha entre los que obtienen mejores y peores resultados.





Por otra parte, cuando comparamos los datos, antes y una vez detrado el ISC, en el caso de los resultados en la competencia de comunicación lingüística, los resultados se igualan. Pero, dadas las diferencias de estatus social, lo que realmente cabía esperar era un avance mucho más significativo en la puntuación de los centros sin bachillerato y una caída más notable en los otros. El hecho de que no ocurran así las cosas pone de manifiesto, una vez más, la fuerte incidencia en esta competencias del contexto socioeconómico y cultural en los niveles más altos.

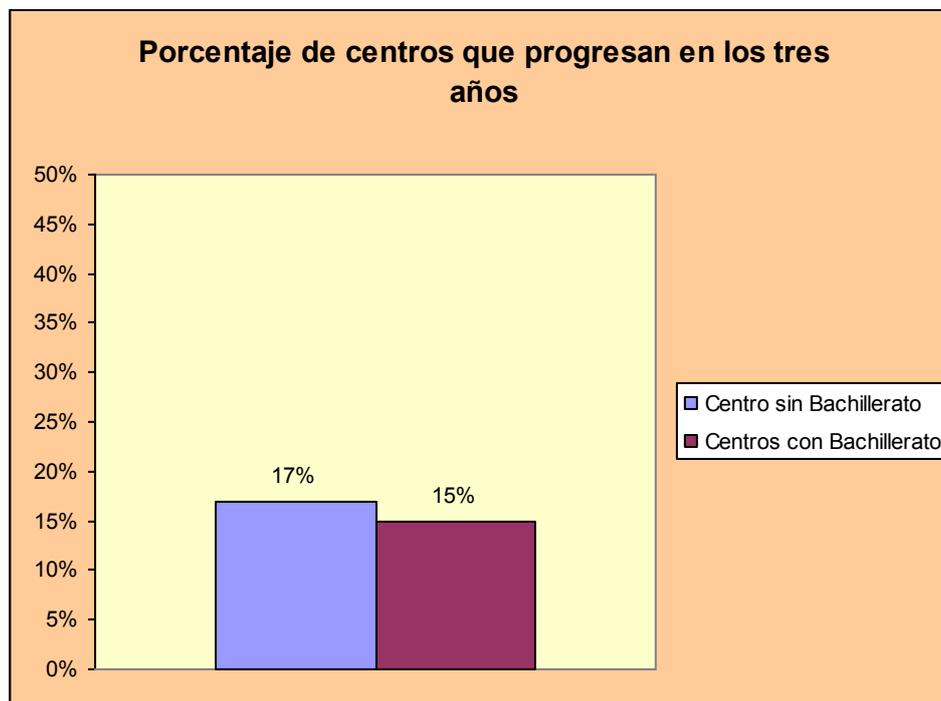
La comparación entre los dos tipos de centros resulta algo más beneficiosa para los que no imparten bachillerato si examinamos el porcentaje de centros que se sitúa en el grupo de los que han superado la media en los tres años:



Como puede verse en el gráfico anterior este valor es ligeramente superior en los centros sin bachillerato. Ahora bien, mirando más detenidamente veríamos que este grupo de 11 centros¹⁰², el 27% está en el grupo con ISC bajo y medio bajo, mientras que el 73% está en el de ISC medio-alto y alto, lo que nos indica, nuevamente, la potencia de esta variable.

Por lo demás, la progresión de los resultados entre 2006 y 2008 es algo más significativa en los centros sin bachillerato que en los lo tienen, si bien, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, la diferencia no es particularmente significativa:

¹⁰² En realidad son 12, pero de uno de ellos no disponemos del ISC



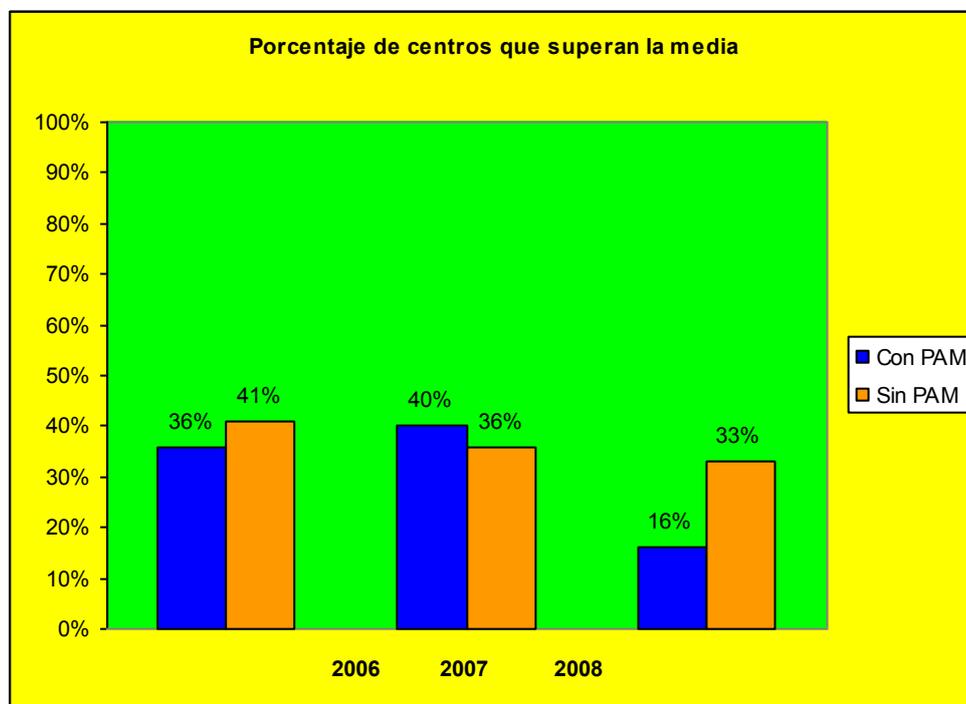
7.8. Estudio de la variable Plan de Autoevaluación y Mejora

Nuestra intención ahora es indagar en los datos acerca de la posible incidencia de los PAMs en el resultado que obtuvieron los alumnos en las pruebas de diagnóstico. Es necesario advertir que nuestra indagación es meramente aproximativa y no pretende más que establecer posibles tendencias, sin ánimo de llegar a conclusiones acabadas, pues somos conscientes de la debilidad del sustrato empírico y, sobre todo, de la dificultad de ir más allá de conjeturas que pueden ser complementadas con anteriores y posteriores estudios más cualitativos. Por otra parte, puesto que los Planes de Autoevaluación y Mejora se empezaron a desarrollar en 2001 y las Pruebas de diagnóstico lo hicieron a partir de 2006, para nuestro estudio hemos seleccionado aquellos centros que estuvieron implicados en los PAMs de manera continuada hasta el curso 2007-2008, bien desde la convocatoria inicial, o bien desde la de 2005, y siempre que hayan desarrollado el PAM al menos durante tres cursos. Se trata de un grupo de 25 Institutos, es decir aproximadamente la mitad del total de centros que en algún momento han participado en el Programa. De ellos 11 participaron desde la primera

convocatoria de forma prácticamente ininterrumpida, tres más se incorporaron en la siguiente convocatoria de 2002, cinco lo hicieron en la de 2003, en 2004 fueron tres las nuevas incorporaciones y, finalmente, tres se incorporaron en 2005 y mantuvieron el PAM hasta el curso 2008-09.

Así pues, la cuestión que interesa analizar acerca de los Planes de Autoevaluación y Mejora, es la de su posible incidencia en los resultados de las Pruebas de Diagnóstico realizadas en los años 2006, 2007 y 2008. Con las cautelas ya expuestas acerca de las comparaciones que al respecto pueden hacerse, y teniendo en cuenta que, a nuestro entender, estos datos tienen un valor relativo y, en todo caso, sólo son útiles como referencia. Concretamente, hemos comparado los resultados de los 25 Institutos seleccionados con los criterios expuestos, con los de aquellos centros que en ningún momento han participado en el Plan de Autoevaluación y Mejora.

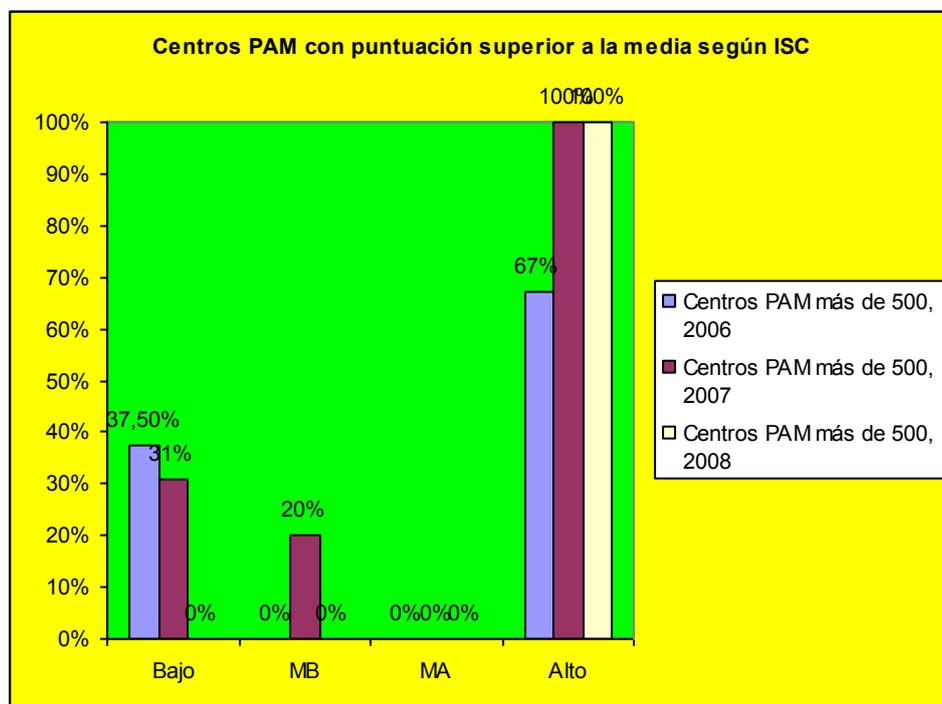
Nos fijamos en primer lugar en el porcentaje de Institutos que han obtenido una puntuación superior a la media en alguna de las pruebas realizadas. Los datos están representados en el siguiente gráfico:



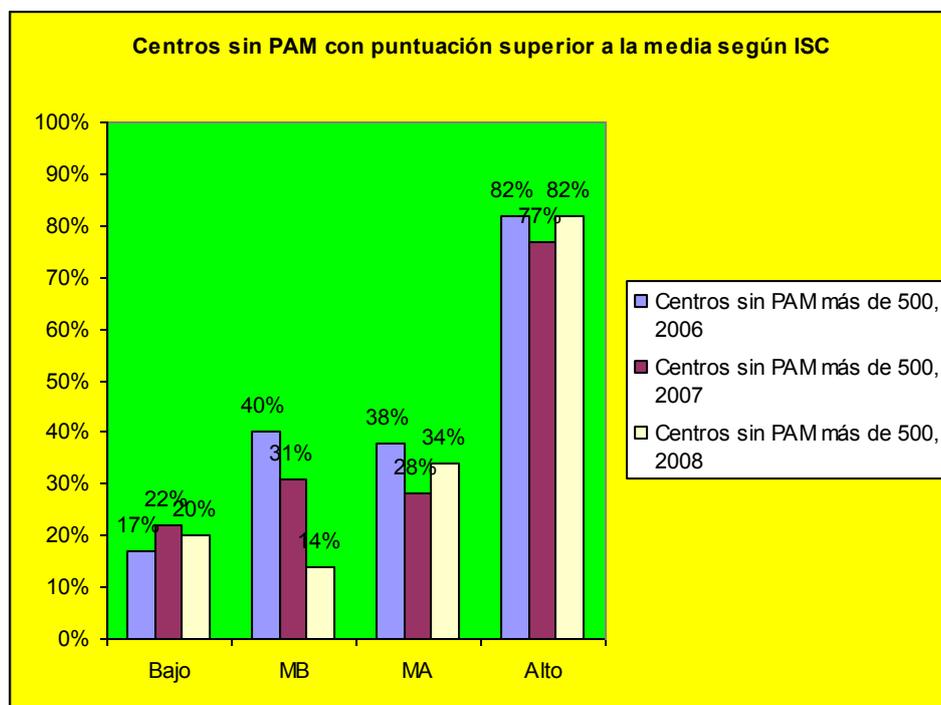
Puede verse que en 2006 y 2007 las diferencias no son significativas y varían de una prueba a otra. Sin embargo, los resultados de 2008 muestran valores muy diferentes

a favor de los centros que no tienen PAM, revelándose también una notable reducción, entre 2006 y 2008, del porcentaje de centros con PAM que alcanzan la media, desde el 36% o 40% al 16%, lo cual indica que disponer del citado Plan no es una variable significativa en los resultados.

Examinando ese mismo datos en función del ISC vemos en el siguiente gráfico que el factor principal de los resultados sigue siendo ese indicador, comprobando también que la evolución de los centros de nivel bajo y medio bajo es significativamente a la baja, mientras que la de los centros de nivel alto es igualmente significativa, aunque en sentido inverso, es decir, la baja. Diríamos que de los centros con PAM, los del grupo bajo empeoran sus resultados, mientras que los del alto lo mejoran. Aunque la conclusión es arriesgada, y aquí no la vamos a defender, podría concluirse que los PAM ayudarían a mejorar los resultados de los centros con ISC alto, pero empeoran a que tienen el valor más bajo del indicador.



En el caso de los centros que no tienen PAM el panorama es significativamente distinto, pues aun cuando sigue constándose la preeminencia de los centros de nivel alto, aquí no se produce una mejoría significativa. Lo que si ocurre en el caso de los centros de nivel bajo, si bien en los de nivel medio y bajo hay una cada importante. En todo caso, no se aprecia la misma tendencia desigual que notábamos en el caso anterior, de manera que ahora las variaciones de resultados en función del ISC no se muestran particularmente relevantes salvo en el caso del grupo medio-bajo.



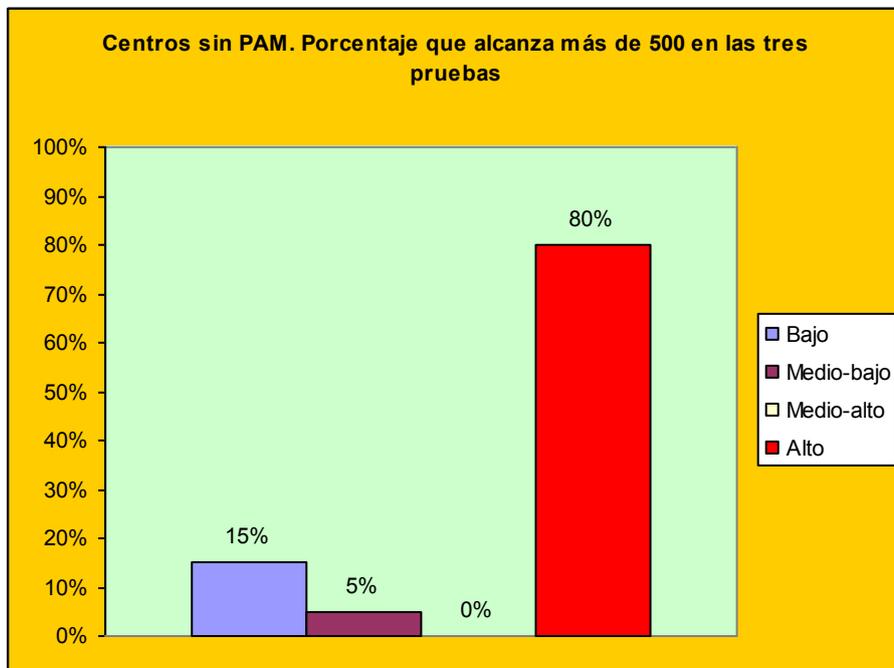
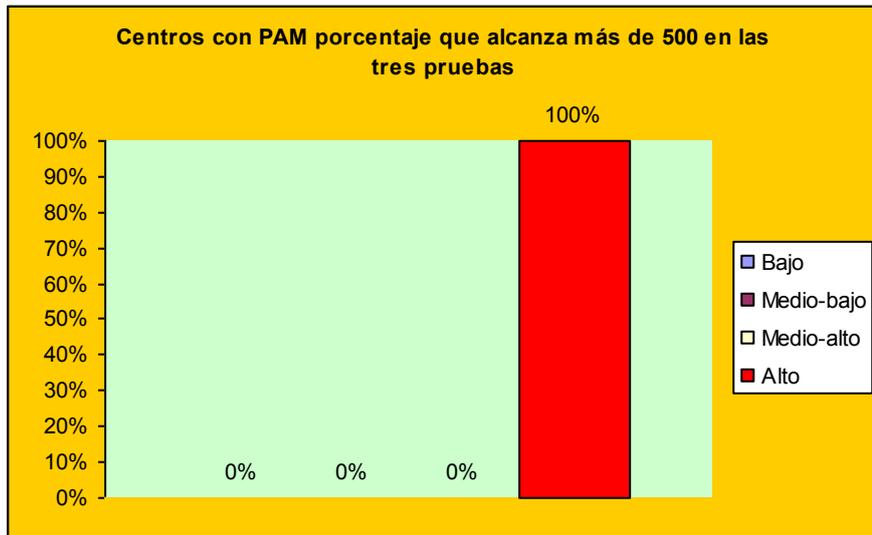
Conclusiones similares pueden constatarse si examinamos ahora el caso de los centros que obtienen una puntuación superior a la media en las tres pruebas realizadas. Decir en primer lugar que de los centros con PAM en este grupo se encuentra el 12,5%, mientras que el porcentaje de los que no han desarrollado el programa se eleva al 16%. Teniendo en cuenta que en el conjunto de los centros públicos este porcentaje es del 14,5%, resulta que los que tienen PAMs están por debajo de la media.



Analizando esta misma categoría desde otra perspectiva (ver gráfico arriba), puede verse, más del 81% de los, que obtienen una puntuación superior a la media en los tres años, no han desarrollado ningún PAM, mientras que sólo el 18,51% lo han hecho. Da la impresión de que la puesta en marcha de este tipo de estrategias no ha sido un factor decisivo a la hora de alcanzare o superar la puntuación media. Considerando el número de convocatorias en los que han participado los centros, se confirma esta tendencia. Efectivamente, en la gráfica anterior se muestra que de entre los centros con mayor puntuación sólo el 3,70% han desarrollado PAMs desde el año 2001, mientras que, por el contrario, son más los que apenas lo ha realizado durante un curso académico. Los datos apuntan que estas fórmulas de mejora de la educación apenas inciden sobre los resultados obtenidos en las Pruebas de Diagnóstico. Pero veamos el asunto desde otras perspectivas.

