

## NÚMERO 11

# ¿QUÉ AUTONOMÍA EDUCATIVA? UNA APROXIMACIÓN A LA ESTANDARIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE AUTONOMÍA ESCOLAR DESDE LA LEGITIMACIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

L. Belén Espejo Villar  
Gabriel Álvarez – López

El número 11 de la revista JOSPOE está dirigido a analizar desde una perspectiva global las políticas de evaluación como un instrumento de gobierno de los centros educativos. En los últimos años la autonomía de los centros ha sido conceptualizada como una de las referencias identitarias de los sistemas educativos de éxito. De ahí, que su presencia en las reformas educativas que se han acometido recientemente la posicionen como una prioridad a nivel mundial. Sin embargo, la direccionalidad y el contenido que se le está otorgando a la evaluación difiere mucho de quién o quiénes se atribuyan la responsabilidad de la evaluación y con qué contenidos sean configuradas estas políticas. Japón, Reino Unido, Nueva Zelanda, Dinamarca o Bélgica configuran una línea de evaluación orientada a reforzar la autoridad de los directores en este ámbito académico, frente a países como Italia, Corea o Finlandia que han apostado por un modelo colaborativo en el que la evaluación es asumida como una responsabilidad compartida entre los docentes. Bajo estas premisas, nos preguntamos si podemos hablar de la evaluación como de un paradigma del gobierno de los centros educativos, sobre todo si tenemos en cuenta las diferencias que existen en otros ámbitos y entre sistemas educativos de países que orientan la evaluación al control formal de los centros, representado este en la figura del director.

La presente convocatoria trata de congregiar trabajos que estudien los marcos políticos, legales, institucionales... dirigidos a visibilizar la evaluación desde los proyectos de autonomía de las instituciones educativas (la elaboración de prácticas o pruebas en centros de gestión privada/pública, según el grado de obligatoriedad y a los niveles a los que están dirigidas) desde los actores, que son responsables de la confección de las pruebas, la aplicación y la corrección, y de actores clásicos, pero que comienzan a renovarse, como es el caso de la inspección educativa que está liderando un trabajo colaborativo con los centros en el marco de proyectos europeos.

Resultan igualmente relevantes los otros sujetos que son objeto de la rendición de cuentas, como es el caso de los directores y de los docentes que son actores activos y receptivos del proceso de evaluación.

La aproximación a la temática de este monográfico viene precedida por la conceptualización que en política educativa supranacional se ha realizado de los modelos de gestión de los servicios públicos. Desde este enfoque estructural centrado en la macroeconomía, las políticas de evaluación y autonomía representan la mayor expresión de un escenario global en el que los gobiernos han ido reemplazando sistemas de gestión altamente centralizados y burocráticos, por fórmulas de poder provistas de mayores cotas descentralizadoras y abiertas, en principio, a la planificación conjunta de actuaciones públicas de éxito entre diferentes actores políticos (Hall & Gunter 2015; Luzón y Torres, 2013).

De este modo, los Organismos internacionales se han legitimado como productores de conocimiento autorizados convirtiéndose en agentes de transferencia a nivel mundial, realidad esta que se está consolidando a partir de la influencia que tienen sus propios

entramados institucionales que algunos autores (Francesco & Guaschino, 2020) identifican como comunidades epistémicas.

El monográfico que ahora presentamos mantiene una estructura en la organización de los trabajos que abarca de la mirada supranacional a la nacional. Abrimos el primer bloque de la perspectiva supranacional con una revisión de las políticas de evaluación estandarizada y de gobernanza empresarial de la mano del profesor Enrique Díez para detenernos a continuación en el caso de la OCDE y sus mecanismos de gobernanza en un análisis realizado por el profesor Antoni Verger. Tras esta primera mirada supranacional, iremos realizando un recorrido que nos llevará a analizar algunos casos específicos de países latinoamericanos. Este segundo bloque comienza con un estudio comparado de los sistemas de evaluación universitaria de dos universidades de Cuba y México. A continuación, los profesores Juliano Mota Parente y Cláudia da Mota Darós Parente, se adentran en la autonomía escolar en el caso de los centros educativos no universitarios brasileños. Seguidamente, la autora Haleyda Quiroz propone el abordaje de la autonomía escolar en México. Cierra el monográfico el trabajo de Magda Zea sobre Bolivia y las políticas de evaluación de la calidad en el paradigma de la educación para vivir. El enfoque top – down bajo el que se ha asumido la articulación del presente monográfico, propone una lectura ordenada y contribuye a una mejor comprensión del objeto de estudio en torno al binomio autonomía–evaluación.

