

Evolución y sentido de la autonomía de los centros educativos

/

Evolution and sense of the school autonomy

Francisco J. Cuadrado Muñoz

Inspector de Educación

Delegación Territorial de Educación en Córdoba de la Junta de Andalucía

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i31.630>

Resumen

La autonomía de los centros educativos ha tenido un largo recorrido en las sucesivas leyes de educación en nuestro contexto y persiste en el tiempo como incuestionable. Es necesario, pues, determinar la evolución y el sentido de la autonomía que actualmente se impulsa en los centros educativos, las medidas que se aplican para su desarrollo, sus efectos, y el fin último que persiguen. Constituye una cuestión controvertida que afecta al funcionamiento de los sistemas educativos en un mundo globalizado, pero que es necesario plantear y debatir, sobre todo cuando se sigue insistiendo en la necesidad de un pacto educativo en este país, con una nueva ley de educación, que permita resolver el difícil equilibrio entre la eficiencia y la equidad.

Palabras clave: autonomía, eficiencia, equidad, elección, participación, rendición de cuentas.

Abstract

School autonomy has had a long history in the successive laws of education in our context and it persists in time as unquestionable. It is necessary, therefore, to determine the evolution and the meaning of school autonomy that is currently being promoted in schools, the measures that are applied to their development, their effects, and the ultimate goal they pursue. Being a controversial issue that affects the functioning of different education systems in a globalized world, it is necessary to raise, and debate, especially when we need an education pact in this country, with a new education law, which allows us to resolve the difficult balance between efficiency and equity.

Key words: school autonomy, efficiency, equity, choice, participation, accountability.

1. La autonomía de centros educativos como elemento básico de regulación institucional educativa.

Durante las últimas décadas, la autonomía escolar, relacionada con dinámicas de descentralización en la gestión de la administración educativa, asociada a diferentes tendencias en modelos de administración pública, se ha considerado elemento destacado en la organización eficiente de los centros educativos. Se ha estimado que gran parte de las soluciones a las necesidades y posibles carencias del sistema educativo pueden encontrarse en un adecuado ejercicio de la autonomía por parte de los centros, y muy especialmente en los últimos años, vinculándola a la mejora de los resultados escolares del alumnado. A diferencia de otros aspectos relacionados con la actividad escolar que generan polémica y continuas diferencias, existe consenso sobre la necesidad de la autonomía en el funcionamiento de los centros educativos, aunque las interpretaciones en torno a sus límites, aplicación y desarrollo son múltiples. Y también contrapuestas, porque están profundamente asociadas a la concepción ideológica que se tenga de la escuela como servicio público, sin olvidar las tradiciones y culturas existentes en cada sistema educativo, que condicionan su desarrollo y efectos. Por todo ello, y dada su reconocida necesidad e importancia en la literatura existente al respecto, es también objeto del interés de diversos organismos económicos internacionales de gran influencia, preocupados por los modelos de administración pública y su aplicación en el ámbito educativo, como son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, el Banco Mundial o la Unión Europea (Węziak-Białowolska e Isac, 2014, p. 6; Parcerisa, 2016, p. 18), en lo que Ball (2003, p. 215), siguiendo a Levin, considera como “una epidemia política”, que llevada por estos “agentes poderosos”, atrae a ideas comunes de reforma, que reorientan a los diversos sistemas educativos, con historias y culturas muy diferentes, hacia políticas similares. Como señala un reciente informe de la Unesco (2017), la globalización ha acelerado la rápida difusión de normas y criterios educativos entre diferentes países, y los organismos internacionales están promoviendo procesos normativos no formales a través de “redes de conocimiento”, que basan su autoridad en “competencias especializadas”, con excesiva influencia en los sistemas educativos nacionales. Se adoptan sin la necesaria y suficiente participación ni debate en el contexto en el que se aplican, con “el riesgo de que las normas reflejen el programa de la organización en lugar de un consenso más amplio” (p. 113-114).

