

***Balace de una agenda política problemática: 1996-2003. La Evaluación Institucional «sube», la Participación Educativa «baja».***

**AUTORES:**

**Francisco G. Santana Armas.** [fsantana@ull.es](mailto:fsantana@ull.es)

Departamento de Sociología.

**Rosa Mª de la Guardia Romero.** [rguardia@ull.es](mailto:rguardia@ull.es)

Departamento de Psicología Educativa, Evolutiva y Psicobiología.

Universidad de La Laguna. Tenerife. Islas Canarias.

**RESUMEN:**

En este trabajo se ha pretendido conocer y analizar el período político que va desde 1996 hasta la actualidad. Se parte del hecho de que la agenda política en este espacio de tiempo está marcada por las características generales de lo que se ha dado en llamar la nueva derecha que habría que circunscribirla al ámbito español.

Nuestra premisa se centra en que las decisiones políticas tomadas antes de la Ley de Calidad marcan el preámbulo de una nueva visión del sistema educativo en España, no diferente a los países de su entorno, pero que define de manera lógica y coherente los pasos políticos que han llevado a concluir en una Ley que es fiel reflejo de las políticas coyunturales que la anteceden.

Para ello se ha investigado las diferentes normativas (Decretos, Órdenes,...) que desde la administración central se han llevado a cabo, así como diferentes publicaciones de carácter educativo que durante este período marcan digamos que los "tópicos" legitimadores de la actual reforma educativa.

Por último, se profundizará en dos cuestiones que creemos de especial importancia pues esta reforma al primero lo potencia claramente y al segundo lo mengua. La primera cuestión se refiere a la Evaluación Institucional, como elemento que conduce a una visión de control, gestión y planificación determinada del sistema educativo; y la segunda, es el papel de la Participación Educativa, pues sufre un cambio de sentido con la reforma educativa actual que afecta también al control y gestión del sistema educativo por parte de los agentes educativos.

**AUTORES:**

**Francisco G. Santana Armas.** [fsantana@ull.es](mailto:fsantana@ull.es)

Departamento de Sociología.

**Rosa M<sup>a</sup> de la Guardia Romero.** [rguardia@ull.es](mailto:rguardia@ull.es)

Departamento de Psicología Educativa, Evolutiva y Psicobiología.

Universidad de La Laguna. Tenerife. Islas Canarias.

***Balance de una agenda política problemática: 1996-2003. La Evaluación Institucional «sube», la Participación Educativa «baja».***

**INTRODUCCIÓN**

Existe una amplia bibliografía, en los últimos tiempos, sobre las problemáticas que caracterizan a las políticas educativas más recientes. Habitualmente se sitúa a finales de los 70 y principios de los 80 el fortalecimiento de las políticas más neoconservadoras y neoliberales, fundamentalmente situándolas en dos grandes protagonistas: Thatcher y Reagan. Sucede que este tipo de políticas continúan en los 90 pero creemos que con viejos y nuevos discursos que esconden, básicamente, las características más distintivas del movimiento mencionado anteriormente. Se tratará de demostrar los anclajes teóricos de ese discurso situándolo en lo que se ha dado en llamar las políticas de la nueva derecha, para posteriormente ejemplificarlo con los hitos políticos característicos, así como un amplio repaso a publicaciones periódicas que marcan los tópicos de las políticas educativas de la etapa que pretendemos analizar: 1996-2003. Llegados a ese punto examinaremos dos cuestiones de candente actualidad: la evaluación institucional y la participación educativa. Ambos elementos se relacionarán en el sentido de que son instrumentos que definen y describen un modelo determinado de planificación y gestión del sistema educativo que está vehiculado a su vez por esos hitos políticos a los que nos referíamos antes. De una parte, la administración reconduce su protagonismo como garante para mantener y fortalecer sus niveles de control del sistema, autopresionada por las evaluaciones de carácter internacional, por la restricción del gasto público en general, por la consolidación de una educación hiperespecializada y menos comprensiva... De otra parte, aún manteniendo un discurso fuerte sobre la descentralización y autonomía escolar, se enfatiza en la situación de la perspectiva clientelista de la educación como producto, como bien de consumo. Las familias son aún más clientes, tienen ciertas libertades de elección del producto pero reducen su participación en los procesos para gestionar ese producto. Pues la educación, el producto, ya es gestionado y evaluado por los profesionales, por los expertos y por la propia administración.

## VIEJOS Y NUEVOS DISCURSOS

Una primera característica destacable es la apariencia de que ese discurso es similar, en algunos aspectos, en las dos grandes tendencias políticas en Europa: la socialdemocracia y la llamada nueva derecha (liberalconservadurismo). El estado fuerte y pequeño, la descentralización, los procesos de privatización, la influencia de la llamada nueva gestión pública, etc., parecen elementos coincidentes en las prácticas políticas de ambas corrientes ideológicas y es por tanto un elemento distintivo con respecto a los inicios de las políticas de los '80 antes mencionadas, donde, al menos en apariencia, se establecían ciertas diferencias.

La nueva derecha parece insistir más y más claramente en la idea de desmembrar el Estado, de recortar su burocracia y su influencia en pos de garantizar la libertad de los individuos en su quehacer social, económico y cultural cuestiones éstas que no son nuevas. La pérdida de libertad individual es uno de los principales argumentos que se arguyen para sostener ideológicamente políticas de liberalización y privatización en determinados ámbitos. La idea es que *"...el incremento constante de las exigencias sociales sobrecargan el Estado de sus obligaciones y descargan al individuo de la responsabilidad sobre sus propias vidas, sobre su éxito o fracaso"*<sup>1</sup>. Atendiendo a esto, Boltanski y Chiappello comentan sobre el modelo de empresa de los '60 que se caracterizaba por la crítica a la burocracia como modelo jerárquico y de dominación, cuestión ésta que sigue siendo actual no sólo para las empresas sino para las administraciones públicas. Lo novedoso en la década de los '90 es que *"se tornan centrales nuevos elementos como la presión de la competencia y la demanda de los clientes"*<sup>2</sup>. Esta idea a nuestro entender es básica para encuadrar los nuevos discursos sobre el papel de Estado. De un lado el Estado debe mantener un papel fuerte en algunas materias y de otro tiende a desregular algunas prácticas políticas para hacer frente a los nuevos retos que surgen del desarrollo capitalista actual. Siguiendo a Goodwin en su argumentación sobre las características del liberalismo *"...el papel del gobierno se limitaría estrictamente a mantener el orden y a suministrar ciertos servicios públicos que no pueden surgir de modo espontáneo, debido a la gigantesca masa de capitales que requeriría ponerlos en funcionamiento"*<sup>3</sup>. Ese orden no sólo sigue siendo los habituales como la defensa, seguridad interior, justicia, es un orden también que se redefine en tanto que adquiere nuevas características. Nos referimos al hecho mencionado por algunos

---

<sup>1</sup> Rodríguez Guerra, J. (2001): *Capitalismo flexible y estado del bienestar*. Granada. Ed. Comares, p. 87.

<sup>2</sup> Boltanski, L. y Chiappello, E. (2002): *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid. Ed. Akal, pp. 114-115.

<sup>3</sup> Goodwin, B. (1988): *El uso de las ideas políticas*. Barcelona. Ed. Península., p. 75.

autores de la realización de políticas de control del Estado pero a distancia, creando para ello mecanismos de descentralización en la ejecución de políticas concretas a la vez que vehiculan estructuras nuevas que posibilitan el control del Estado “desde lejos” y que en educación tiene especial influencia como veremos más adelante. De ahí la insistencia en el “gobierno empresa” o en la “reinvención del gobierno”<sup>4</sup>, nueva ordenación que pretende superar las estructuras burocráticas que parecen ser el eje teórico legitimador para fortalecer el discurso que defiende la desaparición del llamado Estado sobrecargado.

En este sentido la delegación de responsabilidades en instituciones locales o en los individuos es otro factor más que se sustenta en este panorama. La autonomía en la gestión y el poder de decisión -o mejor de elección- se presenta como eje vertebrador de la democracia y de la libertad y por supuesto como un nuevo modelo de administración pública. La Nueva Gestión Pública (NGP) irrumpe en los “mercados” del discurso político como el hacedor milagroso de los males burocráticos del Estado del Bienestar. Varios son los objetivos que se persiguen y que merece la pena aquí destacar brevemente por su especial importancia –a nuestro entender- en las políticas educativas en general y en la etapa política que aquí pretendemos analizar<sup>5</sup>:

- *Reducción del tamaño del sector público.*

Este tiene que ver, fundamentalmente, con los procesos privatizadores o dicha de manera eufemística con “...las políticas de devolución a la sociedad de ámbitos enteros de actividad...”<sup>6</sup>.

- *Descentralizar las organizaciones.*

Se pretende evitar el gigantismo de las grandes organizaciones burocráticas y de acercar más las decisiones a los contextos locales.