En este contexto, la evaluación es asociada con una autonomía a la que se le ha ido expropiando toda connotación pedagógica para pensarse únicamente desde coordenadas de rentabilidad. Esta es una de las ideas principales abordadas en el trabajo: Políticas de evaluación estandarizada y gobernanza "empresarial" en educación, presentado por el Profesor Enrique Javier Díez Gutiérrez, en el que se realiza un recorrido de gran alcance por los entramados que sustentan el gobierno de los centros educativos, bajo parámetros neoliberales y, por tanto, de mercado.

Si bien, el doctor Díez Gutiérrez aborda las políticas de evaluación estandarizadas instalado en las teorías de la gobernanza educativa y en consonancia con las reglas de un sistema político de economía global, el artículo termina reivindicando la necesidad de imaginar otras globalizaciones (Rizvi y Lingard, 2013, p. 227), que han de ser más sociales y democráticas. En ese sentido, el hilo conceptual del trabajo mantiene la tensión discursiva entre estas dos dimensiones, la de la racionalidad capitalista y la del gobierno de lo común (Subirats, 2016), pero en todo el texto queda visibilizada la nueva gestión pública como una herramienta de poder supranacional.

Frente a los valores de pluralidad que representa la educación, la gobernanza escolar aparece retratada como un mecanismo de control a través de una cultura estandarizada de la evaluación. La sombra de la soberanía supranacional se muestra en un gobierno a distancia (Collet y Tort, 2016) que convierte a los educadores en agentes activos de una sociedad performativa que establece una manera de hacer y delimita un tipo de sujeto (Ball, 2013).

Un individuo que está siendo modelado a partir de sistemas de medición, que nos aproximan a una noción de sujeto orientada al éxito, cultivando solamente aquellas áreas en las que es susceptible el triunfo y vinculando las trayectorias profesionales a componentes de responsabilidad personal, alejados de cualquier conato de compromiso por parte de las instituciones. Son las cárceles que genera el capital humano, de las que hablan Muñoz-Rodríguez y Santos Ortega, (2017) y que se construyen a partir de la normalización de una "idea de capital humano corporeizada en el individuo" (p. 59).

En tanto que instrumento corresponsable del gobierno de los centros educativos, otro de los pilares sobre los que se están construyendo los modos de regulación de la política educativa a escala global es el de la autonomía escolar, restringida frecuentemente por organismos internacionales al colectivo de los directores escolares y en una función específica de rendición de cuentas.

La función directiva ha sido objeto en los últimos años de un intenso debate en el que ha quedado patente el avance hacia una profesionalización del liderazgo educativo desempeñado principalmente por la figura del director (Pont, Nusche y Moorman, 2009). Un marco conceptual que ha estado fundamentado tanto por vertientes más tecnocráticas de la dirección, cuya profesionalización ha demandado una cualificación no necesariamente pedagógica, como por una dimensión de dominio primordialmente docente, lo que ha suscitado disonancias importantes en la conceptualización de los directores como gestores escolares. Al respecto, Whitty, Power y Halpin (1999) señalaban a finales de la década de los 90 (coincidiendo con las políticas de reformas estructurales llevadas a cabo en muchos países) que:

“la creciente divergencia entre las prioridades empresariales del director escolar y del equipo directivo y las preocupaciones educativas de los profesores está conduciendo a un distanciamiento cada vez mayor entre el director y los dirigidos, así como a la consolidación de unas estructuras de carácter vertical más que horizontal” (p.78)

