

# EVALUACIONES, RENDICIÓN DE CUENTAS Y AUTONOMÍA DE CENTROS DOCENTES

Isabel Couso

Las exigencias por adecuar los sistemas de educación y formación a los cambios sociales y económicos cada vez se formulan con mayor rapidez, a medida que se comprueba que los resultados producidos son pobres o de escasa calidad. Numerosas demandas deben ser atendidas para satisfacer necesidades de formación requeridas por puestos de trabajo de cualificación media o elevada, y corto el periodo de tiempo en el que las reformas educativas que se emprenden deben producir resultados. Un mundo en el que la globalización económica produce continuos escenarios cambiantes, no espera un despertar lento de los sistemas educativos sino capacidad de anticipación o, al menos, adaptación rigurosa y ágil a dichos cambios.

El marco en el que se producen actualmente las principales exigencias sobre los sistemas de educación y formación se expresan en iniciativas internacionales de gran calado que urgen a los países a mejorar el rendimiento de dichos sistemas, y eliminar tres grandes lacras que les afectan:

desempleo juvenil (54%), fracaso escolar (28%) y abandono educativo temprano (23,5%). Dichas iniciativas son el *Nuevo Programa de Aprendizaje Permanente*, la *Estrategia Europa 2020*, y en la Agenda Europea para la Educación y la Formación, las estrategias de *Internacionalización: Rethinking Education* (2012) y *Opening up Education* (2013). Coexistiendo con estas iniciativas, el conjunto de evaluaciones internacionales en el ámbito de la OCDE (PISA, TALIS, PIAAC) contribuyen a reconducir en la actualidad los sistemas de educación y de formación para que la población, especialmente los jóvenes, pueda afrontar con solvencia los nuevos desafíos sociales y económicos.

El *Nuevo Programa de Aprendizaje Permanente* supone renovación en el sentido de una mayor implicación social de las enseñanzas de personas adultas en el panorama global de la educación, haciendo de ellas una verdadera segunda oportunidad y garantizando la empleabilidad de millones de personas que están fuera del sistema educativo pero pueden verse beneficiadas de una formación accesible y adaptada a sus necesidades, horarios o situación socioeconómica. El reto es conseguir que, como mínimo, un 15% de los adultos en edades comprendidas entre 25 y 64 años, deberían participar en el aprendizaje permanente y, especialmente, las personas de baja cualificación.

*La Estrategia Europea 2020* se ha marcado el objetivo de asegurar la realización profesional, social y personal de todos los ciudadanos, la empleabilidad y prosperidad económica sostenible, a la vez que la promoción de los valores democráticos, la calidad y eficiencia de la educación y formación, favoreciendo equidad y cohesión social, creativi-

dad e innovación, incluyendo el espíritu emprendedor en todos los niveles de la educación y formación. Entre otros retos, España debe bajar su tasa de abandono educativo temprano desde el actual 23,5% hasta el 15% en dicho año de referencia.

*Rethinking Education* reformula la educación desde «un nuevo concepto de la educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos» en un marco que aproxime los sistemas europeos de formación a la realidad del entorno laboral, poniendo el énfasis en la oferta de competencias idóneas para el empleo, aumentando la eficacia, integrando los sistemas de educación y formación promoviendo asociaciones entre instituciones públicas y privadas para garantizar una oferta apropiada de estudios y aptitudes.

*Opening up Education* contempla una agenda europea para desarrollar los medios tecnológicos en la educación en Europa, mejorando la calidad de la enseñanza y aprendizaje a través de las nuevas tecnologías, impulsando la competitividad, la innovación, la productividad, el empleo y el crecimiento; en definitiva, aprovechar en beneficio de la educación todas las oportunidades de lo que se viene denominando la revolución digital.

Si añadimos otros desafíos concretos muy presentes sobre la realidad educativa diaria, como la formación moral y ética de los alumnos, la mejora de las competencias básicas en Lectura, Matemáticas y Ciencias, la formación en lenguas extranjeras, la mejora del éxito escolar en Educación Secundaria, el cumplimiento de programas de movilidad europea e internacional, de prácticas y estancias

en empresas, seremos conscientes de la imposibilidad de abordar de manera solvente todos estos requerimientos desde una visión antigua y obsoleta, por inflexible, de los centros educativos.

