



LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES Y SU REGULACIÓN

DENIS MEURET (*)

RESUMEN. Se presenta un amplio panorama y balance de la autonomía de los centros escolares. El artículo analiza los fundamentos teóricos de la autonomía en las teorías económicas y sociológicas para, en segundo lugar, estudiar las políticas de autonomía de los centros escolares y sus dispositivos de regulación en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, en especial mediante la inspección y autoevaluación, así como en el rendimiento de cuentas. En tercer lugar, se establece un balance sobre los efectos de la autonomía según los modelos de regulación. Se concluye que la autonomía, por sí misma, no tiene efectos directos sobre la eficacia de los centros.

ABSTRACT This article presents an overall view and assessment of school autonomy. First it analyses the theoretical foundations of autonomy in economic and sociological theories and then it goes on to study the school autonomy policies and their regulatory mechanisms in the United Kingdom, the United States and France, particularly by means of inspections, self-evaluations, and the rendering of accounts. Next it weighs up the effects of autonomy according to regulatory models. It is concluded that autonomy on its own has no direct effect on the efficiency of schools.

Actualmente encontramos en Europa países donde los centros escolares han sido tradicionalmente autónomos (Bélgica, Holanda), países en los cuales la autonomía ha crecido de modo considerable (Gran Bretaña, Suecia), otros en que ha crecido menos (España, Italia, Alemania, Dinamarca, Finlandia... y Francia), algunos en que prácticamente no ha evolucionado (Suiza), sin haber disminuido en ninguno¹.

En Asia, el movimiento hacia la autonomía no es general, pero algunos países del Sudeste asiático, cuyo crecimiento económico se debe en gran parte a una enseñanza primaria centralizada y eficaz, han dado más autonomía a sus centros desde los años noventa. Hong Kong, Singapur y Malasia se encuentran en esta situación y en Corea ya se ha realizado una experiencia de este tipo (Cheng, 1999).

(*) Universidad de Bourgogne-IREDU (Institut de Recherche sur l'Économie de l'Éducation), Francia.

(1) Este texto se basa parcialmente en los trabajos colectivos publicados en Meuret, Broccolichi, Duru-Bellat (2000) y en Meuret y Duru-Bellat (2002).

A partir de 1989 se concedió una autonomía radical a los centros de Nueva Zelanda. Las diferentes regiones de Australia han adoptado en este sentido estrategias entre 1987 y 1996 (Townsend et al., 1999).

Tal similitud de prácticas se encuentra, con matices, en las razones presentadas para justificarse. En general, del aumento de la autonomía, se espera:

- Una mayor eficacia: Algunos la esperan de la acción de los profesionales y otros de la acción de los usuarios. Los primeros consideran que los profesores en contacto con los alumnos son los más indicados para concebir una enseñanza adaptada a sus necesidades, y por tanto hay que darles cierta autonomía. Por otra parte, al ser más autónomos y libres, los profesores estarán más motivados. Los segundos consideran que los profesores sólo son incentivados para buscar la eficacia cuando les mueven los usuarios y el personal de los centros autónomos está más expuesto a esta presión, incluso cuando no existe la posibilidad de elegir su centro. De este modo surgen las premisas de una divergencia sobre el contenido de la autonomía de los centros: los primeros imaginan centros gobernados colectivamente por los profesores, los segundos por un director que responda a la demanda local.
- Mayor adaptación a los alumnos: Cada centro escolar se adaptará mejor a sus alumnos, pero también aparecerán diferencias entre los centros escolares, que producirán una oferta más diversificada, de la que se espera más eficacia, equidad y menos selección. En los países anglosajones se espera un mayor respeto por la cultura de las diversas comunidades. Además hay que destacar que ambas expectativas (una orientada a la realización de los individuos y otra a la conservación de las comunidades culturales) pueden entrar en conflicto, inclu-

so si algunos ven en su coexistencia un rasgo propio de la post-modernidad (Wells, 1999).

- Mayor democracia: En los países nórdicos, se aprecia la autonomía de la escuela como medio para vincular a los alumnos con las decisiones que estructuran su entorno escolar (en Noruega la reforma de 1994 prevé que los alumnos y los profesores decidan juntos el programa escolar). En los Estados Unidos, la participación de los profesores en las decisiones se considera uno de los aspectos básicos de la gestión basada en el centro (SBM *School Based Management*, Murphy y Beck, 1995). Por otra parte, la idea de democracia evoca más bien la implicación de los padres en la vida escolar. Un responsable italiano comenta así la reforma actual de su país: «Se trata de hacer de los colegios una expresión de la sociedad y no del Estado» (Ferrara, 1999).

Estudiaremos el origen de esta evolución tan general en los sistemas educativos –las razones políticas que la explican y las teorías que la fundamentan–, su implantación y balance final, analizando el caso de varios países, principalmente los Estados Unidos, Reino Unido y Francia.

AUMENTAR LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS: EL ENTORNO POLÍTICO

La concesión de mayor autonomía a los centros no se inscribe en un movimiento unívoco de descentralización. En sus trabajos sobre la reciente evolución de la organización de los sistemas educativos en los países anglosajones, Davies y Guppy (1997), así como Whitty et al. (1998), observan un doble movimiento de *centralización* y *descentralización* (hacia el centro escolar, bajo la influencia de la clase media, pero en ocasiones también bajo la influencia de minorías que desean controlar

mejor la educación de sus hijos: es el caso de los aborígenes en Australia, los negros o hispanos en los Estados Unidos...). Las reformas neerlandesas (Karsten, 1999) son un buen ejemplo de este doble movimiento, como muestra el hecho de que, en este proceso, la parte «centralización» es la que más protestas provoca. Lo que se suele centralizar más son los objetivos (los programas de estudios) y la comprobación de que realmente se consiguen (evaluaciones, exámenes). Lo que se descentraliza, a veces incluso a nivel del centro, son los medios: gestión del personal, construcción de situaciones de aprendizaje.

Estos dos movimientos son contradictorios, en palabras de Davies y Guppy, que presenta Wells: «Muchos grupos sociales reclaman una mayor autonomía de los centros en un marco definido a nivel central, en la perspectiva de ofrecer una mayor sensibilidad a las culturas y aspiraciones de las comunidades dentro de un núcleo común académico consolidado».

Los países antiguamente centralizados (países latinos y escandinavos) evolucionan hacia un modelo cercano, mediante un movimiento que consiste en disminuir las prerrogativas del Estado concentrándolas en los programas, los exámenes, la evaluación, en conceder las tareas de gestión y animación a niveles intermedios, y aumentar las prerrogativas de los centros.

Resulta interesante considerar detenidamente el entorno político de la autonomía en el Reino Unido, los Estados Unidos y Francia.

En el Reino Unido, la imposición de una reforma radical de la educación no llegó de la mano de los conservadores, como se ha creído. El primer ministro laborista Callaghan la había enunciado en 1976, en un discurso en el Ruskin College, a partir

de la evidencia de que una mayor inversión económica no siempre se traducían en una mejora de la eficacia. No obstante, faltó tiempo para emprender esta reforma, cuyos principios se encontraban en el *Informe Fulton sobre servicios públicos* de 1968: «Los individuos que pertenecen a agencias gubernamentales deberían tener más responsabilidades sobre su acción y tender hacia unos objetivos mensurables» (citado por Wiggins y Tymms, 2000).

En consecuencia, la reforma fue conservadora, aunque de inspiración liberal. Concedió mayor autonomía de gestión a los centros escolares, en perjuicio de las *Local Education Authorities* (LEA), pero disminuyó considerablemente la autonomía pedagógica de los profesores, los cuales disponían esencialmente del poder, incluyendo la redacción de los exámenes. La *New Labour*, como se sabe, no ha vuelto sobre las reformas educativas de los torres², aunque las ha modificado. Las administraciones —el Estado y también las LEA— han encontrado un papel fundamental de impulsión, movilización y organización (Harris, 1999). La posibilidad de elegir colegio es un derecho de los padres, al que no se presta la suficiente atención a la hora de mejorar la eficacia del sistema educativo.

En los Estados Unidos, el desarrollo de la autonomía se traduce en experimentaciones o reformas locales, y no en una reforma nacional como sucedió en el Reino Unido. La historia de las reformas actuales se remonta al informe *A Nation at Risk* publicado por la Comisión sobre la Excelencia en educación en 1983, el cual presentaba un cuadro dramático sobre los peligros que la mala calidad de su sistema educativo representaba para América. Aunque la

(2) Además, el Partido Laborista que ha llegado al poder en Nueva Zelanda, no ha revocado la libre elección y la descentralización. No obstante, ha tomado o piensa tomar medidas para limitarlos: dar derecho a cada alumno a conseguir plaza en un centro razonablemente cercano a su casa, y obligar a los colegios más solicitados a sortearse los alumnos (Fiske y Ladd, 2000).

exactitud del diagnóstico resulte retrospectivamente dudosa, este informe sumergió a América en un efervescente movimiento de innovaciones y reformas que han transformado profundamente su sistema educativo.

La primera ola de reforma fue una «intensificación del propio sistema»: el nivel de exigencia; los salarios; el aumento de la cantidad de trabajo exigido a profesores y alumnos; las evaluaciones para medir las competencias de los alumnos, las cuales eran y siguen siendo criticadas al obligar a los profesores a «enseñar para el test» y no para los alumnos. La segunda fase trató de mejorar las relaciones colegio/familia, considerar las necesidades de determinados grupos de alumnos, captar y mantener profesores eficaces, etc. Sólo la tercera fase aumentó el margen de maniobra de los centros (SBM) autorizando en ocasiones formas de funcionamiento muy distintas (*Charter schools, whole school designs*) (Desimone, 2002). Sin embargo, las evaluaciones centralizadas no han desaparecido, son cada vez más resistentes y de fuerte peso. Para ajustarse a la realidad, conviene decir que la autonomía de los centros les acompaña, más que sustituirlos. Se cree que los colegios deben sufrir una «presión» y recibir «apoyo» simultáneamente, y se interroga sobre las formas óptimas resultantes de la combinación de estos dos modos de intervención (Boyd, 2001).

Dicho esto, conviene recordar que, en el caso más frecuente, el centro escolar americano de Secundaria dispone de una autonomía que no es más importante que la que posee un centro escolar francés (OCDE-CERI, 1998). La tutela del distrito y del Estado sustituyen a la del Rectorado, la Región y el Ministerio, la diferencia respecto a Francia se halla precisamente asociada

a la articulación autonomía/rendición de cuentas, ya que actualmente los distritos controlan cada vez más los resultados de los colegios, se implican menos arrogantes sobre los procesos (Fuhrman y Ritter, 1998).