La OCDE, por su parte, asume este marco supranacional de gobernanza en el ámbito de la autonomía escolar. El profesor Verger analiza esta situación a partir de tres mecanismos de gobernanza puestos en marcha por el organismo internacional. Estos mecanismos (recolección de datos, evaluación de políticas y discurso político) le han servido para mantener su influencia en las agendas nacionales de los países desarrollados. Según el autor, la OCDE basa su estrategia de dominio del sentido de los cambios educativos “en su capacidad de articular creencias causales y normativas”, es decir, persuadir a los estados de que las recomendaciones del organismo son las más convenientes para su contexto. En esta situación, la OCDE ha conseguido desplegar su modelo de autonomía escolar con rendición de cuentas (SAWA, por sus siglas en inglés) en las agendas políticas de los estados. De esta forma, Verger se suma a los autores que han analizado la creciente influencia de la OCDE en la difusión de políticas educativas en el presente siglo. Jakobi y Martens (2007) afirmaron que las principales iniciativas de influencia política de este organismo son su capacidad de establecer una agenda internacional en la política educativa, la formulación política internacional mediante la elaboración y propagación de recomendaciones de acción para que los estados aborden los problemas previamente identificados y la coordinación política internacional en los espacios de encuentro promovidos por la propia organización. Jakobi y Martens explican el funcionamiento de estos instrumentos a partir de dos casos en los que la OCDE ha tenido un papel relevante: la comparación internacional de resultados mediante indicadores educativos y la propagación del objetivo del lifelong learning.

Por otra parte, Meyer (2014), más crítico con la OCDE, basándose en estudios recientes sobre el poder que tienen las redes políticas transnacionales para influir en la política nacional a través del poder blando, analiza los documentos de políticas e investigaciones relevantes de la OCDE y PISA para identificar los compromisos ideológicos y configuraciones de poder, y concluye que “en un mundo de formulación de políticas globales, la influencia de las organizaciones como la OCDE, pone de relieve los déficits en la constitución de una esfera pública democrática mundial que fomente la rendición de cuentas de estas organizaciones” (p. 2).

El binomio autonomía-liderazgo educativo es abordado en el artículo “La autonomía de los centros educativos brasileños en el contexto de transición de la nueva gestión pública a la post nueva gestión pública (PNGP)”, realizado por los profesores Juliano Mota Parente y Cláudia da Mota Darós Parente, que tratan de dirimir los entramados sobre los que se construye el liderazgo desempeñado por los directores de los centros educativos brasileños. En este trabajo, la línea de investigación iniciada por algunos autores (Méndez, 2019) en torno a la post nueva gestión pública, ha servido de marco fundamentalmente para

reflexionar acerca de los cambios que en materia de dirección de centros se están produciendo en un nuevo modelo de gestión (PNGP). La post nueva gestión pública sigue teniendo como estrategia directriz la comercialización de los servicios públicos, aunque cronológicamente reciba la influencia de las transformaciones sociales experimentadas más allá de los años en los que se sitúa la Nueva Gestión Pública. Esta hipótesis relativa a las transformaciones en las que está inmersa la gobernanza es objeto de estudio de otros autores (Quiñones, 2019) que abordan la idea de la contragobernanza a partir de un ejercicio de investigación crítico sobre las formas de coordinación social que habilita el gobierno en las relaciones de poder.

Llegados a este punto, nos preguntamos si: ¿Es más social y colaborativa esta nueva forma de gestión? ¿O se trata únicamente de una estrategia planificada en corresponsabilidad con la agenda política y sus afiliaciones institucionales? Cambiarlo todo, para que no cambie nada. La tendencia apuntada en materia de autonomía escolar por las políticas de la agenda global es muy identificada por el colectivo de los directores de los centros educativos de Brasil a través de su participación en el programa de enseñanza integral (PEI) como una práctica institucional de excelencia que permanece afincada en los discursos gerenciales y estructurales de la década de los 90, pero que progresivamente se abre paso a una gobernanza social. Sin embargo, los directores brasileños son también conscientes de su rol legitimador en las políticas educativas a nivel nacional, desde su doble función en los centros; de reproductor de procedimientos de gestión institucionales (en connivencia con la administración) y de rendición de cuentas. Situación esta que pone de relieve la sumisión de sus actuaciones a intereses, con frecuencia, poco relacionados con un modo de organización democrático y cuya focalización debe estar en las necesidades del alumnado.