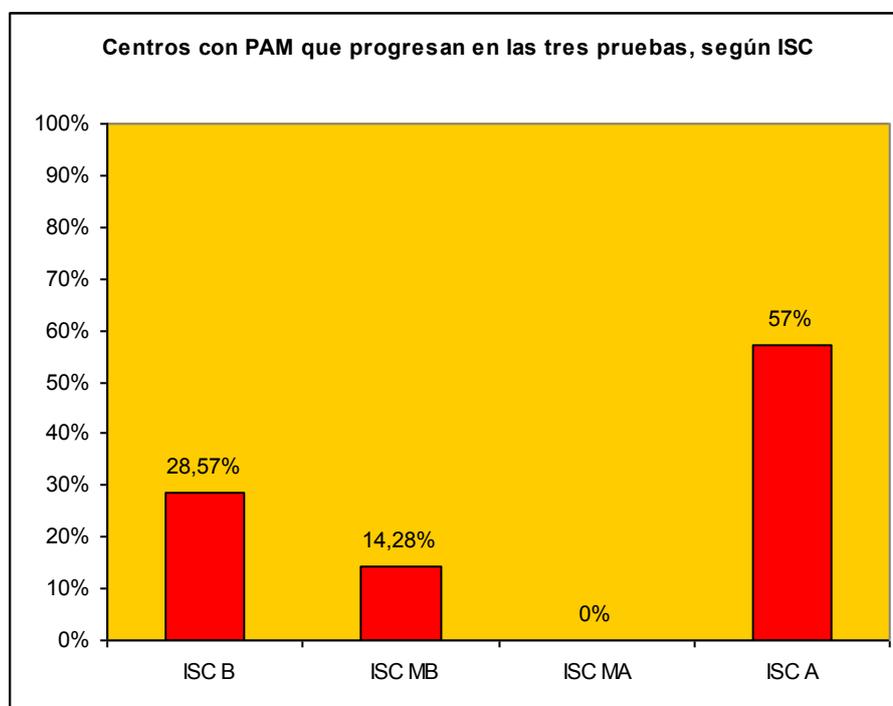
Más llamativo es el resultado de introducir la variable del ISC en este análisis. Así, vemos que de los centros con PAM que están en el grupo anteriormente dicho –los que obtienen una puntuación media superior a 500 en los tres años-, todos son de nivel socioeconómico y cultural alto, lo que nos induce a pensar que el factor relevante para explicar aquellos resultados, no son los Planes de Autoevaluación y Mejora, sino el contexto sociocultural. Lo cual se confirma si vemos que en el grupo de los que no han

desarrollado PAMs, las cosas ocurren de distinta manera. En este caso (ver siguientes gráficos), manteniéndose la potencia del grupo alto, se muestra un significativo, aunque de menor rango, porcentaje de los bajo y medio-bajo

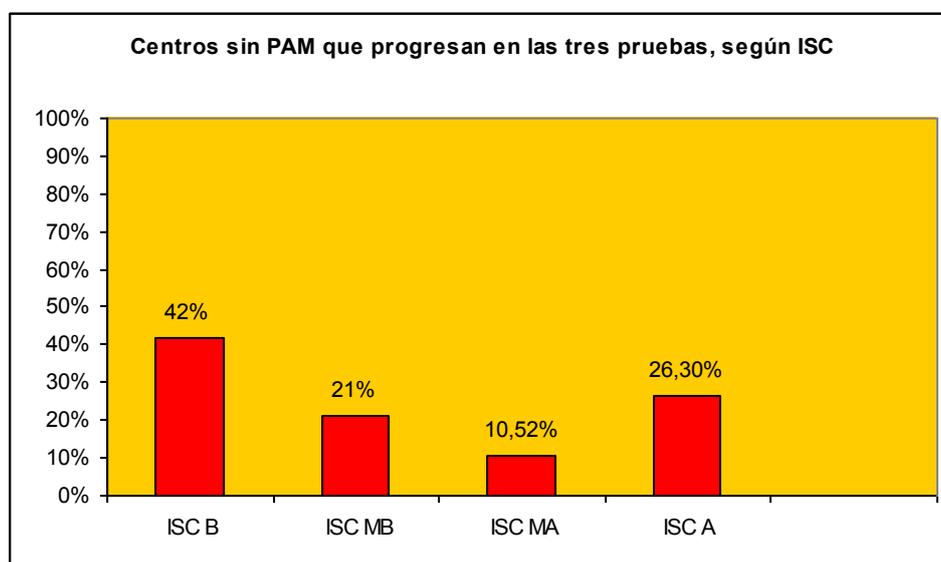


Es decir, aunque el porcentaje más alto sigue correspondiendo a los centros de nivel alto (lo que reconfirma la relevancia del factor sociocultural), es significativo el 20% de centros que siendo de nivel el Bajo y Medio-Bajo, alcanza una puntuación superior a 500. Lo cual induce a pensar, nuevamente, que el desarrollo de los PAMs beneficia a los centros de nivel más alto, pues de entre los que lo tienen sólo estos se sitúan en el grupo superior.

Para profundizar en esta pista, hemos analizado aquellos Institutos, con PAM y sin ellos, en los se ha producido un progreso en la puntuación obtenida en cada uno de los años que aquí estamos considerando. En términos generales resulta que mejoran sus resultados el 22% de los centros con PAM, frente al 15% de los que no tienen. Teniendo en cuenta que en el conjunto de los centros públicos, progresa un 16%, podemos decir que en el caso de los que tienen PAM el porcentaje de los que progresa es superior a la media. Ahora bien, ¿ese progreso se debe a los PAMs? Un análisis más detenido nos indica, nuevamente, que no parece que esa sea la razón. En el siguiente gráfico se muestra con detalle en función del ISC la radiografía de los centros con PAM que progresan:



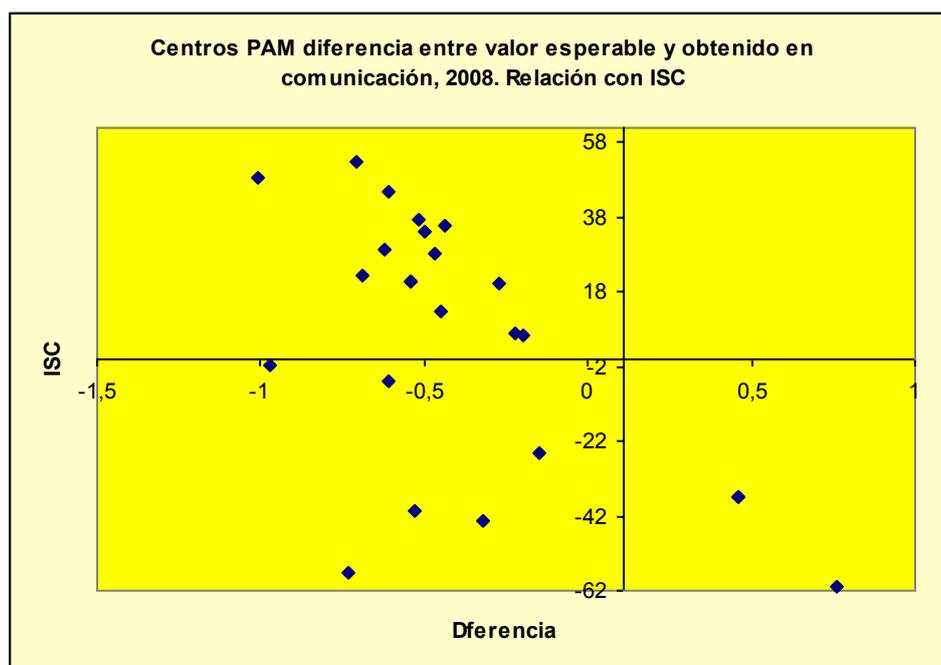
Vemos, efectivamente, que el mayor porcentaje de los que progresan son centros del grupo de ISC alto; es decir, en los centros con PAM progresan preferentemente los centros de nivel social más alto, lo que induce a pensar, aunque no podemos confirmarlo, que posible el efecto de los PAMs sobre los resultados de las Pruebas de Diagnóstico, es más positivo en los centros de nivel más alto y en mucha menor medida en los de nivel más bajo, es decir, se produce un efecto contrario al que se pretende conseguir. Veamos esta misma radiografía de los centros que progresan pero que no han desarrollado PAM.

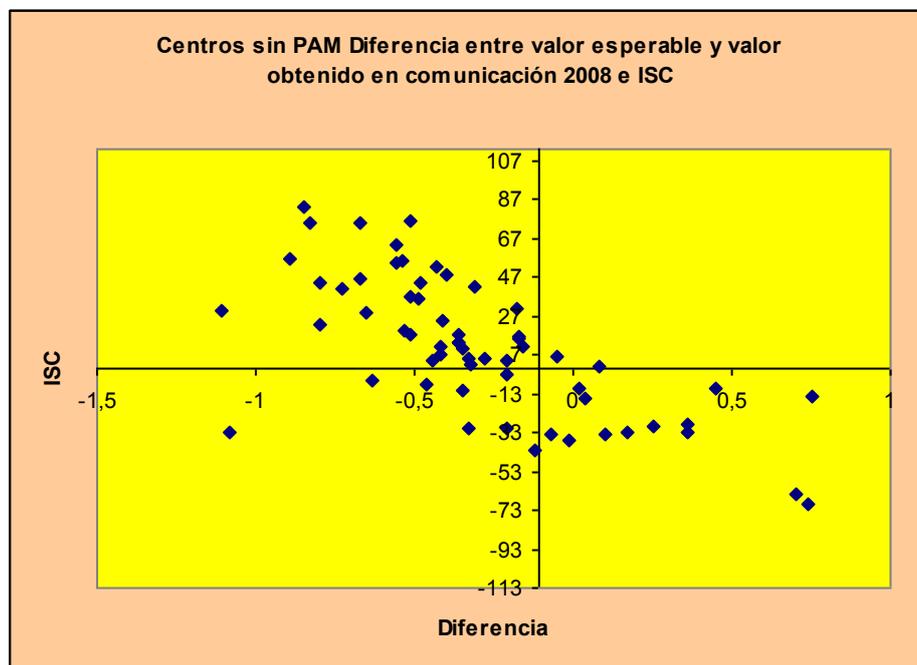


En este caso pueden apreciarse diferencias significativas con el anterior. La principal es que ahora, de entre los centros que progresan, el mayor porcentaje corresponde a los de niveles socioeconómico y culturales Bajo y Medio Bajo, alcanzando en conjunto al 63% de total. Lo cual quiere decir, o al menos insinúa, que los centros de nivel más bajo progresan si no tienen PAM o, al menos, no los necesita; mientras que en los otros casos el PAM facilita el progreso de los centros de nivel más alto. En todo caso, puesto que una mera correlación no implica relación de causalidad, es cierto que no podría afirmarse que los PAMs no tienen por qué ser la causa de que la progresión de los resultados se produzca en sentido directo al la escala del estatus social. Pero de la misma forma, y quizás con más argumentos, no puede afirmarse que esas estrategias contribuya a la mejora en términos de resultados, ni, por supuesto, al

cambio de la práctica de la enseñanza. Algo que, por lo demás, ya concluíamos a partir de la opinión de los directores que respondieron a la encuesta, de las memorias en informes de los centros y, en fin, de las entrevistas que se han realizado en el curso de esta investigación.

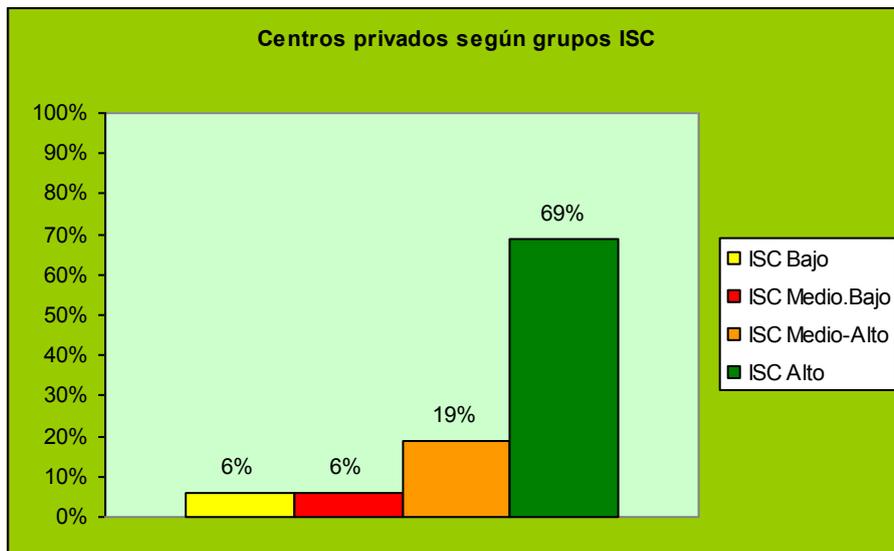
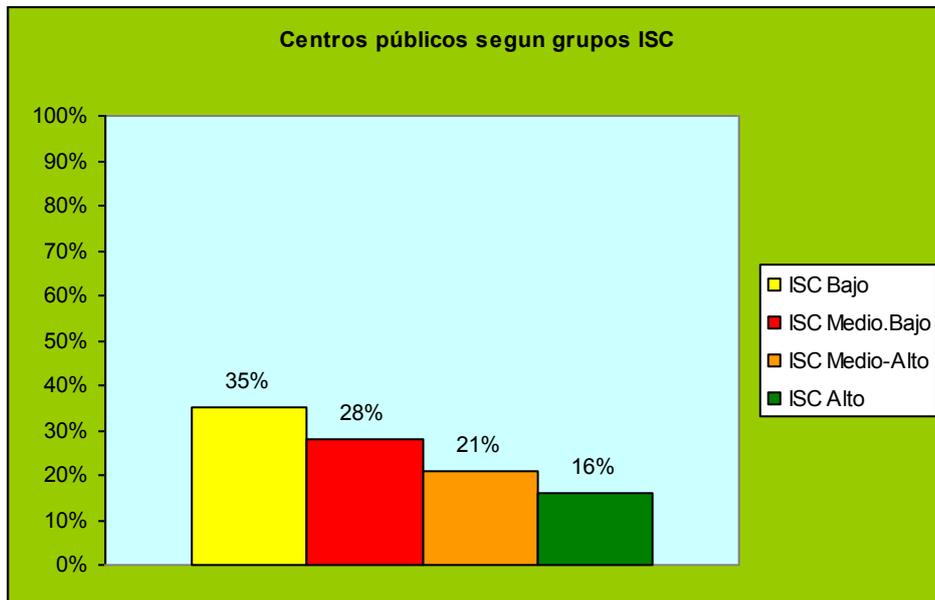
Finalmente consideremos en nuestro análisis sobre los PAM y su posible incidencia en los resultados los datos del llamado valor esperable. A este respecto, resulta que el 62,5% de los centros que han desarrollado el programa tienen una diferencia positiva en relación con el resultado que obtuvieron en la prueba sobre la competencia de comunicación lingüística, mientras que este porcentaje se reduce al 52% en los centros que no han tenido PAM, una diferencia que en gran medida se explica por el peso que tiene los centros con un ISC bajo en el conjunto de los que han tenido PAM, 67% , frente al menor que aquellos tienen entre los que no lo han tenido, el 32%. En el siguiente gráfico de dispersión se muestra como en realidad son muchas las similitudes entre uno y otro caso, lo que nos permite finalmente concluir en que los Planes de Autoevaluación y Mejora, y la estrategia que ellos representan, han tenido escasa repercusión en los resultados que los alumnos obtienen en las pruebas de diagnóstico.





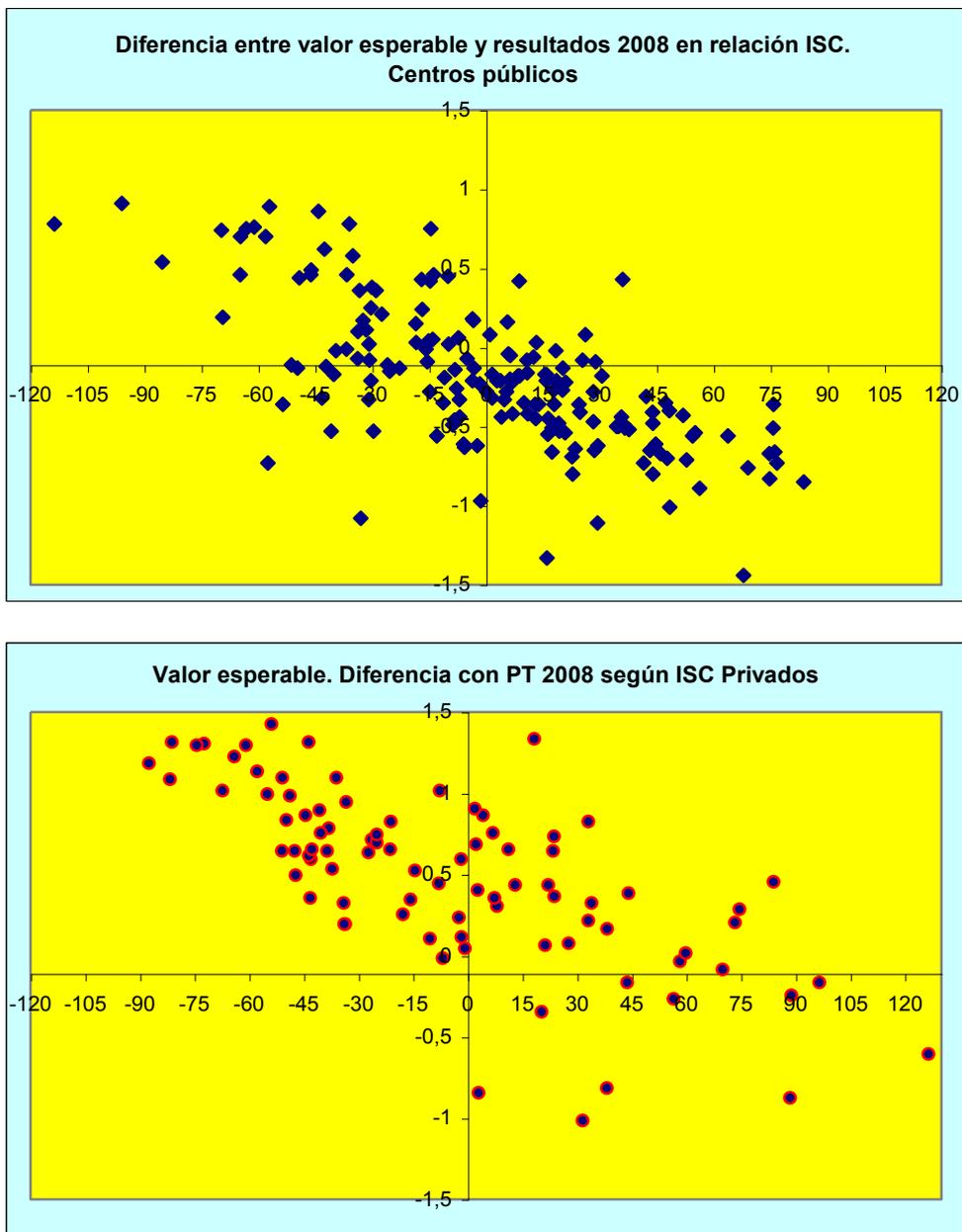
7.9. Estudio de la variable titularidad del centro: Público y privado concertado

Las diferencias más significativas que vamos a encontrar entre los resultados de los centros públicos y los centros privados concertados de la provincia de Sevilla, viene determinadas por la desigual distribución de los distintos grupos establecidos a partir del ISC. Como se ve en los dos gráficos siguientes, el porcentaje de centros públicos del grupo bajo y medio bajo –64%-, es muy superior al de los privados concertados: el 12%. Lógicamente esos porcentajes se invierten cuando nos referimos a los otros dos niveles –medio-alto y alto-, pues entre los públicos el porcentaje de estos centros es del 38%, mientras que entre los privados es del 88%. A mi entender, este dato es suficientemente explicativo.