La autonomía de los centros, en la actual regulación institucional y política, va referida a modos de orientación, coordinación y control de los actores que están objetivados e institucionalizados en dispositivos materiales, legales, técnicos derivados de la acción pública y estatal (Maroy, 2008, p. 34). En nuestro país, se han producido también diversas influencias en los modos de regulación institucional, que podrían situarse, siguiendo el análisis que hace Maroy de varios sistemas educativos, en seis tendencias: el aumento de la autonomía institucional, la

búsqueda del equilibrio entre centralización y descentralización, el aumento de la evaluación externa de los centros educativos y el sistema escolar, la elección de centro por parte de las familias, la diversificación de la oferta escolar, y la erosión de la autonomía del trabajo docente (Maroy, 2008, p.40), con diversas formas de control y supervisión, ya sea a través de la formación, la regulación de las “buenas prácticas”, o incluso con el debilitamiento de las organizaciones sindicales. Se promueven como mecanismos de mercado, que regulan y a su vez sirven de estímulos a la organización escolar. Siguiendo la terminología de Henry Mintzberg, añade este autor que, a pesar de las diferencias significativas entre los sistemas educativos que estudia, en diversos grados, han sido capaces de desarrollar una regulación institucional de su sistema desde el régimen burocrático-profesional, que combina la regulación burocrática y la regulación conjunta Estado/docentes (Maroy, 2008, p. 35). Como señala Barroso (2005, p. 495), citando a Clarke y Newman, la burocracia, como forma de garantizar la realización de resultados de forma rutinaria y previsible a través de la correcta aplicación de un cuerpo de reglas y reglamentos, no resulta suficiente, por lo que se hace necesario el profesionalismo para que aporte más conocimientos y competencias en la solución de problemas sociales, incorporando un juicio especializado que exige y necesita de la autonomía. Y afirma al respecto:

- (...) la historia de la escuela estuvo marcada, durante todo el siglo XX, por una tensión permanente entre una «racionalidad administrativa» y una «racionalidad pedagógica» que configuran dos modos distintos de regulación:
- Una regulación estatal de tipo burocrático y administrativo, en la que la escuela es vista como «un servicio del Estado», sujeta a una red compleja de normativas que refuerzan la intervención de la administración central directa (a través de su cuerpo de funcionarios e inspectores) y mediatizada a través del director de la escuela, cuya función esencial es fiscalizar el cumplimiento de las normas y reglamentos.
 - Una regulación corporativa de tipo profesional y pedagógico, en la que la escuela es vista como «una organización profesional», con una gestión de tipo colegial, gozando de una relativa autonomía pedagógica y financiera, donde el director ejerce las funciones más como un líder pedagógico que como un administrador-delegado del poder central. (Barroso, 2005, p.425)

Esta tensión ha sido continua, y forma parte de la identidad de la institución escolar, incluso cuando se introduce explícitamente la autonomía en la regulación normativa de los diferentes sistemas educativos en los últimos decenios del s. XX. La incorporación paulatina de dos variantes de lo que se considera un régimen de regulación posburocrático, como son el modelo de “cuasimercado” y el modelo de “Estado evaluador” o de “gobierno por los resultados” (Hartley, 2001, p.121-23; Maroy, 2008, p. 40 y ss) ha ido alterando en menor o mayor medida, según el sistema educativo y las reformas que haya experimentado, el régimen burocrático-profesional. El auge e impulso de la autonomía escolar se atribuye por muy diversos