En Francia, la idea de que era necesaria una mayor autonomía de los centros fue apoyada primeramente por reformistas internos (profesores, directores, miembros de la tecno-estructura) próximos a la denominada «segunda izquierda» o, de modo evidentemente peyorativo, la «izquierda americana» de Francia. Esta idea surgió en el *Coloquio de Amiens* (1968), la asimiló el movimiento de *Mayo del 68* y fue combatida políticamente por la derecha que ostentaba el poder en los años setenta³... antes de que una tendencia «empresarial» de ésta (representada por el Ministro C. Beullaç) la absorbiese justo antes de perder el poder en 1981, sin tiempo para su implantación. Esto lo lograría un ministro cercano a esta segunda izquierda, Alain Savary, que tres años después tuvo que ceder su puesto a un partidario radical de la centralización, Jean Pierre Chevènement. Resulta interesante destacar que una de las razones de Savary para promover la autonomía de los centros escolares era conseguir integrar a los colegios católicos en un sistema público flexible... y que el fracaso del acercamiento entre la enseñanza pública y privada provocará la suspensión del movimiento de los centros escolares hacia una mayor autonomía. Pese a ello, entraron en vigor algunos textos que concedían la autonomía jurídica y determinado margen de maniobra a los centros de enseñanza secundaria. La segunda fase de aumento de la autonomía de los centros no llegó, curiosamente, hasta el momento en que alcanzó el poder una derecha muy li-

(3) La derecha conservadora y tecnócrata no lo deseaba, pero puesto que había que dejar sitio a las «aspiraciones de mayo», en 1973 tuvieron la idea de dejar una especie de patio de recreo del «10% del tiempo» a los colegios para realizar actividades libres. Esta reforma duró muy poco tiempo.

beral⁴ –1986-88–, de nuevo en un momento en que gobernaba la izquierda. En 1989, la *Loi d' Orientation* «sitúa al alumno en el centro del sistema» y obliga a los centros a elaborar un «proyecto» plurianual utilizando de modo coherente y adaptado el margen de maniobra que se le había concedido, pero con limitaciones, pues la primera izquierda seguía alerta (Obin, 2001; Prost, 1997). A continuación, el movimiento hacia una mayor autonomía pasó a ser un asunto más técnico y menos político, donde se enfrentan las mismas fuerzas de modo más velado y en pequeños temas, pero con las mismas líneas de fractura: la autoproclamada concepción «republicana» reunía a la izquierda y derecha conservadoras en la defensa de las disciplinas, del saber y de la centralización contra un movimiento más heterogéneo apoyado por gran parte de la tecno-estructura del sistema educativo que sigue llevando al sistema hacia una autonomía limitada por la ley y los contratos entre centros escolares y Rectorados.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES

Murphy y Beck (1995), al examinar los textos que proponen o defienden la gestión basada en el centro (SBM) coinciden en apoyar la autonomía de los centros. Según ellos, la premisa central es: «Los más cercanos a una situación dada son los mejor situados para tratarla», y «las actividades cotidianas de los alumnos deben determinarse lo más cerca posible de los alumnos» (p. 21). A partir de esta premisa se desarrolla un modelo, según el cual la *autonomía* del centro escolar 1) da más *poder*a los actores: les concede más autonomía, derecho a la palabra, implicación en las decisiones, influencia de derechos. Por esta razón, 2) los

actores aumentan su *sentimiento de propiedad* y 3) su participación en la vida del centro, lo que a su vez aumenta 4) su *profesionalismo*, su sentimiento de poder ser eficaz, su compromiso y su moral. De esta actitud profesional y comprometida, surge 5) una mejora de la «salud organizacional» del colegio, que a su vez se traduce en 6) un mejor *aprendizaje de los alumnos* y una *mayor satisfacción* de la Comunidad.

En este modelo se aprecian muchos argumentos que en Francia también se han presentado para justificar el aumento de autonomía en los centros. Sin embargo, teniendo un poco de perspectiva, si nos interesamos en las teorías generales que proponen la economía y la sociología, sobre el funcionamiento de los colegios, veremos que este modelo se confirma en determinados aspectos, y queda validada la gestión de la devolución de autonomía, pero también veremos que una premisa implícita de este modelo hace suponer que los profesores autónomos serán 1) única y espontáneamente movidos por el deseo de enseñar eficazmente a los alumnos y 2) dispondrán automáticamente de todas las competencias y recursos para conseguirlo.

LAS TEORÍAS ECONÓMICAS

Según la teoría de la agencia, el Principal (Estado) encuentra dos dificultades en su Agente (el director del colegio, el profesor): este último puede buscar otros objetivos distintos a los del Principal (por ejemplo, puede interesarse sobre todo por los buenos alumnos, mientras que el Principal desearía que éste hiciese adquirir un determinado nivel a todos los alumnos); puede no dedicar los esfuerzos suficientes para la consecución de los objetivos del Principal (Milgrom y Roberts, 1992; Trannoy, 1999). Se ha demostrado que esta teo-

(4) De hecho, el ministro Monory, respecto a la interpretación autoritaria que la derecha francesa realiza a menudo sobre el liberalismo, pensaba que la autonomía de los colegios implicaba aumentar primero la autoridad de los directores del colegio sobre los profesores. Lo intentó y fracasó.

ría trataba de aplicarse en el sistema educativo, por ejemplo, que la concesión de recursos en un centro dado estaba más orientada a crear unas condiciones de trabajo equitativas para los adultos que a la producción de un entorno óptimo para el aprendizaje de los alumnos.

Según esta teoría, ¿cuál es el lugar para la autonomía de los centros escolares? Si más autonomía se traduce en mayor eficacia, esto puede deberse únicamente a dos razones: sólo los centros más autónomos serán más diversos y en consecuencia habrá más competencia entre unos y otros, incluso cuando no exista la libertad formal de elegir el colegio (siempre se puede cambiar de domicilio, elegir otra opción de estudios, pasar a la enseñanza privada...); un director de centro, que se encuentra más cerca del terreno, es un representante del «Principal» (el Estado), más difícil de engañar que un jefe de la Administración central, y por tanto puede apreciar más la responsabilidad propia del agente en los resultados obtenidos.

Se trata de suscitar la lealtad del mismo director de colegio y ayudarle para afirmar su autoridad sobre el personal de su centro. En caso contrario, el director del centro preferirá cruzarse de brazos, eludir los compromisos con el personal y la situación será idéntica a la de un centro no autónomo.

A partir de esta visión desencantada de la autonomía, ésta sólo producirá efectos positivos cuando le acompañe un dispositivo que conceda al director de centro una legitimidad fuerte y unos medios potentes. Es el caso de Inglaterra, donde según esta teoría estarían equivocados al considerar incoherente el hecho de que a la autonomía de los centros le acompañe una inspección externa frecuente y exigente, así como un sistema de objetivos obligatorios.

LAS TEORÍAS SOCIOLOGICAS

En términos de sociología de los centros escolares, la referencia clásica es el texto,

antiguo ya, de Bidwell (1965). Maroy (1992) la presenta así: su objeto es comprender la tensión que se observa entre el carácter burocrático de los centros (importancia de los procedimientos, de la jerarquía, roles definidos independientemente de la personalidad de sus ocupantes, etc.); carácter al que Bidwell por otra parte confiere un valor positivo al racionalizar la actividad de la enseñanza y un «modo de organización de base profesional, que acompaña a otra característica principal de la organización escolar, su débil interdependencia estructural». Este modo profesional se justifica por el hecho de que «el profesor tiene la responsabilidad de una clase, [...] el trabajo que éste desarrolla con sus alumnos revela su propia responsabilidad». Por lo tanto, existe una tensión entre un lado burocrático y jerárquico, y otro profesional e igualitario. Esta tensión conduce a dos hechos mayores: la debilidad de la coordinación (entre profesores de una misma clase y la enseñanza de dos años seguidos) y la existencia de relaciones difíciles entre los profesores y el director. Si éste último trata de coordinar el trabajo mediante reglas internas, chocará con dos problemas: por una parte, sólo podrá controlar parcialmente su aplicación (se observan problemas entre el Principal y sus Agentes) y por otra, los profesores lo considerarán un ataque a su profesionalismo.

Para administrar esta tensión, Bidwell propone varias ideas para garantizar al menos la coordinación: instaurar un poder colegial, la existencia de un sentimiento de lealtad respecto al sistema escolar en su conjunto entre profesores y directores, instaurar un control del rendimiento de los alumnos.

Se observa que la célebre concepción de los centros escolares como «burocracias profesionales» (Mintzberg, 1978) debe mucho a Bidwell. Para Mintzberg, la «producción» de los centros está garantizada por los profesionales cualificados, de manera

que precisa una cooperación muy reducida entre los individuos. En consecuencia, los centros se convertirán en estructuras «planas», en las que el papel de la dirección consiste principalmente en tratar de reducir las molestias o intrusiones que podrían obstaculizar el trabajo de los profesionales.

Según Mintzberg, la Burocracia Profesional presenta muchas ventajas, pero tiene cuatro inconvenientes:

- Fuera de la profesión no existe ningún control del trabajo de los profesionales, ni un modo de corregir las deficiencias que han decidido ignorar.
- La estandarización de las calificaciones es un mecanismo de coordinación débil.
- Las Burocracias Profesionales son bastante ineficaces frente a unos profesionales incompetentes o poco concienciados.
- La innovación exige la cooperación y la utilización de razonamientos inductivos (que permitan pasar de experiencias particulares a nuevos conceptos). Ahora bien, la Burocracia Profesional descansa en el individualismo de sus miembros y en el razonamiento deductivo (integrar los nuevos problemas en las antiguas categorías). La Burocracia Profesional resulta entonces poco capaz para innovar y las innovaciones generan conflictos, a menudo mal recibidos.

Según él, existe una tendencia espontánea a interpretar todos estos problemas como procedentes de una falta de control sobre los profesionales, y por eso se trata de desarrollar una supervisión directa (conceder más poder al director), la estandarización de los procesos de trabajo o la estandarización de los productos.

Mintzberg reconoce que la supervisión directa puede servir en los casos más graves de insuficiencia profesional, pero, dada la complejidad del trabajo, resulta im-

posible controlar el trabajo de los profesores. En cuanto a los controles tecnocráticos, relacionados con los procesos a implantar, tienen «por único efecto reducir la conciencia profesional». Ningún reglamento ni estandarización harán del incompetente un profesional competente, más bien entorpecerán el trabajo de los competentes.

Podemos avanzar sobre estas teorías que justifican la concesión de mayor autonomía a los centros escolares en los siguientes casos:

- Cuando los niveles superiores del sistema son incapaces de asegurar la coordinación entre las clases y los profesores. Derouet (1992) observa en esta causa la razón del aumento del papel del centro escolar en Francia. En cuanto a Bélgica, Maroy y Dupriez (2000) recuerdan un proceso análogo, un «debilitamiento del consenso en torno al colegio», que obliga a una «lenta transición» de «la escuela como institución» a «la escuela como complemento de organizaciones diferenciadas».
- Al aumentar las dudas sobre los procesos óptimos –porque los alumnos son más difíciles, o porque se desea utilizar en cada ocasión el proceso que mejor se adapte a cada caso–, la estandarización se convierte en un mecanismo de coordinación insuficiente.
- Porque el director de un centro autónomo, al no ser simplemente el representante de los niveles superiores de la burocracia ante los profesores, podrá permitir que se desarrolle más fácilmente un sentimiento de lealtad respecto a éste.

Por otro lado, permiten pensar que, al menos en determinadas condiciones, un gobierno de centros en que los profesores estarían asociados, puede producir mejores resultados que el control tecnocrático a

que Mintzberg alude. En este caso la «motivación» de los profesores podría verse reforzada por la autonomía de los centros en que trabajan.

Estas teorías también permiten apreciar los riesgos de la autonomía: si el director de un centro autónomo trata de imponer una coordinación demasiado estricta, creará tensiones y conflictos en los que el funcionamiento burocrático protege a los actores. Si no llega a suscitar la lealtad a la que nos referíamos anteriormente, contará con muy pocos medios para afrontar las reticencias que encontrará. Entonces la conclusión será idéntica a la que se extraía de las teorías de los economistas: será necesario un dispositivo externo que refuerce la legitimidad y autoridad del director del centro. Éste último será entonces quien ayude a que el centro responda con el menor coste a los objetivos fijados por el exterior.

Williams et al. (1997) han desarrollado un estudio sobre la descentralización en Inglaterra y Nueva Zelanda, del que se desprende que esta política ha encontrado cuatro obstáculos principales: la falta de tiempo de los directores y profesores para cumplir con las nuevas tareas; la necesidad de apoyo y formación en las nuevas responsabilidades; los ajustes profesionales que deben afrontar los directores de los centros y la paradoja vivida por los actores de un desarrollo simultáneo de la autonomía y la obligación de rendir cuentas.

Esta paradoja puede ser la lección principal de esta investigación teórica. Las teorías económicas concluyen que deben reclamarse cuentas y conciben la autonomía del centro como un medio para regular la autonomía mucho mayor que la del profesor en su clase. Las teorías sociológicas nos han advertido que la autonomía del profesor era una característica de su

dignidad profesional, una condición de su eficacia, que el control de su trabajo no era simple y podía tener efectos contraproducentes.