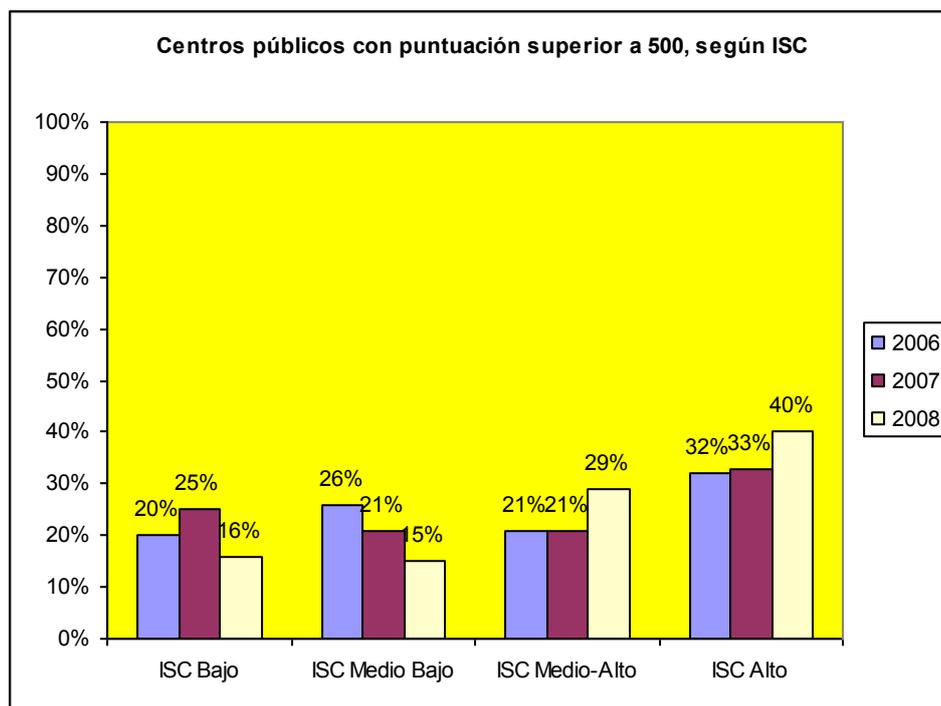
	Bajo	Medio-Bajo	Medio-Alto	Alto
VE positivo según ISC privados	100%	100%	53%	29,50%
VE positivo según ISC públicos	79%	63%	32%	7%

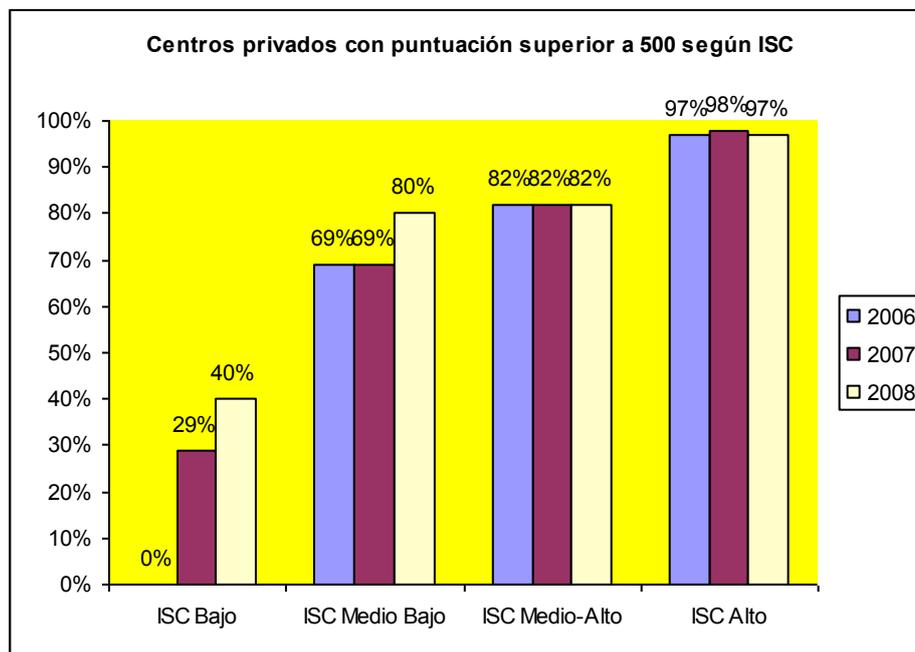
Queda por ver, sin embargo, cuáles son los resultados si comparamos a los centros dentro de su mismo grupo socioeconómico y cultural. Por ejemplo, en el cuadro anterior puede verse que el porcentaje de centros que tienen una diferencia positiva entre el valor esperable y el resultado obtenido en 2008, varía significativamente según se trate de centro privado o público en todos los niveles socioculturales. Los dos gráficos de dispersión que siguen muestran de forma más visible esa diferencia.



En la comparación de estos dos gráficos pueden señalarse algunos aspectos significativos. En primer lugar el dato de que los centros públicos se da una mayor concentración en torno al valor medio del ISC (-0,11), es decir, en el caso de las diferencias positivas predominan valores bajos. Destacar, en segundo lugar, que en los centros públicos hay un número significativo de centros cuya diferencia entre el valor esperable y el resultado de 2008 es negativa, mientras que en el caso de los centros privados no existe ningún centro con esas características. Finalmente, observar que en el caso de los niveles más altos entre los centros privados hay un porcentaje significativo con diferencia positiva, mientras que en el caso de los públicos ese porcentaje es bastante reducido.

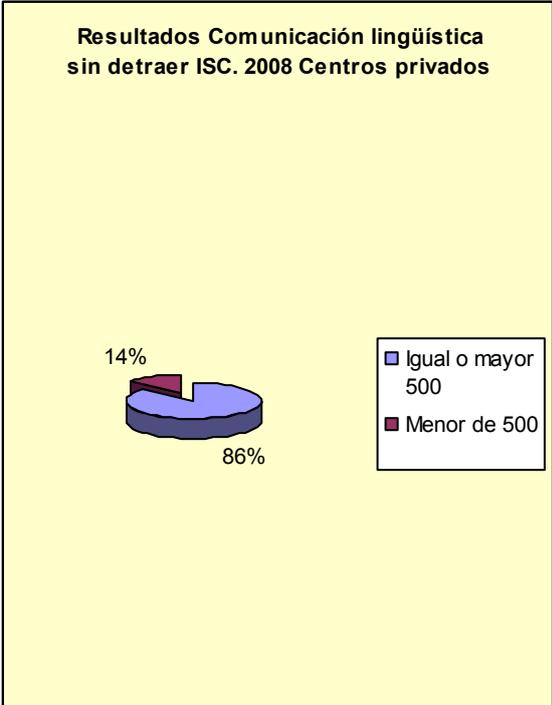
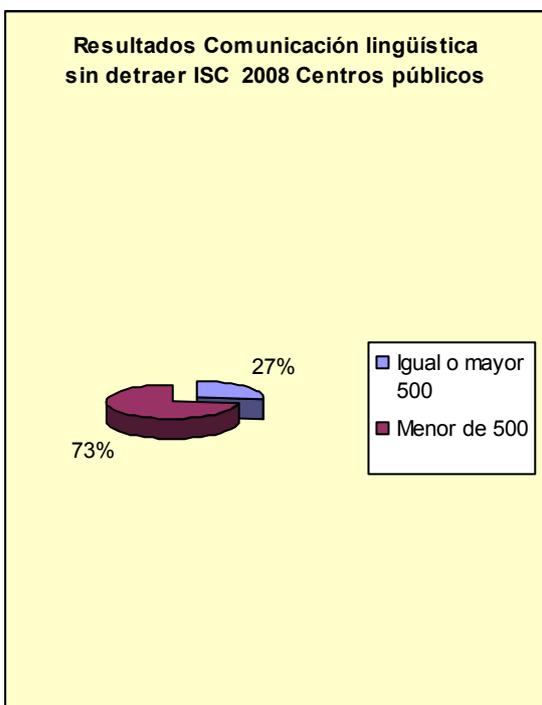
¿Quiere esto decir que, al margen del contexto socioeconómico y cultural, el rendimiento de los alumnos de los centros privados es mejor que el de los públicos?



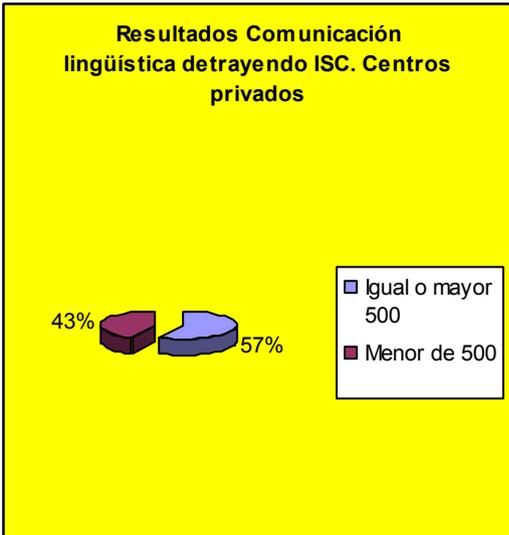


En los gráficos anteriores se ha representado el porcentaje de centros que han obtenido una puntuación superior a la media respecto del total de su grupo de ISC en las pruebas de 2006, 2007 y 2008. Exceptuando el caso de los centros privados de nivel bajo en 2006, en el resto puede apreciarse unas diferencias llamativas en los porcentajes, diferencias que aumentan en algunos casos entre 2006 y 2008. Es significativo el resultado de los centros privados del tramos superior del ISC, puesto que prácticamente todos superan la media de 500 y contrasta notablemente con el mismo grupo de centros públicos en donde sólo el 40% llega a superar ese valor. El mismo patrón se reproduce en el grupo de ISC Medio-Alto y, sobre todo, en el Medio Bajo, mientras que en el grupo Bajo, se atemperan las diferencias, si dejar de ser significativas.

En lo que respecta a los resultados en competencia lingüística las cosas son parecidas



Vemos, en primer lugar, que el porcentaje de centros que obtiene una puntuación superior a la media es muy superior en el caso de los privados concertados que en el caso de los públicos. Sin duda el factor del contexto actúa aquí de manera contundente.



Al examinar los resultados detrayendo el ISC, se produce una reducción importante del porcentaje de centros que alcanza una puntuación superior a 500 entre los privados concertados, lo cual se atiene a la lógica de lo que significa esta operación. En el caso de los públicos, sin embargo, la variación es poco significativa, de manera que debemos pensar ahora que en estos centros estamos ante un nivel muy bajo en comunicación lingüística en todos los grupos, de tal manera que al aislar el factor del contexto no se alcanza a compensar los déficits.

La conclusión que finalmente podemos aportar en este estudio comparativo entre centros privados y centros públicos concertados es que obtienen resultados muy diferentes, lo que se explica básicamente por la desigual distribución del tipo de alumnado. En relación con los resultados en función del grupo ISC hay que decir que la distribución es más homogénea en los centros públicos que en los privados, ya que aquí las diferencias entre los del nivel inferior y los del nivel superior son bastante significativas. Sin embargo hay que dejar constancia de que en los niveles más bajos los mejores resultados corresponden a los centros privados, si bien se trata de una comparación de dudosa consistencia ya que hablamos de magnitudes muy diferentes. Igual ocurre en los grupos superiores. Aquí las diferencias son también sensibles, aunque menos importantes. En este caso cabe considerar también que el indicador ISC por centros no refleja un hecho que me parece importante, como es que en los centros privados se da mayor homogeneidad entre todos los alumnos, mientras que en los públicos es posible encontrar, dentro de este mismo nivel, una mayor heterogeneidad. Son consideraciones que, por supuesto, no evitan pensar en otros factores que posiblemente estén incidiendo en los resultados.

7.10. Conclusiones

Las llamadas pruebas de diagnóstico forman parte de un dispositivo más amplio que caracteriza a las nuevas estrategias de mejora y cambio de la educación. Más allá de su valor intrínseco, el papel de las pruebas consiste en facilitar unos indicadores, los resultados que obtienen los alumnos, que definen el objetivo de la educación, permiten

establecer mecanismos de competencia y comparación y, en fin, constituyen el punto de partida –y de llegada- del ciclo resultados-evaluación-propuestas de mejora-resultados. Además, las pruebas de diagnóstico revisten de científicidad al modelo de mejora basado en la evaluación y la autoevaluación. Pero, como ya nos anunciaba Carabaña (2009) las pruebas (o evaluaciones) de diagnóstico facilitan muy poca información sobre los problemas de la educación y, por tanto, es difícil que puedan ser instrumentos útiles para su comprensión y, menos aún, para la establecer pautas de actuación. En realidad la información que proporcionan las pruebas no aportan mucho más de lo que, desde hace más de cincuenta años, ya se sabe sobre el rendimiento de los alumnos. La vigencia y centralidad de las pruebas, no se justifica por el conocimiento que producen, sino por razones de oportunidad y rentabilidad para las nuevas políticas educativas.

Efectivamente, en nuestro análisis de los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas realizadas en Andalucía en 2006, 2007 y 2008, sobresale el hecho ya conocido de que el factor más relevante en su determinación es del contexto socioeconómico y cultural. Prácticamente en todos los casos esta variable se muestra como la que tiene mayor poder explicativo. Otros factores analizados en este trabajo – número de programas educativos, programa de Lectura y Biblioteca, Programa de Autoevaluación y Mejora o tipo de centro según las enseñanza que imparte- apenas tienen influencia en el rendimiento de los alumnos. Particularmente significativo es el caso de los Planes de Autevaluación y Mejora pues, de alguna forma, estos planes significaron la puesta en marcha de la estrategia de la autoevaluación como estrategia de mejora. Nuestra aproximación a los datos nos permite afirmar que los resultados no justifican la defensa de la estrategia y que, una vez más, el cambio de la educación y de la práctica de la enseñanza, se muestra resistente a la fuerza de las reformas.

La que hemos analizado en la segunda parte de este trabajo, tampoco parece capaz de producir la mejora de la educación y ni siquiera de alcanzar sus propios objetivos en términos de resultados. Al mismo tiempo, sin embargo, el conjunto de estas políticas y dispositivos produce unos efectos seguramente no previstos y, probablemente, no deseados. Estos efectos han sido señalados ya en las páginas anteriores cuando comentábamos las opiniones y estudios de diversos autores. Nuestro

estudio no permite ser concluyente en este punto, pero es cierto que los datos reiteradamente nos han puesto de manifiesto el peligro de que algunas de las estrategias en vigor ayude a mejorar a los centros con mejores resultados y no consiga el mismo efecto en los que el rendimiento de los alumnos es más bajo y las dificultades del contexto son mayores. En todo caso, a partir de las distintas fuentes que hemos utilizado en nuestra investigación podemos constatar las limitaciones de las políticas y estrategias de cambio actualmente hegemónicas. En fin, siguiendo de nuevo a Carabaña (2009), hay que concluir que las diferencias significativas en el rendimiento de los alumnos tiene que ver más con factores socioeconómicos y culturales que con las políticas de gestión empresarial o de reforma pedagógica. Así puede documentarse cuando siguiendo a Núñez (1992), afirma que, a este respecto, las diferencias entre las regiones españolas se han mantenido muy similares desde mediados del siglo XIX

8.- Conclusiones: La mejora de la educación y el problema del cambio de la enseñanza.

En este último capítulo de nuestro trabajo nos ocupamos, a modo de conclusión, del problema de la mejora de la educación y sobre todo, del cambio de la enseñanza. Se retoma aquí el asunto que nos planteábamos en la introducción y que de manera sumaria puede formularse como dos preguntas íntimamente relacionadas: ¿mejora la educación? ¿por qué es tan difícil cambiar la práctica de la enseñanza?

8.1.Cambio, progreso y continuidad.

El recorrido que hemos venido haciendo por distintas iniciativas de mejora de la educación desarrolladas aproximadamente en los últimos treinta años, nos pone de manifiesto la dificultad del cambio en la educación, especialmente cuando ese cambio se refiere a la práctica de la enseñanza, es decir a lo que alumnos y profesores hacen en el interior de las aulas. El hecho es que las estrategias basadas en el cambio pedagógico, o las más dominantes en la actualidad, basadas en lo que venimos llamando la gestión

empresarial de la escuela, no han logrado producir cambios significativos, especialmente en el campo de la práctica. En este sentido, nos decía Eisner (2002) que es fácil cambiar las políticas educativas, pero muy difícil hacer que cambie la educación. Si, además, resulta que, según este mismo autor, el cambio de la práctica es el factor clave de la mejora de la formación de niños y jóvenes –opinión ampliamente compartida-, puede entenderse el interés que nos plantea esta cuestión: “a menos que cambie la práctica en el aula, los cambios sobre el papel, sean en la política o en el currículum, probablemente no van a tener muchas consecuencias para los estudiantes” (Eisner, 1992: 624). Sirviéndonos del título de un artículo fundamental en el problema que nos ocupa (Tyack y Tobin, (1994) la cuestión que guía las primeras y últimas consideraciones de esta investigación, es una pregunta: ¿Por qué es tan difícil el cambio de la educación en la práctica? De alguna manera esa misma pregunta guió un trabajo del mentado David Tyack y de Larry Cuban (Tyack y Coban, 2001), trabajo que en buena medida recopilaba el estudio más amplio de este último sobre la historia de la innovación de la práctica de la enseñanza en los Estados Unidos de América (Cuban, 1984). La dificultad del cambio de la práctica ha sido un asunto que atrajo la atención también de autores como Herbert Kliebard (Kliebard, 2002) y Depapepe (Depapepe et. al, 2000), entre otros¹⁰³.

El hecho es que las estrategias basadas en el cambio pedagógico, o las más dominantes en la actualidad, basadas en lo que venimos llamando la gestión empresarial de la escuela, no han logrado producir cambios significativos, especialmente en el campo de la práctica. La idea de la dificultad para cambiar la educación y del predominio de la continuidad en los diferentes ámbitos de la cultura escolar, está acreditada en muchos de los trabajos que se ha ocupado del tema, pero no goza en la práctica del consenso suficiente como para que podamos aceptarla si ningún tipo de discusión. Antes al contrario, como ha demostrado recientemente Cuesta (2006), la

¹⁰³ Las investigaciones sobre prácticas escolares se han desarrollado desde diversos campos sobre todo en USA; a este respecto, además de algunos clásicos imprescindibles (Doyle, 1985; Jackson, 1991; o Stodolsky, 1991), cabe citar, entre otros, los nombres y trabajos de Kliebard (2002), Cuban (1984 y 2007), Tyack y Tobin (1994) y Tyack y Cuban (2001). Fuera de este ámbito territorial puede verse, por ejemplo: Depapepe (2000) o Dussel y Caruso, (1999) y, más recientemente, Talbot (2008) Vinatier y Altet (2008). Otras contribuciones a este campo de estudio pueden verse en Merchán, 2005, 2007 y 2009

imagen de progreso y mejora domina en los estudios de historia de la educación y refleja con pocas distorsiones el sentir de la mayoría de la sociedad respecto a los asuntos de la enseñanza.

Desde luego si nos atenemos a la literatura que acompaña la legislación de las reformas escolares cabe pensar que, efectivamente, todo transcurre en un devenir, más o menos lineal, de continuas mejoras pues cada una de las leyes promulgadas persigue objetivos dignos de todo elogio. Incluso sin ceñirse a la letra de los textos legales sobre educación, la idea de que la educación sigue como tendencia un avance continuo, está fuertemente arraigada en distintos estamentos relacionados de manera directa o indirecta con la enseñanza. Además de la retórica política que como ya se ha dicho forma parte consustancial de las reformas escolar, diversos factores contribuyen a alimentar esa imagen de cambio –y progreso- en la enseñanza.

El proceso seguido especialmente en los dos últimos siglos con respecto a la escolarización es sin duda uno de los que alimenta con más sustancia la imagen de cambio y progreso en la educación. Es un hecho innegable que, por ejemplo en España, durante los últimos 50 años, se ha ido ampliando la edad de escolarización, de manera que en nuestros días el tiempo de permanencia en la institución escolar suele ser de unos trece años (entre los 3 y los 16). El “feliz consenso transcultural” en que se ha convertido el fenómeno de la escolarización (Cuesta, *ibid.*) induce a pensar que la estancia en la escuela es causa de innumerables virtudes en la formación de niños y jóvenes, garantía de progreso económico y bienestar social y mecanismo de gran potencia en la distribución de las oportunidades de éxito en la vida. Así, sobre el dato evidente del aumento de la escolarización, se sustentan los argumentos a favor de las tesis del cambio y del progreso, pues a más escuela le corresponde más felicidad.

Esta misma tesis del cambio, con la positiva connotación que casi siempre le acompaña, se apoya también en otro hecho incontrovertible como es la modificación de los elementos físicos que constituyen el escenario en el que se desarrolla la enseñanza. El cambio en la arquitectura de la escuela, en los medios materiales que se emplean en la enseñanza y en los recursos de que disponen alumnos y profesores está fuera de toda duda; otra cosa distinta es la de los efectos que estas transformaciones tienen

verdaderamente en la formación que reciben los jóvenes y en los modos de acceso a la cultura.

