

# Participación Educativa

REVISTA DEL CONSEJO  
ESCOLAR DEL ESTADO

Ministerio  
de Educación, Cultura  
y Deporte

Consejo  
Escolar  
del Estado

**Conocimiento, políticas  
y prácticas educativas**

Segunda Época/Vol. **3**/N.º **5**/2014



# PARTICIPACIÓN EDUCATIVA

SEGUNDA ÉPOCA/VOL. 3/N.º 5/DICIEMBRE 2014

CONOCIMIENTO, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS EDUCATIVAS

## ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

### Consejo de dirección

#### Presidencia

Francisco López Rupérez  
Presidente del Consejo Escolar del Estado

#### Vicepresidencia

María Dolores Molina de Juan  
Vicepresidenta del Consejo Escolar del Estado

#### Secretario

José Luis de la Monja Fajardo  
Secretario del Consejo Escolar del Estado

#### Vocales

Montserrat Milán Hernández  
Consejera de la Comisión Permanente  
Roberto Mur Montero  
Consejero de la Comisión Permanente  
Jesús Pueyo Val  
Consejero de la Comisión Permanente

### Consejo editorial

María Dolores Molina de Juan  
(Consejo Escolar del Estado)  
José Luis de la Monja Fajardo  
(Consejo Escolar del Estado)  
Isabel García García  
(Consejo Escolar del Estado)  
M. Almudena Collado Martín  
(Consejo Escolar del Estado)  
Antonio Frias del Val  
(Consejo Escolar del Estado)  
Juan Ramón Villar Fuentes  
(Consejo Escolar del Estado)  
Juan Luis Cordero Ceballos  
(Consejo Escolar del Estado)  
Carmen Arriero Villacorta  
(Consejo Escolar del Estado)

### Consejo asesor

Bonifacio Alcañiz García  
Francisco J. Carrascal García  
Julio Delgado Agudo  
José Antonio Fernández Bravo  
Mariano Fernández Enguita  
Alfredo Fierro Bardaji  
José Luis Gaviria Soto  
Samuel Gento Palacios  
María Luisa Martín Martín  
José María Merino  
Sara Moreno Valcárcel  
Arturo de la Orden Hoz  
Francesc Pedró i García  
Beatriz Pont  
Gonzalo Poveda Ariza  
María Dolores de Prada Vicente  
Ismael Sanz Labrador  
Rosario Vega García

Fotografías:  
Museo Nacional del Prado  
CEIP Mediterráneo  
IES Brianda de Mendoza  
Prósopon

ISSN 1886-5097

NIPO 030-14-178-5

DOI 10.4438/1886-5097-PE

ntic.educacion.es/cee/revista

participacioneduca@mecd.es



## Presentación

Francisco López Rupérez **3**

## Entrevista

José Luis García Garrido, Catedrático de Historia de la Educación Comparada y Profesor Emérito de la Universidad Nacional a Distancia **5**

## Normas, políticas y realidades educativas

*Hacia una normativa educativa basada en evidencias. La guía de la investigación y de la evaluación.* Ángel Sanz Moreno **7**

*La política y las políticas educativas.* Julio Iglesias de Ussel **17**

*Escuelas de todo, escuelas de nada.* Juan Antonio Aunión **25**

## Investigación, políticas y prácticas educativas

*La investigación educativa en España: antecedentes y perspectivas.* Arturo de la Orden **33**

*El papel de la investigación académica sobre la mejora de las políticas y de las prácticas educativas.* José Luis Gaviria **43**

*De la información al conocimiento... pero en serio.* Mariano Fernández-Enguita **51**

*El mastery learning a la luz de la investigación educativa.* Eduardo López López **59**

## El papel de la experiencia docente y de la gestión educativa

*Marcos institucionales para la participación de los profesores en las políticas públicas de educación. El caso español en su contexto europeo.* Javier M. Valle, Arantxa Batres y Jesús Manso **75**

*La investigación del docente sobre su propia práctica. Una asignatura pendiente en los sistemas de formación inicial del profesorado en España.* Gonzalo Jover y Patricia Villamor **85**

*Buenas prácticas en gestión educativa: un método eficaz para organizar y aprovechar el conocimiento derivado de la experiencia.* M.<sup>a</sup> José Fernández **93**

## Buenas prácticas y experiencias educativas

*Biblioteca, ciencia y convivencia.* Natividad Díaz **103**

*Nosotros, las estrellas y un mapa astronómico de 1898.* Elena Cuadrado y Rafael Díaz **109**

*Prósopon, festivales juveniles de teatro grecolatino. Una aproximación global al mundo clásico a través del teatro.* Cristóbal Barea **115**

## Otros temas

*Formación en gestión escolar: experiencias y reflexiones.* Mildred C. Meza **121**

*La transición entre etapas educativas: de Educación Infantil a Educación Primaria.* Susana Tamayo **131**

## Recensiones de libros

*Cerebro y libertad. Los cimientos cerebrales de nuestra capacidad para elegir* (Joaquín M. Fuster, 2014). José Antonio Marina **139**

*Aprender, recordar y olvidar. Claves cerebrales de la memoria y la educación* (Ignacio Morgado, 2014). Francisco Imbernón **143**

# Normas, políticas y realidades educativas

## HACIA UNA NORMATIVA EDUCATIVA BASADA EN EVIDENCIAS. LA GUÍA DE LA INVESTIGACIÓN Y DE LA EVALUACIÓN

*TOWARDS AN EDUCATIONAL REGULATION BASED ON EVIDENCE. THE RESEARCH AND EVALUATION GUIDE*

**Ángel Sanz Moreno**

*Inspector de educación. Departamento de Educación. Gobierno de Navarra*

### Resumen

Este trabajo pretende analizar las posibilidades y limitaciones a la hora de incorporar los avances de la investigación y de las evaluaciones externas, para actualizar y mejorar la normativa educativa. Para ello, se presentan las fuentes que aportan datos cuando se establece una norma educativa. Se reconoce la complejidad de esta tarea que exige tener en cuenta variables diferentes, entre otras: fundamentos socioantropológicos, el modelo de administración y de profesorado, y el estado de la cuestión en los diferentes campos del saber. Se advierte de posibles reduccionismos que se dan cuando se prima una única fuente sobre las demás. Posteriormente, se hace un análisis de las resistencias que hay para incorporar este conocimiento en la norma, destacando las resistencias de tipo psicológico e ideológico. Igualmente, se describen las limitaciones derivadas de la dificultad de transferencia entre diferentes cultural, así como aquellas que provienen del mismo diseño de investigación y evaluación. Se hace un repaso de diferentes campos en los que hay evidencias empíricas que avalarían una actualización de la normativa, tales como las prácticas de la evaluación externa, la rendición de cuentas y la autonomía de los centros, así como el papel de la Educación Infantil en la mejora del aprendizaje. Se reconoce, sin embargo, que no existen suficientes evidencias que avalen la eficacia del aumento progresivo, a partir de un cierto nivel, del gasto por alumno; tampoco hay suficiente evidencia empírica sobre cómo debe de ser un enfoque del currículo basado en competencias. Por último, se resalta la importancia del liderazgo y la preparación de directivos, inspectores y administradores de la educación a la hora de redactar, interpretar y aplicar la normativa educativa actualizada.