- *Jerarquías aplanadas.*

Igualmente las jerarquías parecen ser un problema y se señala que precisamente la “teoría de la elección pública es especialmente crítica con este asunto...”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Vid. Osborne, D. y Gaebler, T. (2002): *La reinvención del gobierno*. Barcelona. Ed. Paidós.

Y desde una perspectiva crítica destaca HOUSE, E. R. (1998): *School for sale*. Nueva York. Teachers College, Columbia University.

<sup>5</sup> Recogidos en Olías de Lima, B. (2001): La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. En Olías de Lima, B. (coord.): *La Nueva Gestión Pública*. Madrid. Ed. Prentice Hall, pp. 12-20.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 14.

- *Ruptura del monolitismo y especialización.*

Se pretende “... poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno. El instrumento en que se plasma esta idea es la agencia<sup>8</sup>”.

- *Desburocratización y competencia.*

Aquí cobra fuerza la idea de la fragmentación donde “... las distintas organizaciones compitan por recursos, por servicios y por clientes<sup>9</sup>”. Además se dice que “La competencia implica entrar en el mercado, aunque sea un mercado limitado o cuasimercado, y en él habrá organizaciones eficientes y triunfadoras y organizaciones que quedarán en sus márgenes o que tengan que reconvertirse<sup>10</sup>”.

- *Desmantelar la estructura estatutaria.*

Este principio afecta a la gestión de personal e intenta romper el sistema de al mismo puesto de trabajo, misma retribución. Trata de potenciar a través de incentivos económicos la eficacia y motivación del personal. Movilidad, flexibilidad y el rendimiento del personal a contratar parecen ser aquí la norma.

- *Clientelización.*

La idea básica es que “El cambio de concepto de usuario al de cliente significa convertir el servicio público, en el que el interés del público se define a través de las normas del servicio y los criterios profesionales de los funcionarios, en servicio al público,...”<sup>11</sup>.

- *Evaluación.*

Supone cambiar los sistemas tradicionales de control y nos parece, en ese sentido, un elemento crucial porque, como intentaremos demostrar, la evaluación está imbricada en todos los elementos aquí expuestos y sin duda favorece el desarrollo de la nueva gestión pública. La idea es que, como comenta Olías de Lima, “...sólo se puede mejorar aquello que se mide y, en este sentido, la evaluación permite disponer de informaciones apreciables susceptibles de distintos usos<sup>12</sup>”. Se mide el grado de eficacia de los procesos de privatización del sector público, se mide para controlar los niveles políticos descentralizados, se mide para equilibrar la aparente desaparición de las jerarquías, las agencias se encargan de medir, controlar, supervisar los objetivos planteados, igualmente se mide el grado de competencia de los servicios, se mide la capacidad, la motivación del personal, se mide el grado de

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 19.

satisfacción y el rendimiento de los clientes y todo esto se hace a través de la evaluación<sup>13</sup>.

- *Cambiar la cultura.*

Hace referencia, en fin, a una nueva cultura organizativa que afecta a las pautas tradicionales del trabajo.

Estamos, por tanto, ante un nuevo papel de la administración pública que afecta a las políticas públicas, a los servicios públicos, a la financiación, a las organizaciones y sistemas y por supuesto a la ciudadanía o a los clientes. Insistimos que este nuevo papel está íntimamente ligado a la hegemonía de las posiciones políticas de la nueva derecha<sup>14</sup> pues de partida se hace especial hincapié en la flexibilidad organizativa que desmantela la idea de un Estado sobrecargado –tipo Estado del Bienestar- favoreciendo la descentralización, la “devolución a la sociedad” de algunos servicios –privatización-, la individualización en la prestación y dirección de los servicios bajo los principios de la libertad de elección –clientelización- y del gerencialismo y la idea de favorecer la competencia como principio fundamental para garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados ya sean públicos o privados<sup>15</sup>.

## **POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Ante este panorama de lo que algunos llaman *reestructuración capitalista*, *neocapitalismo* o *capitalismo rápido*<sup>16</sup> es obvio que las políticas educativas están

---

<sup>13</sup> Especial importancia tiene este tema en las últimas reformas planteadas por el Partido Popular tanto con la Ley Orgánica de Universidades como en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, donde habla ya de la cultura de la evaluación.

<sup>14</sup> Nos acercamos aquí a la posición planteada por Roberto Rodríguez Guerra en el ámbito de la filosofía política que tras lo que denomina el *liberalismo conservador contemporáneo* se puede hablar de las creencias de la derecha que unen a ambas corrientes y comenta que la idea fundamental es la de:

“... salvar el liberalismo y el capitalismo a través de la preservación de la propiedad privada y la libertad de mercado, así como la crítica del intervencionismo estatal y de las políticas redistributivas propias del Estado de Bienestar...” y sobre “... la conocida sobrecarga del Estado e ingobernabilidad de las democracias actuales. Ante ello propugnan el retorno al mercado, la vuelta al Estado mínimo y la recuperación de la autoridad y el poder de las élites frente a la ciudadanía y su participación política.” Y continúa: “Para esa derecha conservadora el gobierno debe ser fuerte, pero no demasiado visible.”

Vid. Rodríguez Guerra, R. (1997): La derecha y sus creencias. Revista *Disenso*, n° 18. pp.10-11.

<sup>15</sup> Igualmente Olías de Lima (2002) *op. cit.* se refiere a las relaciones entre la NGP y el neoliberalismo y dice: “Esta visión aséptica y tecnocratizada, que tiende a ver la nueva gerencia como una respuesta no menos instrumental que el modelo weberiano, no puede obviar su amplia inspiración en el pensamiento neoliberal. Dentro de este contexto las fuentes teóricas más próximas a la nueva gerencia se encuentran en la escuela de la elección pública (*Public choice*) y en el gerencialismo clásico”, p. 10.

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo:

Boltanski, L. y Chiapello, E., *op. cit.*

Gee, J.P.; Hull, G. y Lankshear, C. (2002): *El nuevo orden laboral. Lo que se oculta tras el lenguaje del neocapitalismo*. Girona. Ed. Pomares.

afectadas por esta coyuntura que atendiendo a su evolución en los últimos años no es algo pasajero sino que se convierte prácticamente en algo estructural.

Nos encontramos, efectivamente, con procesos instaurados por la nueva gestión pública que influyen de manera evidente en la gestión de los sistemas educativos fundamentalmente a partir de los años noventa –al menos en el caso español-. La justificación más manida para la introducción de estos procesos mucho tiene que ver con la rapidez actual del desarrollo del conocimiento, que se convierte en una mercancía más para ser utilizada en el proceso de hipercompetitividad que afecta a las sociedades llamadas globalizadas:

*“El «conocimiento» solía ser cosa de escuelas y universidades, que tenían «derechos» sobre lo que se consideraba como conocimiento. Dado el énfasis que el nuevo mundo empresarial pone ahora sobre el trabajo y los trabajadores del conocimiento, resulta que la naturaleza de las escuelas y de las universidades aparece implicada en el núcleo mismo de este mundo. El nuevo orden laboral resalta mucho la necesidad del aprendizaje permanente y de adaptarse continuamente, cambiar y aprender nuevas habilidades, a menudo en el mismo lugar donde se trabaja.” (Gee, J.P.; Hull, G. y Lankshear, C.:2002, p.32)*

El conocimiento, la educación, la formación ya no son exclusivamente necesarios para adaptarlas al mercado de trabajo para garantizar el crecimiento económico y el empleo sino que el mercado y la gestión empresarial han cooptado el conocimiento para que las instituciones donde se ejerce su transmisión sean similares a las del propio mercado lo que supone una remercantilización ya no sólo del conocimiento sino de las estructuras organizativas que imparten los contenidos. Las fronteras entre la gestión empresarial y la política cada vez más se recortan, sus similitudes son tan palpables que parecen idénticas, donde la competencia<sup>18</sup> es el eje que legitima los cambios debido al renombrado papel de la educación como institución que debe adaptarse a las incertidumbres del mercado y al desarrollo permanente de las tecnologías.

De ahí que el concepto de cuasimercado sea adecuado para describir las peculiaridades del sistema educativo actual. Creemos que, particularmente, la sociología británica ha introducido estos elementos de análisis en las características propias de las políticas educativas no sólo a partir de Thatcher sino también en la etapa del nuevo

---

<sup>18</sup> En este sentido, Boltanski y Chiapello, *op. cit.* comentan: “... los autores de los países desarrollados hacen de la competencia un punto central de su argumentación, máxime cuando el crecimiento ralentizado de la economía desde hace veinticinco años y el aumento del número de parados refuerza la convicción de que el desarrollo económico se ha vuelto más difícil y la lucha económica una lucha sin piedad.” p. 118.

laborismo de Blair. Stephen Ball<sup>19</sup> o el propio Geoff Whitty<sup>20</sup> nos ofrecen dichos análisis que están relacionados con los principios anteriormente mencionados sobre la nueva gestión pública y su especial relación con la visión política de la nueva derecha, cuestión ésta de especial importancia para la etapa política que intentaremos analizar.