Un tercer factor que contribuye a difundir la idea de evolución y cambio progresivo de la educación es la configuración del campo del saber pedagógico y de los expertos y profesionales de la enseñanza. La creencia de que el conocimiento científico constituye un motor de cambio y progreso subyace en el fondo de esta convicción. Se da por supuesto que, con el tiempo, la investigación educativa alcanza cotas de mayor profundidad, de manera que es evidente que las técnicas y métodos de enseñanza, en cuanto productos derivados de las ciencias de la educación, irán perfeccionándose y mejorará por ello la acción benéfica de la escuela. El lema de la calidad de la enseñanza constituye un referente inevitable en la trayectoria histórica de la educación; para el auxilio de su consecución se confía en el avance de la pedagogía, en el imparable crecimiento del conocimiento sobre la enseñanza y el aprendizaje.

En realidad la imagen de una escuela que evoluciona positivamente a lo largo del tiempo y que lo hace a propósito de iniciativas, planes, reformas o innovaciones de distinto signo, es una imagen deudora de la concepción evolucionista de la historia y de la idea del progreso asentada en la cultura cristiana al menos desde los tiempos de Bossuet. Sin embargo, no conviene simplificar sus argumentos ni minusvalorar la fortaleza de sus posiciones. Ya hemos dicho que no puede negarse la evidencia de los cambios que realmente han venido ocurriendo en la escolarización moderna, es posible incluso que otros, quizás menos visibles, deban también reseñarse; la tesis que ahora se está considerando va más allá de la mera constatación de las transformaciones, pues sostiene que puede advertirse una tendencia a la mejora en términos cualitativos. Es decir, que en lo que respecta a los asuntos fundamentales de los que se ocupa la institución escolar –formación y democratización de la cultura¹⁰⁴–, la escuela de hoy es sin lugar a dudas mejor que la de hace 100 años.

Naturalmente nadie habla de una evolución lineal, plenamente ascendente, jalonada por momentos singulares en la política educativa o en la renovación

¹⁰⁴ Aunque esto es ciertamente discutible. Quizás no cabe hablar de un consenso universal acerca del papel que debe desempeñar la escuela. Pero este es asunto de otra naturaleza cuya discusión no ha lugar aquí.

pedagógico. Como corresponde a los procesos de cambio en la vida social, se trataría de movimientos que a veces retroceden o avanzan en dirección oblicua, no operan siempre al mismo ritmo ni lo hacen de manera uniforme en todos sus elementos. Veamos: En diversos trabajos sobre la educación en la España Contemporánea, Escolano (2002^a y 2002b) advierte las divergencias que se dan entre las distintas culturas de la escuela, es decir entre la cultura institucional (discursos y prácticas políticas), la científica (el campo del discurso pedagógico) y la empírica (el campo de la práctica). La dinámica del cambio en estos tres ámbitos de la educación se ha producido de manera descompasada entre ellos, de aquí que, por ejemplo, los avances en el campo de la teoría pedagógica no se corresponden en los campos institucionales ni práctico. Sin embargo en su conjunto, el citado autor nos hace observar una convergencia en pro de la que denomina modernización pedagógica y que se hace particularmente visible en el caso de la educación secundaria. En esa etapa, la trayectoria que se sigue desde mediados del siglo XX hasta nuestros días se caracterizaría por un giro cultural que tiene que ver con la entrada en el sector del modelo de educación de masas¹⁰⁵. En palabras de Escolano, la tesis es la siguiente: “la modernización pedagógica puede ser valorada como una variable dependiente de los procesos de expansión y popularización de este nivel de enseñanza, en otro tiempo adscritos a grupos sociales restringidos y a un ordenamiento basado en tradiciones académicas vinculadas a una cultura arcaizante”. (Escolano, 2002a: 101). En pocas palabras toda una teoría sobre el cambio. No se trata sólo de constatar que ocurre, sino de atribuirlo -¡atención!- a la masificación de la enseñanza. La tesis puede perfectamente ser asumida por el autor de estas páginas; otra cosa es el significado del término con el que Escolano denomina al conjunto de cambios operados: modernización pedagógica. Si, como se afirma, el giro cultural refiere a la implantación de un currículum comprensivo que rompe “con las concepciones disciplinarias de viejo cuño” (o.c.: 112) a la sustitución de la vieja pedagogía por “prácticas de enseñanza y examen más activas, intuitivas y cooperativas”, no puede afirmarse que tal cosa haya ocurrido de forma generalizada, salvo que ignoremos la realidad de la mayoría de los

¹⁰⁵ Me parece entender que este término lo toma prestado de Raimundo Cuesta. El concepto de *modo de educación tecnocrático de masas* ha sido construido por este último autor. Para su mejor entendimiento puede verse en la obra ya citada *Felices y escolarizados*, su capítulo ¿?

centros escolares o estemos hablando de realidades muy distintas. A mi modo de ver la relación entre escolarización masiva en la educación secundaria y la producción de ciertos cambios en las prácticas pedagógicas es una hipótesis correcta que he defendido en trabajos anteriores (Merchán, 2005). Sin embargo no puede darse por supuesto que esos cambios operen como se había dictaminado que ocurrieran desde las instancias de la renovación pedagógica y la reforma; es necesario establecer un nexo causal que nos permita comprender por qué y de qué forma acontecen. A mi modo de ver la ecuación masificación-renovación-reforma-modernización, se basa en un supuesto discutible, a saber, el de que las reformas escolares son las causas de los cambios en la enseñanza. Ciertamente los intentos de introducir en la educación secundaria (y primaria también) prácticas pedagógicas de carácter activo, centradas en los alumnos, de contenidos no disciplinares, etc. –tal y como se postulaba en el movimiento de la Escuela Nueva-, es decir, de desarrollar lo que Bernstein denomina pedagogías invisibles (denominadas también pedagogías blandas o psicológicas), se acrecentaron en los años del tardo-franquismo en España y se estimularon inicialmente con las reformas de la LGE y, sobre todo, con la de la LOGSE. Pero el balance respecto a su generalización en los centros escolares no es a estas alturas nada positivo. Es necesario determinar en qué contextos tuvieron éxito y en cuáles no, incluso qué formas concretas adoptaron en distintos tipos de aulas modelos que se reclamaban de la pedagogía activa pero que en la práctica diferían mucho de sus principios. Por demás, la consideración del carácter “modernizador” de este tipo de prácticas es así mismo discutible, al menos si entendemos el calificativo como sinónimo de progreso.

Anteriormente se ha advertido del equívoco que supone equiparar el cambio educativo y las reformas escolares con la idea de progreso, dando cuenta de la retórica política que envuelve el uso de esta terminología. A este respecto, en una obra imprescindible para el tema que nos ocupa, Tyack y Cuban (2001), de manera harto significativa pusieron por título al primero de sus capítulos una pregunta inquietante: ¿Progreso o retroceso? Las cuestiones que en él se plantean nos advierten sobre el contenido político de conceptualizaciones como las arriba citadas y, por tanto, la

dificultad que entrañan para responder con solvencia a la indagación sobre el cambio y la continuidad, una observación que veíamos también en Viñao.

8.2. La escuela: un sistema complejo y estable.

Tal parece que es la continuidad el rasgo que se impone sobre el cambio. A este respecto ya es clásico aludir a la metáfora de huracán acuñada por Larry Cuban (Cuban, 1984) para referirse a los procesos de reforma y cambio en la educación. En la superficie del océano, afirma Cuban, el huracán agita de manera tempestuosa las aguas, mientras que en el fondo todo permanece tranquilo y prácticamente inalterable. Igualmente Kliebard, haciéndose también eco de la dificultad de que los procesos de cambio se generalizaran entrando en las aulas, afirmaba Kliebard que los que implican a lo que los profesores hacen realmente en el aula se encuentran con una significativa resistencia: “Aunque su desarrollo parezca tener éxito inicialmente, incluso el mejor tipo de reforma, tiende a fracasar cuando cruza el umbral de la puerta de la clase” (Kliebard 2002: 131. Traducción JM)¹⁰⁶.

Siguiendo ideas que han planteado estos autores, así como las reflexiones propias que derivan del curso de esta investigación, exponemos a continuación una serie de tesis que quieren contribuir a explicar la problemática del cambio, incluyendo finalmente una serie de consideraciones que tratan de alumbrar algunas líneas de acción en el empeño de la educación.

Al tratar de la mejora de la educación y del cambio en la enseñanza, quizás debamos, en primer lugar, llamar la atención sobre la complejidad del asunto que ahora nos ocupa. Esta complejidad es la misma que caracteriza a los procesos de cambio social, pues si bien en el ámbito de la enseñanza intervienen factores de orden psicológico, técnicos o incluso físico, la educación es en última instancia un fenómeno de naturaleza social e histórica en el que, en contextos históricos específicos, se ponen en juego multitud de interacciones e intereses de las personas y grupos que de manera directa o indirecta participan en ella. Además, como nos advertía Bernstein, la

¹⁰⁶ Sobre este tema puede verse también Tyack y Cuban, 2001.

complejidad de los problemas de la educación deriva también del hecho de que esas interacciones se producen no solamente en un plano temporal sino también en un espacio vertical, es decir, entre los aspectos *macro*s de la vida social y los *micro*s de la vida en el aula.

Como se verá más adelante, precisamente la negación de esta complejidad y la inadecuada conceptualización de los procesos relacionados con la educación, es una de las principales dificultades para afrontar con algunas perspectivas de éxito el problema de la mejora y del cambio en la enseñanza. Es cierto que al asumir su carácter complejo nos arriesgamos a situarnos al borde de la inacción y el pesimismo, pues, de esta forma, al construir la educación como una realidad con una enorme cantidad de variables que se relacionan en una maraña de vectores, se advierte la dificultad de actuar sobre todas ellas y en todas direcciones. Como decía Pessoa, pensar es incómodo como andar bajo la lluvia, pues nos conduce a veces a descubrimientos que no resultan agradables a nuestros propósitos. Pero ignorar la complejidad de los problemas que atañen al cambio y la mejora de la educación no elimina las dificultades, antes al contrario. El caso es que como señala Eisner, la simplicidad con la que generalmente se plantean los procesos de cambio no es sino garantía de fracaso. La historia de la educación revela que suponer, por ejemplo, que es suficiente con actuar sobre el currículum, cambiando los métodos de enseñanza y los contenidos o sobre aspectos organizativos del ejercicio de la profesión docente, estableciendo complementos de productividad, mientras se mantienen constantes el resto de variables, difícilmente va a producir cambios significativos y duraderos en la educación.

8.3. La reforma como retórica.

En el recorrido que hemos seguido en las páginas anteriores se ha querido dejar claro que la educación es una práctica institucionalizada que se muestra resistente al cambio. Sin embargo, como ya se ha advertido, esto no quiere decir que todo permanezca exactamente igual a lo largo de los años. El cambio ocurre, si bien no parece que suceda necesariamente como consecuencia de planes de reforma ni por la

generalización y difusión intencionada de propuestas innovadoras. Al menos estos no son los únicos ni quizás los principales motores de cambio en el campo de las prácticas escolares; sabemos que los movimientos y colectivos de innovación que se suceden desde principios del siglo XX, alcanzan en algunos momentos de la centuria, y durante cierto tiempo, un auge significativo, de manera que muchos docentes y centros escolares cambian sus prácticas conforme a los nuevos patrones, si bien no siempre puede hablarse de exacta fidelidad y correspondencia con los propuestos inicialmente. Pero sabemos también que, con el paso del tiempo, se acaba produciendo un reflujo igualmente significativo, que se expresa en una sensible disminución de los que desarrollan prácticas alternativas, distintas de los modelos tradicionales. Igualmente podemos constatar que esas prácticas se van desvirtuando a medida que van siendo protagonizadas por docentes alejados del primer núcleo de la innovación, de tal manera que en la mayoría de los casos acaban siendo muy distintas a las originales, perdiendo su carácter innovador y asimilándose bastante a las que ya se venían practicando. En el mismo sentido puede hablarse de los procesos de reforma. La metáfora del huracán sobre el océano y la teoría del movimiento pendular, ilustran bastante certeramente la suerte que corren los planes de reforma. Aunque también en este caso no puede decirse que todo quede exactamente igual que estaba antes de iniciado el proceso reformista, es cierto que en la mayoría de ellos generalmente las cosas acaben más o menos como estaban.

El término fracaso y las reformas

Es algo arriesgado emplear el término fracaso para referirse a la suerte que corren las reformas escolares. Lógicamente es un concepto que remite a la consecución de los objetivos, explícitos o implícitos, que se formulan en el diseño del cambio, independientemente del juicio que tales objetivos nos merezcan, es decir, sin entrar a considerar si se trata o no de una “mejora”. Damos por supuesto que existe un proyecto para alterar en algún sentido la realidad, diríamos que el proyecto fracasa si no consigue la alteración proyectada. Así, por ejemplo, si la reforma LOGSE tenía entre sus

objetivos incorporar de forma generalizada a la práctica docente unas determinadas formas de enseñanza y unos contenidos –con el fin de aprender más y mejor-, o, en otro orden de cosas, el de contribuir a la consecución de mayor igualdad social, puede afirmarse con rotundidad que es una reforma fracasada. Si uno de sus objetivos era el de ampliar la escolarización de los jóvenes en un par de años, hay que decir que éste sí se ha cumplido, independientemente de que algunos den por supuesto que esta consecución implique automáticamente la otra; es decir que se da por supuesto que por el hecho de estar más tiempo escolarizado se aprende más y mejor.

Claro que, como se ha dicho anteriormente, hay que tener en cuenta que bajo el discurso y la retórica reformista se ocultan objetivos implícitos que nada tienen que ver con el cambio significativo de la educación o con hacerlo en el sentido en el que se da a entender. No es nada extraño que detrás de las intenciones declaradas encontremos otras no explícitas aunque realmente perseguidas; así, por ejemplo, cuando se trata de contribuir a resolver déficits de legitimidad en relación con la justicia social, abonando la ilusión de avance hacia la equidad. En estos casos, y en la medida en que efectivamente la reforma educativa es un instrumento retórico, no podría hablarse propiamente de fracaso, incluso hablaríamos de éxito, puesto que la función de la reforma no es tanto la del cambio cuanto la de la legitimación del orden social.

Hechas las salvedades anteriores, existe un consenso muy generalizado acerca de la incapacidad que tienen las reformas para producir cambios en la enseñanza o incluso en los objetivos que dice perseguir. De acuerdo con esto, se ha conceptualizado a la reforma educativa también como retórica, de manera que su fracaso se explica porque realmente no se empeña en cambiar. Según este punto de vista, la reforma “es una práctica social de ritual y retórica que genera la imagen de instituciones que responden a las presiones de la modernización” (Angulo, 1994). Más aún, según Weiler, cumplen una función política importante: la de servir como legitimación compensatoria. Ante el déficit de legitimidad, los estados planean acciones de fuerte contenido simbólico, hasta el punto de que en los procesos de reforma hay más intención simbólica que intención real de cambio. Se trata de crear expectativas de modernización y resolución de demandas que luego se van demorando y, finalmente, incumpliendo, ya que realmente

las reformas apenas cambian aspectos fundamentales del sistema escolar (Bolívar, 2002). En muchos casos responden a intereses políticos, económicos y sociales que nada tienen que ver con los propósitos que se declaran públicamente. Así lo podemos decir visto, por ejemplo, al dar cuenta de la relación que José Segovia establecía entre la reforma de las Enseñanzas Medias, la ampliación de la escolarización y la “solución” del problema del paro juvenil (Entrevista, 1983). Además, lo más probable es que la reforma educativa se plantee como alternativa a toda una serie de demandas sociales, que, a modo de sucedáneo, pretender sustituir otros cambios en la estructura económica y social de las sociedades. Digamos, simplificando, que es más fácil cambiar algunas asignaturas que modificar el sistema fiscal. En este sentido puede interpretarse también las reformas de los 60 que, como se sabe, se planteaban, entre otras cosas, la consecución de una mayor igualdad social por la vía de la escuela.

La conceptualización de la reforma como retórica del poder se apoya en argumentos muy conocidos aunque no por ello han dejado de ser menos efectivos. Los saberes relacionados con el cambio educativo –que han sido configurados histórica y socialmente- elaboran discursos acerca de la evolución de la institución escolar, relacionándola con la idea de progreso. En ese marco, incluso desde posiciones abiertamente críticas, es frecuente asumir -a veces de manera implícita- el optimismo histórico característico del racionalismo cientifista, según el cual la ciencia es capaz de producir un cambio social que interesadamente se vincula con la mejora de las formas y condiciones de vida y, en definitiva, con la idea de progreso. Así, la reforma educativa, en cuanto supone de intervención racional, de “cambio planeado” (Rodríguez, 2003), sería una especie de aplicación del mejor conocimiento educativo disponible con vistas a aplicar innovaciones que repercutirán en la mejor formación de los alumnos, lo que en sí mismo ya constituye un valor de gran estima en la sociedad por cuanto implica en el acceso a la cultura. En otro sentido, la idea de que los títulos escolares son un medio eficaz para lograr un estatus determinado en la jerarquía social, hace suponer que propiciar el acceso de todos o de la gran mayoría de los jóvenes a cotas académicas cada vez más altas, producirá una mayor igualdad de oportunidades en el mercado laboral y, por tanto, mayor igualdad social. De manera que lo que no parece posible conseguir de

otra forma –más oportunidades para los de abajo y mayores niveles de igualdad social- podría conseguirse mediante la reforma de la educación que, a la postre, actuaría como un placebo (Bolívar, 2002).

8.4. El idealismo como programa de las reformas y el cambio educativo.

La importancia del análisis

“Debo mostrar la escuela tal y como es realmente. No debo atacarla, no hablar demasiado sobre lo que debería ser, solamente sobre lo que es”
(Willar Waller. Citado en Cuban, 1984: 237).

Refiriéndose al caso de España, afirman Rodríguez y Bolívar (Bolívar y Rodríguez, 2002) que hay una tradición secular de hacer reformas confundiendo la producción normativa con la propia reforma educativa, de manera que se actúa como si la clave del cambio pretendido consistiera en la realización de un buen diseño de la alternativa. Esta tendencia de las prácticas reformistas e innovadoras es, en buena medida, consecuencia de un sesgo que lastra al conocimiento pedagógico y didáctico y que se caracteriza por infravalorar la importancia del análisis a la hora de formular propuestas de cambio y mejora o al utilizar esquemas muy simplificados y casi virtuales de la realidad educativa. La compulsiva vocación propositiva de estas disciplinas ha llegado a producir la idea de que el cambio educativo es cuestión de formular buenas propuestas (o buenas prácticas) que, una vez enunciadas, se extenderán sin más por el conjunto del sistema y por todos y cada uno de los centros escolares. Con esta posición simplemente se ignora que la realidad tiene su lógica, que no se modifica por el hecho de desearlo intensamente o de presentar alternativas supuestamente mejores.

Es evidente que la reforma de la educación requiere un profundo y adecuado conocimiento sobre lo que son las escuelas y sobre cómo funcionan; en este sentido ha insistido autores como Sarason (2003), Eisner (1992), Cuban (1984), etc. El cambio educativo no opera en el vacío, sino que se proyecta sobre una cultura existente que lo

reinterpreta, lo rechaza o, a veces, lo asimila. Así, la comprensión de esa cultura es asunto fundamental a la hora de definir las propuestas y las estrategias de la reforma educativa, no sirve confundir los deseos con la realidad, por más que ésta nos parezca muy distante de nuestros objetivos: la escuela que hay es la que tenemos y no la que nos gustaría tener. Pero, como decía, no parece que el análisis de lo que realmente ocurre en los centros escolares haya sido objeto de atención suficiente entre las disciplinas relacionadas con la intervención en la educación. En el caso, por ejemplo, de las Didácticas; tal parece que, impelidas por su propia identidad a formular propuestas de acción para el desarrollo material de la enseñanza en el aula, han volcado su atención en lo que la realidad debería ser, independientemente de lo que realmente es, pensándola incluso de manera que haya un amplio margen de actuación para los docentes, pues de otra forma apenas se justificaría su existencia. Así, con el tiempo, la formulación de ideas y la elaboración de materiales curriculares en los que se concretan alternativas sobre contenidos escolares y métodos de enseñanza, se han convertido en los principales campos de trabajo de quienes se dedican a cultivar este ámbito de conocimiento.