autores, como Robertson y Watkins (2001) o Fernández Enguita y Beltrán (2005), a la influencia de la reestructuración que se produce en la economía, posfordismo, que promueve la desintegración vertical de una organización de grandes dimensiones en unidades más pequeñas que trabajan en red y que compiten unas con otras, sin que se produzca pérdida de poder del cuerpo gobernante. Las tecnologías de la información refuerzan el control y la supervisión, dependiendo directamente de la dirección central la organización los recursos, la financiación, la política, y la evaluación (Watkins, 2001, p. 163ss). El programa de reformas de la llamada New Public Management -NPM-, o Nueva Gestión Pública -NGP-, impulsa estos planteamientos en los años ochenta desde diversos países, principalmente EEUU o Reino Unido, para hacer más efectivo al sector público, en el que se incluye la administración educativa. Tal como señalan Verger y Normand (2015), donde se ha aplicado la Nueva Gestión Pública se ha alterado la manera de entender la administración educativa, porque “principios como la autonomía escolar, la rendición de cuentas, la gestión basada en resultados o la libertad de elección escolar han penetrado profundamente en cómo se regulan, proveen y financian los servicios educativos (Tolofari, 2005)” (p. 600). La Nueva Gestión Pública sigue desarrollándose en la actualidad “como un poderoso ‘paradigma de políticas’” que proporciona “marcos interpretativos, categorías y modelos de política que contribuyen a reducir la incertidumbre habitual a la hora de tomar decisiones sobre reforma educativa o mejora escolar” (Verger y Normand, 2015, p. 612). Se delega a los centros la autonomía para elegir los medios apropiados para conseguir el cumplimiento de las normas y estándares que establece la administración educativa. Este modelo, justificado en la mejora de la calidad del sistema y en la satisfacción de las diversas demandas de los usuarios, implica como elementos comunes en los diferentes sistemas educativos: la promoción de la libre elección de centro por parte de las familias, junto a una posible financiación o pervivencia de los centros en función de que sean elegidos, facilitándose información sobre sus resultados escolares a través de un organismo especializado en evaluación que realiza pruebas externas, incluso con la difusión pública de clasificaciones de centros educativos según sus resultados. La crítica desde el neoliberalismo de autores como Chubb y Moe se considera el origen de estas políticas, que consideran que la naturaleza burocrática del sistema es lo que lo hace ineficaz y, por lo tanto, es necesario alentar la presión competitiva de los usuarios para mejorarlo (Maroy, 2008, p. 41). La promoción de los modelos de “cuasimercado” educativo y de “Estado evaluador” o de “gobierno por los resultados”, difundidos de forma programática por organismos internacionales, a pesar de las prevenciones expresadas por numerosos autores, ha ido introduciéndose en numerosos sistemas educativos en los últimos decenios, aunque no de forma homogénea. Se ha producido un efecto de “hibridación de modelos” porque las políticas educativas en los diferentes países se recontextualizan en función de las propias características materiales, políticas, culturales o simbólicas de cada sistema educativo. Tampoco se han aplicado como una mera “transposición mecánica” de los modelos de administración pública.

(Maroy, 2008, p.46-47; Tiramonti, 2014, p. 3). Citando diversos trabajos relacionados, Rodríguez, Pozuelos y García (2013, p.5) afirman que la autonomía es como “un dial que va desde la descentralización de corte neoliberal a la de corte humanista o social, destacando que entre los dos extremos existen multitud de posibilidades,” representando el primer polo una “racionalización de los recursos materiales y humanos, por el establecimiento de medidas de control y evaluación, y por la promoción de la eficiencia y la eficacia, con el fin de perseguir la mejora educativa” y el segundo, la “promoción de la comunidad a partir de la gestión democrática y el fomento de la equidad”. La autonomía puede oponer “una ética cívica de participación solidaria a una moral de consumidor que va unida a la libre elección de centro.” (Bolívar, 2004, pág. 110). Bradley y Taylor (2010, pág 2), consideran que, tanto en la literatura teórica como en la empírica, la cuestión crítica está en la relación entre eficiencia y equidad. Según Codd, (2001, p. 194) el objetivo social primario del utilitarismo liberal de mercado es la elección en la distribución de la educación, que es considerado bien *preferido* (que unos quieren y otros no), buscando la eficiencia con la mayor productividad educativa, generando una adquisición desproporcionada de recursos por parte de los que cuentan con más ventajas. En cambio, la equidad persigue la justicia social en la distribución de la educación, compensando las desventajas de los que menos tienen y primando la distribución justa de los beneficios que proporciona la educación frente a la elección y la ventaja de los que cuentan con más recursos. Al respecto, transcurrido ya bastante tiempo desde la aplicación y desarrollo del principio de autonomía en los centros educativos de numerosos países, y a pesar de la cuantiosa literatura existente, podemos afirmar que no se han establecido con precisión sus efectos. Se considera que la autonomía es necesaria y la defienden, tanto los que tienen una visión economicista, restringida y guiada por unas reglas, como los que tienen una concepción humanista de la educación y proponen una autonomía participada en la comunidad educativa. Los esfuerzos en la esfera política en los últimos años parecen ir más dirigidos a cómo articular el control de esa autonomía, de manera más o menos explícita que a promover la equidad y la participación, aunque sigan apareciendo estos últimos términos en el discurso, más como tópicos necesarios que como realidad perseguida. En el modelo de "cuasimercado" educativo que se viene generando, el Estado no desaparece, sino solo aparentemente, porque se reserva los objetivos, el establecimiento del currículum, estándares, la evaluación, la financiación, ...y las condiciones por las que se regulan. Más que proveedor de servicios públicos de manera directa, promueve un “rol de regulador, evaluador y distribuidor de incentivos a los proveedores autónomos de dichos servicios” (Verger y Normand, 2015, p.602). Elliot (2002) considera que este aparente repliegue va acompañado de la desestabilización de los sistemas burocráticos de gobierno de “mando y supervisión” mediante la desregulación por medio de la privatización o la regulación indirecta con el modelo de “Estado evaluador”. Los centros educativos autónomos, tanto públicos como privados, compiten unos con otros, y las administraciones públicas pueden influir indirectamente sobre ellos al evaluar su