Transformar la realidad de los centros educativos es hoy una necesidad para situar a la educación en el marco de exigencia, buenos resultados e innovación descrito. Las iniciativas mencionadas con anterioridad son «guías» sobre las que deben discurrir los avances en el campo de la mejora de los resultados, lo que se traduce en que se asuman mayores cotas de presión por la eficacia y eficiencia de los procesos educativos. Ni siquiera estas iniciativas son una lista exhaustiva, pero sí una representación de demandas actualizadas sobre los sistemas educativos que deben estar al servicio del marco institucional nacional.

¿Qué es lo que hace a los centros educativos obtener buenos resultados? Hay elementos que se repiten en los mejores sistemas educativos del mundo. ¿Qué es un buen sistema educativo? Posiblemente hay muchos criterios para debatir sobre ello y calificar como buenos los sistemas educativos. En relación con la cultura, raíces históricas y ámbito geográfico en el que se ubica España, los referentes más atractivos para imitar proceden de sistemas educativos que consiguen los mejores resultados de una manera homogénea en el conjunto de sus centros educativos, o al menos en una mayoría amplia y representativa del conjunto del país; se podrían calificar como sistemas educativos que combinan acertadamente el binomio calidad y equidad.

Las evaluaciones internacionales vienen respondiendo a estas preguntas con objeto de establecer pautas de avan-

ce y de proyección de futuro desde la comparabilidad en el conjunto de países en Europa y en el resto del mundo. Una de las consecuencias más importantes es que el debate es más objetivo, y adquiere mayor fiabilidad y rigor al existir datos muy abundantes sobre los que asentar los juicios, lo que contribuye también a eliminar estereotipos ideologizados que tantos ríos de tinta y esfuerzos en vano producen en la educación.

La búsqueda de cotas elevadas de calidad educativa supone incorporar los principios de eficacia, es decir la consecución de los objetivos propuestos, y eficiencia, consiguiendo dichos objetivos de forma sostenible, es decir en el marco de los recursos disponibles. Estos principios, ¿cómo se perciben desde fuera del ámbito educativo, por ejemplo desde las familias cuando han de ejercer la libre elección de centro para sus hijos? Cuando en una familia llega el momento de escolarizar a los niños, existe un gran desasosiego y hasta ansiedad por acertar con la elección, puesto que se sabe que es una de las decisiones más importantes a tomar en el seno de las familias.

A nivel intuitivo, o incluso partiendo de una información muy básica y generalista pero cada vez más extendida, las familias eligen y deciden que están ante un buen colegio, en primer lugar si satisface su preferencia inicial más importante: educación religiosa o laica; a continuación si tiene buenos resultados académicos, hoy día referenciados a evaluaciones de centros, o a las pruebas de acceso a estudios de grado, y en tercer lugar aparecen ya un conjunto de elementos menos jerarquizados pero que se consideran también muy importantes: horarios, distancia, atención a

los alumnos, servicios de comedor, transporte, enseñanza de idiomas... hasta un listado más o menos largo en relación con el nivel de exigencia de cada familia.

Visto desde el prisma familiar, ¿cómo consigue un centro educativo alto rendimiento en sus escolares, buen funcionamiento en los servicios, buena convivencia y satisfacción en las familias? ¿Qué es lo que diferencia a un centro educativo de otro que está próximo, incluso en el mismo barrio, para que puedan llegar a ser profundamente distintos en su nivel de logros, de buenos resultados? La apreciación familiar adquiere mucha importancia en un país como el nuestro en el que de forma reiterada todas las evaluaciones educativas importantes (evaluaciones de diagnóstico autonómicas, evaluaciones generales de diagnóstico, evaluaciones OCDE) reflejan que la variable que más influye en los resultados académicos de los hijos es el contexto familiar en el que se desenvuelven.