De hecho, si pensamos concretamente en la actividad de los grupos de renovación pedagógica, que desarrollaron una intensa actividad por el cambio de la educación entre los años 70 y 90 del pasado siglo en España, podríamos confirmar que, efectivamente, los esfuerzos se concentraron en la dirección antes apuntada, es decir, en la elaboración de materiales y propuestas de enseñanza que sustituyeran a los modelos tradicionales, si prestar mucha atención a desentrañar las claves de esas tradiciones vigentes. Aunque en otro orden de cosas, la producción de la pedagogía y la didáctica académica ha estado escorada del lado de la formulación de lo que “debe ser” la enseñanza, relegando a un segundo plano el análisis de lo que realmente es. Por lo demás, en el corazón de la reforma LOGSE subyacía esta misma vocación propositiva y ausencia de profundidad analítica. Es cierto que, tanto en ese caso como en el de la LGE, formalmente el punto de partida de los procesos de reforma era una suerte de diagnóstico del sistema educativo que tomaba cuerpo en el llamado “Libro Blanco”; sin embargo, ese análisis se ocupaba casi exclusivamente de aspectos estructurales de la

educación, limitándose a descripciones superficiales cuando se trataba de la enseñanza en el aula y la vida en los centros escolares.

Realismo frente al idealismo pedagógico

De alguna manera, esta especie de huida de la realidad que caracteriza al conocimiento pedagógico y didáctico, es reflejo del idealismo que, en varios sentidos, es dominante en el campo de la educación. Habría que hablar, en primer lugar, de una idealización de lo que es la escuela del capitalismo y de las posibilidades que realmente ofrece en aras de la consecución de mayores cotas de justicia y democracia, o incluso de bienestar y estatus individual. Se trata de una perspectiva complaciente que, seguramente, tiene como objetivo desviar la atención de las verdaderas razones de la injusticia y el déficit democrático, y, por tanto, de cuáles deberían ser las estrategias y ámbitos apropiados para la acción. Así, instalados en esa magnífica idea de la escuela, es difícil propender a una análisis en profundidad de su realidad, pues es posible encontrar algo muy distinto, o incluso contrario, de lo que se imagina y desea, hasta el punto de descubrir que, en lo que respecta a la democratización de la cultura, la escuela que conocemos no es solución sino parte del problema.

La tesis de Martín Criado (2004) sobre las causas del fracaso de las reformas educativas, anunciada en el título de un artículo en el que se ocupa del tema, se basa precisamente en el carácter idealista que atribuye tanto a los objetivos como a los métodos de las reformas escolares. Sin entrar a cuestionar las intenciones de los reformadores, ateniendo su juicio a los efectos que consiguen alcanzar en la práctica, Enrique Martín considera el sesgo idealista –que relaciona con el idealismo dominante en la corriente mayoritaria del pensamiento pedagógico- en un doble sentido: por una parte las reformas escolares pretenden cambiar las sociedades mediante la inculcación de ideas y, por otra, actúan de manera irreal, es decir, desconociendo en este caso el funcionamiento real de las instituciones escolares.

Así, el objetivo de transformar la sociedad, bien sea en el sentido de hacerla más justa a través de la llamada igualdad de oportunidades o mediante la formación moral

de los jóvenes, responde a una concepción idealista de la vida social en la que se da por supuesto que los individuos progresan socialmente adquiriendo más de aquello que ofrece la escuela, y que actúan de manera distinta –mejor- en virtud de los conocimientos que en ella adquiere. En uno y otro caso se sobreestima –a veces de manera intencionada- el poder de la escuela, y se maneja una tesis errónea acerca del funcionamiento de las sociedades: “Si la escuela puede solucionar los problemas sociales es porque cambiando a los individuos –mediante la educación escolar- se podría cambiar las sociedades. Este supuesto parte de una premisa que se opone a toda la tradición sociológica: las sociedades estarían compuestas por individuos.” (ibid.: 20). Desde este punto de vista, el fracaso de las reformas escolares, como la de la escuela comprensiva, en la consecución de unos de sus objetivos, como es el de alcanzar mayores cotas de igualdad social, ocurre porque, generalmente, cambiando a los individuos no se cambia la posición que ocupan, que dependen no de las características peculiares de cada sujeto sino básicamente de la estructura de posiciones. En el mejor de los casos, lo que puede suceder, como de hecho ha ocurrido, es que las mismas posiciones estén ocupadas por personas más escolarizadas, pero de similar origen social a los que antes la ocupaban, ya que la obtención de títulos escolares y su conversión en capital económico y social está muy condicionada por el contexto sociocultural de procedencia. La verdad es que, a pesar del fracaso, se consigue mantener viva la esperanza de hacer la sociedad más justa aunque realmente nada se haga para ello: si una reforma no lo consigue...se pone en marcha otra. En este sentido, tal y como veíamos más arriba, la reforma educativa no sería más que un instrumento de la retórica política, que no consigue sus objetivos simplemente porque en la realidad no los persigue.

Así mismo, la idea de que la mejora de la educación conseguirá la mejora del comportamiento de los individuos adolece también de un fuerte contenido idealista, pues da por supuesto que los sujetos actúan a lo largo de su vida con arreglo a normas y valores interiorizados...durante su etapa de formación escolar. Esta posición ignora la existencia de otras fuentes de socialización en la formación de la identidad de niños y jóvenes, fuentes que actúan de manera mucho más potente -incluso suministrando a

veces valores y normas contrarios a los que en ella se difunden- que como lo hace la escuela mediante la rutinaria impartición de sus materias. En este sentido, afirma Martín, “ la escuela sólo predica a los conversos: a aquellos que en los otros medios en los que se han movido y se mueven cotidianamente reciben las mismas influencias. Por ello, la escuela fracasa repetidamente con aquellos que proceden de otros medios que están expuestos a socializaciones dispares, distintas en sus métodos y objetivos de la escolar” (ibid.: 23). Además, se ignora también que el comportamiento de las personas no obedece a los valores interiorizados en un programa homogéneo y coherente de normas de comportamiento. La interdependencia y la coacción son reales en nuestras sociedades y constituyen factores decisivos en la actuación de los individuos.

El idealismo de los métodos que aplican los procesos de reforma sería otra de las causas de su fracaso. En resumidas cuentas lo que Martín Criado plantea sobre este asunto es que los procesos de renovación y reforma trabajan y suponen unos contextos y circunstancias que no son reales. El hecho de que la innovación tenga éxito en determinados grupos y centros, se debe al contexto específico en el que se produce: unos profesores que actúan voluntariamente y con notable dedicación; pero una vez que se trata de generalizar la experiencia, se produce el fracaso, ya que las circunstancias son muy distintas. Nieves Blanco (2005) ofrece su propia experiencia como argumento, ya que participó en la evaluación de la experimentación de la reforma que impulsó el gobierno autonómico andaluz en la década de los ochenta del pasado siglo. En aquél proceso la participación de profesores innovadores constituyó su principal motor, y, en la medida en que la experiencias se limitaron a este colectivo, parece que se alcanzaron éxitos notables. Sin embargo, afirma Blanco que la pretensión de la Administración, de quienes participaron en la evaluación y del propio profesorado, a consolidar e institucionalizar los cambios, condujo a una decepción frustrante. Claro que parece cierto que, sin embargo, las innovaciones que no se institucionalizan están “abocadas a durar tanto como la buena voluntad de quienes las sostienen” (Muñoz-Repiso, 2004), pero las que se institucionalizan con vistas a su generalización, acaban fracasando.

Un aspecto particular de esta idealización es la imagen que tienen del profesorado los reformistas e innovadores. En la mayor parte de los casos ocurre que los

planes se diseñan y piensan sin tener en cuenta que la profesión docente, al fin y al cabo no deja de ser una forma de ganar el sustento y no una vocación sacerdotal, lo que obliga a pensar en los profesores y profesoras que realmente existen y no en grupos ideales. Martín Criado nos plantea que es posible que esto suponga abandonar la idea de hacer grandes reformas y abordar entonces cambios en torno a objetivos limitados. Nieves Blanco va más lejos en sus consideraciones: “Quizás una de las razones por las que, a pesar del esfuerzo investigador y de todo lo aprendido sobre los procesos de cambio e innovación, se fracase siempre en la institucionalización de los mismos es que pretendemos algo que no es posible. Lo que querría decir, también, que esos fracasos no son tales” (Blanco, 2006: 375). Desde su punto de vista, el cambio educativo es un proceso singular, ligado a las experiencias personales de los docentes, y de carácter intermitente: no cabe esperar su consolidación. Lo que se quiere decir, con palabras más directas, es que a nivel global e institucional, el cambio educativo es un asunto absolutamente ingobernable, si no imposible. Sólo las innovaciones que parten del profesorado tienen ciertas posibilidades de éxito y perdurabilidad, un éxito que se basa en el “compromiso activado día a día, de las y los docentes” (ibid.: 374).

La renuncia a la posibilidad de cambiar de manera significativa el conjunto del sistema educativo y la apuesta por experiencias puntuales y generalmente efímeras, puede interpretarse como un signo derrotista de los tiempos que corren en materia de transformación social o como un llamamiento al realismo desde las experiencias vividas. En todo caso no puede pasarnos desapercibido el aire conservador que evoca este tipo de razonamientos: la realidad social no se cambia, simplemente evoluciona. Claro que confiar al entusiasmo la fuerza principal, si no única, de los procesos de cambio e innovación realmente acaecidos, es caer preso del idealismo que antes señalaba Martín Criado. Como nos advertía Viñao, aquí se deja ver de manera efectiva la falta de una teoría consistente sobre el cambio y también sobre la continuidad.

8.5. El cambio de la práctica de la enseñanza en el aula

“A menos que cambie la práctica en el aula, los cambios sobre el papel, sean en la política o en el currículum, probablemente no van a tener muchas consecuencias para los estudiantes.” (Eisner, *Teacher College Record*. Vol. 94, Núm 4. Verano, 1992:624.Traducción JM)

¿Por qué es importante el estudio de la práctica de la enseñanza en el aula?

Esta cita de Eisner, nos pone en la pista del interés que tiene el estudio de la práctica de la enseñanza en el aula si se quiere desarrollar estrategias y políticas de cambio en la educación. Pero, como ya se ha dicho más arriba, el caso es que bien sea por el predominio de perspectivas idealistas en el campo de la educación, bien por el carácter retórico de las reformas o por otras razones que enseguida se van a plantear, el caso es, decía, que la práctica es un objeto de estudio escasamente transitado. A este respecto, es obligado advertir la escasez y la debilidad de estudios sobre lo que alumnos y profesores hacen en la clase con el propósito explícito de comprender lo que allí ocurre, y no tanto de enjuiciar o de proponer qué es lo que debería hacerse. Quizás no valoremos suficientemente la importancia de este objeto de la investigación educativa.

El conocimiento de lo que ocurre en el interior de las aulas resulta imprescindible para entender cuál es papel que realmente juega la escuela en la formación de los jóvenes y cuáles son las condiciones y posibilidades de su mejora. Saber qué características tiene el conocimiento que se transmite en el desarrollo de las clases, qué tipo de tareas se realizan durante el horario escolar, cuál es, en definitiva, el quehacer de alumnos y profesores en el aula y a qué principios y circunstancias responde su actuación, nos permite disponer de herramientas útiles para poder conocer y entender qué tipo de formación adquieren los alumnos en su paso por la institución escolar y qué podría hacerse para mejorarlos. A este respecto, nada debería darse por supuesto. Hace tiempo que está cuestionada la idea de que el tipo de conocimiento que

se transmite en el aula responde exclusiva ni fundamentalmente a lo que se prescribe en el currículum oficial ni a los discursos de la teoría pedagógica. Sin negar la influencia que tienen en su determinación, lo cierto es que el contenido de la enseñanza que realmente se imparte en las aulas y adquieren los alumnos, es un producto significativamente distante y distinto del que se pronuncia en las instancias exteriores. En todo caso, es el libro de texto el que mejor refleja las características del conocimiento que se distribuye en las aulas, si bien esto no nos debe hacer pensar que su presencia en las aulas se debe a razones intrínsecas. Como lo demuestra el hecho de que no tiene cabida en formas alternativas de enseñanza, el libro de texto es un recurso cuya potencia deriva de su coherencia con la lógica que habitualmente gobierna el desarrollo de las clases.

Por otra parte, lo mismo cabe decir respecto a las tareas que configuran el modo en que se desarrolla la enseñanza en el aula. La persistencia y universalidad de determinadas rutinas pedagógicas revelan igualmente que, salvo situaciones y coyunturas excepcionales, las actividades que realizan alumnos y profesores no responden exactamente a lo que sobre ello se dictamina en el campo de la legislación oficial o de los discursos pedagógicos. Digamos que sabiendo lo que se prescribe en estos y otros ámbitos de fuera del aula, todavía no sabemos qué es lo que ocurre dentro de ella.

De aquí el interés que tiene el conocimiento sobre la práctica de la enseñanza, pues -más allá de los discursos que se pronuncian sobre sus bondades- sólo si nos acercamos al cotidiano desarrollo de las clases podremos constatar el tipo de formación que realmente imparte la escuela. Si el contenido de la enseñanza y las rutinas de la clase contribuyen a configurar la conciencia, el pensamiento y la identidad de los jóvenes, la indagación sobre lo que alumnos y profesores hacen en la clase, nos ayudará a afrontar algunas de las preguntas sobre los problemas que plantea el modo actual de escolarización.

Así pues, el campo de la práctica es particularmente relevante, ya que, en definitiva, es allí donde acaba resolviéndose el tipo de conocimientos que se presenta a los alumnos y el tipo de tareas que realizan, elementos decisivos para entender el papel

de la escuela en la construcción de subjetividades y en la configuración del pensamiento. Se justifica así el interés por indagar sobre la práctica de la enseñanza en el aula, no sólo desde una perspectiva meramente descriptiva, sino atendiendo principalmente a las causas que explican el modo y el sentido con que la actuación de alumnos y profesores modela el contenido y las rutinas escolares. Desde luego, cualquier iniciativa que se proponga el cambio de esas prácticas requiere también una profunda comprensión de la lógica que gobierna el desarrollo de las clases.

Comprender la práctica para cambiarla

Se estará de acuerdo en que la comprensión de la realidad parece un requisito indispensable a la hora de proyectar y poner en marcha cualquier iniciativa que tenga como objetivo producir algún tipo de cambio. Y esto, que puede afirmarse tanto de realidades físicas (o materiales) como sociales, debe tenerse en cuenta también cuando tratamos del cambio educativo y, más concretamente, del cambio de la práctica de la enseñanza. Ciertamente la escuela es una institución granítica, muy resistente al cambio y a la acción de todo tipo de movimiento innovador. Como ya hemos visto en páginas anteriores, el trabajo de Larry Cuban (1984) sobre la historia de la enseñanza en las aulas norteamericanas entre 1890 y 1980 y la incidencia que tuvieron las reformas y propuestas renovadoras, pone de manifiesto esa resistencia y, por tanto, el predominio de la continuidad. Su idea acerca de la suerte que han corrido este tipo de iniciativas de cambio queda ilustrada con la metáfora del huracán en el océano, que a su paso levanta grandes olas en la superficie del mar mientras el fondo permanece inalterable y, en cualquier caso, cuando amaina el temporal, todo vuelve a su estado anterior¹⁰⁷. Las dificultades para cambiar la práctica de la enseñanza fueron puestas también de manifiesto por Kliebard (2002) en su estudio sobre algunas iniciativas de reforma desarrolladas en los Estados Unidos de América a lo largo del siglo XX. En contraste con otro tipo de reformas- escribe Kliebard- las que implican a lo que los profesores

¹⁰⁷ Ya en 1922, refiriéndose a esta dinámica, Chartes había afirmado “*que la historia de la educación americana es una crónica de modas pasajeras*” (Vid. Kliebard, 2002: 1. Traducción JM)

hacen realmente en el aula se encuentran con una significativa resistencia: “Aunque su desarrollo parezca tener éxito inicialmente, incluso el mejor tipo de reforma, tiende a fracasar cuando cruza el umbral de la puerta de la clase” (o. C.: 131 Traducción JM). A una conclusión muy similar llegan David Tyack y William Tobin (1994 y 2001) , afirmando que: “los reformadores creen que sus innovaciones cambiarán las escuelas, pero es importante reconocer que las escuelas cambian a las reformas” (1994: 478 Traducción JM).

Así pues, los estudios anteriormente citados ponen de manifiesto que en el caso de las prácticas que se desarrollan en el aula, el cambio es la excepción, mientras que la continuidad es la norma¹⁰⁸; de manera que, si hacemos caso de las palabras de Eisner que dan comienzo a este artículo, no parece que lo que hoy aprenden realmente los alumnos en los centros escolares sea muy distinto de lo que aprendían sus padres. Precisamente la dificultad del cambio de la práctica de la enseñanza apela a la necesidad de un profundo conocimiento de cuanto ocurre en el interior de las aulas (vid., por ejemplo, Eisner,1992 o Sarason, 2003). La cuestión es que, al margen ahora de otras circunstancias, el cambio educativo no opera en el vacío, sino que se proyecta sobre una cultura existente que lo reinterpreta, lo rechaza o, a veces, lo asimila. De aquí que, si bien el conocimiento no es garantía de éxito en la intervención, habría que admitir que la comprensión de esa cultura es asunto fundamental a la hora de definir las propuestas y las estrategias de cambio.

Problemas conceptuales y dificultades metodológicas

Como se ha dicho anteriormente, la importancia que tiene el estudio de las prácticas escolares no se corresponde con el peso ni la profundidad que el tema tiene en el panorama de la investigación educativa. Las razones que podrían explicar este desequilibrio entre interés y dedicación son de diverso tipo, y algunas ya se han apuntado anteriormente. Junto a esas, conviene ahora destacar las dificultades metodológicas y conceptuales que conlleva la empresa. En efecto, cuando Depaepe

¹⁰⁸ Lo que no quiere decir que a lo largo de la historia la práctica de la enseñanza haya permanecido inmutable. Sobre este asunto puede verse también, Depaepe, 2000.

(2006) califica al aula como verdadera *caja negra* de la educación debemos entender que no se refiere sólo a la centralidad de lo que en ella ocurre, sino también a la dificultad que tiene el desciframiento de sus claves. Así, por ejemplo, disponer de fuentes apropiadas para determinar el curso de los acontecimientos en el desarrollo de la clase, constituye ya un escollo en la investigación sobre la práctica. Los agentes presentes en el campo, es decir, alumnos y profesores, son informantes ciertamente imprescindibles, si bien, puesto que queremos indagar acerca de su propia actuación, la información que nos proporcionan tiene que ser obtenida mediante recursos apropiados y tratada de forma cautelosa. El protagonismo que unos y otros tienen en la práctica de la enseñanza constituye desde luego una circunstancia privilegiada a la hora de informar sobre ella, pero, al mismo tiempo, se trata de un inconveniente respecto a la veracidad de la información, dado que son partes interesadas en la acción.. El problema reside en el hecho de que tanto los alumnos como los profesores tienden a ofrecer al investigador una visión interesada de la realidad, resaltando los aspectos positivos de su papel en el aula, atribuyendo la responsabilidad de los aspectos negativos a los “otros” o, en todo caso, preservando su imagen ante la mirada del observador.

Sin embargo, tales dificultades no constituyen obstáculos suficientes como para prescindir del relato de quienes construyen la vida cotidiana del aula, pues, de hacerlo, las posibilidades de la investigación se vería seriamente mermadas. Obligan, eso sí, a un esmerado cuidado a la hora de seleccionar el modo en que se recaban sus testimonios, el tipo de técnicas que resultan más apropiadas para detectar los sesgos de la información, y, sobre todo, a una rigurosa y profunda explotación de los datos que unos y otros puedan proporcionar. Ciertamente, aunque tampoco garantizan una absoluta fiabilidad, no es desde luego descartable el recurso a otras fuentes de información. Así, la observación directa o a través de medios audiovisuales, si bien genera un plus de artificiosidad en el aula, constituye una técnica que goza de probada solvencia en las estrategias de investigación-acción e investigación participante. Por su parte, aunque tampoco carecen de limitaciones, el estudio de las producciones materiales de los agentes, como diarios de profesores, recuerdos y autobiografías o cuadernos de alumnos, se viene perfilando recientemente como un recurso potente para la

investigación, en la medida en que sirve para complementar y matizar las informaciones que pueden obtenerse directamente de alumnos y profesores (vid, por ejemplo, Givrtz, 1999 y Viñao, 2000).