Conviene estudiar las políticas de autonomía de los centros escolares comparando las regulaciones mediante las que la tutela trata de comprobar el empleo de esta autonomía por el bien de los alumnos.

FORMAS DE AUTONOMÍA Y DISPOSITIVOS DE REGULACIÓN

A continuación presentaremos las formas y dispositivos empleados en Inglaterra, Estados Unidos y Francia. Todo ello servirá para comparar un modelo de regulación de la autonomía por los resultados (en los países anglosajones) con un modelo de regulación por los procesos, en Francia (Meuret y Duru-Bellat, 2002)⁵.

FORMAS DE AUTONOMÍA

Entre los indicadores de la enseñanza de la OCDE (1998) figura una indicación sobre el carácter de las decisiones tomadas por los centros escolares. Se desprende que:

- Algunos países han ido muy lejos en lo relativo a la autonomía de los centros (Nueva Zelanda, Inglaterra, Holanda, Suecia y algunas regiones de Australia), en concreto respecto a la contratación y gestión del personal.
- Entre los países en que los centros escolares no gestionan su personal, algunos (Alemania y España) cuentan con prerrogativas algo más amplias que el resto (Francia, Estados Unidos, Italia, Grecia) sobre la composición de los programas de estudios.

En el Reino Unido, los centros gozan de una considerable autonomía de me-

(5) Para una tipología de inspiración menos económica y más política de las regulaciones educativas, ver Barroso (2000).

dios, ya sea en materia de gestión de personal –ellos mismos contratan sus profesores, mientras que en los Estados Unidos sólo lo hacen las *Charter Schools*– o de gestión pedagógica, mientras se realice dentro del marco fijado por el currículo nacional para las asignaturas principales y haya un estricto control de los resultados, esta autonomía se encuentra de alguna manera entre paréntesis dos horas al día en el marco de las *National Literacy and Numeracy Strategies*: todos los profesores siguen el mismo esquema nacional preciso y meticulosamente elaborado, lo que recuerda a la centralizada escuela francesa de la Tercera República más que a la tradición inglesa de la autonomía docente o a la libre competencia de los centros escolares en el mercado educativo.

En los Estados Unidos, la autonomía de los centros puede adoptar la forma de la gestión basada en el centro, en la cual los colegios se mantienen en el molde común y cuentan con un poco más de autonomía, o de colegios cuya autonomía está ligada a un estatuto particular (*Magnet schools, Charter schools*).

En 1989, en las zonas afectadas por los programas de gestión basada en el centro, los colegios disponían de una autonomía mucho menor a la que actualmente presentan la totalidad de los colegios ingleses, suecos o neerlandeses. Por ejemplo, sólo el 37% de estos contrataban directamente a su personal (Heller et al., 1989, citado por Murphy y Beck, 1995).

Las *Magnet schools* aparecen en 1975. Ofrecen programas muy atractivos en los barrios populares, para luchar contra la segregación. De hecho, a las *Magnet schools* asisten alumnos voluntarios y han constituido una de las primeras formas de «elección de la escuela» en los Estados Unidos. Actualmente escolarizan a 1,2 millones de alumnos (Du Bois et al., 2000).

Las *Charter schools* son centros financiados en la misma base que los centros públicos estándar. Firman un contrato con

el distrito, al término del cual son libres para tomar sus decisiones en una serie de campos, para lo que aceptan unas reglas concretas (no discriminación, obligación de sortear a sus candidatos, por ejemplo) y ser evaluadas periódicamente, siendo necesaria esta evaluación para renovar su contrato. Las *Charter schools* son mucho más autónomas que los centros de los programas de gestión basada en el centro: el 88% contrata a sus profesores; el 83% establece libremente sus programas de estudios y el 75% organiza libremente el año escolar (Nelson, 2000). Surgidas en 1992, en otoño de 2000 ya han escolarizado 500.000 alumnos, es decir a un poco más del 1% de alumnos americanos.

Se puede considerar a las *Whole school designs* como otra forma de autonomía. Con el beneplácito del distrito, algunos colegios pueden implantar «formas escolares globales», en la mayoría de los casos elaboradas por fundaciones o centros de investigación educativa (*Success for all*, por ejemplo cf. Slavin et al., 1996). Estos «diseños» se han beneficiado de lo reorientación en la política de educación compensatoria americana, en 1994: en lugar de ofrecer una enseñanza especial para los alumnos objeto de esta política, tratan de mejorar la eficacia global de sus colegios, que pueden emplear las subvenciones estatales para implantar estos «diseños». Por otra parte, una decisión ulterior del Congreso (*Obey-Porter amendment*) ha permitido que los colegios de bajo rendimiento reciban otras subvenciones federales con el fin de implantar algunos de estos «diseños» (Herman R., 1999). La decisión de implantar el «diseño» es una decisión autónoma del colegio –la mayor parte sólo acepta implantar su programa en un colegio cuando el 80% de los profesores ha votado a favor de modo secreto– pero a continuación éste define con bastante precisión el modo de funcionamiento que debe tener el colegio. Según algunos trabajos (cf. Springfield, 2000) la implantación de estos programas

produce mejores efectos que los programas desarrollados a nivel de los propios colegios porque a menudo estos últimos se quedan en la fase de planificación y no hay implantación real, o porque son el resultado de algunos profesores y no siguen la trayectoria completa del alumno en el colegio. En 1999, 8.000 colegios americanos de enseñanza primaria o secundaria habían implantado alguno de estos diseños.

En Francia prácticamente no existen colegios con tanta autonomía como las *Charter schools* o los colegios privados americanos, ya que los colegios católicos han renunciado a lo esencial de su autonomía a cambio del pago del personal por el Estado (*Loi Debré*). Los únicos que existen son unos pocos colegios privados denominados *hors contrat d'association avec l'Etat* (sin contrato de asociación con el Estado) y determinados colegios públicos denominados «experimentales», un adjetivo que indica que el desvío sólo se tolera cuando se pretende ser útil a la producción de una futura norma nacional.

Los centros no cuentan con ninguna prerrogativa relativa a la gestión del personal. Al contrario, disponen de cierto margen de maniobra en materia pedagógica, pero, en este campo, «el margen de autonomía es el permitido por las autoridades». Su Consejo de Administración está presidido por el director del centro, que es el representante del Estado y quien delibera en el marco «de los objetivos fijados por las autoridades competentes del Estado» (IGENEVS, 2001). En Francia se ha presentado la autonomía como el corolario de una política que pretendía recuperar el retraso del

país en materia de escolarización del segundo grado, por medio de una argumentación que apelaba al profesionalismo y a la buena voluntad de los profesores. Para que tuviera éxito en el mayor número posible de los casos, había que conceder los medios de adaptar su enseñanza a las necesidades de sus alumnos. Esto conlleva el que los profesores dejen de razonar únicamente sobre su disciplina. Se trata de «lograr juntos el éxito de los alumnos». Esta evolución la resume una fórmula muy exagerada respecto a los cambios reales: el tríptico «profesor, programa, clase» ha sido reemplazado por el tríptico «alumno, su proyecto, el colegio».

Por una parte se afloja el corsé nacional y por otra, se invita a los profesores a servirse colectivamente de los márgenes de maniobra así ofrecidos.

El aflojamiento del corsé nacional se realizó de modo muy progresivo⁶, al igual que la otra gran reforma de mediados de siglo, que unificó la enseñanza secundaria en los *collèges* y *lycées*⁷. Comenzó en los años setenta y continúa hoy. Se han adoptado tres formas:

- En lugar de que sean los grados superiores de la administración quienes decidan, el colegio tiene una cubierta media, fijado un cuadro, en cuyo interior puede decidir por sí mismo: algunas horas de clase no están «determinadas», con lo cual es el colegio quien decide a qué asignatura se dedican, si el Rectorado dispone de los medios correspondientes para ello. En el límite de los recursos que se le conceden, el centro

(6) Esta reforma se ha efectuado con mucha continuidad por parte de los sucesivos gobiernos a los que se acusaba de «hacer reformas en todos los sentidos».

(7) N. del T.: Al carecer el sistema educativo español de instituciones que coincidan con el *collège* y *lycée* francés, optaremos por presentar dichos términos en su idioma original, teniendo muy presente que el *lycée* es el centro público local de enseñanza, dedicado a la enseñanza secundaria de segundo grado o superior y abierto a los alumnos que hayan terminado con éxito los estudios en el *collège*; y el *collège* es el colegio, centro o establecimiento público local de enseñanza que acoge a los alumnos tras la terminación de la escuela primaria para proporcionarles una educación secundaria de primer ciclo como parte fundamental de la escolaridad obligatoria.

puede decidir la estructura de los grupos; por ejemplo, puede preferir implantar clases lo más pequeñas posibles antes que clases grandes, liberando de este modo los medios y multiplicando las asignaturas optativas o facultativas.

- Con distintos nombres («módulos», «ayuda individualizada», «trabajos personales en un campo determinado» en los *lycées*; en los *collèges* «estudios dirigidos», «trabajos cruzados», «itinerarios diversificados», «itinerarios de descubrimiento») ha aparecido un tiempo de aprendizaje cuyos profesores deben decidir juntos, a nivel de centro, el contenido. Este tiempo ha sido reducido (de dos a tres horas por semana), pero tiende a aumentar (suscitando las protestas de aquellos que observan la huella de la renuncia a la excelencia) en perjuicio del tiempo de aprendizaje determinado por los programas nacionales. Por otra parte, se fijan los procesos que los profesores deben seguir para fijar los siguientes contenidos: examinar a los alumnos de 8, 11 y 15 años, al inicio del curso, las mismas pruebas en todo el territorio nacional, analizar los resultados, proponer al Consejo de Administración del centro estrategias para resolver los problemas que han aparecido, etc. Se pueden añadir horas animadas por los profesores y destinadas, más que a enseñar, a la vida democrática de la clase o a intervenciones educativas: seguridad vial, droga, tabaco, etc.
- Más que imponer, el Ministerio propone a los colegios «formas pedagógicas», relativamente definidas, que los colegios son libres de implantar o no. Ejemplo de ello son las clases «relais», clases que acogen temporalmente a los alumnos más molestos o violentos o incluso al «tercer curso de inserción profesional», etc. Se suele tratar de dispositivos para los alumnos con dificultades.

Todo esto puede resumirse diciendo que el desarrollo de la autonomía de los centros en Francia consistió en sustituir algunas prescripciones concretas por un marco de acción, algunas reglas sustantivas por reglas procedimentales y algunas obligaciones por posibilidades.

El incentivo al trabajo en equipo ha tomado la forma del «proyecto de centro» obligatorio para todos los centros escolares, desde la guardería hasta la universidad, por la *Ley del 14 de julio de 1989*, que considera la autonomía de los centros franceses como una autonomía de medios. El proyecto debe «traducir los objetivos nacionales en su contexto particular, para así garantizar su consecución» y «define las modalidades particulares de implementación de los objetivos y los programas nacionales» (*Ley del 14 de julio de 1989*). Cabe destacar que, en función de los textos que conforman dicho proyecto, los profesores no están obligados a nada –se espera que descubran los méritos y el interés del trabajo en común- y que el centro de su actividad –la enseñanza de las asignaturas a los alumnos sin dificultades ni problemas concretos– se mantenga al margen.

LA TUTELA DE LOS CENTROS AUTÓNOMOS

Principalmente hay dos formas de tutela, la primera basada en la inspección y autoevaluación de los centros, y la segunda en el rendimiento de cuentas, sin excluirse entre ellas, además de que algunos medios pueden aplicarse en ambos casos.