desempeño estableciendo estándares de “su calidad”. Hartley (2001, p. 120) afirma que el Estado evaluador “trata de dirigir la política, pero dando, al mismo tiempo, la impresión de que no lo hace.” Para Elliot (2002), la paradoja consiste en que “mientras más éxito tiene el Estado evaluador en la regulación de la oferta de servicios en el sector público para alcanzar sus objetivos, más resultados genera que socavan dicho sector y los valores sociales que contiene.” (p. 13-14)

2. Génesis y auge de la regulación de la autonomía de los centros educativos en Europa y en España.

Históricamente, como señala Eurydice (2007), la autonomía escolar se fue desarrollando como reflejo de la libertad de enseñanza y fue legitimada por consideraciones de orden religioso y filosófico durante los siglos XIX y XX, aunque no acaba siendo “impuesta” legislativamente hasta las últimas décadas del siglo pasado. En gran parte de Europa desde los años ochenta, si bien las políticas de los años setenta no promovían la autonomía y todavía eran centralistas en la gestión, las administraciones educativas han ido transfiriendo responsabilidades a los centros educativos, aunque la autonomía escolar no se considere “una tradición europea” e históricamente los centros educativos no hayan tenido “muchísima libertad de movimiento en la definición del currículo y el establecimiento de objetivos de enseñanza o en la gestión de las finanzas y los recursos humanos” (Eurydice, 2007, p. 9), salvo en países como Holanda o Bélgica. Sancho (2014) considera que en España “con una fuerte descentralización en materia educativa, revela en los indicadores internacionales un bajo índice de autonomía escolar (Eurydice, 2007; OCDE, 2012)” (p. 66). En efecto, la intensa descentralización y autonomía territorial que se ha producido desde finales de los años 70 en materia educativa, no se ha vertido en igual medida en los centros educativos, viéndose condicionada por las políticas de los diferentes gobiernos de los territorios autónomos. No obstante, el término “autonomía” referido a los centros educativos se lleva ya utilizando casi cincuenta años en las leyes orgánicas de educación¹ en España. Las tendencias internacionales en modelos de gestión pública y administración educativa se han venido considerando de manera diversa en la legislación española, que establece una autonomía de los centros limitada a determinados aspectos pedagógicos y a la gestión de los recursos presupuestarios asignados al centro por la administración

¹ Se establece la “autonomía” de los centros educativos en la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE de 6 de agosto), con una retórica que contrasta con el centralismo y control jerárquico del régimen autoritario de la época, En su artículo 56, se afirma que “los Centros docentes gozarán de la autonomía necesaria para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración.”