Las dificultades apuntadas no son, sin embargo, el único ni quizás el principal de los obstáculos con el que nos encontramos. Junto a ellas hay que reseñar de manera especial los problemas que derivan del concepto que tenemos de la práctica de la enseñanza y, más concretamente, del significado que atribuimos a la actuación de alumnos y profesores en el aula. En este sentido, a modo de primera aproximación sobre el tema, la idea –esbozada líneas más arriba- de que la práctica es un campo en el que se reproduce lo que se ha determinado en otros, constituye un serio obstáculo, tanto para el conocimiento de las reglas que gobiernan la clase como para el cambio de lo que en ella ocurre. Al pensar que alumnos y profesores actúan conforme a lo que se ha establecido sobre lo que unos deben enseñar y otros aprender y sobre el modo en que deben hacerlo, carece de interés saber lo que realmente sucede en el aula. Además, según esta perspectiva, si se quiere operar un cambio de la práctica, lo importante sería perfilar lo mejor posible los contenidos y métodos de enseñanza, elaborar buenas propuestas de enseñanza, desentendiéndose de la suerte que van a correr en la práctica.

Pero la tesis de considerar el aula meramente como un campo de reproducción está rebatida con argumentos y datos muy solventes. A este respecto, en sus trabajos sobre la Historia del currículum, Goodson (2000) plantea la idea de que éste se construye en diversos ámbitos y niveles, distinguiendo entre el "currículo escrito" y el "currículo como actividad en el aula", y llama la atención sobre el peligro de estudiar únicamente el currículum que se explicita en los programas de estudio, en las prescripciones oficiales o en los libros de texto, olvidando que "las altas esferas del currículum escrito están sujetas a renegociación a niveles más bajos, y especialmente en el aula" (Goodson, 1991:30). Según esto, podríamos decir que el currículum se construye en diversos campos -"ámbitos" o "niveles"-, de entre los que cabe destacar el campo del currículum oficial, el campo de los libros de textos y materiales escolares y el campo de la práctica. Por su parte Agustín Escolano (2000 y 2002a) distingue tres ámbitos de concreción (a los que denomina "culturas escolares"): el de las políticas relacionadas

con la educación, el de los saberes pedagógicos y didácticos y el de las prácticas. En el mismo sentido, Raimundo Cuesta (1998), ocupándose del caso concreto de la Historia, utiliza el término *Historia regulada*, para referirse al ámbito del currículum oficial, en el que se disponen los contenidos de la enseñanza de la asignatura así como unas orientaciones –más o menos explícitas- sobre su metodología. La *Historia soñada*, correspondería al ámbito de las formulaciones que se construyen desde la Didáctica, mientras que la *Historia enseñada* alude al desarrollo concreto de las clases.

Refiriéndose a los distintos campos en los que se configura algún tipo de formulación sobre los contenidos y la práctica de la enseñanza, estos y otros autores convienen en afirmar que existe una indudable relación de influencia entre ellos, pero, en el mismo sentido que Bourdieu emplea el concepto de campo, podemos decir que cada uno tiene suficiente grado de autonomía como para que sea necesario entender sus reglas específicas y la peculiar actuación de los agentes si queremos conocer las características de lo que en cada ámbito se produce. Así, en el campo de la práctica y en lo que allí se produce, es decir en el conocimiento que se maneja en el aula y en el tipo de tareas que realizan alumnos y profesores, influye desde luego el currículum oficial, los libros de texto o las teorías pedagógicas, pero operan también y de manera significativa, las características propias del contexto y las reglas o principios que lo gobiernan. Conocer cuáles son esas características y cuáles esas reglas, es un asunto fundamental para explicar lo que ocurre en las aulas, para diseñar estrategias que nos permitan cambiar la práctica de la enseñanza y pensar sobre los límites y posibilidades de la innovación educativa.

Elementos para una teoría de la acción en el aula

El conocimiento de la práctica es pues un recurso imprescindible para su mejora, de aquí la necesidad de trabajar en la construcción de una teoría que nos permita explicar la actuación de alumnos y profesores en el aula y las consecuencias que ello tienen en los aprendizajes que se adquieren. Desde luego, no partimos de cero, existen trabajos y líneas de investigación que desde la Historia de la educación, la Didáctica o la Sociología han aportado ideas y recursos metodológicos que no debemos olvidar. En

todo caso, entiendo que el análisis de la práctica de la enseñanza debe situarse en un marco más amplio que el de la reflexión pedagógica, como es el ámbito de las teorías de la acción humana, pues, al fin y al cabo, de lo que se trata es de comprender la actuación de alumnos y profesores en el aula. En este sentido, resultan de especial interés los planteamientos de Giddens (1995) y de Bourdieu (1997). Los dos sociólogos nos invitan a considerar la acción humana lejos del objetivismo determinista, que consideraría la actuación de alumnos y profesores como la mera ejecución de un programa dado, y del subjetivismo voluntarista, que la interpretaría como el desarrollo de las intenciones que tienen unos y otros respecto al desarrollo de las clases. Así, no cabe pensar que lo que acontece en el aula responde exactamente a un plan trazado por el docente en función de sus ideas acerca de la enseñanza o incluso de su conocimiento y formación, ni cabe atribuirle, por tanto, una capacidad ilimitada de actuación. Lo que equivale decir que la práctica de la enseñanza no es asunto que responda al libre albedrío de los profesores, sino que responde también a las características estructurales del contexto en el que se realiza, así como al modo en que intervienen los alumnos en el escenario de la clase.

Desde esta perspectiva, resultan igualmente potentes los conceptos de campo y habitus, construidos por Bourdieu para interpretar la acción humana. Si bien estas conceptualizaciones no puede trasladarse de forma mecánica al análisis de la práctica de la enseñanza, nos permiten interpretar la clase como un ámbito que, aunque está influenciado decisivamente por otros, tiene reglas propias. En él intervienen unos agentes –profesores y alumnos–, con arreglo a una determinada disposición y a unas estrategias históricamente incorporadas pero permanentemente reconstruidas, y lo hacen con vistas a alcanzar una serie de objetivos no siempre concordantes, lo que produce interacciones generalmente conflictivas entre unos y otros, es decir, una dinámica específica que finalmente llamamos práctica de la enseñanza.

En el marco teórico definido anteriormente, el análisis de la identidad y de la actuación de los alumnos tiene que ser reformulado, yendo más allá de una perspectiva exclusivamente cognitiva. Como he destacado en otro lugar, (Merchán, 2007b) la disposición y el modo de proceder de los alumnos en la clase es un factor decisivo de la configuración de la práctica de la enseñanza, lo que obliga a pensar en la lógica de su

acción. En este sentido, se hace necesario cuestionar la idea de que el alumno sea fundamentalmente un aprendiz, es decir alguien que acude diariamente a la clase con el propósito de adquirir conocimiento, y que actúa con arreglo a esa condición. Frente a esto, es más acertado considerar al alumno como un sujeto construido histórica y socialmente que, en virtud de su identidad, se relaciona con el fenómeno escolar de diversas maneras y con distintas expectativas, entre las cuales, la de aprender no siempre ni en todos los casos es la fundamental. No existe el alumno, sino distintos tipos de alumnos, distintos modos de afrontar su presencia en el aula y su relación con lo que la institución escolar proporciona (títulos, conocimiento...) y, por lo tanto, distintos modos de intervenir en lo que allí ocurre.

En un sentido similar cabe decir del docente. Tratando de interpretar su actuación en el aula, sería insuficiente suponer que está guiada exclusiva o fundamentalmente por el propósito de la transmisión del conocimiento, pues, en la práctica, maestros y profesores deben abordar en el aula la solución de una serie de problemas y situaciones que en muchos casos nada o poco tienen que ver estrictamente con la enseñanza. Podemos decir que la identidad de la profesión docente está ligada desde luego a la transmisión del conocimiento, es decir, a la enseñanza, pero también, y a veces sobre todo, al gobierno de la clase.

De esta forma, la práctica de la enseñanza puede verse, no sólo como un conjunto de interacciones entre enseñantes y aprendices, sino como una relación entre sujetos que, en un escenario dado, actúan con el fin de afrontar el cumplimiento de diversas expectativas y de resolver los problemas que plantean la disposición de unos y otros, así como las constricciones y dictados del marco de la escolarización. Al entender la práctica de la enseñanza en el aula no sólo como una actividad de transmisión y adquisición de conocimiento, sino como una práctica social, es inevitable referirse a su carácter histórico.. Como afirman Milstein y Mendes (1999), las prácticas escolares son resultado de una larga construcción histórica y social que se transmite y se reproduce en las prácticas escolares mismas. Esa dimensión histórica reclama el análisis genealógico en una teoría de la acción en el aula, ya que al examinar el modo y circunstancias en las que las formas de enseñanza y aprendizaje en el aula se han ido configurando, podremos

conocer algunas de las claves de su existencia, así como las razones que explican su generalización, rechazo o desaparición. Lógicamente, en coherencia con los argumentos expresados anteriormente, esa mirada genealógica no puede limitarse a un análisis más o menos formal e interno de la evolución en el tiempo de las prácticas escolares sino que debe hacerse estableciendo las pertinentes relaciones con los contextos próximos y lejanos de los que en definitiva forman parte, es decir con el conjunto de las prácticas sociales. A este respecto Hamilton (1996) ya apuntó la idea de que la evolución histórica de los métodos tiene mucho que ver con las cambiantes identidades que se pretenden construir y, añadimos nosotros, con el variable significado social de la educación o con las variantes sociohistóricas de los alumnos que son objeto de la acción educativa.

Finalmente, una teoría de la acción en el aula debe incardinarse en una perspectiva sistémica del aula y de los problemas de la educación. Como señala Eisner (1992), es frecuente que las reformas escolares que promueven un cambio de la práctica, actúen sobre un número limitado de elementos, sin tener en cuenta que aquellos aspectos que no cambian acaban incidiendo negativamente en los que se modifican, neutralizando a la larga sus efectos. Y es que el aula es una realidad en la que intervienen diversas fuerzas y agentes, unos físicamente presentes y otros quizás invisibles y distantes pero igualmente potentes. La configuración de la práctica de la enseñanza debe entenderse como resultado de la compleja interacción de vectores distintos; en las próximas líneas me ocuparé de analizar el papel de algunos de ellos.

Algunas claves de la acción en el aula entendida como práctica social: el control de la conducta de los alumnos y el examen

No son pocos los autores que han señalado la importancia del orden en el desarrollo de las clases; de la misma forma que ocurre en otro tipo de concentraciones humanas, en última instancia, afirma Kliebard (2002), los profesores son requeridos a mantener el orden en la clase, y sólo los muy atrevidos están dispuestos a renunciar a este principio. Generalmente se entiende el orden en la enseñanza como unas determinadas pautas de comportamiento de los alumnos: presencia, quietud, silencio,

atención y obediencia (Merchán, 2005). El caso es que este tipo de comportamientos no se produce de forma espontánea ni voluntaria. Por diversos motivos, y en grado distinto según su origen sociocultural, edad, etc., los estudiantes tienden habitualmente a producir en la clase situaciones que alteran de manera significativa las pautas de comportamiento ordenado, mientras que, por su parte, los profesores tratan de someter su conducta con el fin de producir el orden que consideran necesario. En este sentido decimos que la vida en el aula es estructuralmente conflictiva, pues buena parte de los objetivos que persiguen alumnos y profesores son contradictorios.

No viene al caso detenernos aquí en describir las formas que adoptan los comportamientos disruptivos de los alumnos en el aula, interesa más bien considerar las diversas estrategias que siguen los profesores para mantener el orden en la clase. De entre ellas cabe destacar algunas que tienen la peculiaridad de servir al mismo tiempo como actividades de enseñanza. Tratando precisamente de este asunto, Peter Woods (1997) utilizó el concepto de “estrategias de supervivencia” para referirse al hecho de que la profesión docente ingenia distintas formas de intervención en la clase con el objetivo de resolver satisfactoriamente los conflictos a los que debe hacer frente cada día. Pues bien, muchas de esas estrategias, afirma Woods, adquieren la forma de “enseñanza” o de “transmisión de conocimiento”, de manera que podemos decir que su valor y, por tanto, la garantía de su continuidad, reside en la capacidad que tienen para afrontar la solución de los conflictos manteniendo al mismo tiempo la forma de actividades de enseñanza.

Así, podemos decir que el mantenimiento del orden en la clase constituye un factor relevante de la práctica de la enseñanza, pues determina la preeminencia de una serie de tareas –copiar, hacer ejercicios de pregunta-respuesta, tomar apuntes...-, mientras que excluye a otras que o bien resultan menos útiles para ese objetivo, o bien constituyen incluso un motivo de alteración del orden antes descrito. La viabilidad del cambio de la práctica parece estar supeditada a este principio, de manera que, como afirma Kliebard (2002), el persistente fracaso de ciertas reformas escolares - especialmente las que modifican el *locus* del orden y el control-, se explica porque entran en conflicto con la lógica del orden a la que están supeditado los profesores. Sólo

quienes están dispuestos a correr los riesgos que ello implican desarrollan formas de enseñanza distintas a las habituales, una experiencia que, además, generalmente carece de continuidad debido al elevado coste de la mutación. En todo caso, Bernstein (1990) advirtió que determinadas prácticas de enseñanza, las que denomina *Pedagogías Invisibles* -distintas de las rutinas tradicionales-, encuentran eco en contextos escolares en los que el problema del mantenimiento del orden en la clase pasa a un segundo plano, lo que, según el sociólogo británico, ocurre cuando los alumnos ha interiorizado los comportamientos que la escuela considera adecuados en el ámbito de la educación familiar, normalmente en el seno de las clases medias.

Por su parte, la dinámica que genera la calificación de los alumnos y la obtención de los títulos escolares, constituye otro factor de configuración de la práctica de la enseñanza, particularmente en aquellos casos en los que los alumnos tienen expectativas razonables de tener éxito en la consecución de este objetivo. Puesto que en el mundo de la escuela esta dinámica suele formalizarse en la realización del examen, diremos que el hecho examinador, acaba envolviendo buena parte de lo que alumnos y profesores hacen en el aula. En este sentido, Martín Criado (2010) aplica al campo educativo el concepto de “antagonismo estructurado en torno a la negociación del esfuerzo”, concepto que elaboró Paul K. Edwards (1990) para dar cuenta del conflicto en los centros de trabajo. Considera Martín que en la situación escolar alumnos y profesores mantienen relaciones conflictivas en torno a las calificaciones, ya que existe una situación objetiva de indeterminación de la correspondencia entre la cantidad y el tipo de esfuerzo que deben hacer los alumnos y los resultados que obtienen. Esa indeterminación es la base de la dinámica de negociación entre alumnos y profesores que, en definitiva, acaba condicionando la práctica docente. Con el fin de mantener su identidad profesional y el prestigio de la actividad docente, los profesores tienden a transmitir un tipo de conocimiento amplio, y a hacerlo de la manera que consideran más cualificada; sin embargo, la dinámica examinadora y el interés de los alumnos pugnan por modelar su actuación y, en definitiva, la práctica de la enseñanza, en un sentido generalmente muy distinto. La necesidad de objetivar al máximo posible la calificación del examen y el problema que supone en la práctica un elevado número de suspensos,

hace que los profesores adapten el conocimiento que se transmite en el aula, por una parte a las demandas de los alumnos –que reclaman una fácil memorización-, y, por otra, a las exigencias de una corrección que en determinadas materias ocupa mucho tiempo y se presta a decisiones opinables. Así, el conocimiento que se imparte en la práctica de la enseñanza, acaba siendo modelado en buena parte por las circunstancias que impone la dinámica del examen (Mcneill, 1988), tanto en lo que hace a los requerimientos objetivos que plantea (tiempo, corrección, tipos de preguntas, preparación...), como a los problemas prácticos e intereses que alumnos y profesores deben resolver cuando afrontan el problema de la calificación.

Pero el examen no sólo modela el conocimiento que realmente se transmite en el interior de las aulas, sino que es también un factor decisivo en la configuración de la práctica docente. Su potencia reside en el hecho de que en la mayor parte de los casos, el interés que los alumnos puedan tener por la enseñanza se debe fundamentalmente a razones extrínsecas. Aunque esta idea no puede generalizarse a todo tipo de alumnos, lo cierto es que la mayor parte de los que se esfuerzan, lo hacen con el objetivo de aprobar las asignaturas y no tanto con el de mejorar su formación adquiriendo conocimiento. Con esta disposición, su pretensión es que el desarrollo de la clase responda al criterio de realizar actividades que sirvan para preparar los exámenes. Por su parte, en no pocos casos, los profesores acaban envueltos por esta misma dinámica, hasta el punto de que la enseñanza acaba convirtiéndose en decirle a los alumnos lo que tienen que decir el día del examen¹⁰⁹.

Lógicamente, la centralidad del examen no es la misma en todos los casos ni en todas las circunstancias. Como puso de manifiesto Cuban (1984), su papel es mucho más relevante en los cursos superiores y en aquellos que constituyen el paso de un ciclo de enseñanza a otro. Igualmente puede decirse que esa relevancia tiene mucho que ver con las expectativas de progreso académico de los alumnos y, en definitiva, con las posibilidades que realmente tengan de alcanzar un determinado estatus mediante la obtención de títulos escolares. Lo cierto es que en los casos en que el examen –y no

¹⁰⁹ La idea esta tomada de las palabras de un alumno, recogidas en un informe de la inspección británica y citadas en Blanco, 1992.

tanto el control- constituya el elemento que polariza la actividad de la enseñanza, las propuestas de cambio de la práctica que entren en contradicción con esa lógica, difícilmente acabarán teniendo éxito. Así ha venido ocurriendo, por ejemplo, con algunos planteamientos de la llamada pedagogía progresista, que terminan fracasando especialmente en los cursos superiores de los distintos niveles de la enseñanza. Aquí perviven los métodos de enseñanzas que tiene mayor capacidad para responder a los requerimientos del hecho examinatorio.

En definitiva, volviendo a las palabras de Eisner que encabezan este apartado, el cambio de la enseñanza y de la formación que reciben los alumnos, pasa necesariamente por el cambio de la práctica. Pero la práctica no es un campo vacío en el que profesores y alumnos actúen conforme a los dictados del currículum o incluso de sus propias ideas sobre lo que debe ocurrir en el aula. Como hemos visto, la práctica de la enseñanza tiene una lógica propia que es preciso conocer si queremos saber cuáles son los límites, las posibilidades y las estrategias más adecuadas para el cambio. Sin embargo, el análisis de lo que ocurre en el interior de las aulas no puede reducirse a una mera descripción de las tareas que unos y otros realizan, ni puede inscribirse exclusivamente en el ámbito de los procesos cognitivos. La formulación de una teoría de la acción en el aula –sobre la que aquí he realizado algunas propuestas- debe ubicarse en el campo de las teorías de la acción humana, pues la enseñanza, más que una práctica de transmisión y adquisición de conocimiento en el aula, es una práctica social que opera en un contexto histórico concreto. Por lo demás, vemos que las razones del éxito y del fracaso de los procesos de reforma e innovación, del cambio y la continuidad en el sistema educativo, son razones complejas, que en muchos casos escapan al mundo de la educación.