Un primer elemento que nos gustaría destacar es la importancia que se le da a la autonomía escolar. Entra en juego aquí unos de los principios de la NGP cual es el de la descentralización. Se intenta ir más allá del control burocrático, dando mayor importancia a los procesos de autogestión local, escolar y al fortalecimiento de planes de mejora focalizados en contextos específicos. Esta autonomía también favorece de mejor manera, siguiendo la lógica del discurso de la NGP, el interés personal de las familias-clientes.

En relación con lo anterior está el tema de la clientelización, principio que se garantiza a través de la libre elección de centro por parte de las familias, que favorece a su vez la competencia entre los centros públicos, privados y concertados para tener la mayor clientela posible e incluso si cabe poder elegir a los mejores. Todo ello aderezado de la desaparición de las jerarquías burocráticas, dándole el poder al cliente-usuario para que puedan elegir libremente. Son electores no agentes. Participan en la elección y no en la gestión -al menos en el caso español-.

Esa competencia se favorece igualmente con la potenciación de procesos de reducción del sector público, cuestión que en el caso de la educación se hace a través de la participación del sector privado en educación (centros privados y concertados) y la privatización del servicio educativo. Cabe aquí destacar la influencia de los enfoques de gestión empresarial que favorecen la tipología de una dirección escolar con habilidades en gestión (gerencialismo), atender a los educadores y resto de personal como trabajadores y a las familias, una vez más, como clientes. En el caso del profesorado tiene especial importancia el papel de director-gerente al que se incentiva su papel desde el punto de vista económico, profesional y de promoción, dándole, como en el caso español, mayores

---

<sup>19</sup> Ball, S.J. (1998): Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, Vol. 34, n° 32, pp.119-330. Versión en castellano recientemente publicada en Narodowski y otros (2002): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires. Ed. Granica.

<sup>20</sup> Destacaríamos entre otros muchos trabajos, especialmente dos:

Whitty, G.; Power, S. y Halpin, D. (1999): *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid-Coruña. Ed. Morata-Fundación Paideia,

Gordon, L. y Whitty, G. (1997): Living the 'Hidden Hand' a helping hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand. *Comparative Education*, Vol. 33, n° 3. pp.453-467. Igualmente existe una versión en castellano en Narodowski y otros (2002), *op. cit.*.



cotas de autoridad favoreciendo otro criterio de la NGP que es el de la movilidad y la motivación en el rendimiento de su puesto de trabajo<sup>21</sup>.

Por último, por supuesto, la rendición de cuentas a la “sociedad”. La evaluación está siempre omnipresente en este nuevo sistema porque es la vía permanente de retroalimentación hacia las fuerzas centrales de poder que equilibra y supervisa los grados de descentralización y autonomía, en detrimento, otra vez, del control de los agentes, en este caso educativos.

### **CONSECUENCIAS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA EN ESPAÑA: 1996-2003**

Nos centraremos ahora en el análisis de la política educativa en España en relación a los temas planteados en la primera parte de este trabajo. Es obvio que aunque circunscribimos nuestro análisis a una cronología concreta no quiere esto decir que en parte las consecuencias de estas políticas no se hayan desarrollado también en la anterior etapa política durante el gobierno socialdemócrata. De hecho, creemos que buena parte de las primeras decisiones del gobierno del Partido Popular son el resultado de la legislación anterior, fundamentalmente de la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Educativos (LOPEGCE) y por supuesto de la LODE y la LOGSE<sup>22</sup>.

Para este análisis hemos confeccionado una tabla que abarca desde 1996 hasta 2001 (Ver anexo). Concluimos en este año pues creemos que a partir de ese momento la Ley de Calidad se convierte en la protagonista exclusiva y nos detendremos en la última parte de este trabajo en relacionar las políticas educativas durante estos años con dos cuestiones esenciales de la Ley de Calidad: la evaluación y la participación. Con respecto a la tabla anexa hemos expuesto tres primeras columnas de tres publicaciones habituales sobre educación: *Cuadernos de Pedagogía*, *Revista de Educación* y *Escuela Española*. La cuarta columna es parte de la legislación del PP que creemos tiene especial relación con la temática que hemos expuesto en las primeras páginas de este trabajo, acompañada en algunos casos de un fragmento de los objetivos que esa Resolución, Orden o Decreto pretenden –en el Cuadro nº 1 se observa esta legislación-. La elección de las revistas se justifica, obviamente, primero por su especial relevancia en el mundo educativo y su periodicidad, cuestión ésta a destacar, especialmente, de *Escuela Española* que informa

---

<sup>21</sup>Habrà que ver en un futuro, no muy lejano, como afectará este nuevo sistema a los procesos de proletarización o profesionalización del profesorado.

<sup>22</sup> Vid. Calero, J. y Bonal, X. (1999): *Política educativa y gasto público en educación*. Barcelona. Ed. Pomares-Corredor, pp. 88-92.

semanalmente a sus suscriptores siendo, por ello, un instrumento perfecto para analizar la realidad educativa día a día (sobre declaraciones, jornadas, eventos y la propia legislación). De las dos primeras, destaca de *Cuadernos de Pedagogía* su línea editorial crítica con las políticas actuales –hemos destacado algunas editoriales y Temas del Mes o Monográficos, junto con algún artículo que creemos relevante- y de la segunda que es una Revista del Ministerio de Educación, cuestión ésta que no presupone que defiendan en sus contenidos las posturas de éste, pero que creemos abarca tópicos diversos de investigación y de indudable relevancia en las políticas educativas– hemos expuesto los títulos de algunos temas generales o monográficos, así como también algunos artículos. El trabajo consistió en la elección de tópicos o temas que nos sirvan para ayudarnos a describir la realidad educativa del momento y por supuesto a relacionarlos con la temática central de este trabajo que no es otra que preguntarnos hacia dónde van –o quizás dónde están ya- las políticas educativas en España. Por supuesto, toda selección corre el peligro de ser sesgada, pero en cualquier caso nuestro propósito es descriptivo más que buscar lógicas internas o coherencias entre las diversas temáticas de cada publicación y legislación, aunque sin duda a veces parecen existir –cuestión que hemos preferido dejar a la interpretación de los lectores-.

Título y Parte de Justificación	Rango y Fechas de Publicación
<b>LIBERTAD DE ENSEÑANZA</b>	Orden 30/Diciembre/1996, B.O.E. de 16 Enero de 1997
<b>RÉGIMEN DE ELECCIÓN DE CENTRO EDUCATIVO</b> La LODE "...establece una interpretación amplia de la libertad de enseñanza... que incluye la libertad de los padres de elegir centro docente."	R.D. 366/1997, B.O.E. 64/97 de 15 de Marzo de 1997.
<b>ORDENACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL</b>	R.D. 777/1998, B.O.E. 110/98 de 8 de Mayo de 1998.
<b>MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD.</b> "Aproximación comprensiva y sistemática, por su orientación humanista, por la revalorización que conlleva la ética de la responsabilidad, por la importancia que otorga a los resultados por su enfoque metodológico, de carácter científico-racional,... como moderna filosofía de gestión de las organizaciones..."	Resolución 27/Mayo/1998, B.O.E. de 2 de Junio de 1998.
<b>PLAN ANUAL DE MEJORA EN LOS CENTROS DOCENTES PUBLICOS</b> "1.2. El concepto del Plan Anual de Mejora se integra en una nueva filosofía de gestión de lo público de carácter postburocrático que destaca el papel de las personas como eje de las organizaciones..."	Orden 9/Junio/1998, B.O.E. 141/98 de 13 de Junio de 1998.
<b>SOBRE USO Y SUPERVISIÓN DE LIBROS DE TEXTO Y DEMAS MATERIAL CURRICULAR</b>	R.D. 1744/1998, B.O.E. 212/98 de 4 de Septiembre de 1998.
<b>AUTONOMIA EN LA GESTIÓN ECONÓMICA DE LOS CENTROS DOCENTES</b> "... corriente descentralizadora que están protagonizando sus administraciones públicas..." "...dotar a los sistemas escolares de la flexibilidad que se precisa para responder mejor a la diversidad de situaciones y a la evolución de las demandas educativas..." "...director de centro... como gestor y responsable final de todos los procesos..."	Orden de 23 de Septiembre de 1999. BOE 235/99 de 1 de Octubre de 1999.
<b>MODIFICACIÓN DE LA L.O. 8/1995, REGULADORA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN</b>	LEY ORGANICA 10/1999, B.O.E. 96/99 de 22 de Abril de 1999.
<b>ACTUACIONES DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA</b>	ORDEN 22/Julio/1999, B.O.E. 179/99 de 28 de Julio de 1999.
<b>PRUEBA DE ACCESO A ESTUDIOS UNIVERSITARIOS</b>	R.D. 990/2000, B.O.E. 13/2000
<b>APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONCIERTOS EDUCATIVOS</b> "...conjugar el ejercicio del derecho a la educación gratuita con la libre elección de centro debe realizarse, en consecuencia, adaptando la oferta de puestos escolares gratuitos a la demanda existente, que es el producto de las libres decisiones de los ciudadanos..."	ORDEN 28/Diciembre/2000, B.O.E. 5/2001 de 5 de Enero de 2001.
<b>ENSEÑANZAS MÍNIMAS CORRESPONDIENTES A LA ESO</b> "... la experiencia ha puesto en evidencia la necesidad de proceder a una reforma de la educación secundaria con un nuevo diseño de las enseñanzas mínimas..."	R.D. 3473/2000, B.O.E. 14/2001 de 16 de Enero de 2001.
<b>LEY ORGANICA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN</b>	L.O. 10/2002, B.O.E. de 24 de Diciembre de 2002.