INSPECCIÓN Y AUTOEVALUACIÓN

La Inspección es el dispositivo principal en Inglaterra. Desde 1993, el OFSTED (*Office for Standards in Education*) ha realizado inspecciones en los centros cada cuatro años y actualmente cada seis años: los inspectores entrevistan a los padres sin la presencia del personal del colegio, después pasan

una semana en el colegio donde inspeccionan las clases y la vida del centro según los criterios públicos (OFSTED, 2000). Los centros consideran pertinente y útil la lista de criterios, pero se quejan del estrés generado por la inspección y por el hecho de no tener suficientemente en cuenta los obstáculos que encuentran (Riley y Rowles, 1997). Los investigadores, se preguntan por qué la Inspección estaba exenta de las exigencias propias de la investigación que por ejemplo querrían que se juzgue un colegio sólo por una muestra representativa del curso, y han retirado los componentes que distinguen a una Inspección de una aproximación si no científica, al menos rigurosa de un centro escolar (Fitz-Gibbon et al., 1996), probando la dificultad de los colegios para mejorar su funcionamiento mediante el informe de inspección (Hopkins et al., 1999).

La OFSTED insiste actualmente en el interés de que los colegios preparen la Inspección por un proceso de auto-evaluación y la complementariedad de los dos procesos, quizás porque se ha demostrado que la auto-evaluación podía producir una investigación más profunda e indudablemente más susceptible de ser utilizada para la mejora del colegio (MacBeath, 1999). Esta última puede adoptar muy distintas formas, algunas basadas principalmente en la medida de los resultados académicos de los alumnos y en el uso de indicadores cifrados y cuestionarios, otras más pendientes de la calidad general del funcionamiento del colegio, el desarrollo personal de los alumnos y profesional de los profesores, basándose en la confrontación de opiniones entre los actores (Saunders, 1999; Macbeath et al., 2000; Meuret y Morlaix, 2003).

En varios países europeos (Alemania, Holanda y Noruega), inspección y auto-evaluación coinciden en que los inspectores deben tener en cuenta en su trabajo: el resultado de la auto-evaluación de los centros y la calidad de los procesos de auto-evaluación. Es una característica de los colegios a la cual deben prestar particular atención.

En los Estados Unidos no existe inspección, salvo para la acreditación de los colegios. Sin embargo, el Estado de Rhode Island ha implantado un proceso de «inspección en pie de igualdad profesional», que se focaliza en los procesos desarrollados en las clases según una metodología codificada y en la que el equipo de inspectores está mayoritariamente compuesto por profesores en activo en otros centros, y dirigido por uno de ellos (Wilson, 2001).

En Francia, los profesores son periódicamente inspeccionados, pero no los colegios. Ha habido algunos intentos de auditoría que nunca han desembocado en indicaciones restrictivas: el director del centro siempre ha dispuesto de libertad absoluta para ignorar el contenido del informe de dicha auditoría, que nunca ha sido público.

La auto-evaluación de los centros no está muy difundida en ningún país, pero menos aún en Francia o Estados Unidos que en Inglaterra, quizás porque la preparación de la inspección precisa disponer de recursos para ello. No obstante, para los centros de enseñanza secundaria francesa, el Ministerio prepara indicadores que le permitan conocer las características sociales y escolares de sus alumnos, profesores, la capacidad de los recursos de que disponen y la eficacia con que preparan a los alumnos para los exámenes (denominados indicadores «de valor añadido») en otros centros del mismo tipo, indicadores que realmente sólo son utilizados en una reducida proporción de centros.

RENDIR CUENTAS

Según Herrington y Mac Donald (en Herrington y Kasten, 2001), un sistema completo de rendimiento de cuentas comprende cuatro componentes: fijar objetivos, evaluar su alcance, publicar los resultados, y eventualmente, asociar sus consecuencias (*incentivar*).

En Inglaterra, que combina las dos formas de tutela, se ha pasado los tests a todos los alumnos de 7, 11 y 14 años sobre las asignaturas del programa nacional, antes de pasar el GCSE (*General Certificate of Secondary Education*) a los 16 años. Se han fijado objetivos nacionales en cuanto a la proporción de una generación que debe alcanzar, a determinada edad, el nivel propuesto. Los colegios reciben anualmente el informe PANDA (*Performance and assesment*), que compara las puntuaciones obtenidas con las de colegios similares. Esta situación ha generado instrumentos de diagnóstico más sofisticados que el PANDA, desarrollados por centros de investigación y entregados a los colegios abonados, que a su vez evidentemente deben enviar a los centros los datos necesarios. En Lancashire, la LEA ha extendido el uso de uno de estos instrumentos a todos los colegios de su competencia (Thomas, 2001).

De hecho, fijar objetivos es una costumbre poco frecuente en los Estados Unidos, donde los Estados han multiplicado las evaluaciones⁸, cuyos resultados siempre se envían a los colegios para que los comparen con los otros, y a menudo se publican, como se hace en Inglaterra con los resultados del GCSE en las *Leagues tables*:

Actualmente, 48 Estados pasan los test a sus alumnos, 19 exigen que el diploma de fin de estudios secundarios se otorgue mediante exámenes del Estado, 36 publican las calificaciones escolares periódicas (*report cards*)

de cada colegio, 19 publican listas de colegios con bajo rendimientos, y 14 recompensan económicamente a los colegios que obtienen un buen rendimiento.

(Skrla et al., 2000)

Muy a menudo, los rendimientos publicados son brutos, lo que provoca la indignación de muchos profesores, ya que no se tiene en cuenta la desigualdad de oportunidades de éxito de los alumnos de los distintos centros. De hecho, algunos Estados prevén publicar indicadores «corregidos», denominados de «valor añadido», principalmente en Florida.

En Francia, las evaluaciones de los alumnos tienen lugar al principio y no al final del año académico en los *collèges* y en los *lycées*, para que sean instrumento pedagógico del profesor que recibe al alumno sin servir para evaluar el trabajo de quien lo ha enseñado o la calidad del colegio de que procede. Los indicadores enviados a los colegios se conciben como medios de uso propio y no como el medio de su control por los Rectorados.

Pese a ello, existen dos dispositivos semejantes al rendimiento de cuentas anglosajón. Por una parte, algunos inspectores de la Academia se entrevistan anualmente con el director⁹ de su departamento, estudian con éste los indicadores que miden el éxito de sus alumnos (orientación, repetición de curso, absentismo, violencia, etc.) y las políticas que propone para afrontar sus dificultades, en caso necesario. Por otra parte, en una Academia¹⁰, las relacio-

(8) Una ley federal de 2001, *No child left behind* obliga a los Estados a medir regularmente los resultados de sus alumnos y les obliga a implantar una serie de acciones de ayuda, presiones y sanciones para los centros más ineficaces.

(9) El Inspector de la Academia encabeza el servicio del Estado responsable de la enseñanza, en cada uno de los 100 departamentos franceses, en los colegios primarios y los *collèges*. Estos últimos están dirigidos por un Principal, en general un antiguo profesor que ha superado una oposición y ha recibido una formación con este objetivo.

(10) En Francia, existen 27 Academias cuyos límites a menudo coinciden con los de las regiones, que tienen de dos a cinco departamentos. El Rectorado, con el Rector a la cabeza, es el servicio desconcentrado del Estado responsable de la enseñanza en una Academia.

nes entre los centros de enseñanza secundaria y los Rectorados adoptan la forma de contratos plurianuales, elaborados tras un diagnóstico del centro en que el Rectorado se compromete a aportar recursos (formación, personal) y el centro a implantar políticas orientadas a alcanzar determinados objetivos y medir su éxito. La circular ministerial que organiza la vuelta al colegio 2003 preconiza la extensión de este sistema que «contribuye a una responsabilización de los actores», que según la Inspección (IGEN-EVS, 2001) está dando «sus primeros pasos».

EXTRAER LAS CONSECUENCIAS

Las consecuencias ligadas a los resultados de los dispositivos de rendimiento de cuentas, así como de las inspecciones, pueden ser positivas (recompensas) o negativas (sanciones).

Las primeras afectan a los colegios y en ocasiones, a los profesores. Las recompensas se conceden a los colegios en función del rendimiento medio de sus alumnos, del rendimiento de aquellos alumnos que pertenezcan a minorías y la evolución de tales resultados, e incluso de indicios como la tasa de absentismo de los alumnos o la proporción de alumnado que abandona el sistema escolar. Se concede a cada profesor o miembro del personal del centro escolar (Distrito de Dallas), o bien al colegio para su redistribución «acordada democráticamente» (Kentucky, antes de 1998) entre sus agentes, e incluso se otorgan al centro en general para su funcionamiento (Ladd, 1999; Pedrosko, 2000). Ninguno de estos sistemas prevé distinguir entre los profesores del centro escolar en función de su contribución a la eficacia de conjunto. Hay sistemas de incentivos directamente dirigidos a los profesores, pero son mucho menos frecuentes. A tal efecto, el distrito de Cincinnati ha sido el primero en firmar un acuerdo con los sindicatos de profesores

en septiembre de 2000, acuerdo que prevé la implantación de este sistema para 2002 (Blair, 2000). Inglaterra va a implantar un sistema de salario al mérito, para mantener en la enseñanza a sus mejores profesores. El impacto de estos sistemas para incentivar la eficacia genera cierta controversia. Mc Donnel y Choiser (1997, citados en Mehrens, 1998) no han encontrado diferencias de eficacia entre el dispositivo de rendimiento de cuentas de Kentucky, que concede recompensas financieras a los colegios, y el de Carolina del Norte, que tan sólo prevé la publicación de los resultados, incentivo absolutamente simbólico. Tratándose de incentivos individuales, Wohlstetter et al. (1994) concluyen de modo bastante reservado.

Podemos situar entre los incentivos negativos el hecho de que, en Inglaterra, los profesores menos eficaces muy pocas veces se quedan en su centro si no mejoran (Wragg, 1999): se jubilan, los despiden, o, raras veces, cambian de colegio. En cuanto a los colegios, se repite la inspección en aquellos centros que el OFSTED considera por debajo del mínimo admitido y, en caso de confirmarse el primer juicio, entran en un proceso (*Fresh start*) según el cual el colegio queda bajo la tutela de la LEA y está obligado a aplicar un plan de redireccionamiento bajo la supervisión continua de los Inspectores y la dirección de un nuevo director en aproximadamente la mitad de los casos. A finales de 1996, de los 90 centros que han pasado por este dispositivo desde el año 1993, se cerraron 12, 14 lograron alcanzar la mejora deseada y 63 progresaron pero no lo bastante como para retirarles el dispositivo (Stolly Myers, 1997). En algunos distritos americanos, cuando se considera que un centro es demasiado ineficaz, se renueva todo su personal para, en palabras de los promotores de este dispositivo, «romper la espiral de la resignación» (*Reconstitution*).

Este es el caso de algunos distritos de Maryland y San Francisco¹¹.

Los distintos procesos pocas veces funcionan de modo aislado, de modo que al examinar los sistemas locales en su globalidad, se tiene una idea mejor de los posibles sistemas de regulación, teniendo muy presente que sistemas tan completos son más excepción que regla.

En el distrito de Minneapolis, se está implantando un sistema global que confiere una mayor autonomía a los centros, al proyecto de centro, rendición de cuentas e incentivos (Du et al., 1999). El incentivo reside en la cantidad de 10.000 a 20.000 \$ concedidos al colegio en función del «valor añadido» a las competencias de los alumnos, de su absentismo, su participación en cursos de alto nivel y el compromiso del centro a ofrecer a sus profesores programas individualizados de formación continua. El modelo multinivel empleado para calcular el «valor añadido» permite distinguir, en el progreso de los alumnos, la responsabilidad de los profesores y la del colegio (Heistad y Spicuzza, 2000). El rendimiento de los colegios se mide mediante veinte indicadores, de los que la tercera parte son indicadores de evolución y no de estado, para animar el progreso de los centros. Tratan sobre las competencias de los alumnos y el clima del colegio (respeto, seguridad) (Hesitad, 2000).