En sintonía con este escenario de transnacionalización de las reformas educativas que afecta casi en su totalidad a todos los países de América Latina, aunque con distinto grado de intensidad (como veremos en el caso de Bolivia), también México sigue inmerso en una política institucional (mundial) gestada con la oleada de privatización que se produce después del Consenso de Washington y que bajo distintos formatos está presente en el momento actual. Ese discurso neoliberal ha sido ampliamente asumido por esta región convirtiéndola en uno de los mayores exponentes de la desregulación en el contexto de las reformas estatales.

Circunscritos a los discursos sobre tendencias de redistribución de poder que se han ido imponiendo en los sistemas educativos, el monográfico recoge dos trabajos que abordan desde una perspectiva complementaria la evaluación como una actuación política de autogestión educativa. De un lado, el artículo realizado por la Profesora Sofía Guadalupe Corral Soto, titulado: “Valor de uso y valor de cambio en los sistemas evaluativos universitarios. Análisis de dos instituciones: Universidad de Matanzas, Cuba y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México” y de otro, el trabajo realizado por la investigadora Haleyda Quiroz Reyes con el título: Los espacios olvidados de participación y autonomía escolar frente a los procesos de rendición de cuentas y burocracia en México.

La Dra. Corral Soto aborda desde un enfoque comparado y en el marco de la economía política, el sistema de evaluación universitario como un instrumento sometido a las dinámicas de poder del capitalismo cognitivo. Su artículo realizado con gran profundidad y con mucha rigurosidad plantea elementos de reflexión sumamente interesantes acerca del valor que las lógicas de mercado asignan al conocimiento, a partir de las que trata de delimitar el papel que se le asigna, ¿es un bien de uso o es un bien de cambio? La disyuntiva entre las implicaciones que se derivan de un modelo universitario humanístico o de un sistema técnico, nos introduce en una línea de investigación relativa al grado de afiliación que muestran los profesores universitarios con relación a las fórmulas crediticias del capital intelectual. En estas condiciones las relaciones docentes, conceptuadas en términos de mercancía, se ven

sometidas a un contexto dominado por parámetros de excelencia y de profesionalidad societaria (Hatcher, 1994, p. 55) en la que el mercado ha usurpado un dominio clásico de titularidad educativa.

Apuntan Pardo y García Tobío (2003) que “la capacidad de penetración de las recetas neoliberales no se puede explicar sin la revolución tecnológica y los cambios en la organización empresarial que van a transformar profundamente los modos de producir y de comerciar” (2003, p.49). Una idea esta que queda reflejada en la comparación que se establece entre los dos modelos universitarios estudiados. En el trabajo se ponen en examen el contexto industrial, en el que se enmarca la Universidad mexicana de Ciudad de Juárez y el desarrollo humanístico y de igualdad social que define el escenario cubano de la Universidad de Matanzas.

Con señas identitarias muy diferenciadas, la desigual significación que en ambos escenarios se le atribuye a la evaluación pone de manifiesto consecuencias muy distintas acerca del valor del conocimiento. El sentido formativo de la evaluación en políticas que giran en torno a parámetros de inclusión social se revela como un proceso cualitativo en el que el docente asume una función principal en todo su recorrido. Existe otro modelo de evaluación, vinculado a imperativos de mercado que priorizan la cultura de incentivos. En este planteamiento, las coordenadas responden a criterios estandarizados donde los valores educativos establecidos por el gobierno universitario han sido reemplazados por agencias externas de calidad, diseñadas para comparar y controlar social y políticamente. El texto nos acerca en definitiva a la confrontación que deviene al consagrar el conocimiento de la utilidad en contextos minoritarios que tratan de mantener las señas de identidad del aprendizaje.