En el interior de un centro educativo, cualquiera que sea su tamaño, existen características que sin duda se transmiten también a la sociedad. Un buen centro educativo es un microcosmos con intensa vida propia en el que se toman muchas decisiones y nada, o casi nada, se deja al azar. Se podría destacar en ellos: los programas educativos y contenidos que se estudian tienen unas connotaciones y una «impronta» con metodologías propias de aprendizaje, las evaluaciones y distintas pruebas que se hacen a los alumnos están muy trabajadas y responden a una finalidad evidente de mejora, como también los libros de texto utilizados y los programas o cursos adicionales de aprendizaje, sean para salvar deficiencias o para ampliar

los estudios; los recursos educativos, ya sean formativos, como la lectura, o tecnológicos, están incardinados en el aprendizaje. Esta lista no es exhaustiva: existe un alto grado de implicación del profesorado en las decisiones que afectan a la vida escolar, comenzando por los directores y equipos directivos, y se fomenta la participación de las familias en un marco amplio de convivencia entre todos los componentes de la comunidad educativa. Coinciden también en su apertura a iniciativas voluntarias de innovación, movilidad internacional de estudiantes, voluntariado, inclusión e integración educativa de los alumnos con dificultades, a iniciativas que mejoran el aprendizaje mediante la integración de la biblioteca y la lectura en la vida escolar, o la mejora constante en el uso de tecnologías digitales y de instalaciones y servicios del centro en tanto lo permita su disponibilidad presupuestaria.

Todo ello contribuye a la obtención de buenos resultados académicos de los centros desde una perspectiva «propia» del centro; es decir, que se consiguen unas señas de identidad características y diferenciadas de otros centros educativos, aun en el marco común de la regulación oficial establecida para todos. Y es precisamente todo esto lo que en el ámbito de las evaluaciones internacionales se mide en los sistemas educativos mediante la autonomía para la toma de decisiones, evaluación y rendición de cuentas progresivamente más aceptados por los países comprometidos con su educación.

Una mayor libertad de los centros educativos en la toma de decisiones sobre los métodos e instrumentos didácticos, gestión presupuestaria y del personal docente incide

positivamente en los resultados académicos del alumnado. Esto se atribuye a que el grado de conocimiento de los centros educativos sobre su propio contexto generalmente es mayor que el de los órganos centralizados.

Según el estudio PISA, combinando de manera inteligente autonomía y rendición de cuentas, los resultados académicos de los estudiantes suelen ser mejores; esta afirmación está cimentada en los siguientes datos:

- A nivel nacional, cuanto mayor es el número de centros educativos que tienen responsabilidad en la definición y elaboración de sus programas de estudio y de sus evaluaciones, mejor es el rendimiento de todo el sistema educativo, incluso después de tener en cuenta la renta nacional.

- Los sistemas escolares que conceden a los centros educativos mayor discrecionalidad sobre la decisión de la política de evaluación de los estudiantes, cursos ofrecidos, contenido de los cursos, libros y material didáctico utilizado, son también aquellos sistemas que muestran puntuaciones de lectura más elevadas.

- Los sistemas educativos en los que la mayoría de los centros publican datos sobre sus logros, el rendimiento medio de los estudiantes es ligeramente superior en aquellos centros educativos que tienen autonomía en la asignación de recursos.

- La autonomía y la rendición de cuentas se potencian: una mayor autonomía en las decisiones relativas al currículo, a las evaluaciones y a la asignación de recursos tiende a estar asociada a un mejor rendimiento de los estudiantes, particularmente cuando los centros educativos

operan dentro de una cultura de rendición de cuentas. Rendición de cuentas entendida como transparencia en la gestión de los recursos pero también vinculada al efecto regulador de los exámenes o pruebas externas estandarizadas.

En el debate sobre la autonomía de los centros educativos es importante conocer qué institución o nivel de gobierno toma mayoritariamente las decisiones educativas que finalmente tanta repercusión tendrán sobre las familias, los estudiantes y en definitiva todo el sistema escolar. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) aporta datos (2011) muy clarificadores. Comparando España, la UE-21 y la OCDE, el 59% de las decisiones en nuestro país son tomadas por las autoridades centrales o autonómicas, el 16% por autoridades provinciales y el 25% por los centros educativos, frente a las mismas autoridades y porcentajes en la UE-21: 36%-18%-46%, y en la OCDE: 36%-23%-41%. Ante la desproporción de las cifras entre España y el resto, es indudable que los centros educativos tienen todavía mucho margen de mejora en su contribución y responsabilidad sobre la toma de decisiones.