**Cuadro 1** Parte de la Legislación del PP desde 1996 a 2003 en Educación no Universitaria. En Negrita se encuentra aquella legislación que más está relacionada con los aspectos tratados en este trabajo. Fuente: Elaboración propia.

Entrando en materia, en 1996 irrumpe en el panorama político la victoria del Partido Popular en las elecciones celebradas en Marzo. Como ejes de su política educativa no cabe sino observar el discurso político de Esperanza Aguirre en una entrevista en *Cuadernos de Pedagogía*<sup>24</sup>. Entre otras cuestiones se declara influenciada por Von Mises y Von Hayek, reconocidos defensores de las tesis más fuertemente liberales. En coherencia con ello muestra su adhesión a potenciar la libertad de elección de las familias y la idea de educación como consumo pues ésta se articula en función de la demanda. Otro criterio a destacar es la defensa de los criterios individualistas, así para distanciarse de los sistemas comprensivos hace especial hincapié en la necesidad de tener en cuenta las diferencias individuales, como si los anteriores no lo tuvieran en cuenta, y en la misma línea, fortalecer la importancia de los rendimientos, de los resultados como eje vertebrador de la política educativa y por supuesto de la calidad educativa. Insiste, en este sentido, cuando al mencionar los criterios de evaluación cree que es fundamental el estudio de los resultados, que como en el caso anterior, privilegia en detrimento de evaluaciones más generales. Así, en 1997, ya el director del INCE, García Garrido, propone agrupar a los alumnos de la ESO según su rendimiento (Ver anexo) y se utiliza habitualmente el concepto de “objeto escolar” y la diversificación curricular como elemento que podría solucionar este hecho.

Durante el año 1996-97, si observamos el cuadro de tópicos seleccionados y legislación que anexamos en este trabajo, lo podríamos denominar, desde el punto de vista de las políticas educativas, en el año del discurso sobre la libertad dando sus primeros pasos legislativos en la Orden de 30/12/1996 sobre la Libertad de Enseñanza –con la consiguiente satisfacción de la patronal educativa (Ver Anexo, año 1997).

Curiosamente, *Cuadernos de Pedagogía* empieza a denotar una preocupación especial por la Escuela Pública, el papel del Estado, la mercantilización de la educación y la descentralización educativa. Así mismo, parece profundizar en temas que se encuentran actualmente muy en la línea del discurso de las políticas educativas de la nueva derecha, nos referimos a la preocupación por la Eficacia en la Escuela y la Dirección y gestión de centros.

En 1998 el BOE publica una Resolución sobre el *Modelo Europeo de Gestión de Calidad (Total Quality Method)* y una Orden sobre el *Plan Anual de Mejora en los Centros Públicos* (Ver anexo). Ambos cuerpos legislativos hacen referencia a una

---

<sup>24</sup> Cuadernos de Pedagogía (1997): *Entrevista a Esperanza Aguirre*. N° 255, pp. 8-14.

“moderna” y “nueva filosofía de gestión de lo público”, donde se destaca, entre otras cosas la “importancia que otorga a los resultados” y el “carácter postburocrático que destaca el papel de las personas como eje de las organizaciones”. Una vez más, son dos envoltorios legales que ofrecen alternativas de la gestión empresarial para el fortalecimiento de la eficacia de las instituciones educativas. El director como el líder visionario que todo lo ve y que todo, parece, que soluciona, acompañado con la satisfacción del cliente son elementos coincidentes con las características antes comentadas sobre la NGP. Igualmente la idea básica es que la burocracia restringe mientras parece ser que la gestión llamada de calidad libera por ser participativa, no jerárquica, por atender a lo complejo y porque da un toque de moralina al sentido de lo público. La llamada ética de la responsabilidad no es otra cosa sino que la gestión empresarial tiene entre sus estrategias eficaces el efecto de interiorizar valores, en este caso el valor de servicio público. Esto nos lleva a la idea esgrimida por Boltanski y Chiappello sobre la utilización de la moral y la economía y dicen:

*“...la idea de que la persecución del interés individual [en nuestro caso léase de los clientes, de los usuarios, e incluso de la institución como ente individual] contribuye al interés general es objeto de un enorme trabajo, retomado y profundizado continuamente a lo largo de la historia de la economía clásica. Esta disociación de la moral y la economía, así como la incorporación a la economía, en un mismo movimiento, de una moral consecuencialista basada en el cálculo de la utilidad, facilitaron una garantía moral a las actividades económicas por el simple hecho de ser lucrativas”.*<sup>25</sup> (Boltanski, L. y Chiappello, E.:2002, 49 )

Estas ideas dirigidas desde la administración central coinciden en el tiempo con el nombramiento de López Rupérez como Secretario General de Educación. En unas declaraciones publicadas en *Escuela Española* ese mismo año comenta que la política educativa estaría marcada por la libertad, la calidad y la equidad y efectivamente así fue. Si la lectura del documento sobre *Modelo Europeo de Gestión de Calidad* reflejara concepciones políticas e ideológicas, que sin duda creemos que así es, podríamos decir que el orden de los objetivos antes expuestos es jerárquico pues dicho documento no hace

---

<sup>25</sup> Así mismo nos recuerdan estos autores en relación con la cita expuesta más arriba que “...el utilitarismo, asociado con el liberalismo económico y el darwinismo social, ha podido convertirse, bajo una forma vulgarizada, en el principal instrumento capaz de lograr, en un solo movimiento liberarse de la moral común y dar una dimensión moral a las acciones orientadas a la obtención de beneficios”, p. 49. Si bien se refieren a la gestión empresarial, esta tesis, primero refleja los argumentos expuestos en las primeras páginas sobre las características del liberalconservadurismo –nueva derecha- y si atendemos a la influencia o correspondencia de dicha gestión con la llamada NGP, podemos hacer un simil sobre la educación, en el sentido de que estos modelos impregnan acciones utilitaristas que intentan potenciar los resultados, los rendimientos, las satisfacciones individuales, no colectivas de los centros educativos y de la educación y en suma la mercantilización del sistema educativo.

ni una sola referencia al objetivo de la equidad. En este sentido, se refleja, también, la preocupación por la calidad y la eficacia en *Cuadernos de Pedagogía*. En una de sus editoriales plantean que estos criterios están sirviendo para crear una ofensiva contra las pedagogías activas.

Por otra parte, la evaluación continúa tomando un papel relevante en el debate político y científico de ese año. La cuestión de la secundaria y los resultados del INCE sobre el aumento de los “objectores escolares” en este nivel educativo es importante y así se refleja en algunos números de *Escuela Española* y de *Cuadernos de Pedagogía*. El primero habla de que el diagnóstico del INCE sienta las bases de una cultura de la evaluación, mientras que en la editorial del segundo se habla de “evaluación devaluada” por incompleta al faltar la evaluación de la propia administración. Por su parte, la *Revista de Educación* publica un número dedicado a la evaluación de la Universidad. La calidad y la evaluación y sus consecuencias son especiales protagonistas de los hechos educativos de 1998 junto con la insistencia en el fracaso escolar, el bajo rendimiento y el futuro de la ESO.

Precisamente en 1999 se siguen reflejando en buena medida las mismas preocupaciones si atendemos a los temas que hemos seleccionado. Especial importancia tiene la *Revista de Educación* que dedica un número a la Economía de la Educación, otro a la Equidad y la Calidad en Educación y a la Inspección Educativa. Entre otras cuestiones se refleja la importancia una vez más, por la gestión de la educación, por la productividad del sistema educativo, por tratar de conjugar la calidad con la equidad como si fueran cuestiones separadas pero relacionadas y se refleja la importancia del control y la supervisión en el sistema educativo. Cuestiones éstas que tienen especial influencia en los discursos políticos en educación, reflejados también entre los temas centrales de debate que confluyeron finalmente en la Ley de Calidad. En este sentido, el nuevo ministro de Educación, Mariano Rajoy, insiste en la necesidad de hacer un diagnóstico sobre la ESO y sobre el funcionamiento del modelo de dirección, a la vez que su ministerio promueve unas Jornadas con 437 profesores donde se reflejan ciertas preocupaciones que concuerdan con los objetivos planteados por el PP a lo largo de su mandato: la importancia del rendimiento, la necesidad de la diversificación, en relación con lo anterior entender la comprensividad no en el aula sino en el centro; no a la promoción automática y, también, el aumento de la disciplina –en este sentido se busca potenciar la autoridad del profesorado y además aumentar el poder de la función directiva-. Igualmente se menciona la excesiva burocratización –se habla de disponer de instituciones educativas flexibles y

adaptables-, la necesidad de reforzar la corresponsabilidad de los centros públicos y darles mayor autonomía además de mayor implicación de los padres en la educación de sus hijos. Y se hace por supuesto, una llamada con respecto a que la enseñanza pública no puede renunciar a la excelencia<sup>26</sup>.