8.6. El cambio y la mejora de la educación mediante la gestión empresarial de la escuela.

Como se ha dicho a lo largo de las páginas anteriores, el panorama de la reforma educativa está hoy dominado por las posiciones conservadores que, de manera más decidida, dieron sus primeros pasos allá por la mitad de los años ochenta en Inglaterra y

que se fueron introduciendo en España y en Andalucía durante los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI. Los nuevos discursos y políticas se nutren en realidad de viejos postulados, en cierto sentido reformulados y rejuvenecidos. Sin duda, su punto de partida es la consideración de la educación como inversión en un factor de producción y competitividad: el capital humano. La educación elabora un producto que en la medida que sea de calidad, aportará valor añadido y beneficios al conjunto de la actividad económica y a los individuos. Pero la elaboración de ese producto tiene que ajustarse a la relación coste-beneficios, de manera que el proceso tiene que realizarse ateniéndose a los criterios de la gestión empresarial, que es la única que garantiza una rentabilidad satisfactoria. Los resultados, expresados en indicadores diversos – rendimiento en pruebas estandarizadas, número de titulados, tasa de idoneidad...-, se convierten en el referente de la mejora de la educación; las pruebas estandarizadas –o pruebas de diagnóstico- nacionales o internacionales, actúan de catalizadores del dispositivo de mejora y cambio, un dispositivo que se configura mediante la autoevaluación –o gestión de calidad-, la rendición de cuentas, los incentivos y el gerencialismo; todo ello adornado de la cientificidad y el supuesto rigor alimentado por el movimiento de la eficacia escolar y por un sofisticado aparato estadístico.

El balance de esta política calificado por algunos como *modernización conservadora*, se ha hecho tanto desde la refutación de los discursos en las que se sustenta como desde la valoración crítica de los resultados. Por una parte se cuestiona que la educación sea un motor relevante del desarrollo económico y que se requieran altas cualificaciones en la mayor parte de los empleos; se cuestiona también el entramado conceptual y metodológico de la eficacia escolar y se discute, así mismo, la supuesta *eficacia* de los métodos de gestión de calidad. Por otra parte, los resultados no acompañan ni justifican estas tesis. Lo que se aprecia es que, en términos de rendimiento, no hay diferencias significativas en los resultados globales, mientras que atendiendo a un análisis más preciso, se aprecia en todo caso que aumentan las diferencias entre los centros y alumnos con mejores y peores resultados. Por lo demás, las consecuencias de otro tipo que producen estas políticas, no son nada halagüeñas. La desmoralización del profesorado –al que se le hace único responsable del rendimiento

de los alumnos- la burocratización de la actividad docente, el distanciamiento de la dirección escolar respecto de los problemas reales de los alumnos, la reducción del currículum, el sometimiento a las pruebas y otras ya expuestos en páginas anteriores, son efectos reales que cuestionan las virtualidades de la reforma en marcha. Pero sobre todo se discute el sentido que se le atribuye a la educación: la obtención de resultados medibles. Esta vuelta a un conductismo supuestamente superado, es vista como una perversión de las finalidades de la escolarización, lo que plantea problemas de orden moral, ético y político.

Es cierto, sin embargo, que los dispositivos que se han puesto en marcha tienen capacidad de producir cambios en la práctica de la enseñanza en el aula, modificando o incidiendo con fuerza en aquello que hacen los profesores y los alumnos. No obstante el desarrollo de esta potencialidad se cobra el precio de la desprofesionalización y de la pérdida de la creatividad en el ejercicio de la docencia. Finalmente, puede afirmarse que, en realidad, las reformas en marcha hoy en España, y antes en otros países, especialmente Inglaterra y los Estados Unidos de América, tienen mucho de retórica pues, de nuevo, más que un plan de mejora de la educación, nos encontramos con un dispositivo de control sobre los profesores y los centros escolares.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AAVV (2001): *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana.

AAVV (2003): Rendimiento de cuentas y desarrollo profesional. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol. 7, núm.1-2.

<http://www.ugr.es/~recfpro/Rev71.html>

AAVV (2008): Las reformas educativas basadas en competencias. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol.12, núm.3.

<http://www.ugr.es/~recfpro/Rev123.html>

AAVV (2008) El rol del estado en la eficacia y mejoramiento. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 6, No. 4 <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/Reice%20vol6,4.pdf>

ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, Jesús (2003): Reforma educativa e México: El programa escuelas de calidad. *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en educación*. Vol 1, núm. 1.

<http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n1/Alvarez.pdf>

ANGULO, F. (1994). Innovación, cambio y Reforma: Algunas ideas para analizar lo que está ocurriendo. En ÁNGULO, F. y BLANCO, N. *Teoría y desarrollo del currículum*. Archidona (Málaga): Aljibe.

APPLE, M. (2002). *Educación como Dios manda*. Madrid: Paidós.

ARAGÓN MARÍN, Leonardo (2004): La gestión de Calidad en Educación. *Educación en el 2000*, Abril, 21-30. Consultado el 10 de Diciembre de 2009 en

http://www.educarm.es/templates/portal/images/ficheros/revistaEducarm/9/revista8_03.pdf

BARRENECHEA, I. (2010) “Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas” *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 18 (8). Consultado [07-05-2010] de:

<http://epaa.asu.edu/ojs/article/751>

BELLO, María Eugenia (1999) La calidad de la Educación en el Discurso Educativo Internacional. *Acción Pedagógica*, Vol. 8, No. 2 / 1999 pags. 46-53

- BERNAL AGUDO, José Luis (2001) Liderar el cambio: el liderazgo transformacional. *Anuario de Educación del Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad de Zaragoza*.
- BENÍTEZ HERRERA, Antonio J. (2010): Evaluar competencias básicas: ¿Una moda o una necesidad? *Cuadernos de Pedagogía* nº 397, 82-85.
- BENSO CALVO, Carmen (2006). Tradition and Innovation in the Practical Culture of Schools in Franco's Spain. *Paedagogica Historica* Vol. 42, nº3, pp. 405-430.
- BERNSTEIN, B.(1998). *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid: Morata-Paideia.
- BLANCO GARCÍA, Nieves (2005) Innovar más allá de las reformas: Reconocer el saber de la escuela. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol.3, nº 1. Disponible en: http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/Vol3n1_e/Blanco.pdf
- BLASE, Joseph (2002): Las micropolíticas del cambio educativo. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol.6, núm.1-2. <http://www.ugr.es/~recfpro/rev61ART2.pdf>
- BOGOTCH, Ira, MIRON, Luis y BIESTA, Gert (2007): Effective for what? Effective for whom? En Townsend, T. *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*. Nueva York: Springer. 93-109.
- 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. (1997). Liderazgo, mejora y centros educativos. En A. Medina (coord.): *El liderazgo en educación*. Madrid: UNED, 25-46.
- BOLÍVAR, A.(1998): Usos políticos de la autonomía de los centros y obstáculos para su desarrollo. En Martí-Moreno, C.L. et al (coords) *V Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones educativas*. Madrid: Dptos. De Didáctica y Organización de la UCM, UNED y Universidad de Alcalá de Henares. Consultado [3-12-2009] en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/bolivar5/Bolivar5.pdf>

BOLÍVAR, A. (1999). La educación no es un mercado. Crítica de la “Gestión de Calidad Total”. *Aula de innovación educativa*, 83-84, pp. 77-82.

BOLÍVAR, A. (2001): Los centros educativos como organizaciones que aprenden: una mirada crítica. *Contexto educativo*, 18. Consultado [23-10-2009] de <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. Disponible en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev71ART4.pdf>

BOLÍVAR, A (2004) ¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: política educativa, centros o aula. *Educare* (Revista de las Escuelas de Calidad), 6, 34-43.

BOLÍVAR, A. (2006a) Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna *Gest. Ação*, Salvador, v.9, n.1, p.37-60, jan./abr.

BOLÍVAR, A. (2009): Una dirección para el aprendizaje. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, núm 1. Consultado el 10 de Enero de 2010 de: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num1/editorial.pdf>

BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. (2002). *Reformas y retórica. La reforma educativa de la LOGSE*. Archidona (Málaga): Aljibe.

BORKOWSKI, J. W. y SNEED, Maree (2006): Will NCLB Improve or Harm Public Education? *Harvard Educational Review*. Cambridge: Winter 2006- Vol. 76, Iss. 4; págs. 503-528.

BOS, Wilfried y SCHWIPPERT, Knut (2009): TIMSS, PISA, IGLU y demás: Razón y sinrazón de los estudios internacionales de rendimiento escolar. *Profesorado. Revista de currículo y formación del profesorado*. Vol. 13, nº 2. Consultado el 10 de Mayo de 2010 en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev132ART5.pdf>

BOLLEN, R. (2001): La eficacia escolar y la mejora de la escuela: el contexto intelectual y político. En AAVV *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana. Págs. 17-35.

BOURDIEU, P., (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

BOURDIEU, P. (1999): Las estrategias de conversión. En FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Ed.): *Sociología de la educación*. Barcelona: Ariel, págs. 242-263.

BULLOC, Alison y HYWEL, Thomas (1997) Inglaterra: el impacto de la gestión local en las escuelas. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas* - Año IX, Nro. 25 p 97-148. Ministerio de Cultura y Educación, Argentina/Organización de los Estados Americanos, OEA

CALERO, Jorge (2006). *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias*. Documento de trabajo 83/2006. Fundación Alternativas. Consultado el 12 del 12 de 2009 en: http://www.falternativas.org/base/download/866c_26-04-06_doc83.pdf

CANTÓN, Isabel (coord.) (2001) *La implantación de la calidad en los centros educativos. Una perspectiva aplicada y reflexiva*. Madrid: CCS.

CANTÓN, Isabel (2004) *Planes de mejora en los centros educativos*. Archidona: Aljibe.

CARABAÑA, Julio (2006) Una nueva ley de Educación. De males inexistentes y remedios ineficaces. *Claves de la razón práctica*, nº 159, pp., 26-36.

CARABAÑA, J. (2008a): PISA 2006: sin novedad. *Claves de la razón práctica*, nº 179, 22-29.

CARABAÑA, J. (2008b) 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

- COHRAN-SMITH, M. y LYTLE, Susan, L. (2006): Troubling Images of Teaching in No Child Left Behind *Harvard Educational Review*. Cambridge, Winter 2006- Vol. 76, Iss 4j; págs. 668-700.
- CARRASCO ROZAS, Alejandro (2007): Mejoramiento escolar en contextos de pobreza. Problematizando supuestos. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol 5, nº 5, 291-299.
- CARRASCO ROZAS, Alejandro (2008): Investigación en Efectividad y Mejora Escolar: ¿Nueva Agenda?. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol 6, nº 4, 6-23.
- COLL, C. (1986). Bases psicológicas. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 139, págs. 12-16.
- COLL, C. (1987). *Psicología y currículum. Una aproximación psicopedagógica al currículum escolar*. Barcelona: Laia.
- COLL, C. (1989). Diseño Curricular Base y Proyectos Curriculares. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 168, págs. 8-14.
- COLL, César y PORLÁN, Rafael (1998). Alcance y perspectiva de una reforma educativa: la experiencia española. *Investigación en la Escuela*, nº 36, 5-31.
- CONLEY, D.T. (2003): *Who governs our schools Changin roles and responsibilities*. New York: Teavher's College Press.
- CORONEL LLAMAS, J.M. (1998): Gestionar no es liderar: reflexiones sobre el concepto de liderazgo y sus repercusiones en una gestión democrática de los centros. *Investigación en la Escuela*, 34, 37-47.
- CRAHAY, Marcel (2006): Dangers, incertitudes et incomplétude de la logique de la compétence en éducation. *Revue française de pédagogie*, 154, 97-110.
- CUBAN, Larry (1984). *How teachers taught. Constancy and change in American classrooms 1890-1980*. New York: Longman.
- CUBAN, L. (2007). Hugging the middle: Teaching in an era of testing and accountability. *Education Policy Analysis Archives*, 15(1). Consultado 12-12-09 en <http://epaa.asu.edu/epaa/v15n1/>.
- CUESTA, R. (1997): *Sociogénesis de una disciplina escolar: la Historia*. Barcelona: Pomares-Corredor.

CUESTA, R. (1998). *Clío en las aulas. La enseñanza de la Historia en España entre reformas, ilusiones y rutinas*. Madrid: Akal.

CUESTA, Raimundo (2005). *Felices y escolarizados. Crítica de la escuela en la era del capitalismo*. Barcelona: Octaedro-EUB

DARLING-HAMMOND, Linda (1994) Performance-based assessment and educational equity *Harvard Educational Review*; Spring 1994; 64, 1; ProQuest Psychology Journals pg. 5

DARLING-HAMMOND, Linda (2004) Estándares, Accountability y Reforma Escolar *Teachers College Record* Volume 106, Number 6, pp. 1047-1085.

DE LA TORRE, J. M.(1981). Reforma de las Enseñanzas Medias. Un viejo proyecto para un tiempo nuevo. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 83, págs. 60-63.

DEPAEPE, M. et al. (2000). *Order in Progress. Everyday Education Practice in Primary Schools- Belgium, 1880-1970*. Leuven: Leuven University Press.

DEPAEPE, Marc (2006). *Vieja y nueva historia de la educación. Ensayos críticos*, Barcelona: Octaedro.

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2004) *A New Relationship with Schools: Improving Performance through School Self-Evaluation*. Nottingham: DfES Publications www.teachernet.gov.uk/publications ref: DfES-1290-2005DOC-EN. ISBN 1-84478-429-0.

DÍAZ BARRIGA, A. (2009): *Pensar la didáctica*. Buenos Aires: Amorrortu.

DÍEZ BERNAL, J. F. (2002). *Adaptación del Modelo de Excelencia de la EFM a Centros no Universitarios*. Universidad de Burgos. Material ciclostilado.

DOYLE, W. (1985). La investigación sobre el contexto del aula: hacia un conocimiento básico para la práctica y la política de formación del profesorado. *Revista de Educación*, 277, 29-42.

DURÁN JARA, Diego (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*. Vol. 6, nº 4, 70-79.

<http://www.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art4.pdf>

DUSSEL, I., y CARUSO, M (1999). *La invención del aula*, Buenos Aires: Santillana,

- EBEL, Robert (1993). La medición educacional: Perspectiva histórica. En DÍAZ BARRIGA, A. (comp.): *El examen: textos para su historia y debate*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- EDITORIAL (2001). Entre el *revival* y el festival contrarreformista. *Con-Ciencia Social*, núm. 5, pp. 9-23.
- EDWARDS, P.K. (1990). *El conflicto en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- EISNER, Elliot W. (1992). "Educational Reform and the Ecology of schooling". *Teacher College Record*. Vol. 93, núm. 4, pp. 610-627.
- EISNER, Elliot W. (2002): *La escuela que necesitamos. Ensayos personales*. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
- EJIDO GÁLVEZ, M. Inmaculada (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
- ELMORE, R. F. (2003): Salvar la brecha entre estándares y resultados. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 7 (1-2), 9-40. Disponible en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev71ART1.pdf>
- EL PAÍS 18 de Marzo de 2008, p. 30 *Nueva York premia las buenas notas a golpe de billetera*.
- EL PAÍS 16 de Marzo de 2010, p. 35 *Obama diseña un estándar educativo para todo EEUU*.
- EL PAÍS 26 de Junio de 2010. El mismo Plan, pero sin pacto http://www.elpais.com/articulo/sociedad/mismo/plan/pacto/elpepusoc/20100626elpepusoc_5/Tes
- ENTREVISTA (1983) a José Segovia Pérez, Director General de Enseñanzas Medias. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 105, pags. 45-49.
- ESCOLANO, A., (1992). Los comienzos de la renovación pedagógica en el franquismo (1951-1964). *Revista Española de Pedagogía*, núm. 192, pp. 289- 310.

ESCOLANO, A.(2000). “Las culturas escolares del siglo. Encuentros y desencuentros”. *Revista de Educación*, núm. monográfico sobre *La educación española en el siglo XX*, pp. 201-218.

ESCOLANO, A.(2002a). *La educación en la España Contemporánea. Políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.

ESCOLANO, A. (2002b). Modernización pedagógica y Escuela para Todos en la educación secundaria española. El giro cultural en el modo de educación de masas. En

ESCOLANO BENITO, A. y HERNÁNDEZ DÍAZ, J. M. (coords.). *La memoria y el deseo. Cultura de la escuela y educación deseada* Valencia: Tirant lo Blanch.

ESTRATEGIA PARA LA COMPETITIVIDAD EN ANDALUCÍA, 2007-2013 (2007) Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda.

ETXAGUE, Xavier y otros (2009): Diferencias en la percepción de variables educativas antes y después de la implantación de los sistemas de acreditación de calidad. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol 7, núm. 3.

Consultado el 15-01-2010 en <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num3/art1.pdf>

EVALUACIÓN DE DIAGNÓSTICO CURSO 2006-2007. Consejería de Educación. Junta de Andalucía.

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 CURSO 2007-2008. Avance Consejería de Educación. Junta de Andalucía.

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.

http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/Contenidos/OEE/evaluacion/Evaluaciondiagnostico0809/1246617499991_evaluaciondiagnostico2008_09.pdf

- FERRAO, M. Eugenia (2009): Sensibilidad de las especificaciones del modelo valor añadido: midiendo el estatus socioeconómico. *Revista de Educación*, nº 348, pp. 137-152.
- FULLAN, Michael (2002): El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol.6, núm.1-2. <http://www.ugr.es/~recfpro/rev61ART1.pdf>
- GARCÍA PÉREZ, J. I., PINTO PRADAS, J. L. y ROBLES ZURITA, J.A. (2009): *Diferencias regionales y rendimiento educativo. Análisis de resultados del estudio PISA-2006*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- GIDDENS, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GIL FLORES, Javier (2009): Hábitos y actitudes de las familias hacia la lectura y competencias básicas del alumnado. *Revista de Educación*, 350, 301-322.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (comp.) (2008a): *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?* Madrid: Morata.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (2008b). Diez tesis sobre la aparente utilidad de las competencias en educación. En GIMENO SACRISTÁN, J. (comp.) (2008a): *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?* Madrid: Morata, pp15-58.
- GIVRTZ, Silvana (1999). *El discurso escolar a través de los cuadernos de clase. Argentina, 1930-1970*. Buenos Aires: Eudeba.
- GOLDSTEIN, H. (2008): Comment peut-on utiliser les études comparatives internationales pour doter les politiques éducatives d'informations fiables? *Revue française de pédagogie* 164, juillet-août-septembre 2008, 69-76.
- GÓMEZ LLORENTE, L. (2000). *Educación pública*. Madrid: Morata.
- GOODSON, I. F. (1991): La construcción social del currículum. Posibilidades y ámbitos de investigación de la Historia del currículum. *Revista de Educación*, nº 291, pp. 7-37.
- GOODSON, I.(2000). *El cambio en el currículo*. Barcelona: Octaedro.
- GOODSON, I. (2001): Cambio y biografía personal. En Sancho, J.M. y Hernández, F. (Eds.) *Simposi sobre itineraris de canvi en l'educació*. Barcelona 15-16 de Marzo.

Libro electrónico. Recuperado [15-12-2009] de <http://xiram.doe.d5.ub.es/ponencias/Goodsoncast.htm>

GRANT, S. G. (2000): Teachers and Tests: Exploring Teachers' Perceptions of Changes in the New York State Testing Program Education Policy Analysis Archives Vol. 8, N. 14 Consultado (2 de Diciembre de 2009) en <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n14.html>

GUNTER, H. (2001): *Leaders and leadership in education*. Londres: Chapman.

HAMILTON, David (1996). *La transformación de la educación en el tiempo. Estudio de la educación y la enseñanza formal*. México: Trillas.

HAYDN, Terry (2004) The strange death of the comprehensive school in England and Wales, 1965-2002. *Research Papers in Education* Vol. 1, nº 4, 415-432.

HENKENS, Bregt (2004) The Rise and Decline of Comprehensive Education: Key Factors in the History of Reformed Secondary Education in Belgium, 1969-1989. *Paedagogica Historica* Vol. 40, nº1 y 2, Abril 2004, 193-209.

HERNÁNDEZ RINCÓN, M. L. y PÉREZ-ALBO, M. J. (2000): Los Planes Anuales de Mejoras: ni ángeles ni demonios *XXI Congreso Nacional y I Iberoamericano de Pedagogía*, Madrid, 26-30 de Septiembre.