**Palabras clave:** investigación, evaluación externa, actualización de la normativa, evidencias empíricas, resistencias.

### Abstract

*The aim of this paper is to analyze the opportunities and limitations of incorporating the latest research developments and external evaluations, in order to update and improve the educational regulation. To achieve this goal, the pertinent data sources are presented when an educational standard is established. The complexity of this task is recognized and requires taking into account different variables: socioanthropological basis, administration and faculty models and the state of play in different areas of knowledge, amongst other variables. Attention is drawn to possible reductionisms occurred when a single source is taking precedence over the other ones. Subsequently, the resistances encountered when incorporating this knowledge to the regulation are analyzed, highlighting the psychological and ideological ones. Also, the limitations resulting from the difficulty of transfer between different cultures are described, as well as those arising from the same research design and evaluation. A review is provided concerning different areas in which empirical evidence could support the update of the regulation, such as the external evaluation practices, the accountability, and the school autonomy, as well as the role of the pre-school education in learning improvement. However, it is recognized that there is not enough evidence supporting the efficiency of the escalating expenditures per pupil, neither is there evidence of how a Competency Based Curriculum should be taken. Finally, this paper aims to highlight the importance of leadership and the knowledge of the whole Board of Education (principals, inspectors and administrators) when drafting, interpreting and applying the updated educational regulation.*

**Keywords:** Research, external evaluation, regulation update, empirical evidence, resistance.

## 1. Introducción

Este trabajo pretende mostrar qué provecho puede obtenerse del conocimiento que sobre el ámbito educativo proporcionan la investigación y los resultados de las evaluaciones educativas nacionales e internacionales. El rigor científico con que se efectúan basta para avalar la importancia de tenerlos en cuenta a la hora de establecer la normativa.

La educación, como fenómeno social, político y administrativo, se caracteriza por conformar un sistema. Necesita por tanto ser regulado mediante normas jerarquizadas que permitan su ordenación. Es esta una característica de la educación formal, entendida como «aquel proceso de enseñanza-aprendizaje que está fuertemente planificado, sistematizado y jerarquizado, dirigido a la consolidación de conocimientos, destrezas y competencias básicas, que se desarrolla en centros organizados específicamente para ello y que suele acometerse en las primeras etapas vitales» (L. GARCÍA ARETIO; M. RUIZ CORBELLA y M. GARCÍA BLANCO, 2009), característica que la diferencia de la educación no formal y de la informal.

Por eso es tan importante la normativa reguladora del sistema, que, según su ámbito de aplicación, puede ser estatal (la normativa de carácter básico), autonómica, o limitada al ámbito del centro (proyectos educativos, reglamentos de funcionamiento, etc.).

En todo caso, la normativa es una herramienta que crea el futuro; su contenido configura la Educación, la mejora, la adapta y le da coherencia. Y en esta labor es importante que recoja el conocimiento acumulado en la investigación y en las evaluaciones.

## 2. Las fuentes de la normativa educativa

¿Cuáles son las fuentes de la normatividad educativa? En última instancia, su fuente debe ser la política educativa de un gobierno democráticamente legítimo.

Desde una posición epistemológica ingenua y reduccionista, se podría afirmar que existe una relación directa entre conocimientos y aplicación de los mismos, para mejorar un campo determinado de la vida social. En la práctica esto no es siempre así, ya que no se toma en cuenta lo compleja que resulta la concreción y elaboración de una normativa que debe responder a las exigencias y necesidades de una sociedad. La norma educativa debe tener en cuenta diferentes variables y beber de diferentes fuentes.

De este ajuste depende la modernización de los diferentes sistemas educativos. Cada normativa es «hija de su tiempo» y está condicionada por los valores sociales y culturales del momento histórico y cultural en que se desarrolla.

Múltiples son las fuentes que inspiran la normativa. Sin ánimo de exhaustividad, se podrían reducir a las cinco siguientes:

- a) La Constitución como marco normativo y Carta Magna que debe amparar cualquier desarrollo legislativo y normativo.
- b) Las líneas directrices de la política educativa.
- c) El modelo de las administraciones educativas y el contexto social y cultural.
- d) El derecho administrativo como marco regulador en materia educativa.
- e) El conocimiento acumulado en las evaluaciones e investigaciones educativas.

Esta multitud de fuentes produce la complejidad de un hecho que puede parecer un mero ejercicio de concreción normativa de una ley orgánica, que se desarrolla en decretos, órdenes y resoluciones: normativa básica que luego es adaptada a las diferentes comunidades autónomas.

Hagamos un breve análisis de cada una de estas fuentes.

- a) *La Constitución como marco legislativo y Carta Magna que debe amparar cualquier desarrollo normativo.*

La Constitución constituye el marco de valores y principios que debe presidir todo desarrollo legislativo y normativo. Y no solamente los artículos dedicados a la educación, como el artículo 27 del Título I, sino toda ella. No es posible diseñar un modelo educativo ajeno a un sistema de valores. La educación, por propia definición, no puede ser axiológicamente neutra. El mismo principio del no adoctrinamiento y desarrollo de un pensamiento crítico responde a un sistema de valores determinado. La Constitución lleva implícitos los valores que hacen posible la convivencia.

Ante la pluralidad de concepciones antropológicas y visiones axiológicas, es preciso dotar al sistema educativo de un marco amplio, consensado, fundamentado y socialmente aceptado. Este papel lo asume, en las sociedades democráticas, la Constitución del país.

- b) *Las líneas directrices de la política educativa*

Este sistema de valores constitucionales, sin embargo, no es suficiente para establecer una normativa educativa. Esta debe sustentarse en una política educativa que marque prioridades, enfoques y lineamientos de medios y fines. Todo ello se detalla en los programas electorales de los partidos.

La sociedad reclama un consenso en las líneas directrices de las políticas educativas, consenso que dé estabilidad al sistema y evite su cambio a cada ciclo electoral. La falta de este consenso tal vez se deba a un déficit de la sociedad civil. Ante esta realidad no cabe más que el diálogo, el desarrollo de una actitud de consenso, de negociación y ciertas dosis de pragmatismo. No obstante, no debe dramatizarse este aspecto que, muchas veces, se tiende a exagerar. Lo que debe quedar claro es que una normativa precisa un marco axiológico, y que cuanto más concreto, detallado, consensado y aceptado sea este, mayor será la estabilidad del sistema.

Este marco, sin embargo, no conviene deducirlo únicamente de valores coyunturales, derivados de las necesidades de la economía y la sociedad del momento. Es importante tener en cuenta estos criterios, pero no deben utilizarse como único referente para establecer el marco axiológico de la normativa educativa.

Valores como el emprendimiento, el trabajo en equipo, actitudes positivas hacia las innovaciones tecnológicas, entre otros, son necesarios; no obstante, si se toman como únicos referentes, se puede caer en una normativa pragmática y de corto vuelo, puramente contingente, que pierde el norte del sentido de la educación.

Tampoco es suficiente incluir valores de tipo psicológico, aunque también estos deban tenerse en cuenta: la autoestima, el bienestar personal o el hábito de la convivencia.