En sintonía territorial con el artículo de la Profesora Sofía G. Corral, el trabajo realizado por la investigadora Haleyda Quiroz Reyes se circunscribe también geográficamente a México con el objeto de reivindicar el capital social que encierra el término de autonomía escolar. Con el título: Los espacios olvidados de participación y autonomía escolar frente a los procesos de rendición de cuentas y burocracia en México, la investigadora Quiroz Reyes analiza las dimensiones conceptuales que entraña el concepto de autonomía escolar, partiendo de las directrices de éxito educativo establecidas por las políticas internacionales de la OCDE, para centrarse en la doble vertiente de la autonomía (institucional y progresista) recogida por Norman y Verger (2015). Desde estos cimientos argumentales, construye un trabajo muy sólido acerca de las disfunciones que en tiempos de globalización acompañan las reestructuraciones políticas de las reformas educativas. Su trabajo actúa de brújula para comprender la deconstrucción del discurso de descentralización que de manera interesada han realizado países, como México, supeditados históricamente a modos de regulación centralizados y burocráticos y, por consiguiente, muy alejados de fórmulas institucionales de autogestión.

Específicamente, en el texto se pueden identificar algunas de las tendencias que se derivan de la adopción de las políticas importadas, sin considerar las diferencias culturales y contextuales propias de cada país. Más que de una nueva trayectoria de la política nacional de México, se trata de una estrategia orientada a dismantelar los servicios públicos, pero paradójicamente recentralizando el poder decisional. El discurso de la gerencialidad incorpora estructuras de poder que, en algunos países están siendo espacios de participación horizontal abiertos a todos los sectores de la comunidad educativa y termina evidenciando que cualquier intento de reformular el modus operandi de la gestión tiene que venir inevitablemente acompañado estructuras participativas que garanticen la representación de todos los niveles de la administración. Esta es precisamente la idea de capital social con la

que autores como Putnan (2002; Putnam y Subirats, 2015) han reformulado la teoría de la democracia en las organizaciones sociales y que nos sirve para explicar el valor de la cooperación para generar interés colectivo e interés individual.

El trabajo que cierra este monográfico resulta de plena actualidad académica porque sitúa en el foco del debate las repercusiones que en el contexto de América Latina están teniendo las transferencias políticas, así como las reformas educativas globalizadas. Con el título: *La Evaluación de la Calidad Educativa en el Paradigma de la Educación para Vivir en Bolivia*, la investigadora, Magda Zea O'Phelan Calla combina la significación social y neoliberal de la evaluación como garantía de calidad en la realidad boliviana. Su reflexión desde la experiencia política de Bolivia acerca de las lecciones aprendidas y las copias transferidas entre países, convertidas a escala mundial en tendencia normativa (Steiner-Khamsi, 2019), pone en evidencia que no sólo se han olvidado de contextualizar esas políticas importadas, sino que han desatendido vías muy necesarias de intercambio formal y cooperación educativa. A pesar del papel principal que organismos internacionales han tenido en la propagación de políticas educativas impuestas, Bolivia junto con Uruguay y algún país más de América Latina, han tratado de frenar la colonización de medidas institucionales con un enorme impacto social y educativa en marcos poblacionales de una gran pluralidad étnica. El trabajo de Talavera (2015, 2016) trascurre por esta tesis. Centrado en los casos de Bolivia y Paraguay, pone de manifiesto la existencia de elementos transversales en ambos casos teniendo como principal elemento en común la crítica hacia lo neoliberal y el contexto de cambio político regional. Cada una en su estilo (en Bolivia se forma una agenda educativa descolonizadora e innovadora, y en Paraguay, una agenda educativa modernizadora y renovadora) consiguen frenar la escalada de imposición neoliberal a sus agendas nacionales. Sirven de espacios de resistencia o desglobalización (Copelli, 2018).