Una vez más podemos constatar que esta ristra de objetivos son tópicos legitimadores del discurso político. Con su aparente neutralidad quien se atrevería a negarse a objetivos como la autonomía, la búsqueda de un mejor rendimiento, la diversificación, la disciplina, la autoridad, la flexibilidad, la adaptabilidad, la corresponsabilidad, la implicación de las familias, la excelencia,... o por supuesto la calidad, que parece englobarlo todo. Efectivamente, poco podríamos argumentar, vistos de esta manera, en contra de tales postulados. Creemos en este sentido, que existen significados diferentes a la hora de gestionar –valga el concepto- los objetivos explicitados anteriormente. Así, Gee y otros ya nos advierten de cómo los que denominan...

*“...textos del capitalismo rápido se «apoderan de nosotros»... pero que, al reflexionar sobre ellos, vemos que tienen significados ligeramente diferentes (y en ocasiones, muy diferentes)...; eso es lo que sucede con palabras como «liberación», «delegación de poder», «confianza», «visión», «colaboración», «aprendizaje autodirigidos», «calidad» y muchas otras”.*  
(Gee y otros: 2002, 57)

Como comentan los autores parecen que describen, en este caso, la realidad educativa, “como una práctica social más, ausente de ideologías, conflictos, poder, intereses”<sup>27</sup> y añadiríamos jerarquías, desigualdades,...

Finalmente, el comienzo de la década de dos mil, en general, sigue reflejando los mismos grandes temas, si bien hay que destacar el debate sobre los contenidos de la historia, la docencia en matemáticas y lenguaje que se ve reflejado posteriormente en el R.D. de ese mismo año sobre las *Enseñanzas Mínimas* correspondientes a la ESO. Por otra parte, la ministra de educación, Pilar del Castillo, anuncia sus objetivos de la reforma que pretende emprender durante su mandato, aprovechando la mayoría absoluta que obtiene el

---

<sup>26</sup> Vid. *Escuela Española*, nº 3.434, 23 de Diciembre de 1999, pp. 18-20.

Cabe mencionar, si bien no profundizaremos en este trabajo sobre ello, –pues creemos necesita de un estudio más particular- que es sintomático como los eufemismos siguen siendo habituales cuando se mencionan cuestiones relativas a las desigualdades educativas. En ningún caso se habla de desigualdad, sino que los conceptos utilizados como “situaciones de desventaja social”, “compensación educativa” da la impresión que son diferencias de carácter horizontal, no verticales, jerárquicas. Parecen casi naturales, pues son las capacidades individuales las que prevalecen por encima de cualquier otra connotación social, cultural o económica.

<sup>27</sup> Gee, J.P.; Hull, G. y Lankshear, C., *op.cit.*, p. 52.

PP en las elecciones generales celebradas en el año 2000, entre otras cuestiones comenta que “...*nadie quiere 17 sistemas educativos inconexos*”(Ver anexo).

A finales del año 2000 se publica la Orden sobre la *Aplicación del Régimen de Conciertos Educativos*, definiendo, una vez más, la lógica del discurso político y se dice literalmente:

*“... conjugar el ejercicio del derecho a la educación gratuita con la libre elección de centro debe realizarse en consecuencia, adaptando la oferta de puestos escolares gratuitos a la demanda existente, que es el producto de las libres decisiones de los ciudadanos...”*

Esta visión reducida de la importancia de la escolarización en tanto que sólo está hecha en base a la libertad no a la igualdad, concreta la teoría política por su coherencia y consistencia vista aquí sobre las políticas educativas desde 1996 hasta la actualidad. Una política que parte siempre de un binomio fundamental, derecho a la educación, por un lado, libertad de elección, por otro. De ahí la separación, quizás, de otro binomio clásico ya en los estudios, discursos y debates de la educación, cual es el de la equidad por un lado, y el de la calidad por otro. Y de otros binomios también muy sugerentes, a los que les hemos añadido el signo + ó - en relación al grado de importancia que últimamente se le da a uno con respecto a otros como hemos tratado de analizar en los párrafos anteriores. Hemos seleccionado dos, uno sobre el Rendimiento y especialmente, para este estudio, el que hemos denominado de Gestión:

Rendimiento:

- + Alumnos motivados, - Objetores Escolares.
- + Diversificación, - Comprensividad.
- + Esfuerzo (*hard working*), - Desmotivación.

Gestión:

- + Autonomía, - Control (aparentemente).
- Dirección Escolar: + Mod. Profesionalizador, - Mod. Participativo.<sup>28</sup>
- + Desburocratización, - Burocratización.
- + Clientes, - Ciudadanos.
- + Evaluación, - Participación.

---

<sup>28</sup> Se celebra en el año 2001 el polémico Congreso *En clave de calidad: la dirección escolar*. Y en relación a sus conclusiones la Comisión Permanente Estatal de Directores de IES muestra su malestar y se dice: “... *en el debate sobre el modelo de dirección se pretende contraponer la eficacia y capacidad de gestión con la elección democrática del director*”. (Ver anexo, *Escuela Española*, 2001)

Veamos, a continuación y para finalizar, las cuestiones relativas, sobre todo a la gestión que como ya hemos dicho es el tema central de este estudio.

### **HACIA DÓNDE VAMOS: LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL “SUBE”, LA PARTICIPACIÓN EDUCATIVA “BAJA”.**

Primero es necesario responder, para entender las aportaciones que vamos a hacer posteriormente, porqué le damos importancia a los dos elementos mencionados en el título de este apartado. En este sentido, creemos que la Evaluación Institucional y la Participación son dos modelos de control: de una lado el control estatal (de la administración, que protagoniza prácticamente en exclusiva los procesos de evaluación), por otro el del profesorado (control profesional) y, por último las familias (lo que en el argot de la NGP se llamarían consumidor-clientes)<sup>29</sup>. Atendiendo al grado de control de uno y otro se puede caracterizar el papel que cada uno de ellos juega en el sistema educativo. En nuestro caso, creemos que la coyuntura política parece dar como resultado que la mayor fuerza del primero está en detrimento de la familia y en menor medida del profesorado. Además pensamos que la Evaluación Institucional favorece la instrumentalización de ese control pues genera a modo de fuerza centrípeta un impulso hacia el control central del sistema educativo en los ámbitos de las reformas estructurales (ejemplo de ello es la Ley de Calidad) y por supuesto de los aspectos más cotidianos, diarios, de gestión de los centros educativos.

Así y como hemos detallado en las páginas anteriores las políticas educativas se han centrado, fundamentalmente a partir de 1996, en la cuestión de la Libertad de Enseñanza hecho que ha conllevado diferentes decisiones políticas en detrimento a nuestro entender de los Derechos de la Educación, entre otros, el de la participación educativa – ver Ley de Calidad-.

A partir de la libertad de enseñanza se ha confeccionado un panorama educativo donde la descentralización, autonomía, libertad de elección e individualismo parecen ser los pilares de una visión de la educación particular y confusa. Es un modelo educativo que detrás de los tres primeros conceptos están, curiosamente, sus contrarios: centralización, dirección escolar administrativa y no participación.

Para garantizar el equilibrio de la descentralización se instrumentalizan diferentes mecanismos de control que además de la evaluación institucional son los habituales

---

<sup>29</sup> Vid. HOUSE, E.R. (1993): *Professional evaluation: social impact and political consequences*. California Sage Publications, p. 35



elementos, precisamente burocráticos, que persisten a pesar de la insistencia en la desburocratización. En cualquier caso y haciendo hincapié en la evaluación es de indudable importancia en este modelo aquí descrito. La evaluación es el modelo de control de la parte más alta de la pirámide, la administración. La evaluación objetiviza la implementación de políticas y de sus reformas para aderezarlas de legitimidad y autoridad. En la sociedad capitalista y las ideologías donde se le da especial importancia al individuo y se observa como rechazable instrumentos de coerción más evidentes, la evaluación es una alternativa que garantiza una dirección o control legítimo<sup>30</sup>. Esta perspectiva de la emergencia de la evaluación, como hemos visto en las características de la NGP y en los temas o tópicos seleccionados, trata de medir –controlar, supervisar- los distintos elementos del sistema y sobre todo, se utilizan para justificar ciertas políticas. Como decíamos se mide el rendimiento de los clientes –en el caso educativo reforzar la evaluación de las capacidades individuales<sup>31</sup>- y a partir de ahí todos los aspectos que sea posible medir: autonomía, gestión de la dirección, modelos de calidad, contenidos, etc.