Existe, por lo tanto, una tensión entre un marco de valores demasiado genérico, y por ello ineficiente, y un marco demasiado concreto que responde a una comunidad concreta.

Ante esto, todavía tiene validez la solución adoptada para establecer los Derechos del Hombre. En los años cuarenta del siglo pasado, la ONU se planteó la necesidad de establecer una declaración de los Derechos Humanos con el fin de dar un paso adelante y restañar las profundas heridas causadas por la Segunda Guerra Mundial, tanto en Europa como en Estados Unidos. En 1940 la UNESCO encargó al filósofo humanista Jacques Maritain que elaborase una síntesis a partir de las respuestas y propuestas recogidas de diferentes intelectuales y políticos, con el fin de configurar una especie de catálogo consensado y aceptado mayoritariamente.

La labor parecía casi imposible, porque las aportaciones venían de diferentes enfoques y escuelas filosóficas. Sin embargo, sorprendió gratamente el acuerdo sobre los grandes principios, aunque la justificación racional de estos principios fuese diferente. La concordancia se justificaba por su finalidad práctica, sin negar la diversidad a la hora de fundamentarla y justificarla.

Esta solución sigue hoy vigente y proporciona una guía de proceder pragmático en situaciones de pluralidad de valores, en las que es necesario dotarse de un marco común. Dicho con palabras del mismo Jacques Maritain (1983), en su obra *EL HOMBRE Y EL ESTADO*, «el acuerdo de las mentes puede lograrse de manera espontánea, no por un pensamiento especulativo común, sino por un común pensamiento práctico; no por la afirmación de una misma concepción del mundo, del hombre y del conocimiento, sino por



la afirmación de un mismo conjunto de convicciones que dirijan la acción».

Sin embargo, sea cual sea la postura que se adopte, es preciso que no se obvie la cuestión del fundamento socio-antropológico del proyecto normativo.

#### c) *El modelo de las administraciones educativas y el contexto*

La organización de nuestro sistema educativo como servicio básicamente público, aunque subsidiado por la iniciativa privada, tal como se recoge en la Constitución, lo diferencia de otros sistemas. La existencia de dos redes, una pública y otra privada —aunque en gran parte subvencionada por el Estado— dibuja una realidad fuertemente administrativista. La exigencia de regulación precisa, propia de un servicio público, imprime a la educación un carácter fuertemente burocrático. Fue Max Weber quien introdujo, en el campo de la sociología y de los estudios sobre organización, la teoría de la burocracia en la Administración. Para Weber la burocracia es la organización eficiente por excelencia. Para lograr esa eficiencia, se necesita:

- Carácter legal de las normas y reglamentos.
- Carácter formal de las comunicaciones.
- Carácter racional y división del trabajo.
- Impersonalidad en las relaciones.
- Jerarquía de autoridad.
- Rutinas y procedimientos estandarizados.
- Competencia técnica y meritocrática.
- Especialización de la administración.
- Profesionalización de los participantes.
- Completa previsión del funcionamiento.

Este marco, en el que se inscribe la administración educativa, condicionará en gran medida la concreción de la normativa. La provisión de puestos de trabajo docente en la Administración se realiza por oposición. Este estatus funcional del profesorado de la enseñanza pública, así como el resto de características de la organización escolar identificadas por Max Weber, condiciona el sistema educativo y su regulación normativa. Se hace precisa una buena dosis de realismo y pragmatismo para no dibujar en la normativa un sistema utópico y atemporal.

#### d) *El derecho administrativo como marco regulador en materia educativa*

Como consecuencia de lo anterior, la administración educativa se regula exactamente por el mismo marco legal que las demás Administraciones Públicas, es decir mediante el procedimiento administrativo establecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que proporciona una garantía jurídica, clara y explícita a todas las instituciones educativas, le aporta, además, transparencia y evita la arbitrariedad.

#### e) *El conocimiento acumulado en las evaluaciones e investigaciones educativas*

Todo lo anterior presta fundamento jurídico, estabilidad, orden y regulación a la normativa de educación, propia de un sistema muy complejo, en el que intervienen variables de muchos tipos.

Sin embargo, todo sistema educativo necesita tanto de la sistematización, que venimos describiendo, como de la innovación.

Las fuentes citadas, sin embargo, no garantizan la posibilidad de innovación. Responden, sí, a la necesidad de estabilidad, continuidad y permanencia del sistema educativo, pero no cumplen con los requisitos de su actualización, adaptación y modernización.

### **3. El papel del conocimiento y los datos contrastados en la determinación de la normativa**

En una sociedad plural, dinámica y cambiante es inexorablemente necesario introducir otras variables, otras fuentes, a la hora de regular la educación. El crecimiento exponencial del conocimiento, la globalización y la difusión, prácticamente inmediata, de la información hace que vivamos en una aldea global, en una sociedad del conocimiento. Si antes se decía que la información era poder, hoy esta se ha democratizado en gran medida y hay que hablar del poder de la información, que es, además, un poder distribuido, no selectivo o restringido a las elites tradicionales.

A la hora de redactar una normativa educativa, sea de ámbito nacional o autonómica, es esencial basarla en el conocimiento, además de en las otras fuentes mencionadas. Aunque es proverbial el desfase entre educación y sociedad, en estos momentos ya no hay excusas para hacer una normativa obsoleta e impermeable a las evidencias derivadas de investigaciones empíricas y evaluaciones.

Algunos países ya están introduciendo, en la reordenación de sus sistemas educativos, este tipo de *inputs* basado en los resultados de evaluaciones internacionales. Por ejemplo, Francia que está acometiendo una serie de reformas en la etapa de Primaria en sus documentos explicativos se indica que los resultados del Estudio Europeo de la Competencia Lingüística en inglés aconsejan iniciar antes y con mayor intensidad su estudio. También Corea, a raíz de sus resultados en lectura, modificó el examen de entrada a la universidad, dando más peso a competencias relacionadas con el pensamiento crítico y la interpretación y valoración de la información. Irlanda, Portugal, Luxemburgo y Dinamarca incrementan en más del 50 % el peso de la evaluación externa entre 2003 y 2012. Por su parte, Polonia da un salto cualitativo con mejoras sustanciales en PISA 2012 gracias a reformas importantes.

#### **3.1. Dos tipos de conocimientos y de evidencias en la mejora de la calidad educativa**

Cabría distinguir dos tipos de conocimientos directamente relacionados con la mejora de la calidad del sistema educativo. De una parte, aquellos conocimientos que inciden directamente en la mejora de las competencias docentes. Piénsese en los avances de la neurociencia, de las investigaciones empíricas sobre el aprendizaje, de las didácticas específicas, entre otros. En nuestra opinión este *corpus* de saberes no debe incorporarse en la normativa, sino que debe formar parte de la profesionalidad docente. Las Administraciones pueden, todo lo más, tomar medidas que favorezcan la formación permanente del profesorado, el intercambio de buenas prácticas, etc.

Optar desde la propia normativa por un enfoque didáctico o metodológico concreto, arguyendo evidencias empíricas, no deja de tener sus riesgos. La libertad de cátedra bien entendida pasa, en nuestra opinión, por este tipo de decisiones puramente profesionales. Debe ser la evidencia del conocimiento la que imponga una determinada práctica, más que una normativa extrínseca al profesorado.