En Florida, existe un sistema de rendimiento de cuentas desde 1992, que se endureció en 1999: el «plan A+» prevé que todos los alumnos de los grados 3 a 10 realicen pruebas anuales en un número considerable de disciplinas, con los que en ciertos grados los alumnos repiten curso si no han alcanzado el nivel mínimo, se puntúa a los centros de A a F según los resultados de las pruebas, se publican las notas,

«se recompensa a los colegios A y se ayuda a los colegios F (después de una reivindicación de los profesores) sabiendo que si un colegio obtiene una F dos veces en cuatro años, los padres de su distrito pueden enviar a su hijo a otro colegio público o recibir bonos educativos para enviarlo a un colegio privado. Es justamente en esta parte del plan donde los profesores han conseguido que se realice el cotejo basándose en el Valor Añadido y no en los rendimientos brutos (Inman, en Herrington y Kasten, 2001).

En Chicago se implantó en 1988 un sistema que otorgaba a un Consejo de centro en que los padres eran mayoría, la prerrogativa de contratar al director del centro, decidir el programa, el proyecto del centro y el presupuesto, concediendo de este modo una amplia autonomía a los colegios. Ante el fracaso de este sistema, en 1995 le sustituyó un sistema de gobierno integrado, basado en la evaluación, la ayuda a los colegios con dificultades y, si fracasara dicha ayuda, una «reconstitución» parcial (de hecho, se mantiene en el colegio al 70% de sus profesores) (Wong, 2000).

En Francia, muy al contrario de lo que se suele pensar, desde hace tiempo existe un sistema de «salario al mérito»: durante su visita, más o menos frecuente dependiendo de las zonas y las asignaturas, el Inspector puntúa a cada profesor en función de la rapidez con la que supera las distintas etapas de su carrera. Al final de su carrera, entre los primeros y los últimos en acceder a ellas, es considerable la diferencia entre las cantidades recibidas como salario. A la inversa, los directores de centro (así como los padres y alumnos) suelen quejarse de lo complicado que resulta emprender cualquier acción contra los profe-

(11) En esta última ciudad, tras la denuncia de la NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*), el Tribunal Supremo ha obligado al distrito a «reconstituir» cada año tres centros hasta que las desigualdades de calidad entre los colegios hayan disminuido lo suficiente (Khanna et al., 1999).

sores realmente ineficaces. Por otra parte, no se prevé ningún proceso particular para seguir los resultados de los colegios e intervenir en caso de dificultad. Puede existir la intervención (como es el caso de las Inspecciones, por ejemplo) pero no están definidos los procesos a seguir, los criterios necesarios para aplicarlas ni el marco reglamentario en que se inscriben.

DOS MODELOS DE REGULACIÓN

Esta descripción de la autonomía y la regulación en los tres países sugiere una diferencia notable entre el sistema francés y el anglosajón.

Las tradicionales diferencias entre ambos sistemas se han reducido considerablemente. El sistema francés está menos centralizado y se abre (un poco) a la idea de que en ocasiones se puede eludir la enseñanza parcelada de cada asignatura. Al contrario, en Inglaterra y Estados Unidos hoy más que nunca se pone especial énfasis en las asignaturas troncales y el pilotaje del sistema se ha centralizado aún más.

A la vez surgen nuevas diferencias concernientes a la manera de concebir y regular la autonomía de los centros escolares.

Los países anglosajones se han lanzado a una regulación basada en los resultados observados en los alumnos. Su primer principio radica en la fórmula inglesa: «La intervención del Estado en la vida del colegio es inversamente proporcional a su éxito» o la idea americana de que «el Estado sólo puede imponer a los colegios las medidas que, con absoluta certeza, los harán más eficaces», idea difundida por la *Numerical and literacy strategy* inglesa, la cual explica por qué es menos contradictoria con la autonomía de los centros de lo que parece en un principio. Las modalidades de esta regulación, brutales en un primer

momento –cerrar, reconstituir o tutelar los colegios considerados ineficaces– cada vez han sido más sutiles: se trata más bien de implantar dispositivos permanentes para medir los resultados de los centros –cuya calidad también ha mejorado, ya que las pruebas empleadas son más sofisticadas, cada vez se aplican más las técnicas de «valor añadido», se consideran otras dimensiones distintas a los aprendizajes académicos, se tiene en cuenta su progreso, su preocupación por mantener la equidad al comparar los resultados para distintos grupos de alumnos– y un complejo juego de acciones de recompensas, ayuda, presiones y, sólo como último recurso, sanciones en respuesta a la observación de estos resultados.

Francia tiende a implantar un modelo de *regulación por los procesos*, proponiendo a los centros una serie de «formas pedagógicas» consideradas eficaces y pertinentes, impulsadas por los grupos intermedios de la Administración educativa para adoptar y adaptarse a su situación particular. Esta presión tiene poco éxito en el caso del proyecto de centro o de la utilización de indicadores de evaluación, más cuando estas formas no parecen comportar un mayor control por el nivel del centro (exámenes nacionales de los alumnos, formas interdisciplinares).

El juicio de los Inspectores de Educación es globalmente negativo sobre el modo en que los centros se sirven de la autonomía (IGAEN, 1999; IGEN-EVS, 2001)¹²: los centros prefieren no afrontar los problemas y conflictos que surgen cuando hay que realizar arbitrajes internos o, lo que es más peligroso, cuando hay que elegir entre principios de legitimación opuestos (Derouet, 2000). Sólo un tercio de los profesores considera que en su centro existe una coordinación pedagógica (Guillaume, 2000). Un estudio sobre una muestra de

(12) Murillo et al. (1999) realizan un juicio similar sobre la situación española, confirman la consecución de la autonomía, «no así su utilización».

100 *collèges* ha demostrado que, a comienzos de los noventa, la variación de las prácticas pedagógicas declaradas por los profesores era tan amplia en cada *collège* como en el conjunto de la muestra (Grisay, 1997). La política de centros se reduce muy a menudo a «acciones puntuales asumidas por grupos reducidos de personas que trabajan independientemente de los otros e incluso a veces en contradicción con ellos» (Cousin, 1998). Sólo donde el mantenimiento del orden cause problemas y peligro la posibilidad de enseñar, puede surgir la construcción de normas de comportamiento comunes como un objetivo deseable para muchos profesores –sin afectar a la actividad de la enseñanza (Van Zanten, 2000).

De hecho, la autonomía de los centros en Francia ha dejado casi intacta la independencia de los profesores, de modo que se reducen las ganancias que pudieran obtenerse con una descentralización en materia de control.

Por último, cabe señalar que la política francesa de regulación es contradictoria en ciertos puntos: el Ministerio publica los indicadores de rendimiento de los alumnos sin que los padres puedan elegir los *collèges* ni aplicar medidas a aquellos que presenten un bajo rendimiento de modo continuado; se sigue evaluando a los profesores de modo individual mientras se defiende el trabajo en equipo; se multiplican las evaluaciones de los alumnos, sin evaluar a los profesores, como si los alumnos fueran los únicos responsables de su progreso; al no evaluar los proyectos de centro midiendo sus efectos, los Rectorados sólo pueden elegir entre un control de conformidad que anule la autonomía de los centros, y un simple control de legalidad que renuncie a toda regulación. En términos generales, todo sucede como si el gobierno del sistema educativo en Francia dudara entre un sistema centrado en el aprendizaje de los alumnos y un sistema basado en la magistratura de los profesores,

mientras que los países anglosajones y escandinavos, han escogido el primero sin dudar.

AUTONOMÍA Y REGULACIÓN: INTENTO DE BALANCE

Aquí distinguiremos los efectos de la autonomía de los centros en sí y los efectos de la autonomía acompañada de los dos modelos de regulación que acabamos de presentar.

EFFECTOS DE LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS

Los estudios americanos que comparan los centros escolares más o menos autónomos tratan dos tipos de preguntas: ¿funcionan de modo distinto los centros autónomos?, ¿son más eficaces o justos?

En su revisión de la literatura americana, Murphy y Beck (1995) confirman que los profesores participan más efectivamente en la vida de los centros escolares autónomos, si bien dicha participación en aumento no se traduce en cambios dentro de la enseñanza, principalmente porque las instancias de gobierno de los centros autónomos se preocupan más del ámbito periférico que de la enseñanza en sí, de modo que el SBM en ocasiones distrae a los profesores de su labor principal, resultado este que se inscribe en la teoría de la elección pública. Robertson y Briggs (1998) concluyen del mismo modo un estudio de 22 centros SBM de California.

¿Los efectos de la autonomía en el funcionamiento pueden depender de la forma concreta que ésta adopte? A partir de una revisión de 77 investigaciones desarrolladas entre 1985 y 1995 sobre la implantación de la gestión basada en el centro sobre todo en los Estados Unidos, pero también en otros países anglosajones (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia), Leithwood y Menzies (1998) diferencian tres tipos de SBM, según la categoría de actores del centro a quienes se concede

más poder: el director, los profesores, los usuarios.

El SBM «administrativo» concede el poder al director del centro, quien más flexibilidad tiene para emplear los recursos, al tiempo que tiene la obligación de informar sobre los resultados. El SBM «profesional» confía la responsabilidad del centro a los Consejos electos en que los profesores tengan la mayoría de votos. En el SBM «comunitario», el colegio debe reflejar los valores y preferencias de los padres y la comunidad, lo que se consigue concediendo el poder sobre el colegio a Consejos electos donde sean mayoría los miembros de la comunidad (cf. anterior, Chicago entre 1988 y 1995).

De estos trabajos se desprende que es el SBM «profesional» quien parece tener los efectos más positivos sobre las prácticas de los profesores, y también es el más susceptible para mejorar el sentimiento de responsabilidad de los profesores ante la comunidad.

¿Mejora la eficacia el SBM? Leithwood y Menzies (1998) concluyen así:

El SBM fue presentado por sus partidarios como una estrategia para mejorar la eficacia de los centros escolares. Dependiendo de la forma de SBM elegida, el medio de esta eficacia podía ser la mayor responsabilidad de los centros escolares ante el público, una mayor libertad en el uso de los recursos o una mejor utilización de las capacidades profesionales de los profesores. Sin embargo nuestro análisis de las investigaciones no sólo sugiere que cada incentivo probablemente sea inadecuado, sino que, incluso combinados, no parece que tengan la capacidad de producir organizaciones más productivas.

(p. 277)

No obstante, ninguna de sus investigaciones se basa en una evaluación comparativa rigurosa de los progresos de los alumnos o de los centros en un ámbito determinado. Todas consistieron en entrevistas, observaciones o cuestionarios de

actores de los centros SBM. Ahora bien, por las investigaciones sobre la eficacia de los centros escolares nos consta que, salvo para los centros más y menos eficaces, las diferencias de eficacia entre ellos son débiles, y por tanto resulta difícil distinguir «a simple vista» los resultados de una política orientada a mejorar su eficacia.

Los pocos trabajos que presentan una comparación rigurosa de los rendimientos entre los centros SBM y los restantes ofrecen resultados más contrastados. Lee y Smith (1995) muestran, en una investigación aplicada a 820 *lycées*, que los centros «reestructurados», es decir los que efectivamente han utilizado su autonomía para renovar su enseñanza, presentan mejores resultados en tres aspectos:

- progresiones mayores, habida cuenta del nivel de partida;
- progresiones más independientes del origen social del alumno;
- un mayor compromiso en los estudios por parte de los alumnos.

Otra investigación ofrece resultados menos positivos. Andrews et al. (2000), han emparejado 86 centros escolares (de primaria o secundaria) «reestructurados» con 86 centros no reestructurados análogos, y los han seguido a lo largo de los tres primeros años de implantación del programa. En efecto, estos 86 centros respondían a un mismo «diseño» (denominado *School Renewal Process*, SRP) cuyos principios son muy cercanos a los de la «reestructuración»: implicación de los miembros en la busca de soluciones adaptadas a las necesidades específicas de los alumnos, participación de los profesores en la toma de decisiones, concesión de la flexibilidad necesaria al colegio para que el personal decida el funcionamiento del colegio... Después de tres años, los alumnos de los centros que habían adoptado el SRP tenían peores resultados en las pruebas de Lectura y Matemáticas que el grupo de control de 9 años. A los 11 años,

obtenían peores resultados en Lectura, pero la diferencia en Matemáticas no era significativa. Una comparación de los centros SRP más y menos eficaces ha demostrado que «los centros eficaces suelen tener como preocupación permanente el aprendizaje mientras que los centros en crisis parecen menos claros en cuanto a los campos en que es necesario mejorar».