Así y a pesar de la crítica hacia el Estado sobrecargado, la administración actúa a distancia, dejando “libertad” a los actores pero implementando políticas de control sutil que marcan el ritmo de las realidades educativas. En este sentido señalan Gordon y Whitty lo siguiente:

*“En los Estados del bienestar, la intervención tendía a incluir el control de los insumos. Esto exigía una fuerte intervención estatal en las etapas de planificación e instrumentación, pero poca o ninguna a partir de ese momento. Por el otro lado, el Estado neoliberal centra su acción en los resultados de la política (Hood, 1995) dentro de un sistema descentralizado; lo cual implica intervención en las prácticas de gestión; del control de los procesos descentralizados y de la evaluación del éxito de las políticas” (Gordon, L. y Whitty, G.: 1997, 276).*

Si atendemos a las políticas educativas descritas más arriba, las evaluaciones del sistema educativo, sobre todo aquellas sobre el rendimiento educativo, marcan las pautas de las consecuencias políticas sobre la crítica a la comprensividad. Por otro lado, en la Ley de Calidad se observa en el preámbulo la intención, paradójicamente, de supervisar la autonomía –instrumento de descentralización- de los centros educativos y se dice:

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>31</sup> A pesar de que la LOCE ya está aprobada, sigue siendo interesante observar el llamado *Documento de Bases para una Ley de Calidad de la Educación* que la antecede y que el MEC hizo público el 22 de Marzo de 2002. Se dice dentro del apartado *Titulaciones de Prestigio: la cultura de la evaluación* que “*hacen falta pruebas, evaluación, criterios que distingan lo que se sabe de lo que no se sabe*”, p. 8.

*“El refuerzo a la autonomía de los centros se basa, igualmente en la confianza mutua y en la responsabilidad; en el acuerdo entre centro y Administración, que deben considerarse como socios principales en la tarea de hacer avanzar la educación en el plano local; y, a la vez, en la necesidad de responder de los resultados mediante procedimientos de evaluación que faciliten la mejora y permitan orientar y modular acciones conjuntas...”*  
(Ley Orgánica de Calidad de la Educación, 2002: p. 45190).

A través del efecto de la rendición de cuentas (*accountability*) se justifica la intervención y el control de la administración, una característica a nuestro entender que refuerza el carácter burocrático de la administración que es la del control de aquella que presuntamente intenta descentralizar. En el caso español particularmente, se refuerzan estos mecanismos de dirección aunque de manera indirecta<sup>32</sup>, donde el control estatal se potencia en detrimento del control profesional y por su puesto del control de las familias.

La evaluación o la cultura de la evaluación o las políticas de evaluación imbuyen e influyen en las otras formas y prácticas no sólo de la gestión escolar, del grado de centralización o descentralización, sino también en las metodologías, en los exámenes, en la horas de docencia de una disciplina sobre otra, en la importancia de los contenidos sobre los valores, en suma, en el sistema educativo en su conjunto.

¿Por qué? Porque se necesitan medir datos específicos, concretos, “objetivos”, porque la evaluación, utilizada como instrumento político, es ideológica y restrictiva, coarta la autonomía, porque su forma de actuar impregna el modelo organizativo por completo<sup>33</sup>. Las políticas de evaluación actuales forman parte, por tanto, de una primera arista de control y gestión de la administración, que impone medidas claras, técnicamente justificadas y legitimadas, en un contexto político económico y social donde prima la competencia.

Desde la otra arista, está la posibilidad de gestionar de los agentes educativos no sólo el profesorado, sino también las familias. Esa posibilidad no es democrática, en tanto es, actualmente, clientelar pues confunde la democracia con la elección dentro de la lógica

---

<sup>32</sup> Ball, S. (1998), op. cit., p. 112.

<sup>33</sup> En este sentido Whitty, Power y Halpin, (1999), op. cit. citando a Broadfoot mencionan “...que estamos asistiendo a la aparición de una nueva cultura de la evaluación. Señala la existencia de una tendencia internacional que se aparta del uso de la evaluación como medio de “competición” y tiende a utilizarla para determinar la competencia” y además mas adelante dice que “...estos desarrollos proporcionan los mecanismos para regular la competición, dar fe de la competencia, determinar los contenidos y facilitar el control individual, pero también están relacionados con la creciente regulación y evaluación del sistema escolar en su conjunto”, p. 32.

del capitalismo de mercado<sup>34</sup>. En este sentido de familia-cliente sólo se reconoce la relación familia-educación-hijo-resultado educativo. La participación aquí, o mejor su implicación, es para medir, controlar y esperar un dato, un resultado final, independientemente de otros factores colaterales que rodean el proceso. Es una relación individual, donde la administración también desaparece y las culpas de haberlas, son del centro, del profesor, del director o en su caso de la familia que ha elegido mal, de la familia que no tiene medios para elegir un centro mejor, del hijo que está desmotivado, que objeta de la educación. Las relaciones se individualizan y la administración se aleja, pone los medios, evalúa y “castiga”.

En el articulado de la Ley de Calidad podemos comprobar como, efectivamente, en materia de participación y gestión democrática en los centros se ha producido un grave retroceso<sup>35</sup>. Comenzaremos este análisis haciendo mención a que, ya desde el título preliminar del anteproyecto de la LOCE y concretamente en el Artículo 1, apartado c, al referirse a los principios de actuación para una educación de calidad, habla como uno de esos principios la participación de los distintos sectores (dejando claro que desde sus correspondientes competencias y responsabilidades), en el desarrollo de la actividad escolar de los centros. Este principio no se ve materializado en el consiguiente articulado donde la participación de los padres y alumnos (e incluso del profesorado) se ve mermada sensiblemente como veremos más adelante. Igualmente, nos parece un apartado ambiguo en cuanto a determinar cuál es ese grado de participación que se pretende de la comunidad educativa, faltaría aclarar que se entiende por actividad escolar, a diferencia del principio de participación establecido por la LOPEGCE que clarifica mucho mejor los ámbitos de actuación de esa participación al hablar de “*participación de la comunidad educativa en la organización y gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en la definición de su proyecto educativo*”.

Así, en el artículo 2 sobre los derechos y deberes de los padres y alumnos, se añade un apartado en el que se incluye el derecho de los padres a estar informados sobre el rendimiento académico y la marcha del proceso educativo de sus hijos y entre sus deberes añaden el de conocer y apoyar la evolución del proceso educativo, en colaboración con los profesores y los centros. Esto nos sugiere que el nivel de intervención real que los padres

---

<sup>34</sup> Vid. Anderson, G.L. (2002): Hacia una participación auténtica: reconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación. En Narodowski (2002), *op.cit.*

<sup>35</sup> Vid. De la Guardia Romero, Rosa M<sup>a</sup> (2002): *Variables que mediatizan la participación educativa de las familias*. Tesis Doctoral inédita. Universidad de La Laguna, pp. 105-110.

pueden tener en ese proceso educativo no incluye el derecho a opinar y, mucho menos a decidir, sólo se queda en un nivel meramente informativo y de apoyo colateral.

En el artículo 74 hace una diferenciación entre órganos de gobierno de los centros docentes y órganos de participación en el control y gestión de los mismos. Hablan en ese artículo que dichos órganos deberán “favorecer la participación efectiva de todos los miembros de la comunidad educativa en la vida del centro, en su gestión y en su evaluación” y vuelven a incurrir en otra contradicción cuando en el artículo 75, aclaran que los órganos de gobierno lo forma el equipo directivo, excluyendo de la posibilidad de gobernar al Claustro y al Consejo Escolar. El artículo 77 recoge las atribuciones del Consejo Escolar, y si observamos el Cuadro nº 2, en donde las comparamos con las atribuciones actualmente vigentes, se comprueba claramente la pérdida de competencias y capacidad para decidir.

COMPETENCIAS DEL CONSEJO ESCOLAR	
LODE Y LOPEGCE	LOCE
Establecer las directrices para la elaboración del proyecto educativo del centro, aprobarlo y evaluarlo.	Formular al equipo directivo propuestas para la elaboración de la programación general anual del centro e informar el proyecto educativo, sin perjuicio de las competencias del Claustro de profesores, en relación con la planificación y organización docente.
Aprobar y evaluar la programación general del centro y de las actividades escolares complementarias.	Ser informado de la propuesta a la Administración educativa del nombramiento y cese de los miembros del equipo directivo
Elegir al Director del centro y, en su caso y previo acuerdo de sus miembros adoptado por mayoría de dos tercios, proponer la revocación del nombramiento del Director así elegido.	Participar en el proceso de admisión de alumnos y velar para que se realice con sujeción a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.
Decidir sobre la admisión de alumnos, con sujeción estricta a lo establecido en esta ley y disposiciones que la desarrollen.	Aprobar el reglamento de régimen interior del centro.
Aprobar el reglamento de régimen interior del centro.	Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y la imposición de sanciones y velar por que éstas se atengan a la normativa vigente.
Resolver los conflictos e imponer las correcciones que correspondan a aquellas conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia en el centro, de acuerdo con las normas que establezcan las Administraciones educativas.	Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro
	Aprobar el proyecto de presupuesto del centro y su ejecución
Aprobar el proyecto de presupuesto del centro y la ejecución del mismo.	Promover la conservación y renovación de las instalaciones y equipo escolar.
Promover la renovación de las instalaciones y equipo escolar y vigilar su conservación.	Proponer las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con otros centros, entidades y organismos.
Fijar las directrices de colaboración, con fines culturales y educativos, con otros centros, entidades y organismos.	Analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de la evaluación que del centro realice la Administración educativa
Analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de la evaluación que del centro realice la Administración educativa.	Elaborar informes, a petición de las Administraciones competentes, sobre el funcionamiento del centro y sobre aquellos otros aspectos relacionados con la actividad del mismo.
	Cualesquiera otras que le sean atribuidas por la Administración Educativa
Cualquier otra competencia que le sea atribuida en los correspondientes reglamentos orgánicos.	