Estos conocimientos, además, dependen de muchas variables, por ejemplo del perfil del profesor y del contexto del aula, y deben, por lo tanto, ser asimilados, seleccionados y adaptados a la idiosincrasia de cada docente.

No existe en la pedagogía esa relación directa que se da en otros campos entre ciencia básica y ciencia aplicada. De un mismo conocimiento teórico puede derivarse múltiples concreciones didácticas, tal y como ocurrió históricamente a la hora de aplicar al aula la epistemología genética de Jean Piaget, una de las mayores figuras de la psicología y la epistemología.

De los mismos presupuestos teóricos se derivaron didácticas que rayaban en los planteamientos de la no directividad, e incluso de las tesis de la desescolarización de Ivan Illich y Everett Reimer, tan en boga a finales de los años sesenta y principio de los setenta.

Otros enfoques, basados en los mismos principios, los concretaban de forma diferente, utilizándolos como filtros para valorar el sentido y la posibilidad de ciertos aprendizajes en niños de determinada edad y ajustar para ellos un currículo enriquecido y posibilista.

Se dibujan dos modelos de administraciones educativas: uno basado en la reglamentación extensa y exhaustiva de la vida escolar y del aula, y otro que deja amplios campos del currículo, de la didáctica, de la metodología en manos de los centros y de los profesores, que son quienes tienen las competencias profesionales para seleccionar, adaptar y mejorar su práctica y plantear una rendición de cuentas equilibrada y justa.

En el primer caso, se trata de un modelo deductivo, en el que es la propia Administración la que diseña las mejoras y sabe qué líneas deben adoptarse, sean cuales sean la escuela, el profesor y el contexto del caso, y desarrolla lo más fielmente posible sus criterios con la confianza de que redundarán en la mejora del sistema educativo.

El otro modelo está basado en la profesionalidad y autonomía competencial del docente. En ese caso, debe dar cuenta y razón de unos buenos resultados, utilizando para ello, y basándose en su experiencia y conocimientos, las evidencias empíricas y buenas prácticas que considere más acordes con su objetivo: mejorar el aprendizaje de sus alumnos.

Existe, no obstante, otro tipo de evidencias empíricas que implican a todo el sistema y que deben incidir y tener cabida en la normativa general. Se trata de evidencias sobre el papel de la Educación Infantil, los enfoques de los currículos, el impacto de las ratios en el rendimiento, la relación entre el nivel socioeducativo de los alumnos y de las familias y su repercusión en el rendimiento, entre otras muchas. Es en estos casos en los que nos centramos en este artículo.

#### 4. La administración educativa: organización que aprende lentamente

Frente a otro tipo de organizaciones que se caracterizan por su dinamismo, la administración educativa es una organización poco dinámica. Las organizaciones dinámicas se caracterizan porque incorporan fácilmente nuevos conocimientos; se habla, entonces, de organizaciones que aprenden. La administración educativa, por el contrario, tiene ciertas resistencias para incorporar nuevos conocimientos.

La escuela, como institución social, tiene dos grandes funciones: la conservadora y la innovadora y promotora de cambios. Ambas dimensiones son complementarias y necesarias. No obstante, la escuela cumple mejor su función como institución conservadora y transmisora de cultura que como factor de cambio. La escuela crea un estilo parsimonioso que hace que los efectos se vean a largo plazo, frente a otro tipo de organizaciones en las que queda patente a corto plazo el éxito o el fracaso de las innovaciones derivadas de la aplicación de nuevos conocimientos.

##### 4.1. Nuestro modelo administrativo, de origen ilustrado francés, no propicia el cambio

Nuestro modelo de administración pública se remonta a las ideas ilustradas de origen francés que, a partir de Carlos III y de su hijo Carlos IV, fueron tomando cuerpo en una nueva organización del Estado, gracias a lo que se ha denominado el despotismo ilustrado. Ministros y pensadores ilustres como el Marqués de Esquilache, Aranda, Campomanes, Floridablanca y Godoy, pusieron las bases de lo que luego sería el modelo administrativo napoleónico basado en un Estado centralizado y con una gran presencia en el orden social, económico y civil.

Frente a este modelo, el anglosajón va tomando otros derroteros de menor burocratización, mayor importancia de la gestión privada, mayor descentralización y flexibilidad.

Nuestro modelo de administración educativa, de origen centralista, va poco a poco adaptándose a las nuevas necesidades de la sociedad, pero también crea hábitos que no favorecen la modernización ni acomodación a nuevos tiempos y conocimientos.

#### 5. El papel del conocimiento y de las evidencias

No se trata de entablar una discusión de índole epistemológica, aunque esta subyace a las reflexiones que vamos a realizar, sobre el papel del conocimiento y de las evidencias en la elaboración de normativa educativa.

Simplificando en extremo, y con el único fin de presentar la realidad nítidamente conceptualizada, distinguiremos dos modelos claros de planificación educativa que responden a dos sensibilidades intelectuales basadas en diferentes modelos epistemológicos subyacentes; nos referimos a enfoques que podríamos denominar genéricamente como deductivos y aquellos que podríamos caracterizar como inductivos. Por supuesto, habría un tercer modelo mixto deductivo-inductivo.

El enfoque deductivo se basa en el uso del conocimiento teórico de las denominadas ciencias de la educación, principalmente, la psicología y la sociología. Este enfoque pretende deducir criterios y pautas basados en los datos proporcionados por estas ciencias básicas. Consecuentemente, la normatividad pedagógica y didáctica deviene de una teoría global de índole psicológica o sociológica, o de varias de ellas. Así lo plantea César Coll (1991) cuando habla de las fuentes del currículo y adopta un modelo comprensivo, que contempla tanto las fuentes psicológicas como las epistemológicas, sociológicas o socioantropológicas. Semejante planteamiento se podría aplicar a aspectos más generales de la planificación educativa en la que se incorporaría el currículo.

Una versión de este mismo enfoque, pero más simplificada, lo constituye el marco de la Comisión Europea para definir las competencias clave. Este marco recoge lo que va a necesitar el ciudadano europeo para ser competitivo y está basado en la importancia de potenciar el talento de las personas para evitar la pérdida de capital humano en las economías avanzadas. En este enfoque se prima, como se ve, la fuente sociológica.

El otro enfoque se podría calificar de empírico, en cuanto que busca evidencias puntuales y prácticas para mejorar el sistema educativo, parte de una base epistemológica más pragmática y recela de las grandes construcciones teóricas por alejarse de las concretas realidades del momento. Responde a una sensibilidad más anglosajona, mientras que el anterior enfoque respondería a una visión más continental.

En el siguiente cuadro se presentan de forma sintética los dos enfoques:

**Cuadro 1**  
**Modelos de planificación educativa**

Modelos deductivos	Fundamento: teorías vigentes Contextualizables Enfoque sistémico Criterios de justificación epistémica: coherencia con el modelo teórico
Modelos inductivos	Fundamento: evidencias empíricas Contextualizados Enfoque sistemático Criterios de justificación epistémica: evidencias empíricas y resultados

Mientras que los modelos inductivos están fuertemente contextualizados y responden a realidades definidas y a momentos determinados, los deductivos, más preocupados por los modelos

teóricos subyacentes, ponen en segundo término la necesidad de contextualizarlos. Si los segundos adoptan un enfoque sistémico en el que los elementos guardan entre ellos complejas relaciones y contemplan interacciones mutuas igualmente complejas, los enfoques empíricos tienen pretensiones más modestas, de acuerdo con su base pragmática, y aspiran a integrar de forma más o menos armoniosa las partes y elementos en el conjunto.