Según las investigaciones (2011) del profesor Eric A. Hanusek, de la Universidad de Stanford, y el profesor Ludger Woessmann, de la Universidad de Múnich, las áreas de mayor relevancia en las que los centros educativos pueden utilizar su autonomía para tomar decisiones, son las relacionadas con el presupuesto, contratación y gratificación del profesorado, y la selección de libros de texto y de instrumentos didácticos, obteniendo como consecuencia una

incidencia positiva de esta cultura de funcionamiento sobre los resultados académicos; complementar esta autonomía con rendición de cuentas, supone hasta 20,7 puntos de diferencia en el rendimiento de los alumnos en pruebas estandarizadas TIMSS. Analizando el impacto de la rendición de cuentas referida a la realización habitual de exámenes estandarizados mediante pruebas externas, los mismos autores encuentran que los alumnos acostumbrados en sus centros educativos a la realización de pruebas externas obtienen un rendimiento superior en las pruebas internacionales, siendo las de mayor impacto las que tienen carácter de examen final, con un impacto positivo equivalente a un año de escolarización. Existe abundante bibliografía que analiza el efecto positivo de la rendición de cuentas no exclusivamente en el rendimiento de los alumnos sino también en el comportamiento de familias, estudiantes, profesorado y administradores.

En España, de nuevo el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2013), concluye que en los países en los que se aplican las pruebas externas estandarizadas, el rendimiento del alumnado es mayor, mejorando los resultados de PISA en 16 puntos. En cuanto al nivel de autonomía con significado efectivo en la descentralización de la toma de decisiones, el INEE analiza que en los países de la OCDE los centros educativos juegan un papel activo en la *gestión de personal* (toman de media el 31% de las decisiones al respecto), siendo en España muy limitada su capacidad de decisión. En cuanto a la *planificación y estructuras*, los centros españoles no tienen poder de decisión y, por el contrario en la OCDE sí pueden decidir los centros sobre el 24% de los asuntos

relacionados con este ámbito; para finalizar, en el ámbito de la *gestión de recursos*, la autonomía de los centros en la OCDE duplica la de los centros españoles.

No obstante, discurre en paralelo un debate en los países, en el que España también participa, sobre la conveniencia o no de forzar la cultura de los centros educativos hacia la realización de pruebas externas estandarizadas que, en realidad, servirían de preparación con carácter prioritario al alumno para la realización de las evaluaciones internacionales. Es cierto que este debate, no exento de polémica, estaría en este momento escorado hacia las posiciones de los que no creen en absoluto que sea necesaria la rendición de cuentas de los centros educativos, ni en el plano nacional ni en el internacional. En cualquier caso, no solo los detractores de las pruebas externas estandarizadas, sino muchos profesores, temen que un exceso de prevalencia de estas pruebas sobre el proceso general de instrucción y formación de los sistemas educativos, puede hacer perder parte de las señas de identidad de los propios sistemas educativos nacionales, a favor de la «*estandarización*» que impondría un sistema educativo orientado exclusivamente («*Teaching to the test*») a los buenos resultados de los alumnos en dichas pruebas. También, el profesorado crítico con esta orientación teme una deriva no deseada que, de facto, suponga la superioridad sobre la toma de decisiones en materia curricular de los organismos internacionales sobre los gobiernos nacionales y los propios centros educativos.

Llama la atención la escasa cultura de los centros educativos españoles en materia de autonomía, evaluación y rendición de cuentas, comparativamente con sus homólogos de

países cercanos en nuestro entorno europeo. Podría explicarse porque históricamente se ha puesto el énfasis en adecuar el sistema educativo a la estructura territorial del Estado profundamente descentralizada surgida de la Constitución; esto supone establecer modelos educativos en los que deberían coexistir sin tensiones la descentralización a favor de las comunidades autónomas con competencias en materia educativa y que por mandato constitucional gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, con las competencias exclusivas del Estado. Este complicado encaje competencial que afecta al primer nivel de descentralización en la toma de decisiones educativas, tal vez haya podido restar fuerza a la idea de completar la descentralización a favor de los centros educativos como instituciones más próximas a las familias.

Otra explicación adicional podría relacionarse con la escasa tradición histórica del sistema educativo español en las evaluaciones externas y rendición de cuentas. Podría deberse en parte a que de las tres evaluaciones externas fin de etapa y con efectos académicos que existían en la educación española antes de la democracia, solo una de ellas ha quedado en pie al finalizar el Bachillerato y no vinculada a la obtención del título de bachiller. Por ello, se ha ido convirtiendo en una prueba más orientada a ordenar los accesos a los estudios universitarios que en una verdadera evaluación externa como instrumento de rendición de cuentas del sistema, tal como se entienden este tipo de pruebas en los sistemas educativos occidentales.