Cuadro nº 2: Comparación de las atribuciones del Consejo Escolar en la LOCE con la LODE y la LOPEGCE. Fuente: De La Guardia, 2002.

Las funciones que le atribuye la LOCE al Consejo Escolar son principalmente consultivas. Así, se sustituye la elaboración de directrices para el proyecto educativo por informar del mismo, aprobar y evaluar las programaciones por formular propuestas, elegir y revocar al director por ser informado de esa elección o revocación, decidir sobre la admisión de alumnos por participar en el proceso de admisión, fijar las directrices de colaboración por proponer directrices de colaboración y se añaden dos funciones nuevas en donde se pueden elaborar informes y proponer medidas para la convivencia del centro. Finalmente, el poder decisorio real que va a tener este órgano consiste en la aprobación del reglamento de régimen interno y el presupuesto del centro pues todo el resto de funciones ejecutivas que tenía pasan a ser consultivas. Esto equivale a que la participación de los padres, alumnos, personal no docente y profesores a través del Consejo Escolar no va a contemplar la intervención en todas las tomas de decisiones que afecten al total funcionamiento, organización y gestión del centro y que hay un reforzamiento importante del papel del Director como gestor representante de la administración.

Por tanto, el control del consumidor se recorta, no participa en la gestión del centro, se recortan aún más su poder de intervención, y centra exclusivamente su papel en el de cliente que puede elegir libremente su producto y en todo caso evaluar negativamente los resultados educativos de sus hijos y culpar a su centro de los malos resultados. Aún más por tanto se crea la separación entre centro educativo y familia, existiendo una relación exclusiva de institución (empresa) – cliente.

En cualquier caso, atendiendo a investigaciones que hemos realizado sobre la participación educativa, podríamos decir que la Ley de Calidad ha hecho suya la débil realidad educativa que sobre la importancia que se le da a la participación hay. Así hemos constatado, por ejemplo, como los padres y profesores están bastante alejados de asumir una verdadera cultura participativa y democrática<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid. De la Guardia, R. y Santana, F. (2003): Alternativas de mejora de la calidad de la participación educativa de las familias. Comunicación presentada al *Congreso Internacional de AIFREF-EUSARF 2003: "El buen trato en las diferentes culturas"*, 9-12 Abril Leuven-Bélgica.

De una muestra de 730 profesores y de 1305 padres de centros educativos públicos de la isla de Tenerife utilizando un cuestionario donde se analizaban varias cuestiones sobre la participación, se hacía una pregunta abierta sobre las alternativas de actuación para mejorar la calidad de la participación se llegó a la conclusión después del análisis de contenidos de que *"Los profesores pretenden que los padres colaboren en aspectos muy puntuales relacionados con tareas escolares o con problemas puntuales... Por el contrario, los padres, quieren principalmente estar informados de cómo van sus hijos en el proceso educativo... Este hecho nos viene a demostrar, nuevamente, que los padres tienen asumido un papel pasivo, de escucha y de receptor de información"*. p. 13.

Como decimos también en el estudio anteriormente citado y en relación con los tres contextos que plantea Gil Villa<sup>37</sup> (en el contexto político interviniendo en la gestión a través de los Consejos Escolares, en el contexto académico a través de actividades en el aula o de otro tipo que tengan que ver directamente con el proceso de enseñanza-aprendizaje, y en el contexto comunitario a través de las actividades extraescolares) se concluía que, a la vista de los resultados, es en el contexto comunitario en donde históricamente más participan los padres, siendo el contexto académico en el que los padres limitan la colaboración a aspectos periféricos, nunca relacionado con tomar decisiones. Y por supuesto en el contexto político, la participación de los padres se limita exclusivamente a la posibilidad de estar representados en el Consejo Escolar<sup>38</sup>, que como se ve en el cuadro 2 sus “poderes” son ahora tremendamente recortados.

### ACLARACIONES FINALES

Es singular, por último, recalcar la idea de cómo la potenciación, por un lado, de la evaluación y de la función directiva, por otro, ha supuesto el debilitamiento del papel de la familia como un agente más, como lo es el profesorado y la propia administración. Se fortalece más el control estatal a través de la evaluación y se debilita el papel de las familias potenciando el de la libertad de elección, que entre otros casos, sería un instrumento utilizado, probablemente, por familias acomodadas, situadas en posiciones sociales medias o altas.

De una parte, se refuerza poderes centrales, expertos y políticos, y por tanto excluyentes. Nadie es copartícipe de la ejecución de la evaluación sino los políticos y los expertos, nacionales e internacionales, y de otra se desmembra la potencialidad de estructuras participativas que podían generar procesos activos de codecisión y cogestión.

Estas dos cuestiones, finalmente, reflejan un posicionamiento peculiar con respecto a las políticas educativas actuales que hemos intentado esbozar a lo largo de este trabajo. De un lado, la importancia del individuo o entes individuales –léase instituciones, centros- separados de sus contextos, donde se torna como esencial la capacidad del individuo, o la capacidad organizativa de la institución –gestión, rendición de cuentas-, ausente de realidades colaterales. Se refuerza así, la importancia de los rendimientos individuales y de los resultados organizativos de la institución, porque son los elementos que definen la capacidad

---

<sup>37</sup> Gil Villa, F. (1995): *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Madrid. CIDE.

<sup>38</sup> Vid. De la Guardia, R. y Santana, F., *op. cit.*, p. 13.

competitiva del sistema con respecto a otros sistemas, y para ello, por último, se utiliza un control externo que valide y mida los resultados –control estatal a través de la evaluación- y recae en el individuo la responsabilidad de su decisión, una vez más, en un contexto de competencia entre los mismos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, G.L. (2002): Hacia una participación auténtica: reconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación. Narodowski y otros (2002): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires. Ed. Granica.
- Ball, S.J. (1998): Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, Vol. 34, n° 32, pp.119-330.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002): *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid. Ed. Akal.
- Calero, J. y Bonal, X. (1999): *Política educativa y gasto público en educación*. Barcelona. Ed. Pomares-Corredor
- De la Guardia Romero, Rosa Mª (2002): *Variables que mediatizan la participación educativa de las familias*. Tesis Doctoral inédita. Universidad de La Laguna.
- De la Guardia, R. y Santana, F. (2003): Alternatives d'amélioration de la qualité de la participation éducative des familles. Comunicación presentada al *Congreso Internacional de AIFREF-EUSARF 2003: "El buen trato en las diferentes culturas"*, 9-12 Abril Leuven-Bélgica.
- Gee, J.P.; Hull, G. y Lankshear, C. (2002): *El nuevo orden laboral. Lo que se oculta tras el lenguaje del neocapitalismo*. Girona. Ed. Pomares.
- Gil Villa, F. (1995): *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Madrid. CIDE.
- Goodwin, B. (1988): *El uso de las ideas políticas*. Barcelona. Ed. Península.
- Gordon, L. y Whitty, G. (1997): Living the 'Hidden Hand' a helping hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand. *Comparative Education*, Vol. 33, n° 3. pp.453-467.
- House, E. R. (1998): *School for sale*. Nueva York. Teachers College, Columbia University.
- House, E.R. (1993): *Professional evaluation: social impact and political consequences*. California. Sage Publications.
- Narodowski y otros (2002): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires. Ed. Granica.
- Olías de Lima, B. (coord.): *La Nueva Gestión Pública*. Madrid. Ed. Prentice Hall.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (2002): *La reinención del gobierno*. Barcelona. Ed. Paidós.
- Rodríguez Guerra, J. (2001): *Capitalismo flexible y estado del bienestar*. Granada. Ed. Comares.

- Rodríguez Guerra, R. (1997): La derecha y sus creencias. Revista *Disenso*, nº 18.
- Whitty, G.; Power, S. y Halpin, D. (1999): *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid-Coruña. Ed. Morata-Fundación Paideia.