Desde el punto de vista de la justificación epistémica, ambos modelos la buscan en fuentes diferentes: los modelos deductivos, en la adecuación con las teorías que los sustentan y la coherencia con estas; los inductivos, en cambio, en evidencias empíricas y resultados constatables, públicos y objetivos.

En este trabajo nos centraremos en el segundo tipo de enfoque; es decir, en las evidencias empíricas como fuente de conocimiento para establecer o mejorar la normativa educativa.

## 6. Resistencias y limitaciones, o por qué no son tan evidentes las evidencias empíricas

Además de las razones basadas en posturas epistemológicas, existen otras que explican las resistencias a la incorporación de las evidencias empíricas como fuente de enriquecimiento y actualización de la normativa educativa. Analizaremos cuatro tipos de resistencias: las que se basan en razones de índole psicológica, las resistencias ideológicas, las limitaciones de la generalización de las evidencias a otro contexto cultural y social y, por último, las limitaciones de los estudios correlacionales.

### 6.1. Resistencias de índole psicológica

La experiencia personal es una fuente de conocimiento de primer orden, que configura nuestra personalidad y nuestra identidad profesional. Produce un tipo de evidencia experiencial que, en muchos casos, es resistente a evidencias empíricas. El famoso epistemólogo y psicólogo suizo Jean Piaget describió de forma magnífica las dinámicas mentales como un equilibrio inestable entre acomodación y asimilación.

Mediante la acomodación, el sujeto ajusta sus conceptos y esquemas mentales a las novedades. En la asimilación ocurre el fenómeno inverso: el sujeto deforma de alguna manera la realidad para hacerla compatible con sus conceptos y esquemas, evitando su modificación. Festinger estudió estas resistencias, estableciendo la teoría de la disonancia cognitiva.

El profesorado analiza la normativa y la literatura específica (informes de evaluación, investigaciones empíricas) a partir de sus esquemas y experiencias personales profundamente anclados en él y muy determinantes a la hora de emitir juicios y tomar decisiones profesionales. Jerome Bruner (1997) denominaba a este enfoque «psicología popular» (*folk psychology*) y lo contraponía a la «psicología cultural» que pretende hacer conscientes a docentes y educadores cómo desarrollamos nuestro conocimiento y nuestros valores, insistiendo en que no existe una única forma de construir significados.

El ciudadano, finalmente, procede de una forma todavía más restringida. Examina cualquier propuesta de cambio en la normativa desde su experiencia como

alumno y desde su vivencia personal del paso por el sistema educativo.

Daniel Goleman (1997) ha analizado el efecto psicológico que denomina el “punto ciego”, que se caracteriza por:

- Evidencia inmediata y pre-crítica
- Carga subjetiva y ausencia de contraste intersubjetivo
- Alto condicionamiento emocional

### 6.2. Resistencias ideológicas

En primer lugar convendría eliminar de este vocablo las connotaciones negativas que tiene en el lenguaje coloquial. Usamos el término en el sentido que le da la sociología: el conjunto de ideas organizadas que caracteriza el pensamiento de una persona, un grupo o una época. Se encuentra cercano este concepto a otros como los de políticas educativas, concepciones filosóficas, idearios educativos; aunque puede variar respecto al grado de elaboración o justificación de unos respecto de otros.

La ideología educativa constituye un prisma o perspectiva desde el cual se analizan los diferentes aspectos de la educación. Las evidencias empíricas tendrán mayor o menor consistencia según sean coherentes con el planteamiento educativo que profese el individuo o el grupo. La ideología actúa, por lo tanto, como un analizador previo que tiende a reinterpretar la evidencia empírica.



Cobra aquí especial interés la búsqueda de una perspectiva común que permita un diálogo y un enriquecimiento desde diferentes puntos de vista.

### **6.3. Limitaciones de la generalización de las evidencias a otro contexto cultural y social**

Al generalizar datos e informaciones obtenidos en un contexto determinado a otro, surgen siempre dudas. ¿Es lícito aplicar a nuestro sistema una evidencia empírica extraída de un país con un modelo sustancialmente distinto del nuestro?

Esta duda surge sobre todo con los datos de evaluaciones internacionales del ámbito anglosajón, que tienen una mayor tradición en este enfoque más pragmático y empírico. Valga como muestra y ejemplo lo que ocurre con estudios que involucran la autonomía y la dirección del centro. Las competencias de la dirección para pagar, contratar, evaluar y renovar al profesorado son muy diferentes de unos países a otros. Dígase lo mismo de la autonomía del centro con respecto a la administración educativa.

El otro factor que dificulta la transferencia de conocimientos de unos países a otros es el cultural. Tal es el caso de países orientales, China, Corea y Japón con una cultura que promueve hábitos de trabajo, esfuerzo y valoración de lo cultural, que chocan abiertamente con nuestra cultura, centrada en el bienestar. O el de Finlandia, donde la gran valoración social del profesorado acarrea unos procesos de selección muy exigentes.

Ante esto, a veces se dan posturas de rechazo total de esas evidencias, por su localismo y falta de transferibilidad. Pero, en general, hay que intentar aprovechar aquello que pueda ser adaptado a nuestro sistema educativo. Desde este enfoque contextualizador se admite el valor de la evidencia no como punto de llegada, sino como punto de partida para actualizar y mejorar la normativa educativa.

### **6.4. Posibilidades y limitaciones de los estudios correlacionales**

Una de las resistencias más comunes tiene que ver con el carácter correlacional de las conclusiones de evaluaciones y otros estudios empíricos. Se constata una correlación entre factores, pero científicamente no se encuentran causas que la expliquen. Esta diferencia entre modelos causales y modelos correlacionales tiene una larga tradición en la investigación aplicada de las ciencias sociales. Sin embargo, socialmente se tiende a infravalorar los segundos respecto a los primeros enfoques.

Se crea en la opinión pública una actitud mental que podría denominarse de «fideísmo»; es decir, no se sabe por qué ocurre un fenómeno positivo, pero se nos dice que existe una relación entre este fenómeno y una causa determinada y que debemos creerla. Entre los profesionales que trabajan en ámbitos concretos y aplicados (dirección de centros, inspectores, responsables educativos de las administraciones, etc.) se crea así una resistencia de tipo psicológico que malogra el potencial que las evidencias empíricas pueden tener para mejorar la educación.

Un caso especial lo constituyen los datos de investigaciones experimentales en las que se han aislado y tenido en cuenta tanto las variables experimentales como las de control. Aquí las resistencias provienen de otro flanco: al ser los resultados de la educación formal tan multifactoriales (se trata de personas que interactúan con un fin instructivo en contextos muy complejos y muchas veces intransferibles), acontece que, a la hora de generalizar los resultados de estas investigaciones, las variables que en el diseño experimental estaban controladas deben “descontrolarse” (por su necesidad de generalización), lo cual les resta credibilidad a los ojos de las personas responsables de aplicarlas en la normativa educativa.