HESS, Frederik M. (2006): Accountability without Angst? Public Opinion and No Child Left Behind *Harvard Educational Review*; Winter 2006; 76, 4; ProQuest Psychology Journals pg. 587-726.

HEXTALL, I. y MAHONY, P. (2001): Profesores eficientes y escuelas eficaces. En Slee, R., Weiner, G. et al. *¿Eficacia para quién? crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Madrid: Akal.

HIRT, N. (2003). *Los nuevos amos de la Escuela. El negocio de la enseñanza*, Madrid: Minor.

HOPKINS, D. y LAGERWEIJ, N. (2001): Las bases de conocimientos de mejora de la escuela. En Slee, R., Weiner, G. et al. *¿Eficacia para quién? crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Madrid: Akal.

ILLICH, Ivan (1978). *La sociedad desescolarizada*. Barcelona: Barral

JACKSON, Ph. W. (1991). *La vida en las aulas*. Madrid: Morata-Paideia

KLIEBARD, Herbert M.(2002). *Changing Course. American Curriculum Reform in the 20th century*. New York: Teacher College Press

LAUDER H, JAMIESON, I. y WIKELY, F. (2001). Los modelos de la escuela eficaz: limitaciones y capacidades. En SLEE, R., G. WEINER, et al. (2001): *¿Eficacia para quién? crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Madrid: Akal, pp. 69-95.

LE MOUËL, Jacques (1992) *Crítica de la eficacia. Ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo*. Barcelona: Piados.

LINGARD, B.; LADWING, J. y LUKE, A. (2001). Los efectos de la escuela en las condiciones posmodernas. En SLEE, R., G. WEINER, et al. (2001): *¿Eficacia para quién? crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Madrid: Akal, pp.113-135.

LÓPEZ CABANES, A. y RUIZ GIMENO, J. (2004): Gestión de la calidad en centros educativos no universitarios ¿qué es?, ¿para qué vale?, ¿cómo se puede aplicar? *Educación en 2000*, 49-64.

LÓPEZ CALATAYUD, J (2005): Proyecto educativo para la mejora de la convivencia y el rendimiento en un IES. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol.9, núm.1.

<http://www.ugr.es/~recfpro/rev91COL3.pdf>

LÓPEZ GARCÍA, L. (coord.) (1997): *Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Guía para la Autoevaluación*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.

LÓPEZ MARTÍN, R. (2001). *La escuela por dentro. Perspectivas de la cultura escolar en la España del siglo XX*. Valencia: Universitat de Valencia.

LÓPEZ MARTÍN, E., NAVARRO ASENCIO, E., ORDÓÑEZ CAMACHO, X. G., 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*, vol. 17, nº 16. Consultado [04-01-2010] en <http://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/18/18>

LÓPEZ YÁÑEZ, J., SÁNCHEZ, M., MURILLO, P., ALTOPIEDI, M., HERNÁNDEZ, E. y GUIDONET, M. (2006): *¿Cómo mejoran los centros educativos? Nuestros*

primeros avances. Comunicación presentada en el IX Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas. Universidad de Oviedo.

MCNEILL, L.M. (1986) *Contradictions of control. School structure and school knowledge*. New York, Toutledge y Kegan Paul.

MAINER, Juan (2009). La forja de un campo profesional. *Pedagogía y Didáctica de las Ciencias Sociales en España (1990-1970)*. Madrid: CSIC.

MARCHESI, A. y MARTÍN, E. (1989). Reforma de la enseñanza, reforma del currículum. *Cuadernos de Pedagogía*, 168, 86-88.

MAROY, C. y CATTONAR, B. (2000): Professionnalisation ou désprofessionnalisation des enseignants? Le cas de la communauté française de Belgique. *Cahier de recherche en éducation et formation*, nº 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 2008, 87-90.

MARTÍN, E. (1998). El papel del currículo en la reforma educativa española. *Investigación en la Escuela*, nº 36, 31-49.

MARTÍN CRIADO, E. (2000) *Sociología del campo escolar. Para un análisis no funcionalista de los sistemas escolares*. Proyecto Docente para optar a una plaza de Profesor Titular de Sociología de la Universidad de Sevilla.

MARTÍN CRIADO, E. (2004) El idealismo como programa y como método de las reformas escolares. *El nudo de la red*, 3-4, pp. 18-32.

MARTÍNEZ ARIAS, R (2009): Usos, aplicaciones y problemas de los modelos de valor añadido en educación. n *Revista de Educación*, nº 348, pp. 217-250.

MARTÍNEZ ARIAS, R.; GAVIRIA SOTO, J. L. Y CASTRO MORERA, M. (2009): Concepto y evolución de los modelos de valor añadido en educación. *Revista de Educación*, nº 348, pp. 15-45.

MERCHÁN, F. Javier (2005). *Enseñanza, examen y control. Profesores y alumnos en la clase de historia*. Barcelona: Octaedro.

MERCHÁN, F. Javier (2007a). "La cuestión de las reformas escolares y del cambio educativo". *Con Ciencia Social*,. Nº 11, 143-152.

MERCHÁN, F. Javier (2007b). “El papel de los alumnos en la clase de Historias como agentes de la práctica de la enseñanza”. *Didáctica de las Ciencias Experimentales Sociales*. Nº 21, 33-51.

MERCHÁN, F. Javier (2008): Crítica de la política educativa basada en los principios del mercado y la gestión empresarial de la escuela. *Con Ciencia Social*, 12, 180-186.

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*, nº 48/6. 10-03-08. ISSN 1681-5653. Disponible en: <http://www.rieoei.org/2679.htm>

MILLER, J.A. y MILNER, J.C. (2004). *¿Desea usted ser evaluado?* Málaga: Miguel Gómez Ediciones.

MILSTEIN, D. y MENDES, H. (1999). *La escuela en el cuerpo. Estudios sobre el orden escolar y la construcción social de los alumnos en escuelas primarias*. Madrid: Miño y Dávila Editores.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2003). *Premio a las actuaciones de calidad en educación. Guía del candidato*. Convocatoria curso 2002-2003. Madrid: MECD- Consultado el 18 de noviembre de 2009 en <http://www.usite.info/encuen/encu43.htm>

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 (2008): Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales. *Revue française de pédagogie* 164, 5-13.

Modelo Europeo de Excelencia. Adaptación a los centros educativos del Modelo de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad.” (MECD, Madrid, 2001

MONS, Nathalie (2009): Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée. *Revue française de pédagogie* 169, 99-140. Disponible también en : http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/111FR.pdf

- MORELES VÁZQUEZ, J. (2009): Uso de la Investigación en la Política. Una Aproximación a su estudio. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(13). Consultado [02-12-2009] en <http://epaa.asu.edu/epaa/v17n13/>
- MORTIMORE, P. Y WHITTY, G. (2000): *Can school improvement overcome the effects of disadvantage?* London: Institute of Education University of London.
- MULFORD, Bil (2006): Liderazgo para mejorar la calidad de la educación secundaria: algunos desarrollos internacionales. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol.10, núm.1.
<http://www.ugr.es/~recfpro/rev101ART2.pdf>
- MUÑOZ-REPISO, M (1996): La calidad como meta. *Cuadernos de Pedagogía*, 246, 52-57. Consultado [15-12-2009] en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/calidadcdp/calidadcdp1.pdf>
- MUÑOZ-REPISO, M. (1999): Calidad divino tesoro. *Crítica*, 866, 22-25. Consultado [15-12-2009] en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/criticacalidad/criticacalidad.pdf>
- MUÑOZ-REPISO, M. (2001): Lecciones aprendidas para el sistema educativo español. *Cuadernos de Pedagogía* 300 (número monográfico sobre Mejora de la Eficacia Escolar, 66-72. Consultado [25-11-2009] en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/munozrepi/munozrepi2001la.pdf>
- MUÑOZ REPISO, M. (2004). El futuro de la mejora de la escuela en España. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 339, pp. 72-75.
- MUÑOZ-REPISO, M. *et al.* (1995): *Calidad de la educación y eficacia de la escuela*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. CIDE.
- MUÑOZ-REPISO, M, *et. al* (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. Consultado [4-01-2010] en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/munozrepi/munozrepietal2001at.pdf>

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.Consultado[17-12-2009] en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/munozrepiso/munozrepisoymurillo2001bp.pdf>

MUÑOZ-REPISO, M. y MURILLO, F.J. (Coords.) (2002): *La mejora en la escuela: un cambio de mirada*. Barcelona: Octaedro.

MURILLO F. Javier (1996): ¿Son eficaces nuestra escuelas? *Cuadernos de Pedagogía*, 246, 66-72.Consultado [25-11-2009] en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/eficaciadp/eficaciadp.pdf>

MURILLO F. Javier (2006) Una dirección escolar para el cambio: del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 4, No. 4e <http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art2.htm>

(Número dedicado a dirección)

MURILLO F. Javier (2008) Hacia un modelo de eficacia escolar. estudio multinivel sobre los factores de eficacia en las escuelas españolas. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* , Vol. 6, No. 1 Consultado el 2 de Diciembre de 2009 en <http://www.rinace.net/arts/vol6num1/art1.htm>

MURILLO, F. Javier y MUÑOZ-REPISO, M. (coords.) (2002) *La mejora de la escuela. Un cambio de mirada*. Barcelona: Octaedro y MECED.

MURILLO, Paulino (dir.) (2006): *¿Cómo mejoran los centros educativos? Análisis de los proyectos y procesos de mejora escolar y su incidencia en el aprendizaje organizativo. Avance de los informes de investigación sobre centros que participan en planes de autoevaluación y mejora en la Comunidad Autónoma Andaluza*. Proyecto I+D aprobado por el Ministerio de Educación y Ciencia con número de referencia SEJ2004– 1820 / EDUC

NÚÑEZ, Clara Eugenia (1992) *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*. Madrid: Alianza.

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.

PADILLA MAGAÑA, R. Aurora (2009): Exámenes internacionales y nacionales. Encuentros y desencuentros. *Perfiles Educativos*. Tercera época, vol. XXXI, nº 123, 44-59. Consultado el 10 de Mayo de 2010 en <http://www.iisue.unam.mx/seccion/perfiles/>

PARVEVA, Teodora (coord.), DE COSTER, Isabelle y NOORANI, Sogol (2009): *Les évaluations standardisées des élèves en Europe: objectifs, organisation et utilisation des résultats*. Bruxelles: Agence exécutive Éducation, audiovisuel et culture, P9 Eurydice. Consultado el 17 de Mayo de 2005 en http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/109FR.pdf

PÉREZ-ALBO, M. J. y HERNÁNDEZ RINCÓN, 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 [4-01.2010] en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/varios/perezyhernandez2000dp.pdf>

PÉREZ COLLERA, A (dir.) (2008): *Evaluación de diagnóstico. Asturias 2008*. Asturias: Consejería de Educación y Ciencia.

PÉREZ GÓMEZ, A. I. (1997). *Historia de una Reforma educativa Estudio múltiple de casos sobre la Reforma experimental del tercer ciclo de E.G.B. en Andalucía*. Sevilla: Díada.

PERRENOUD, P.h. (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

POPKEWTIZ, T. S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata-Paideia.

POZO ANDRÉS DEL, M^a del. M. (2004). *Teoría e instituciones contemporáneas de educación*. Madrid: Biblioteca Nueva.

POZO ANDRÉS DEL, M^a del. M. (2005). La renovación pedagógica en la Restauración y en la II República española (1900-1939), en E. CANDELAS (coord.): *Actas del V Encuentro Ibérico de Historia de la Educación. Renovación Pedagógica*. Coimbra- Castelo Branco, Alma Azul, pp. 115-159.

POZO ANDRÉS DEL, M. del Mar y BRASTER, J.F.A. (2006) The Reinvention of the New Education Movement in the Franco Dictatorship (Spain, 1936-1976) *Paedagogica Historica* Vol. 42, nº1 y 2, Febrero 2006, pp. 109-126.

RAY, Andrew, EVANS, Helen, McCORMACK, Tanya (2009): El uso de los modelos nacionales de valor añadido para la mejora de las escuelas británicas. *Revista de Educación*, 348, pp. 47-66.

REYNOLDS, David *et al.* (2001): *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana

REYNOLDS, David y STOLL, Louise (2001): La fusión de eficacia escolar y mejora de la escuela. La base de conocimientos. En Reynolds, David *et al.* *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana.

ROCHEX, Jean-Yves (2008): PISA et les enquêtes internationales. Enjeux scientifiques, enjeux politiques. *Revue française de pédagogie* 164, juillet-août-septembre 2008, 81-85.

RODRÍGUEZ ROMERO, M del Mar (2000). Las representaciones del cambio educativo. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 2 (2). Consultado el día 16 de Mayo de 2006 en: <http://redie.uabc.mx/vol2no2/contenido-romero.html>

RODRÍGUEZ ROMERO, M del Mar (2003). *La metamorfosis del cambio educativo*. Madrid: Akal.

RUIZ DE MIGUEL, C (2009): Las escuelas eficaces: un estudio multinivel de factores explicativos del rendimiento escolar en el área de matemáticas. *Revista de Educación*, nº 348, pp. 355-376.

SAHLBERG, Pasi (2006): Subiendo el listón: ¿Cómo responde Finlandia al doble reto de la Educación Secundaria?. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol.10, núm.1.

<http://www.ugr.es/~recfpro/rev101ART4.pdf>

SANTIBÁÑEZ, L. et al. (2007): *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del Programa Estímulos Docentes. Carrera Magisterial, México* Santa Mónica, California: Ran Education.

SANTOS GUERRA, M. A. (2010): Los peligros de la evaluación. *Cuadernos de Pedagogía* nº 397, 90-93.

SANTOS REGO, M. A. (ed.) (2009): *Políticas educativas y compromiso social. El progreso de la calidad y la equidad*. Madrid: Octaedro.

SARASON, S.B. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*, Barcelona: Octaedro.

SCHEERENS, J. (1998). The school effectiveness knowledge base as a guide for school improvement. En Hargreaves, A. y cols (eds): *International handbook of educational change*. Dordrecht: Kluwer.

SHARON, N. y BERLINER, D. (2007). *Collateral Damage. How Highstakes testing corrupts America's schools*. Cambridge, Mass: Harvard Education Press.

SLEE, R., G. WEINER, et al. (2001): *¿Eficacia para quién? crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Madrid: Akal.

SOLANA MADARIAGA, Javier (1989): La reforma del sistema educativo. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 172, págs. 61-64.

STEINBERG, J. (2000): Student Failure Causes States To Retool Testing Programs. *New York Times* 22-12-2000. <http://www.nytimes.com/2000/12/22/us/student-failure-causes-states-to-retool-testing-programs.html?scp=3&sq=Steinberg&st=nyt>

TALBOT, L. (coord.) (2008). *Les pratiques d'enseignement. Entre innovation et tradition*. Paris: L'Harmattan.

TOWNSEND, T. (2007): *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*. Nueva York: Springer.

- 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*. Vol. 13, nº 2. Consultado el 10 de Mayo de 2010 en <http://www.ugr.es/~recfpro/rev132FIRINV1.pdf>
- TYACK, D. y TOBIN, W. (1994). “The Grammar of Schooling: Why Has it Been so Hard to Change?” *American Educational Research Journal* XXXI (1994) 435-479.
- TYACK, D. y CUBAN, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VARELA, Julia (2008) Balance de una frustración. *Cuadernos de Pedagogía*, 379, 81-83.
- VILLA, A. (Coord.) (2000): *Liderazgo y organizaciones que aprenden : III Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Educativos*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto.
- VINATIER, I. y ALTET, M. (dir.) (2008) *Analyser et comprendre la pratique enseignant*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- VIÑAO, A. (1989). ¿De qué Reforma se habla cuando se habla de la Reforma? *Cuadernos de Pedagogía*, nº 176, pp. 59-61.
- VIÑAO, A. (1997). Educación comprensiva. Experimento con la utopía. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 260, pp. 10-17.
- VIÑAO, A. (2001). Culturas escolares, reformas e innovaciones educativas. *Con-Ciencia Social*, núm. 5, pp. 27-45.
- VIÑAO, A. (2002) “Relatos y relaciones autobiográficas de profesores y maestros”. En ESCOLANO, A. y HERNÁNDEZ, J.M. (coords.). *La memoria y el deseo. Cultura de la escuela y educación deseada*. Valencia: Tirant lo Blanch. 135-175.
- VIÑAO, A. (2004). *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Madrid: marcial Pons Historia.
- 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

WOODS, Peter (1997). Les strategies de “survie” des enseignants . En FORQUIN, J. C. (ed.) *Les sociologues de l'éducation américains et britanniques*. París, Bruselas: De Boeck Université; pp. 351-376.

WRIGLEY, T. (2007) *Escuelas para la esperanza. Una nueva agenda hacia la renovación*.Madrid: Morata.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

BOE

-Instrucciones Dirección General de Centros Educativos 5.9.96; BOMECEC 7.10.96.

-Resolución 2.9.97; *BOE 16.9.97*).

-BOE nº 222 de 16/09/1997, p. 27.377-

-BOE 13 de Junio del 1998 Planes de Mejora.

-Ley Orgánica de Calidad de la Educación (BOE de 24 de diciembre de 2002)

-Ley Orgánica de la Educación (BOE de 4 de mayo de 2006).

-Premio a la calidad establecido por el MEC (BOE 17/02/1999).

-BOE nº 106 de 4 de mayo de 2006, pág. 17162),

BOJA

-BOJA 5/12/1992. el Instituto Andaluz de Formación y Perfeccionamiento del Profesorado pasa a denominarse Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado

-Se regula con carácter experimental la evaluación de centros y del sistema educativo BOJA 24/12/1993.

-Concurso para la realización de proyectos de evaluación educativa. (BOJA de 11/05/1994

-Se regula con carácter general la evaluación externa e interna de los centros. BOJA de 05/10/1996.

-Se convocan con carácter experimental los Planes de Mejora en los centros docentes (BOJA de 30/10/2001

-Regulación de Programas BOJA de 06/06/2002, BOJA de 07/08/2003, BOJA de 03/08/2006.

-28 de Junio 2006 (BOJA de 4 de agosto de 2006), la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía regulaba la realización de la evaluación de diagnóstico.

-LEA de 10 de diciembre de 2006 BOJA de 26 de diciembre de 2006.

-BOJA 8 de febrero de 2007. Se incluyen los PLBSs en los Programas educativos.

-Orden de 20 de febrero de 2008, publicada en el BOJA el 29 de ese mismo mes y año, convocando el Plan de Calidad y mejora de los rendimientos escolares.

-Derogación de las convocatorias anuales de programas educativos BOJA de 15/09/2008.

-Instrucciones de la Dirección General de Ordenación y Evaluación educativa de 23 de septiembre de 2009, regulando los PLBs.

-Orden de 27 de Octubre de 2009 (BOJA de 25 de Noviembre de 2009) mediante la cual se extiende la realización de la prueba de diagnóstico a todos los centros educativos.

ENTREVISTAS

- Entrevista con directora y profesora del IES *Enero* de Sevilla: 41 minutos 37 segundos.
- Entrevista director IES *Febrero*: 1 hora 6 minutos 30 seg.
- Entrevista director IERS *Atlántico* de Sevilla: 44 minutos 31 seg.
- Entrevista director y orientador IES *Siroco*: 40 minutos 51 seg.
- Entrevista director IES *Ártico* de Sevilla: 40 minutos en tres archivos.
- Entrevista director IES *El Abril* : 37 minutos.
- Entrevista directora IES *Marzo*: 1 hora 37 minutos en dos archivos.
- Entrevista Jefe de Estudios IES *Marzo*: 24 minutos 32 seg.

DOCUMENTACIÓN EXAMINADA

- Proyectos y Memorias de los Planes de Autoevaluación y Mejora.
- Prensa.

ENCUESTAS

- Directores de IES de la provincia de Sevilla con Planes de Mejora.

DATOS

- Resultados pruebas de diagnóstico alumnos de 3º de ESO (público y privado concertado) 2006, 2007 y 2008. Índice Sociocultural de estos centros. (dato obtenido en 2008). Estos datos han sido tratados estadísticamente con el programa EXCEL.