Las investigaciones concluyen en la ineficacia del SBM, con la reserva presentada por el estudio de Lee y Smith según el cual algunos centros sacan partido de manera interesante, aunque todo hace pensar que son pocos¹³.

¿Qué sucede con la eficacia de las formas más radicales de autonomía que representan las *Magnet schools*, las *Charter schools* y las *Whole school designs*? Adcock y Philips (2000) presentan una rigurosa comparación de la eficacia aprehendida por el «valor añadido» por parte del colegio en las disciplinas académicas –de 28 *Magnet Schools* comparadas con 89 colegios que no lo eran. Una vez se mantuviera el nivel inicial, se observa que los alumnos de las *Magnet* progresan menos que los alumnos de los centros ordinarios y menos costosos.

En las *Charter schools*, la satisfacción de los padres de alumnos por lo general es alta (Basetti, 1999; Izu et al., 1999) lo que

viene a confirmar que en el año académico 1998-99 el 70% de estos centros tuvieran que recurrir a la lista de espera (Hess, 2000). En cuanto a su eficacia, se dan poco las evaluaciones rigurosas. La única de la que tenemos constancia es el estudio longitudinal de las 13 *Charter schools* de Los Ángeles, realizada por un organismo independiente (Izu et al., 1999). Se ha emparejado estos centros con colegios equivalentes desde el punto de vista social y escolar. La conclusión del estudio, moderadamente optimista, es que «con el tiempo, muy a menudo las *Charter Schools* mantienen o mejoran ligeramente el rendimiento de sus alumnos, en relación con los progresos apreciados en los colegios del grupo de control» (p. 41).

La aportación de las *Charter Schools* a la equidad del sistema educativo sólo puede aprehenderse mediante el estudio de las poblaciones escolarizadas. Los alumnos negros, hispanos, pobres... se encuentran en una proporción algo menor que en los otros colegios (Nelson et al., 2000). Por lo tanto, no son los alumnos favorecidos quienes disfrutan de ellas. No obstante, Cobb y Glass (2000) subrayan que este hecho no supone que las *Charter Schools* no aumenten la segregación: por lo general implantadas en las zonas pobres, en consecuencia suelen escolarizar un mayor número

(13) ¿Cómo hacer los centros autónomos eficaces? Miles y Darling Hammond (1998) han estudiado cinco centros reestructurados de enseñanza secundaria y primaria que obtenían buenos resultados con sus alumnos. Se comparó cada colegio con un colegio tradicional que escolarizaba al mismo tipo de población. En los colegios reestructurados:

Los programas especializados para alumnos con dificultades han sido sustituidos por una enseñanza más personalizada para todos los alumnos en pequeños grupos heterogéneos.

- Se agrupa a los alumnos de manera flexible. En los colegios tradicionales se distribuye a los alumnos en clases fijas, y siguen en pequeños grupos las asignaturas optativas, no académicas. En estos colegios reestructurados, el número de clases es reducido y las asignaturas principales se enseñan en pequeños grupos.
- Existen estructuras para crear unas relaciones más personales entre profesores y alumnos, de modo que cada alumno tiene un «consejero» que habla regularmente con los profesores y su familia, tratando sus progresos y necesidades. En los colegios tradicionales, existe personal de ayuda que trabaja con los alumnos sólo en caso de haber problemas, y no de forma regular y permanente.
- Los períodos de instrucción son más largos y de duración variable.

de pobres, pero, al menos en los tres Estados que estudian, escolarizan a un porcentaje de alumnos pobres, negros... inferior al existente en su entorno inmediato, por lo que estos centros aumentan la segregación local. Todo ello, sin embargo, no impide que, en caso de que las *Charter Schools* sean eficaces, haya una alta proporción de alumnos pobres que saldrán beneficiados, confirmando la tesis de Wells (1999): las *Charter Schools* pueden aumentar las desigualdades entre los grupos sociales, por ejemplo entre los grupos desfavorecidos deseosos y capacitados para superar las dificultades y el resto.

Herman et al. (1999) han recogido todos los estudios que versan sobre la eficacia de los 24 *whole school designs* más conocidos. Para nueve de ellos, no existe ningún estudio riguroso disponible (con un grupo de control, una medida longitudinal del progreso de los alumnos, etc.). Para la mayoría, de uno a tres estudios demuestran efectos positivos significativos. Para tres de ellos, es el caso de al menos cuatro estudios (*Direct Instruction, High Schools that work, Success for all*). Este último programa, basado en la enseñanza de la Lectura en primaria, ha sido objeto de numerosas evaluaciones positivas (Slavin et al., 1996). La comparación de estas evaluaciones con las de la gestión basada en el centro se encuentra en la tesis desarrollada por Springfield a favor de los «*designs*».

Tratándose de la equidad, Grissmer et al. (2000) en un informe nacional sobre las *New American Schools* (con determinados diseños seleccionados), observan que «para la mayoría, los programas NAS han sido implantados por una parte en centros escolares urbanos, con poco rendimiento, que escolarizaban a alumnos pobres o pertenecientes a minorías étnicas»; y por otra parte, en los colegios donde los alumnos y los profesores estaban poco movilizados. Además, las subvenciones federales concedidas a los colegios desfavorecidos (Título 1

del primer capítulo de la *Ley contra la pobreza* votada en los USA en los años sesenta) a menudo sirven para financiar la adhesión a estos diseños (Springfield, 2000) dado que estas subvenciones ya no financian programas especiales para los alumnos desfavorecidos, sino acciones orientadas a transformar el funcionamiento de conjunto de los colegios que los acogen. Es evidente que su efecto en la equidad depende de su eficacia: una innovación sólo beneficia a quien la recibe cuando es eficaz.

EFFECTOS DE LA REGULACION POR LOS RESULTADOS

Al comparar los resultados de los alumnos de un mismo país en dos fechas diferentes, quedan patentes los efectos de todos los cambios, incluidos los que han tenido lugar fuera del sistema escolar, que han podido afectarles mientras tanto, y no solamente de aquellos que han afectado a los procesos de regulación. No obstante, estos últimos han sido fundamentales en Inglaterra y en numerosos Estados americanos, por lo que podemos atribuirles efectos sobre la evolución de los resultados.

En estos dos países, los cambios de procedimiento se han producido a finales de los años ochenta. Por ello, es la progresión de los resultados durante la década de los noventa la que puede informarnos sobre sus efectos, sabiendo que este tipo de comparación longitudinal no es fácil. En concreto, conlleva la existencia de pruebas de dificultad idéntica pasadas a intervalos regulares a poblaciones equivalentes representativas de los currícula enseñados en cada período.

En Inglaterra, los resultados globales en el examen del GCSE han mejorado considerablemente y mucho más rápidamente desde que se han implantado los cambios que estamos estudiando. En opinión de algunos, esto se debe a que actualmente se califica con menos rigurosidad. Partiendo

de la comparación entre la evolución de las notas en el GCSE y en un mismo test pasado regularmente por una universidad a una muestra de alumnos de esta edad, parece ser, en efecto, una parte de la explicación (Coe, 1999), lo cual no significa que ésta sea toda su explicación. De modo que Coe concluye irónicamente diciendo que es imposible saber en qué medida la mejora de los resultados en el GCSE refleja el hecho de que la enseñanza haya mejorado, que se obliga a los alumnos a «empollar» más, que la evolución del examen ha facilitado el hacer la prueba de una competencia concreta, que la composición socio-económica de la población se desplace hacia arriba, que los exámenes han cambiado tanto que es imposible realizar ninguna comparación e incluso que se califique con menos rigurosidad...

Es imposible realizar el mismo tipo de críticas a los test que miden las competencias en las edades clave. Para la escuela primaria, los resultados son espectaculares. No sólo ha aumentado considerablemente la proporción de alumnos que alcanza al final de la primaria el nivel requerido (del 45% en 1995 al 70% en 2001 para las Matemáticas, por ejemplo), sino que ha disminuido la diferencia entre las tasas en los colegios con mayor y menor rendimiento (Glennerster, 2002). Estos resultados son discutidos por algunos investigadores¹⁴, que sí observan un progreso, pero lo consideran «ligero» (Cheek et al., 2000). La siguiente tabla (basada en datos proporcionados por el Ministerio) prueba que, a nivel del *collège*, las recientes evoluciones son positivas en Inglés y Matemáticas, y menos en Ciencias.

TABLA I
Proporción de alumnos que alcanzan el nivel de competencias esperado en la etapa clave 3 (14 años, exclusivamente Inglaterra)

| | Chicos | | Chicas | |
|--------------------|--------|------|--------|------|
| | 1994 | 1999 | 1994 | 1999 |
| Inglés | 49% | 55% | 66% | 72% |
| Matemáticas | 56% | 62% | 58% | 62% |
| Ciencias | 64% | 55% | 63% | 55% |

Fuente: Education and Training Statistics para el Reino Unido, 1999.

Por lo tanto parece posible concluir en el sentido de una mejora del nivel de los alumnos en Inglaterra desde la aplicación de estas reformas, sobre todo en primaria, mejora que sin embargo no es general –ver el apartado Ciencias a los 14 años– y cuya magnitud se discute.

¿Qué sucede en los Estados Unidos? El *Center on Education Policy* publicó en 1999 un folleto titulado *The Good News about American Education*. Entre las buenas

noticias obtenidas de las estadísticas oficiales, encontramos las siguientes: «se descuelgan menos alumnos», «disminuye la violencia escolar», pero también «sube el nivel en Matemáticas y Ciencias».

Los americanos poseen un sistema regular para medir el nivel de los alumnos que permite establecer comparaciones longitudinales regulares, una parte relativa al *National Assessment of Educational Progress* (NAEP). «*Good news about education*»

(14) La misma dificultad de las pruebas se verifica de un año a otro, lo que en su opinión, afecta a las comparaciones de varios años.

ofrece los resultados de los test NAEP en Lectura y Expresión escrita, cuyas puntuaciones medias, como las desigualdades entre grupos étnicos, se han mantenido estables de 1984 a 1986 (*Conditions of Education*, 1998). Al contrario, el informe indica que, en Matemáticas y Ciencias, las puntuaciones medias de los alumnos blancos han crecido según las edades del 3% al 6%, aumentando las puntuaciones de los negros y los hispanos de dos a tres puntos suplementarios, lo que se puede interpretar como una mejora de la eficacia y la equidad de la enseñanza en estas dos disciplinas.

Otro aspecto de una mejora de la equidad, es que dicho progreso ha beneficiado particularmente a los alumnos débiles. De 1990 a 1996, la proporción de alumnos cuya puntuación es inferior al «nivel básico» (*basic level*) ha pasado del 41% al 36% en el grado 4 (9 años) y del 48% al 38% en el grado 8 (13 años) (NAEP *Summary tables*).

En consecuencia parece que las reformas han dado su fruto, ya que asistimos a la mejora en Ciencias y Matemáticas, sin que empeoren los resultados en Lectura y Expresión escrita.

En algunos Estados se aprecian progresos sobresalientes –Texas, Carolina del Norte– y, en opinión de Grissmer et al., la explicación más plausible es «el conjunto integrado de políticas que comportan la fijación de objetivos, la aplicación de tests e informes (*standards, assessment and accountability*)» que ambos Estados aplican desde hace diez años. Skrla et al. (2000) añaden a esta lista de Estados en que los rendimientos de los alumnos han evolucionado muy positivamente tras la implantación de sistemas de informe de los

resultados a Nueva York, Connecticut y Kentucky.