Más atendido en la legislación educativa española ha sido el concepto de autonomía. Así, podemos ver que en la primera ley orgánica democrática, la Ley Orgánica por la

que se regula el Estatuto de Centros Escolares (1980), en su art. 14 menciona: «Los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en el que están insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales y extraescolares»; recurrida esta ley orgánica ante el Tribunal Constitucional, las legislaciones posteriores socialistas —Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, LODE (1985), Ley Orgánica General del Sistema Educativo, LOGSE (1990), Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, LOPEG (1995)— tratan la autonomía y evaluación como factores que «favorecen la calidad y mejora de la enseñanza», concretando estos factores en la autonomía pedagógica organizativa y de gestión de los recursos de los centros educativos a través de proyectos educativos curriculares y, en su caso, normas de funcionamiento; la evaluación se considera externa a los centros pero dependiente de la Administración y se asigna esta competencia al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación; se establecen también planes para la valoración de la función pública docente y un plan de evaluación de la función directiva, todo ello a desarrollar en el marco de las competencias de las Administraciones educativas.

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación, LOCE (2002), ya en la exposición de motivos menciona el impacto de «evaluaciones y análisis de nuestro sistema educativo, efectuados por organismos e instituciones tanto nacionales como internacionales», y contempla como quinto eje de la ley «el desarrollo de la autonomía de los centros educativos con el estímulo de la responsabilidad de estos en el logro

de buenos resultados por sus alumnos»; en el marco de la autonomía pedagógica establece un nuevo tipo de centros: «centros de especialización curricular», y en su artículo 67 establece que la autonomía debe acompañarse de «mecanismos de responsabilidad, y en particular de procedimientos de evaluación, tanto interna como externa [...] que sirvan de estímulo y permitan orientar adecuadamente los procesos de mejora», y en su Título VI plenamente dedicado a la evaluación contiene el «Ámbito de evaluación, el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, las Evaluaciones Generales de Diagnóstico, el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, el Plan de Evaluación General del Sistema, la Publicación de los resultados de las evaluaciones y Otros planes de evaluación interna y externa». La Ley Orgánica de Educación, LOE (2006), contempla en su exposición de motivos la necesidad de combinar «objetivos y normas comunes con la [...] autonomía [...] y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas»; el Capítulo II está dedicado a la Autonomía de los centros y el Título VI a la «Evaluación del sistema educativo», incluida la evaluación de los centros y de la función directiva.

La Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE (2013), vincula a lo largo de todo el texto el aumento de la autonomía con la responsabilidad, contempla un «*protocolo para rendir cuentas de las decisiones tomadas, de las acciones de calidad y de los resultados obtenidos al implementarlas*»; establece dos evaluaciones en Educación Primaria con carácter diagnóstico y las *evaluaciones externas fin de etapa en Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato*, con efectos académicos.

Como podemos observar, no se puede considerar insuficiente el marco normativo; pero la clave es el establecimiento de un vínculo sólido entre los conceptos de autonomía, evaluación y rendición de cuentas, con el concepto de responsabilidad de los centros educativos sobre sus procesos y decisiones; por separado pierden fuerza y no sirven para las demandas de la educación actual; de manera conjunta se potencian, y es la única forma en que una Administración responsable hoy día puede «ceder» su propio nivel competencial a los centros educativos, sin olvidar que estos tres elementos tienen carácter instrumental al servicio de políticas institucionales.

Existen iniciativas que han proporcionado muy buenos resultados en otros países a la hora de elevar la calidad educativa, como los *Proyectos de Centro*, por los que la Administración concede mayor nivel de autonomía vinculada a proyectos con evaluación de resultados, *Contratos-Programa*, por los que se suscribe un compromiso o contrato entre el centro educativo y la Administración comprometiendo presupuesto adicional vinculado a la evaluación de los resultados obtenidos, y *Especialización Curricular* por la que se concede un alto grado de autonomía curricular para la especialización elegida, vinculada a la obtención de mejores resultados académicos. No obstante, estas y otras iniciativas en otros países se potencian con mayor autonomía y flexibilidad de los centros educativos en la colaboración con otras instituciones públicas o privadas para la consecución final de mayores niveles de calidad educativa. ■