educativa, tanto en la LOECE² de 1980 como en la LODE³ de 1985. Se opta por una autonomía de los centros educativos que promueva la participación democrática de todos los sectores en la toma de decisiones, en sintonía con las reformas que se estaban realizando en los años ochenta en diversos países, que potenciaron la participación democrática y que las escuelas estuvieran más abiertas a las necesidades educativas de sus comunidades locales. Según Hanson y Ulrich (1994), el modelo llamado de Gestión Basada en la Escuela, -School-Based Management o SBM-, se inició en España oficialmente con la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), promulgada en 1985. Este modelo se fundamenta en la idea de que un sistema educativo basado en prácticas democráticas producirá un fuerte liderazgo local que promoverá la calidad de la educación en respuesta a las necesidades del alumnado y sus comunidades. En la práctica, la Gestión Basada en la Escuela llama a cada comunidad escolar a elegir a su propio cuerpo gobernante, el Consejo Escolar, que a su vez elige al director del centro educativo, que ejecuta un proyecto propio que ha propuesto para mejorar la calidad de la educación en esa escuela determinada (Hanson y Ulrich, 1994, p.10). Los años noventa añaden como novedad la preocupación por una “gestión eficiente de los fondos públicos” (Eurydice, 2007, p. 11), vinculada al movimiento de la Nueva Gestión Pública, cada vez más influyente internacionalmente, que propugna la aplicación de los principios del sector privado también a la gestión de los servicios públicos educativos (Bolívar, 2009; Merchán, 2012; Kalimullah, Alam y Nour, 2012; Verger y Normand, 2015; Parcerisa, 2016). Estos principios aplicables a la gestión pública, según Hood (1991, p. 4-5. Tabla 1. Componentes doctrinales de la Nueva Gestión Pública) son: gestión profesional efectiva; estándares y medidas de rendimiento explícitas; mayor énfasis en el control de resultados; desagregación en unidades más pequeñas; mayor competencia en el sector público; énfasis en estilos de prácticas de gestión del sector privado y una mayor disciplina y moderación en el uso de recursos. Según Verger y Normand (2015, pág. 602), siguiendo a Gunter y Fitzgerald (2013), se corresponderían correlativamente en el ámbito educativo con: profesionalización y empoderamiento de la dirección escolar, indicadores de calidad y referencias de “éxito” educativo, y estándares curriculares comunes; autonomía de los centros educativos; subsidios públicos a centros privados, financiación per cápita y

² En su artículo 14, la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares -LOECE- (BOE de 27 de junio) determina que “Los centros, sin discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites fijados por las leyes, tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales y extraescolares.” ; y en el 28.3: “Los centros dispondrán de autonomía para administrar sus recursos presupuestarios sin perjuicio de lo establecido en la Ley General Presupuestaria.”

³ En su artículo 15, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación -LODE- (BOE de 4 de julio) establece que: “En la medida en que no constituya discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites fijados por las leyes, los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares.”

publicación de resultados obtenidos por los centros en pruebas estandarizadas; estilo gerencial de dirección escolar como en el sector privado con mayor flexibilidad en la contratación y el despido; financiación de las escuelas en base a resultados y remuneración del profesorado basada en criterios de mérito y productividad. Estos principios de gestión pública y su adaptación al ámbito educativo inspirarán o condicionarán diferentes reformas educativas hasta la actualidad. Las nuevas leyes educativas de los años 90 en nuestro contexto establecen una autonomía pedagógica, organizativa y de gestión para los centros, tanto la LOGSE⁴, en 1990, como la LOPEGCE⁵, en 1995. Con el comienzo del nuevo milenio, los países que ya habían emprendido una política de autonomía escolar refuerzan los poderes otorgados a las escuelas con una segunda ronda de reformas (Eurydice, 2007, p. 10), que en España, se desarrolla sobre todo legislativamente y queda sujeta a una alternancia política, que condiciona su evolución en un sistema educativo necesitado de un pacto que evite continuos cambios normativos. La LOCE⁶ de 2002, incorpora

⁴ En su artículo 2.f), la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo -LOGSE- (BOE de 4 de octubre) regula entre los principios de la actividad educativa: “La autonomía pedagógica de los centros dentro de los límites establecidos por las leyes, así como la actividad investigadora de los profesores a partir de su práctica docente.” En su artículo 21.3: “Las Administraciones educativas, en el ámbito de lo dispuesto por las leyes, favorecerán la autonomía de los centros en lo que respecta a la definición y programación de las materias optativas.” En su artículo 57.4: “Las Administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favorecerán y estimularán el trabajo en equipo de los profesores.”. Y en su artículo 58.2: “Los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes.”