El monográfico que prologamos creemos que es una buena oportunidad para reflexionar sobre la influencia de las evaluaciones en la configuración de los sistemas educativos, especialmente en la relación que existe entre el uso de los resultados y la autonomía escolar. Los trabajos que aquí aparecen sirven como espacios abiertos de debate en los que la comunidad académica y educativa podrá encontrar una ocasión para reflexionar en torno a la pertinencia del uso de las evaluaciones externas como elementos justificadores de procesos de cambio en el seno de los centros educativos. Usos que, a nuestro juicio, facilitan dinámicas de gobernanza global que se alejan de los procesos y espacios democráticos de participación y gestión de los centros docentes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ball, S. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa, *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.
- Collet, J. y Tort, A. (2016). *Hacia la construcción colectiva, y desde la raíz, de una nueva gobernanza escolar* (pp. 127-137), Collet, J. y Tort, A. (Coord). *La gobernanza escolar democrática*, Madrid: Morata.
- Copelli, G. (2018). La globalización económica del siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización, *Estudios Internacionales*, 50,191, 57–80. DOI: <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2019.52048>
- Francesco, F. & Guaschino, E. (2020). Reframing knowledge: A comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform, *Policy and Society*, 39:1, 113-128, DOI: 10.1080/14494035.2019.1609391

- Hall, D. & Gunter, H. M. (2015). A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal, *Educação & Sociedade*, 36 (132), 743-758.
- Hatcher, R. (1994). Market relationships and the management of teachers, *British Journal of Sociology of Education*, 15(1), pp. 41-62.
- Jakobi, A. y Martens, K. (2007). La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (eds.), *Globalización y educación. Textos fundamentales*. (pp. 233 – 253). Madrid: Ed. Miño y Dávila.
- Luzón, A. y Torres, M. (2013). Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación. De la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza, *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, pp. 53-66.
- Méndez, L.A. (2019). Legitimidad de la administración pública en la modernidad y posmodernidad, *Murmulllos*, 8(16), pp. 24-35.
- Meyer, H. (2014). The OECD as pivot of the emerging global educational accountability regime: How accountable are the accountants? *Teachers College Record*, 116 (9).
- Muñoz-Rodríguez, D. y Santos Esteban, A. (2017). Las cárceles del capital humano: trabajo y vidas precarias en la juventud universitaria, *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, 20, pp. 59-78.
- Pardo, J.C. y García Tobío, A. (2003). Los estragos del neoliberalismo y la educación pública, *Educatio*, 20-21, pp. 39-85.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: política y práctica*, OCDE.
- Putnam, R. (2002). *Democracies in Flux. The Evolution of Social capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. y Subirats, J. (2015). Cómo hacer funcionar la democracia: Capital social y tradiciones cívicas en la Italia moderna. *Cadernos ebape.br*, 13(1), pp.206-216. <https://doi.org/10.1590/1679-395117991>.
- Quiñones, J. (2019). La idea de contragobernanza. Elementos para una teoría crítica del gobierno, *Estudios políticos*, 56, pp. 18-39.
- Steiner-Khamsi, G. (2019). Conclusions: What Policy Makers Do with PISA. In F. Waldow and G. Steiner-Khamsi (Eds). *Understanding PISA's Attractiveness: Critical Analyses in Comparative Policy Studies*. (pp. 233 – 248). London: Bloomsbury.
- Subirats, J. (2016). Notas sobre principios y estrategias de una gobernanza educativa y democrática de lo común en el cambio de época (pp.65-82), Collet, J. y Tort, A. (Coord). *La gobernanza escolar democrática*, Madrid: Morata.
- Talavera, C. (2015). Cambios políticos y educación para todos en América Latina tendencias del financiamiento en Bolivia y Paraguay. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7, 43 – 65.
- Talavera, C. (2016). *La agenda educativa pos-neoliberal. Alternativas de cambio en Bolivia y Paraguay*. Tesis doctoral Universitat Autònoma de Barcelona.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas Educativas en un Mundo Globalizado*. Madrid: Morata.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*, Madrid: Morata.