Como en el apartado anterior, también se dan aquí dos posturas: la de los que, por las razones aludidas, niegan a este tipo de conocimiento capacidad de aportar luz alguna, y la de quienes, admitiendo las limitaciones de estos enfoques, opinan que es posible

aprovechar estas evidencias para mejorar la normativa, siempre y cuando se contextualicen en la realidad concreta.

## **7. Análisis de algunas evidencias empíricas y su repercusión en la normativa educativa**

En este apartado vamos a analizar las evidencias empíricas que existen hoy en día en la literatura especializada y que abarcan diferentes campos. Seleccionaremos solamente aquellos que tienen mayor relevancia para nuestro sistema educativo. En primer lugar, analizaremos el impacto de la evaluación, la rendición de cuentas y la autonomía de los centros. En segundo lugar se reflexionará sobre si existen evidencias empíricas que justifiquen un enfoque del currículo basado en el desarrollo de competencias. Posteriormente, constataremos el impacto del gasto por alumno y su repercusión en el rendimiento; para terminar con el papel de la Educación Infantil y su importancia en el rendimiento en edades posteriores.

### **7.1. La evaluación, la rendición de cuentas y la autonomía de los centros**

Veamos, a modo de ejemplo, varias investigaciones que tratan sobre el efecto de las evaluaciones externas. La primera analiza el impacto de estas en el crecimiento económico, la segunda se refiere al impacto en PISA de la existencia de evaluaciones externas en los centros y la tercera se refiere a la posible repercusión de publicar o no los resultados de las evaluaciones externas. Se podrían incluir muchas más investigaciones, pero este no es el lugar para ello; se pretende reflexionar sobre el valor de las evidencias empíricas más relevantes y sobre su posible uso para actualizar la normativa.

Existen numerosas evidencias empíricas del valor de la evaluación como variable relevante en el sistema educativo. Un mayor rendimiento en pruebas de diagnóstico del sistema educativo se traduce en mayores tasas de crecimiento económico a largo plazo (ACEMOGHN, 2009; HANUSHEK AND WOESSMANN, 2008).

Ludger Woessmann (2007) estudió el impacto de la existencia de pruebas externas en los resultados PISA en Alemania. Constató que aquellos *Länders* que realizaban pruebas externas obtenían hasta 30 puntos más en PISA que aquellos que no las realizaban. Esta conclusión la lleva a cabo después de controlar diferentes variables.

Una investigación hecha en la Universidad de Bristol analiza el impacto de la abolición de la obligatoriedad de hacer públicos los resultados de los centros en las evaluaciones prescriptivas. Analizaron el caso de Gales, antes y después de dicha abolición, y concluyeron el impacto positivo de la publicación de resultados (S. Burgess; D. Wilson y J. Worth, 2010).

Según las investigaciones de Eric A. Hanushek y Ludger Woessmann (2011), la existencia de exámenes finales de carácter externo tiene más impacto en el rendimiento (coeficiente de regresión del 25,34%) que otras variables tales como el control de la docencia por parte del director (coeficiente de regresión 4,56%) o el control por parte de la inspección (coeficiente de regresión 3,8%) o la evaluación realizada para comparar los centros con la media regional o nacional (coeficiente de regresión 2,13%).

En todos estos casos se constata un efecto positivo de la existencia de evaluaciones externas. En algunos de estos estudios, y en muchos países, se contempla y utiliza la evaluación externa como una herramienta para la rendición de cuentas.

Autonomía y rendición de cuentas son dos conceptos que deben ir parejos en la mejora de la calidad educativa. Las pruebas externas de evaluación sirven como un indicador más, junto con otros, para la rendición de cuentas. En PISA 2012 son muchos los países que usan los resultados para explicitar la rendición de cuentas. España se sitúa entre los países de la OCDE y asociados que menos utiliza esta herramienta, aunque desde el año 2003 se ha incrementado en un 25% el porcentaje de estudiantes en escuelas evaluadas con esta modalidad (ver Boletín de Educación INEE n.º24).



Respecto a la autonomía de los centros, los datos de PISA 2012 son evidentes. Los sistemas educativos con mayor autonomía curricular tienden a obtener mejores resultados en matemáticas (Japón, Holanda, Corea, Hong Kong o Reino Unido) que aquellos que tienen poca autonomía (Grecia, Turquía o Qatar).

Otro de los aspectos que han estudiado los citados investigadores Eric A. Hanushek y Ludger Woessmann (2011), es el del impacto de la autonomía de los centros para determinar el salario de los profesores. Basándose en la evaluación TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*), constataron que la mayor ganancia de puntos se daba cuando había evaluaciones externas junto a esta autonomía a la hora de determinar salarios de profesores (76,2 puntos). La diferencia disminuía un poco cuando se aplicaban pruebas externas, aunque no hubiese autonomía en este aspecto (55,5 puntos) y disminuía considerablemente cuando no había exámenes externos ni la referida autonomía (23,7 puntos). Estas diferencias se calcularon a partir de la situación de la existencia de autonomía para determinar salarios y la ausencia de evaluaciones externas (0 puntos).

De todo lo anterior se deduce que hay datos empíricos sobre la evaluación, la rendición de cuentas y la autonomía de los centros, que deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar la normativa educativa. Lógicamente, a partir de este tipo de evidencias empíricas, realizadas en contextos precisos y diferentes al nuestro no es posible deducir directamente una conclusión inmediata para su puesta en práctico. Pero eso no significa que no tengan ningún valor y que no haya que utilizar esta información como un elemento más a la hora de tomar decisiones e incorporar a la normativa nuevos enfoques.

## 7.2. El enfoque del currículo basado en las competencias

Este es uno de los aspectos en los que se está buscando evidencias empíricas para poder concretar las recomendaciones del Consejo de Europa. Dado que el enfoque de la evaluación PISA de la OCDE está basado en competencias, parecería que atendiendo a los países que mejores resultados alcanzan se podría deducir qué enfoque es el más adecuado.

Sin embargo, no es posible sacar una conclusión suficientemente clara y nítida respecto a qué enfoque del currículo sea el más adecuado para desarrollar competencias, más allá de los modelos teóricos que se están implantando, pero que todavía no han aportado evidencias empíricas al respecto.

Cabe la posibilidad de que los buenos resultados de algunos países en PISA sea un efecto sobrevenido de un enfoque determinado del currículo, es decir, un efecto no buscado. Como dijo Max Weber: el capitalismo es un fruto sobrevenido de la cultura del protestantismo. Algo parecido puede ocurrir con países asiáticos, que no se caracterizan por un enfoque competencial y que, sin embargo, ocupan los primeros puestos en PISA.

Un ejemplo clásico de efecto sobrevenido y no buscado explícitamente lo expuso Alexander R. Luria (1987). Este autor hizo trabajos de campo en Uzbekistán, allá por los años 1930 y 1931, para analizar el impacto de la alfabetización en el funcionamiento mental de la población rural. Descubrió que el mero hecho de estar alfabetizado (saber leer y escribir) imprimía a los sujetos una nueva forma de pensar mediante categorías lógicas que no dominaban los analfabetos. En este caso el modo de categorizar es un efecto sobrevenido de la alfabetización.