Sin lugar a dudas, Texas es el Estado que presenta los resultados más espectaculares: En Matemáticas, en 1994, el 73% de los blancos y el 38% de los negros aprobaban el examen del Estado; en 1999, estos porcentajes pasan respectivamente al 93% y al 73% (Skrla et al., 2000).

En Kentucky, en 1991, una decisión del Tribunal Supremo declaró inconstitucional el sistema educativo en tanto que demasiado ineficaz para las minorías étnicas. El juicio obligaba al Estado a emprender una reforma del sistema educativo, lo que se materializó en la denominada *Ley KERA (Kentucky Education Reform Act)* que preveía, entre otros, un sistema de informe de los resultados. Según los tests del Estado, la eficacia del sistema educativo ha mejorado ostensiblemente (Kentucky es uno de los pocos Estados cuyos resultados en Lectura han mejorado de manera significativa entre 1992 y 1998), ha progresado en beneficio de todos, sin por ello traducirse, como en el caso de Texas, en un acercamiento de los grupos sociales o étnicos (Pedrosko et al., 1999)¹⁵. En Carolina del Norte se aprecian las mismas evoluciones.

Al contrario, el sistema de rendimiento de cuentas en Florida casi no ha mejorado la (mala) posición relativa de este Estado respecto a los demás. A lo largo de los años noventa, los resultados de los alumnos en las pruebas del NAEP se han mantenido estables en Lectura y han mejorado en Matemáticas, pero en la misma proporción que a nivel nacional (Herrington y Johnson, en Herrington y Kasten, 2001).

Al igual que en Inglaterra, por lo general los resultados son positivos, pero no siempre y a menudo se discute su magni-

(15) Sin embargo, Koretz et al. (1998) al cotejar los resultados obtenidos en los test del Estado y el NAEP, entre otros, los primeros años después del KERA, ponen en duda la mejora del nivel de Lectura y llevan las puntuaciones de Matemáticas a proporciones razonables. Además, advierten de que, particularmente en los primeros años, una mejora de las puntuaciones puede reflejar simplemente la familiarización progresiva de los alumnos con este tipo de pruebas.

tud. También parece que los sistemas de similar inspiración sean susceptibles de producir resultados diferentes. Los Estados Unidos han decidido terminar con la degradación de los rendimientos observada en los años setenta y, al menos en Matemáticas, han mejorado un nivel que en la enseñanza secundaria era muy bajo en relación con los otros países.

Podemos pensar que tales resultados proceden de la reorientación de la acción profesoral hacia la enseñanza de las asignaturas fundamentales, todo ello en un sistema poco atento. Antes de comparar estas evoluciones con las de Francia, hay que tener muy presente el hecho de que, si los efectos positivos observados en los países anglosajones tienen su fundamento en que la nueva regulación ha impulsado esta reorientación, los efectos podrían ser menores en el sistema francés, el cual ya posee una reputación muy orientada hacia este tipo de aprendizaje¹⁶.

EFFECTOS DE LA REGULACIÓN POR LOS PROCESOS

Se ha comparado los resultados del sistema educativo francés con los que acabamos de presentar. Hasta las últimas evaluaciones internacionales, los resultados del sistema francés superaban a Inglaterra y Estados Unidos en comprensión escrita y Matemáticas –no en Ciencias– tanto en materia de eficacia como de equidad. En términos de eficacia, el Reino Unido adelanta a Francia en la más reciente de las evaluaciones (PISA, 2000), mientras se aproximan los Estados Unidos. En todo caso, puede tratarse de un efecto de las diferencias (de poblaciones tenidas en cuenta, de competencias medidas) entre esta evaluación y las anteriores. Incluso, es probable, que la evolución de los rendimientos de los alumnos al

acabar primaria sea menos positivo en Francia que en Inglaterra.

Lo que sí es evidente es que la política de autonomía «a la francesa», al igual que la política inglesa, también ha acompañado y probablemente favorecido, una creciente apertura de la enseñanza secundaria traducida en la reducción de las desigualdades sociales de acceso a la enseñanza superior (Duru-Bellat y Kieffer, 1999) sin un descenso significativo del nivel de los alumnos en el bachillerato, al menos según las evaluaciones realizadas a los jóvenes matriculados hasta 1995 (*L'état de l'École*, 1997). Las evaluaciones disponibles sobre evaluación de los resultados académicos durante la escolaridad obligatoria son menores y menos sistemáticos que en Inglaterra o Estados Unidos. Por otra parte, las medidas se interrumpen en 1995. Las únicas pertinentes, en lo tocante a nuestra cuestión, y para el nivel de la tercera, evocan una evolución un poco menos favorable que en Inglaterra y parecida a la de Estados Unidos a este nivel (progreso en Matemáticas, estabilidad en Francés). Por otra parte, la autonomía de los centros no se ha visto acompañada por un crecimiento masivo de la segregación: durante los años noventa, en los *collèges*, se observa un ligero aumento de la segregación académica y de los extranjeros, pero no de la segregación en términos de origen social de los alumnos (Trancart, 2002). Además, tan aceptable es pretender que la autonomía ha favorecido dicha evolución como que la ha contenido.

Algunos indicios muestran que el rendimiento de los alumnos ha podido evolucionar de modo más favorable en Inglaterra que en Francia. Sin embargo, los resultados disponibles no bastan para establecer una clara superioridad de la regulación por los resultados, aun cuando la primera

(16) Sólo hablamos de reputación porque los datos de PISA muestran que los alumnos franceses perciben a sus profesores como menos exigentes en materia académica que sus homólogos ingleses (Meuret, 2003).

parece basarse en unos principios más sólidos que la segunda¹⁷ (Meuret y Duru-Bellat, en prensa).

No obstante, en el plano humano hay muchos indicios que demuestran que las evoluciones vividas en Francia están acompañadas de un malestar real. El último estudio sobre el *collège* (Dubet y Duru-Bellat, 2000) revela la ambivalencia que la autonomía suscita entre los profesores: cuando pocos esperan volver a un modo de funcionamiento determinado «desde arriba», son muchos los que temen la fragmentación del sistema y las desigualdades que aparecerían de un centro a otro. La regulación por los procesos genera el mismo sentimiento de ataque a la dignidad profesional («nos dicen cómo actuar!») suscitado en los países anglosajones por la medida de los resultados («nos obligan a «enseñar para el test!»). Además, se desarrolla todo un discurso desengañado sobre los jóvenes y una cierta hostilidad entre los profesores y los padres. Incluso se puede comprobar una cierta debilidad del político, que carece de un principio claro para justificar sus decisiones ante los profesores, a los que ya no se exige que apliquen instrucciones cuando se oponen a sus propias concepciones¹⁸: no es evidente que la pluralidad de los principios de justicia sea una enfermedad de los sistemas que el político es incapaz de resolver.

CONCLUSIÓN

En definitiva, los resultados indican que la autonomía de los centros escolares no conduce en sí misma a una «liberación» que produzca mejoras considerables en la eficacia.

Para alcanzar la eficacia, la autonomía de los centros escolares debe ser el soporte para los cambios pedagógicos y debe emplearse el margen de maniobra al servicio del aprendizaje de los alumnos. Los cambios de estructura no producen efectos por sí mismos. Los resultados de las evaluaciones parecen validar las teorías económicas y sociológicas sobre el funcionamiento de los colegios, los cuales sostienen que la eficacia —esta noción engloba la aptitud para alcanzar objetivos que conduzcan a mejorar los resultados medios o a los grupos desfavorecidos— da por hecho que los actores conocen claramente lo que se les pide y lo aceptan, con lo que se comienza a aplicar dispositivos de control de los resultados e incentivos para mejorarlos. Esta experiencia ha probado que la eficacia también supone apoyar a los colegios en sus esfuerzos por mejorar.

En los tres países mencionados, las reformas de conjunto, que han asociado la autonomía de los centros y una nueva regulación, se han vivido evoluciones más bien positivas: mejora puntual de la eficacia, democratización por apertura de la enseñanza secundaria. Por otra parte, a nivel nacional resulta difícil contemplar los temidos efectos sobre la segregación o el aumento de las desigualdades sociales. Es probable que hayan favorecido estos cambios (es complicado imaginar, en Francia, al 60% de una población conducida al bachillerato por un sistema educativo tan rígido como en los años setenta) pero la única evidencia que se desprende de las observaciones empíricas es que éstas no las han impedido.

(Traducción: Silvia Mantero)

(17) Uno de los indicios es que la tecno-estructura del sistema francés (inspectores, rectores...) abogan por aumento en la evaluación de los resultados, sin mucho éxito hasta el momento. En mi opinión, en los círculos anglosajones equivalentes no se encuentra la idea de que habría que actuar de un modo distinto al actual.

(18) De modo que el Ministerio acepta que los nuevos programas de filosofía sólo sean «facultativos», al no ser del agrado de todos los profesores.

BIBLIOGRAFÍA

- ADCOCK, E.; PHILIPS, G.: *Measuring schools, the contextual challenge*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, New Orleans, del 24 al 28 de abril de 2000, 20 p.
- ANDREWS, S. C., et al.: *The impact of school renewal on achievement: a study of 86 Georgia schools*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, New Orleans, del 24 al 28 de abril de 2000.
- BARBER, M.: «Large-Scale Reform is Possible», en *Education Week*, 15 de noviembre de 2000.
- BARROSO, J.: «Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif», en *Revue française de pédagogie*, 130 (2000), pp. 57-72.
- BASSETTI, L.: *Mandated choice: Alberta Charter schools*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association. Montreal, del 19 al 23 de abril de 1999, 10 p.
- BERENDS, M.: «Teacher-reported effects of New American School designs: Exploring relationships to teacher background and school context», en *Education Evaluation and Policy Analysis*, 22, 1 (2000), pp. 65-82.
- BIDWELL, L. E.: «The school as a formal organization», en J. G. MARCH (ed.): *The handbook of organizations*. Chicago, Rand et Mac Nally, 1965, pp. 972-1022.
- BLAIR, J.: «Cincinnati Teachers to be paid on Performance», en *Education Week*, 27 de septiembre de 2000.
- BOYD, W. L.: *Accountability and Choice as School Reform strategies: What does the research tell us?* Paper for a symposium at the Florida State University, 2 de febrero de 2001, 18 p.
- BROWN, B. W.: «Why governments run schools», en *Economics of Education Review*, 11, 4 (1992), pp. 287-300.
- BRYK, A. S.; LEE, V. L.: «Is politics the problem and markets the answer? An essay review of Politics, Markets and America's schools», en *Economics of Educational Review*, 11, 4 (1992), pp. 439-450.
- BULLOCH, A.; HYWELL, T.: *Schools at the centre? A study of decentralisation*. Routledge, 1997.
- CENTER ON EDUCATION POLICY: *The Good News about American Education*. Washington, Center on Education Policy, 2000, 34 p.
- CHEUNG, YIN CHEONG: «Recent Developments in South East Asia: An introduction», en *School Effectiveness and School Improvement*, 10, 1 (1999), pp. 3-9.
- COBB, C. D.; GLASS, G. V.; CROCKETT, C.: *The us charter school movement and ethnic segregation*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, New Orleans, 2000, 12 p.
- COE, R.: *Changes in examination other time: is the same worth less?* Comunicación en la Conferencia anual de la asociación inglesa de investigación en educación, 1999, 11 p.
- COUSIN, O.: *L'efficacité des collèges*. París, PUF, 1998.
- DAVIES, J.; GUPPY, T.: «Globalization and educational reforms in anglo-american democracies», en *Comparative Education Review*, 41, 4 (1997), pp. 435-459.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT: *Education and training statistics for the United Kingdom*. London, DFES, 1999.
- DEROUET, J. L. (dir.): *L'école dans plusieurs mondes*. París, De Boeck-INRP, 2000.
- DEROUET, J. L.: *Ecole et Justice*. Paris, Métailié, 1992.
- DESIMONE, L.: «How can Comprehensive School Reform Models Be successfully implemented?», en *Review of Educational research*, 72, 3 (2002), pp. 433-479.
- DU, Y.; HEISTAD, D.: *School Performance Accountability in Minneapolis Public Schools*. Comunicación en el congreso