	CUADERNOS DE PEDAGOGÍA	REVISTA DE EDUCACIÓN	ESCUELA ESPAÑOLA	LEGISLACIÓN
1996.	<p>Eds.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Escuela, Sociedad Anónima.</li> <li>➤ Cuestión de principios. (ACADE critica el modelo de escuela estatal)</li> <li>➤ Mercado y escuela. (Estado subsidiario)</li> </ul> <p>T.M.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ¿Qué es una Escuela Eficaz?</li> <li>✓ La escuela pública, hoy.</li> <li>✓ Tendencias Educativas hoy.</li> </ul>	<p>Nº 310 – Alejandro Ipiña : <i>Escuela y gestión financiera.</i></p>	<p>➤ Esperanza Aguirre: Hace una “<i>llamada a la libertad</i>”. Pedirá un diagnóstico del Sistema Educativo</p>	<p>Orden 30 de Diciembre de 1996, aunque publicada en BOE de Enero de 1997 sobre la <b>Libertad de Enseñanza.</b></p>
1997.	<p>❖ Entrevista a Esperanza Aguirre: “<i>Hay que ampliar la libertad de elección de centro...</i>”</p> <p>Eds.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Escuela pública.</li> <li>➤ Agenda para el nuevo curso. (la ESO, futuro escuela pública y descentralización del MEC)</li> </ul> <p>T.M.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dirección y gestión de centros.</li> </ul>	<p>Nº 313 – <i>La violencia en los centros educativos.</i> (De especial importancia porque de alguna manera este tema ha servido para justificar el reforzamiento de la autoridad de la Dirección Escolar). - M. Apple: <i>La política educativa.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El gobierno ampliará por decreto la libertad de elección de centro.</li> <li>➤ España está a la cola de los países de la OCDE que menos gasta por alumno.</li> <li>➤ Una orden plasma la idea de libertad de enseñanza del PP.</li> <li>➤ La Confederación Educación y Gestión, patronal de centros religiosos muestra su satisfacción por la Orden de 30 de Diciembre de 1996.</li> <li>➤ Curso escolar 97-98, Esperanza Aguirre <i>dixit</i>: “... <i>si bien la educación es una prioridad política de primera magnitud, la calidad educativa no puede medirse por los medios que se invierten, sino por los resultados obtenidos, por los conocimientos que los estudiantes adquieren al finalizar la enseñanza secundaria.</i>”</li> <li>➤ El director del INCE, García Garrido, propone agrupar a los alumnos de ESO según su rendimiento.</li> </ul>	<p>BOE 16 de Enero de 1997. Orden de 30 de Diciembre de 1996. sobre <b>Libertad de Enseñanza.</b></p> <p>BOE 15 de Septiembre. Resolución de 2 de Septiembre de 1997 sobre el <b>Plan Anual de Mejora.</b></p>

	CUADERNOS DE PEDAGOGÍA	REVISTA DE EDUCACIÓN	ESCUELA ESPAÑOLA	LEGISLACIÓN
1998.	<p>Eds.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Malos tiempos. (“ofensiva contra las pedagogías activas... en nombre de la eficacia y de la mejora de la calidad de la enseñanza...”)</li> <li>➤ Evaluación devaluada (diagnóstico del INCE “...incompleto porque nada dice de al Administración.”)</li> <li>➤ Medidas urgentes (sobre el bajo rendimiento en la ESO, resultado del estudio del INCE)</li> </ul> <p>T.M.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El fracaso escolar.</li> <li>✓ La educación secundaria, hoy.</li> </ul>	<p>Nº 315- <i>La evaluación de la Universidad española.</i> (Aunque lo que nos ocupa es la educación no universitaria el discurso sobre evaluación afecta a las políticas educativas en general)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se informa sobre el Modelo Europeo de Gestión de Calidad, publicado en el BOE de 2 de Junio.</li> <li>➤ El INCE advierte del aumento de los “objetores escolares” en Secundaria.</li> <li>➤ El diagnóstico sienta las bases de una cultura de la evaluación.</li> <li>➤ López Rupérez, nuevo Secretario General de Educación: la política educativa estará marcada por la libertad, la calidad y la equidad. Autor de dos libros: <i>La gestión de la calidad en educación</i> y <i>La libertad de elección en educación.</i></li> </ul>	<p>BOE de 2 de Junio de 1998. Resolución de 27 de Mayo de 1998 sobre la Implantación del <b>Modelo Europeo de Gestión de Calidad.</b></p> <p>“Aproximación comprensiva y sistemática, por su orientación humanista, por la revalorización que conlleva la ética de la responsabilidad, por la importancia que otorga a los resultados por su enfoque metodológico, de carácter científico-racional,... como moderna filosofía de gestión de las organizaciones...”</p> <p>BOE de 13 de Junio de 1998. Orden de 9 de Junio de 1998 sobre <b>Plan Anual de Mejora en los Centros Docentes Públicos.</b></p> <p>“I.2. El concepto del Plan Anual de Mejora se integra en una nueva filosofía de gestión de lo público de carácter postburocrático que destaca el papel de las personas como eje de las organizaciones...”</p>
1999.	<p>Eds.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Violencia en las aulas.</li> <li>➤ Fracaso escolar.</li> </ul> <p>T.M.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Evaluación interna de centros.</li> <li>✓ Dos artículos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escudero, J.M.: “De la calidad total y otras calidades”.</li> <li>• Álvarez, M.: “El modelo empresarial, en la cultura de la educación”.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Nº 318- <i>Economía de la educación.</i> (Educación y desarrollo económico, la función productiva de la educación, la financiación educativa).</p> <p>Nº 319- <i>Equidad y calidad en educación.</i> (La dirección escolar, modelo europeo de gestión de calidad, ...)</p> <p>Nº 320 – <i>La inspección educativa.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El nuevo ministro Mariano Rajoy encargará al INCE una Evaluación sobre la ESO y sobre el funcionamiento del modelo de dirección.</li> <li>➤ El MEC asume las propuestas de 437 profesores para reformar la ESO. (rendimiento, no promoción automática, ...)</li> </ul>	<p>BOE de 1 de Octubre de 1999. Orden de 23 de Septiembre de 1999 sobre <b>Autonomía en la Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos.</b></p>

	CUADERNOS DE PEDAGOGÍA	REVISTA DE EDUCACIÓN	ESCUELA ESPAÑOLA	LEGISLACIÓN
2000.	<p>Eds.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ¿Qué historia? (Informe Real Academia de la Historia)</li> <li>➤ Lo esencial y lo secundario (Concesión de una hora más a las matemáticas y el lenguaje)</li> </ul> <p>T.M.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La enseñanza de la Historia en el siglo XXI.</li> <li>✓ Artículos sobre la LOGSE y la ESO. (Marchesi, Garrido y Muñoz).</li> </ul>	<p>Nº 321 – <i>Sistemas nacionales de evaluación</i>                      Nº 322 – Un artículo dedicado al Sistema estatal de indicadores de la educación 2000.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ANPE, insiste en una nueva cultura del rigor y del esfuerzo y de conseguir que la enseñanza en general –y la pública en particular- sea de la mayor calidad.</li> <li>➤ Pilar del Castillo anuncia su reforma y destaca que “<i>nadie quiere 17 sistemas educativos inconexos</i>”.</li> </ul>	<p>Orden de 28 de Diciembre de 2000, aunque publicada en el BOE de 5 de Enero 2001 sobre <b>Aplicación del Régimen de Concursos Educativos.</b></p> <p>“...<i>conjugar el ejercicio del derecho a la educación gratuita con la libre elección de centro debe realizarse, en consecuencia, adaptando la oferta de puestos escolares gratuitos a la demanda existente, que es el producto de las libres decisiones de los ciudadanos,...</i>”</p> <p>R.D. 3473/2000 publicado en el BOE de 16 de Enero de 2001 sobre <b>Enseñanzas Mínimas correspondientes a la ESO.</b></p>
2001.	<p>T.M.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Siglo XXI. Competencias para sobrevivir. Lo que debería aprender cualquier persona para poder enfrentarse a los retos de la sociedad del conocimiento.</li> <li>✓ Mejora de la eficacia escolar.</li> </ul>	<p>Nº Extraordinario - <i>Globalización y educación.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Congreso “En clave de calidad: la dirección escolar”. Reunión de 500 directores, tanto de centros públicos como privados. Se destaca que es necesario reforzar la autoridad del director y su capacidad de gestión autónoma de recursos. Se contraponen el Modelo Profesionalizador del MEC con el Modelo Participativo presentado por la FUEM.</li> <li>➤ La Comisión Permanente Estatal de Directores de IES muestra su malestar al MEC y se dice “...<i>en el debate planteado sobre el modelo de dirección se pretende contraponer la eficacia y capacidad de gestión con la elección democrática del director</i>”:</li> <li>➤ Se informa que los ministros de la UE han aprobado la creación de indicadores que permiten evaluar la calidad de los Sistemas Educativos de cada uno de los países miembros.</li> <li>➤ Se anuncia la convocatoria por parte del MEC del Premio a las Actuaciones de Calidad en Educación en los centros. Modelo de excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad.</li> <li>➤ En Diciembre de 2001 se comienza a divulgar el Informe PISA.</li> </ul>	