Por lo tanto, atendiendo a los resultados PISA en sus diferentes ediciones, no es posible sacar conclusiones evidentes sobre qué enfoque del currículo está más relacionado con los mejores resultados.

## 7.3. Las decisiones sobre el gasto en educación

Una de las realidades que ha demostrado PISA reiteradamente es que no existe una relación directa entre gasto por alumno y resulta-

dos. Mejor dicho, que se da una relación no lineal. Según va aumentando el gasto por alumno aumenta el rendimiento hasta una cifra determinada (el umbral se pone en 35.000 dólares por alumno). A partir de ahí, la relación prácticamente desaparece. La relación directa existe claramente en los países que invierten poco en educación; pero entre los que invierten más, el gasto por alumno no incide directamente en la mejora de los resultados, y son otras las variables que explican la varianza entre el rendimiento de los países. Esta evidencia empírica abre una serie de interrogantes: ¿Por qué países que tienen gastos por alumno similares obtienen resultados tan diferentes? ¿Qué variables inciden en estos?

Los análisis comparativos entre países sobre las formas de distribuir el gasto en educación arrojan mucha información. Por ejemplo, países como Corea sacrifican las ratios bajas de alumnos por profesor en aras a una mejor selección y retribución del profesorado. Lógicamente para sacar de esto conclusiones hay que tener en cuenta una variable cultural tan importante como el valor que se da en esos países a la disciplina personal, que permite que tengamos clases que en otros países serían masificadas, sin problemas de disciplina importantes.

Existen otras muchas variables que intervienen a la hora de explicar la varianza en el resultado. Se hace necesario buscar más evidencias que permitan arrojar luz para tomar decisiones y, consecuentemente, incorporarlas a la normativa educativa.

## 7.4. El papel de la Educación Infantil

En las distintas evaluaciones PISA, desde el año 2000, se viene constatando el impacto de la escolarización temprana en los resultados a los quince años. Existía una larga lista de investigaciones, sobre todo en el ámbito anglosajón, que relacionaban estas variables: la asistencia a la escuela infantil y el rendimiento a medio y largo plazo.

James J. Heckman (2008), premio Nobel de Economía en el año 2000 demuestra lo rentable que es invertir en la primera infancia y cómo esta inversión repercute positivamente en las edades escolares posteriores y en la etapa postescolar. Se constata, por tanto, la importancia de escolarizar a la totalidad del alumnado en esta etapa que, aun no siendo obligatoria ni formando parte de las enseñanzas básicas, está prácticamente universalizada en los países de la Unión Europea y en muchos de la OCDE. De hecho, se configura como uno de los objetivos de la Unión Europea de la Estrategia ET 2020.

Hay, sin embargo, mayor disparidad a la hora de entender el currículo y finalidades de esta etapa. La denominación tradicional de etapa «preescolar» ha condicionado la forma de entender su enfoque. En los años setenta y ochenta se hablaba de actividades de prelectura, de preescritura, y de precálculo, atribuyéndole una función propedéutica de la Educación Primaria, con la finalidad principal de poner las bases de los verdaderos aprendizajes, que empezaban en Primaria.

Después se pasó a darle a esta etapa entidad educativa propia, coordinada pero diferenciada de Primaria, con objetivos y currículo propios y explícitamente definidos. El cambio de denominación es muy significativo: de Educación Preescolar a Educación Infantil. En esta nueva concepción se valora más el desarrollo de competencias y capacidades, sin renunciar por ello a aprendizajes significativos y que partan de la propia experiencia, incluida la familiarización con el mundo de la alfabetización presentado en contextos funcionales.

Para enriquecer este enfoque existe una evidencia de gran valor aportada por el último estudio PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) —véase Informes Nacionales, volumen I y II, así como el Boletín de Educación n.º 11 del INEE—. Los alumnos que pasaron de la Educación Infantil a la Educación Primaria con mayores competencias lectoescritoras obtuvieron mejores resultados a los diez años (en 4.º curso de Educación Primaria) en lectura, en la evaluación PIRLS. Esta mejora se produjo en todos los países de la Unión Europea que participaron en dicho estudio. En el caso de España, había 60 puntos de diferencia entre los alumnos que pasaron a la Educación Primaria con mayor desarrollo de las destrezas de lectura y los que pasaron con menor destreza.

Por lo tanto, existen datos significativos sobre la importancia de la Educación Infantil, así como de desarrollar todas las competencias del alumnado de esta etapa, incluidas las destrezas lectoescritoras para asegurar el desarrollo educativo posterior.

## 8. El liderazgo de los directores, inspectores y administradores de la educación en la modernización del sistema educativo.

Existen tres perfiles profesionales que tienen una gran incidencia a la hora de incorporar las evidencias empíricas a la normativa educativa: los directores, los inspectores y los administradores de la educación. Los directores porque deben aplicar la normativa en sus centros, y es decisivo que conozcan su fundamentación y justificación teórica. Los inspectores, como responsables de la supervisión y de la adaptación al contexto de dicha incorporación y, por último, los técnicos y administradores de la educación que redactan las normas que habrían de incorporar aquellas evidencias.

Conviene reflexionar sobre las personas que elaboran las normativas, tanto las estatales como las autonómicas. ¿Necesitan un perfil profesional neto? ¿Entra dentro de las competencias docentes? El Foro Europeo de Administradores de la Educación en el Estado Español es una organización sin ánimo de lucro, constituida en la década de 1980 con el objetivo principal de «promover la reflexión en materia de administración educativa». Siguiendo sus indicaciones se puede deducir que se requiere de competencias propias diferenciadas de las propiamente docentes.



Siguiendo a Jaume Sarramona (2000), se puede afirmar que son seis las condiciones que deben cumplirse para poder hablar de un ámbito profesional diferenciado:

### 1. Delimitación de un ámbito propio de actuación

Cabría preguntarse si, efectivamente, hay un ámbito propio y diferenciado que otorgue al director, al inspector y al administrador de la educación una entidad propia, diferente de las funciones docentes y educativas. Su tarea consistiría en la gestión y organización de los ámbitos de la administración educativa que se le encomiendan a cada uno de ellos.

### 2. Preparación específica

Consiguientemente se requeriría una preparación específica que no se redujese a la formación en la acción, sino que requeriría el análisis de una serie de competencias profesionales y el diseño de un currículo, bien de master, postgrado o doctorado. Sirva a modo de ejemplo el plan de estudios de la *Graduate School of Education* de la Universidad de Harvard. Esta escuela ofrece un master orientado específicamente hacia políticas y gestión de la educación (*Education Policy and Management*). Igualmente esta misma universidad ofrece un doctorado en liderazgo educativo (*Doctor of Education Leadership*) que curiosamente incluye una asignatura titulada precisamente «Liderazgo educativo basado en evidencias». En nuestras universidades se empiezan a incluir tímidamente estos enfoques, tan necesarios para llevar a buen puerto las políticas educativas.