- de la American Educational Research Association, Montreal, del 19 al 23 de abril de 1999, 23 p.
- DUBET, F.; DURU-BELLAT, M.: *L'hypocrisie scolaire*. París, Seuil, 2000, 232 p.
- DU BOIS, P.; EATON, M.; GARET, M. S.; MILLER, M.: *Study design and initial findings for a national evaluation of Projects funded by the Magnet schools assistance program*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, New Orleans, 2000, 29 p.
- DURU-BELLAT, M.; KIEFFER, A.: «La démocratisation de l'enseignement revisitée», en *Cahiers de l'IREDU*, 60 (1999), 313 p.
- FERRARA, D.: *School site autonomy in Italian schools*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, Montréal, del 19 al 23 de abril de 1999.
- FISKE, E. B.; LADD, H. F.: «A distant laboratory», en *Education week*, 17 de mayo de 2000, 2 p.
- FITZ-GIBBON, C.; STEPHENSON, N. J.: *Inspecting her Majesty Inspectors: Should social science and social policy cohere?* Communication at the European Conference on Educational Research, Sevilla, 1996, 20 p.
- FUHRMAN, S. H.; RITTER, G.: *External Reform provider and Accountability*. University of Pennsylvania, Multigr., 1998, 34 p.
- FULLAN, M.: *The new meaning of educational change*. New York, Teacher College Press, 1991.
- GLENNERSTER, H.: «United-Kingdom education 1997-2001», en *Oxford Review of Economic policy*, 18, 2 (2002), pp. 120-136.
- GRISAY, A.: «Evolution des acquis des élèves au cours des années de collège», en MEN-DEP, *Dossiers Education et Formations*, 87 (1997).
- GRISSNER, D.; FLANNAGAN, A.; KAWATA, J.; WILLIAMSON, S.: *Improving student achievement: What NAEP scores tell us?* Rand Corporation, 2000.
- HARRIS, P. B.: *The battle for raising standards: can improvement be mandated*. Comunicación en la Conferencia Europea de investigación en educación, Lahti, Finlande, 1999, 25 p.
- HEISTADT, D.: *Measuring school performance to reward effective programs in Minneapolis public schools*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, New Orleans, del 24 al de abril de 2000, 26 p.
- HEISTAD, D.; SPICUZZA, R.: *Measuring school performance to improve student achievement and to reward effective programs*. Comunicación en la congreso de la American Educational Research Association, New Orleans, del 24 al 28 de abril de 2000, 40 p.
- HERMAN, R. et al.: *An educator's guide to Schoolwide Reform*. Arlington, Vas, Educational Research Services, 1999, 250p.
- HERRINGTON, C. D.; KASTEN, K.: Florida 2001: *Educational Policy Alternatives*. Technical report, University of North Florida, 2001, 159 p.
- IGAEN: Rapport général de l'IGAEN. Paris, La documentation française, 1999.
- IGEN-VES: *L'autonomie de l'Etablissement Public Local d'Enseignement (EPL) en question*. MEN, mutigr., 2001, 36p.
- IZU, J.A., et al.: *The finding and implications of increased flexibility and accountability: an evaluation of Charter schools in Los Angeles Unified School district (LAUSD)*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, Montreal, del 19 al 23 de abril de 1999.
- KHANNA, R., et al.: *The history and practice of reconstitution in San Francisco*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, Montreal, del 19 al 23 de abril de 1999.
- KORETZ, D. M.; BARRON, SL.: *The validity of gains in scores on the Kentucky Ins-*

- structional Results Information System (Kiris)*, Rand corporation, 1998, 123p.
- LADD, H. F.: «The Dallas school accountability and incentive program: an evaluation of its impact on students outcomes», en *Economics of Education Review*, 18 (1999), pp. 1-16.
- LEE, V. E.; SMITH, J. B.: «Effects of high school restructuring and size on early gains in achievement and engagement», en *Sociology of Education*, 68 (1995), pp. 241-270.
- LEITHWOOD, K.; MENZIES, T.: «A review of research on School based management», en *School Effectiveness and School Improvement*, 9, 3 (1998), pp. 233-285.
- MACBEATH, J.: *School must speak for themselves*. London, Rouledge, 1999, 165 p.
- MACBEATH, J.; MEURET, D.; SCHRATZ, M.; JAKOBSEN, L. B.: *Self Evaluation in European schools: A story of change*, London, Routledge, 2000, 202p.
- MAROY, C.: *L'école à la lumière de la sociologie des organisations*. Université catholique de Louvain (Études et documents), 1992, 24 p.
- MAROY, C.; DUPRIEZ, V.: «La régulation dans les systèmes scolaires», en *Revue française de pédagogie*, 130 (2000), pp. 73-87.
- MEHRENS, W. A.: «Consequences of Assessment: What is the evidence?», en *Education Policy Analysis Archives*, 6, 13 (1998), 29p.
- MEURET, D.: «Pourquoi les élèves français de 15 ans réussissent-ils moins bien que ceux d'autres pays?», en *Revue Française de Pédagogie*, 142 (2003), pp. 89-104.
- MEURET, D.; DURU-BELLAT, M.: «English and French Regulations of the Educational System: A Comparison», en *Comparative Education*, 39, 4 (2003), pp. 463-477.
- «Vers de nouveaux modes de gouvernement des systèmes éducatifs? Les leçons des comparaisons internationales», en *Politiques et Management publics*, 20, 2 (2002), pp. 61-81.
- MEURET, D.; MORLAIX, S.: «Conditions of success of a self evaluation: some lesson of an European experience», en *School Effectiveness and School Improvement*, 14, 1 (2003), pp. 53-71.
- MEURET, D.; BROCCOLICHI, S.; DURU-BELLAT, M.: «Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effets», en Cahier de L'IREDU, 62 (2000), Dijon, 262 p.
- MILES, K. H.; DARLING-HAMMOND, L.: «Rethinking the allocation of teaching resources: some lessons from high performing schools», en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20, 1 (1998).
- MILGROM, P.; ROBERTS, J.: *Economics, organisation and management*. Prentice Hall, (trad française, 1997, Economie, Organisation et management, de Boeckpug), 1992.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE: *L'Etat de l'Ecole*. Paris, DEP, 1997.
- MINTZBERG, H.: *Structure et Dynamique des organisations*. Paris, Les éditions d'organisation, 1982, 433 p.
- MURILLO, F. J. et al.: «Políticas de calidad y equidad en el sistema educativo español», en *Revista de educación*, 319 (1999), pp. 91-113.
- MURPHY, J.; BECK, L. G.: *School Based Management as School Reform*. Corwin Press, A Sage publication, 1995, 216 p.
- NATIONAL ASSESSMENT OF EDUCATIONAL PROGRESS: *Summary tables*, en <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/>
- NELSON, B.; BERMAN, P. et al.: *The state of Charter schools, Fourth year report*. OERI, US Department of education, 2000, 56 p.
- NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine, 1971.
- OBIN, JP: «Le projet d'établissement en France, mythe ou réalité», en *Politiques d'éducation et de formation*, 1 (2001), pp. 9-29.
- OCDE-CERI: *Regards sur l'éducation*. Paris, OCDE, 1998.

- OFSTED (Office for Standard in Education): *Inspecting Schools, The framework*. London, OFSTED, 2000.
- PEDROSKO, J. M.; LINDLE, J. C.: *State mandated school reform in Kentucky: Year three of a longitudinal study*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association, Montreal, del 19 al 23 de abril de 1999, 16 p.
- PROST, A.: *Education, société et politiques, Points-histoire*. París, Seuil, 1997, 255 p.
- RILEY, K.; ROWLES, D.: «Inspection and school improvement in England and Wales», en T. TOWNSEND: *Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools*. Londres, Routledge, 1997, 231 p.
- ROBERTSON, P. J.; BRIGGS, K. L.: «Improving schools through school based management: an examination of the process of change», en *School Effectiveness and School Improvement*, 9, 1 (1999), pp. 28-58.
- SAUNDERS, L.: «Who or what is School «Self»-Evaluation for?», en *School Effectiveness and School Improvement*, 10, 4 (1999), pp. 414-429.
- SCURATI, C.: «Postcard from an irregular country», en *Educational Leadership*, 53, 4 (1996), pp. 63-64.
- SKRLA, L.; SCHEURICH, J.; JOHNSON, J. F.; KOSCHOREK, J. W.: *Accountability for equity: Can State policy leverage social justice?* Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association. New Orleans, del 24 al 28 de abril de 2000, 22 p.
- SLAVIN, R. E.; MADDEN, N. A. et al.: «Success for all: A summary of research», en *Journal of Education for Students placed at Risk*, 1, 1 (1996), pp. 41-76.
- SPRINGFIELD, S.: «A synthesis and critique of Four Recent Reviews of Whols School Reform in the United States», en *School Effectiveness and School Improvement*, 11, 2 (2000), pp. 259-269.
- STOLL, L.; MYERS, K. (eds): *No Quick Fixes*. London, Falmer, 1997.
- THOMAS, S.: *Innovations in School Evaluation: An English Case Study of the Lancashire Value Added Project*, Comunicación en el Seminario de la red RAPPE sobre la regulación de los sistemas educativos, 2001, 15 p.
- TOWNSEND, T.; CLARKE, P.; AINSCOW, M.: «Prospects and problems for school effectiveness and school improvement», en T. TOWNSEND, P. CLARKE; M. AINSCOW: *Third millenium schools*. Lisse, Swets and Zeitlinger, 1999.
- TRANCART, D.: *Evolution des disparités entre collèges dans les années 90*. Universidad de Rouen, Multigr, 2002.
- TRANNOY, A.: «L'égalisation des savoirs de base: l'éclairage des théories de la responsabilité et des contrats», en D. MEURET (ed.): *La justice du système éducatif*. Paris, de Boeck, 1999, pp. 55-76.
- VAN ZANTEN, A.: *L'école de la périphérie*. Paris, PUF, 2001, 399 p.
- VICTORIA, J. C.: «La organización de los Centros educativos», en *Infancia y Sociedad*, 25-26 (1994), pp. 154-175.
- WALBERG, H. et al.: *A taxonomy and analysis of decentralisation in Developed countries*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association. Montreal, del 19 al 23 de abril de 1999, 6 p.
- WALFORD, G.: *Choice and Equity in Education*. Lodrés, Cassell (Issues in Education), 1994.
- WELLS, A. S.: «Charter schools as a post modern paradox: rethinking social stratification in an age of deregulated school choice», en *Harvard Educational Review*, 69, 2 (1999), pp. 172-204.
- WIGGINS, A.; TYMSS, P.: «Dysfunctional effects of Public Performance indicators systems», Comunicación en la Conferencia Europea de investigación en Educación, 2000, 17 p.
- WILLIAMS, R. C. et al.: «Sweeping decentralization of educational decision making authority: Lessons from England and

- New Zealand», en *Phi Delta Kappan*, 78, 8 (1997).
- WILSON, T. A.: *Legitimizing Practitioner Knowledge: Key to effective accountability and School Improvement*. Comunicación en el XVI congreso School Effectiveness and School Improvement, Toronto, 2001, 29 p.
- WONG, K. K.: «Chicago School Reform: From Decentralization to integrated Governance», en *Journal of Educational Change*, 1, 1 (2000), pp. 97-105.
- WOHLSTETTER, P.; SMYER, R.; MOHRMAN, S. A.: «New boundaries for school-based management: the high involvement model», en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 16, 3 (1994), pp. 268-286.
- WRAGG, E. C. et al.: *The role of the Headteacher in addressing the problem of incompetent teachers*. Comunicación en el congreso de la American Educational Research Association. Montreal, del 19 al 23 de abril de 1999, 30 p.