### 3. Compromiso de actualización

Lógicamente, dado el nivel de desarrollo de los conocimientos en este campo, la actualización y puesta al día son obligaciones inherentes de estos ámbitos profesionales. Si en una temática deben estar al día estos profesionales es en la del campo de las investigaciones y las diferentes evaluaciones internacionales y nacionales, ya que el número de investigaciones, estudios y evaluaciones aumenta vertiginosamente, aportando evidencias empíricas de sumo interés.

### 4. Derechos sociales inherentes a la profesión

Un reconocimiento social de estos perfiles profesionales y un acotamiento y definición de su campo de actuación son imprescindibles para que consigan eficacia en su trabajo.

### 5. Autonomía en la acción

Este requisito hace referencia a la autonomía para establecer sus propios criterios técnicos, frente a criterios de otra índole. Consiste en que exista la posibilidad de hacer valer sus conocimientos y competencias porque están avalados por un reconocimiento universitario y una actualización permanente. No se puede exigir autonomía si no se sabe justificar técnica y científicamente cada una de las decisiones que se toman.

En el caso de los técnicos y de los administradores de la educación, estos deben obrar con cierta prudencia ya que, lógicamente, han de respetarse los criterios que se deriven de la política educativa desarrollada por un mandato democrático.

### 6. Compromiso deontológico

Por último, pero no menos importante, hay que señalar el compromiso deontológico como criterio que modula la actuación de estos profesionales a la hora de aplicar, interpretar o elaborar normativa que incorpora evidencias empíricas, por las razones que se han presentado a lo largo de este trabajo.

Dada la trascendencia y complejidad de estas labores, la dimensión ética cobra una especial relevancia para ordenar las dimensiones científica y técnica de la normativa y de su desarrollo.

## 9. Conclusiones

A modo de decálogo se presentan las principales conclusiones que se pueden derivar de lo anterior:

- a) La normativa educativa tiene una función prospectiva y configuradora de la educación en el presente y en un futuro próximo. Por ello, debe estar actualizada e incorporar los conocimientos y evidencias que se deriven de la investigación y de la evaluación. La normativa debe estar a la «altura de nuestro tiempo», por utilizar una expresión de nuestro filósofo Ortega y Gasset.
- b) Debe evitarse un planteamiento reduccionista y simplificador a la hora de encarar la elaboración o mejora de la normativa educativa. Las evidencias empíricas y el conocimiento derivado de investigaciones no son suficientes para dictar normativas. Este conocimiento debe incorporarse coherentemente en un marco más amplio que dé cabida a fundamentos socioantropológicos y axiológicos.
- c) El modelo de administración educativa actual supone una rémora para responder con agilidad, flexibilidad y eficiencia a las cambiantes necesidades del sistema y de la sociedad. Frente a las organizaciones que aprenden, la administración educativa lo hace muy lentamente.
- d) Existen resistencias de las personas y limitaciones de los enfoques basados en evidencias. Es importante conocer ambos aspectos para poder avanzar de forma dialogada y constructiva hacia una normativa moderna y actualizada. Entre las resistencias sobresalen las de tipo psicológico y las de índole ideológica. Entre las limitaciones cabe reseñar el problema de la generalización de evidencias alcanzadas en modelos diferentes al nuestro y el problema de interpretar las correlaciones.
- e) Existen evidencias claras sobre el impacto de la evaluación externa en la mejora de los resultados. La autonomía de los centros exige la rendición de cuentas.
- f) PISA no aporta, en este momento, evidencias sobre qué enfoque del currículo es el más adecuado para desarrollar las competencias lectora, matemática y científica evaluadas.
- g) No hay evidencias sobre la relación entre gasto por alumno y resultados en PISA. Los países deben decidir cuál es la forma de invertir más eficiente, y para ello deben buscar evidencias empíricas que se ajusten a su modelo educativo.
- h) Existen evidencias claras de que la Educación Infantil es una etapa muy importante para el futuro educativo del alumnado.

Debe ser una etapa netamente educativa. El desarrollo de las competencias básicas y de las destrezas de lectura y escritura en esta etapa influyen decisivamente en el rendimiento lector en la etapa de Primaria.

- i) Los directores de los centros escolares, los inspectores y los técnicos y administradores de la educación son perfiles profesionales involucrados en la aplicación, supervisión y elaboración de la normativa educativa. Se hace precisa una formación de alta calidad, a nivel de máster, para estos profesionales.

## Referencias bibliográficas

- ACEMOGHN, D. (2009). *Introduction to modern economic growth*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- INEE; GOBIERNO DE NAVARRA (DPTO. DE EDUCACIÓN). «Influencia de la Educación Infantil en el desarrollo de la competencia lectora en Educación Primaria». *Boletín de Educación*, n.º 11.
- BURGESS, S.; WILSON, D.; WORTH, J. (2010). «A natural experiment in school accountability: the impact of school performance information on pupil progress and sorting». Department of economics University of Bristol, U.K. *The Centre for Market and Public Organisation*, n.º 10, pp. 246.
- BRUNER, J. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid: Aprendizaje Visor.
- COLL SALVADOR, C. (1991). *Psicología y Currículum*. Barcelona: Paidós.
- GARCÍA ARETIO, L.; RUIZ CORBELLA, M.; GARCÍA BLANCO, M. (2009). *Claves para la educación*. Madrid: Narcea. UNED.
- GOLEMAN, D. (1997). *El punto ciego*. Barcelona: Plaza y Janés Editores.
- HANUSHEK, E.A.; WOËSSMANN, L. (2008). *The role of cognitive skills in economic development*. *Journal of economic literature*.
- (2011). «The Economics of International Differences in Educational Achievement». *Boletín de educación INEE*, n.º 10, mayo de 2013.
- HECKMAN, J. J. (2008). «Schools, skills, and synapses». *Discussion paper*, n.º 35, IZA. Bonn: Germany.
- LURIA, A.R. (1987). *Desarrollo histórico de los procesos cognitivos*. Madrid: Edit. Akal.
- MARITAIN, J. (1983). *El Hombre y el Estado*. Madrid: Encuentro.
- PIAGET, J. (1991). *Seis estudios de psicología*. Barcelona: Edit. Labor.
- SARRAMONA, J. (2000). *Teoría de la Educación*. Barcelona: Ariel.
- WEBER, M. (1985). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Ediciones Orbis.
- WÖBMAN, L. (2007). «Fundamental Determinants of school Efficiency and Equity: German States as a Microcosm for OECD Countries». *IZA DP*, n.º 2880.

### El autor

#### Ángel Sanz Moreno

Maestro, Licenciado en Ciencias de la Educación y Doctor en Pedagogía. Es Inspector de Educación. En la actualidad es Jefe de la Sección de Evaluación del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra. Es también Miembro del Grupo Técnico del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, y del Equipo de Apoyo Técnico del Consejo Escolar de Navarra. Profesor tutor de Pedagogía de la UNED en Pamplona. Ha desarrollado su labor profesional tanto en centros educativos, como en la administración educativa durante los últimos veinte años; primero, como responsable de currículo y materiales curriculares; posteriormente, como inspector de educación y responsable de evaluación, indicadores y planes de mejora. Ha publicado diferentes trabajos sobre la evaluación, la lectura comprensiva y la mejora de los centros.