⁵ Así, en su artículo 5, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (BOE de 21 de noviembre) -LOPEGCE- establece que “Los centros dispondrán de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, que deberá concretarse, en cada caso, mediante los correspondientes proyectos educativos, curriculares y, en su caso, normas de funcionamiento.” Y en su artículo 6.1., se regula la elaboración del proyecto educativo: “Los centros elaborarán y aprobarán un proyecto educativo en el que se fijarán los objetivos, las prioridades y los procedimientos de actuación, partiendo de las directrices del Consejo Escolar del centro. Para la elaboración de dichas directrices deberá tenerse en cuenta las características del entorno escolar y las necesidades educativas específicas de los alumnos, tomando en consideración las propuestas realizadas por el Claustro.” El artículo 7 establece que “dispondrán de autonomía en su gestión económica”, y concreta que las Administraciones educativas “podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, con los límites que en la normativa correspondiente se establezcan.” Y que puedan obtener “recursos complementarios”, recibiendo “especial apoyo a aquellos centros que escolaricen alumnos con necesidades educativas especiales o estén situados en zonas social o culturalmente desfavorecidas.” Por último, “podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que éstas determinen, responsabilizando a los Directores de la gestión de los recursos materiales, puestos a disposición del centro.”

⁶ En su artículo 1, y entre los principios de calidad del sistema educativo, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE de 24 de diciembre) -LOCE- establece: “La eficacia de los centros escolares, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva de los centros.” En su artículo 67, se establece que “Los centros docentes dispondrán de la necesaria autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica para favorecer la mejora continua de la educación. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, fomentarán esta autonomía y estimularán el trabajo en equipo de los profesores”, añadiéndose que “irá acompañada del desarrollo de mecanismos de responsabilidad y, en particular, de procedimientos de evaluación, tanto externa como interna, (...), que sirvan de estímulo y permitan orientar convenientemente los procesos de mejora.”, por lo que las “Administraciones educativas promoverán acuerdos o compromisos con los centros para el desarrollo de planes y de actuaciones que comporten una mejora continua tanto de los procesos educativos como de los resultados”. En el artículo 68, se considera que la autonomía pedagógica, “con carácter general, se concretará mediante las programaciones didácticas, planes de acción tutorial y planes de orientación académica y profesional y, en todo caso, mediante proyectos educativos,”

que los centros docentes puedan desarrollar una especialización curricular⁷, aspecto que resultó polémico en cuanto que contribuía a generar competencia entre los centros con las iniciativas que pudieran desarrollar en este aspecto desde su autonomía. Como señala Bolívar (2004), poco después de su publicación:

(...) la LOGSE se centró en el desarrollo curricular propio que debían hacer los centros a través de Proyectos educativos y Proyectos curriculares; posteriormente, a partir de 1993, con motivo del giro que conduce a la LOPEG, se aboga por una autonomía en la gestión de los centros escolares unido a la evaluación (interna y externa) de los centros, como medio para incrementar la calidad, que abocarán, pasando por los planes de mejora y gestión de calidad, a las perspectivas presentes en la LOCE, donde la autonomía en el desarrollo curricular se subordina a la mejora en los resultados conseguidos. (p. 96)

Las dos leyes posteriores y últimas, la LOE⁸, de 2006, y la LOMCE, de 2013, que modifica la redacción de la LOE, han introducido medidas tendentes a ampliar la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros educativos. La LOMCE⁹, siguiendo los planteamientos de la LOCE; establece acciones “destinadas

“en el que se fijarán los objetivos y las prioridades educativas, así como los procedimientos de actuación. Para la elaboración de dicho proyecto deberá tenerse en consideración las características del centro y de su entorno escolar, así como las necesidades educativas de los alumnos,” debiendo incorporar el de los centros docentes con especialización curricular “los aspectos específicos que definan el carácter singular del centro.” En el artículo 69, se considera que: “La autonomía organizativa se concretará en la programación general anual y en los reglamentos de régimen interior.” En el artículo 70, se regula la autonomía de gestión económica, permitiéndose la obtención de recursos complementarios, debiendo prestar las Administraciones Educativas “especial apoyo a aquellos centros sostenidos con fondos públicos que escolaricen alumnos con necesidades educativas específicas o estén situados en zonas social o culturalmente desfavorecidas.”

⁷ Según su artículo 66 son centros que “podrán ofrecer proyectos educativos que refuercen y amplíen determinados aspectos del currículo referidos a los ámbitos lingüístico, humanístico, científico, tecnológico, artístico, deportivo y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.”, permitiéndose la ampliación de horarios para desarrollarlos.

⁸ Según lo contenido en el Capítulo II, relativo a la Autonomía de los centros, del Título V de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 4 de mayo) -LOE-, “los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión” (,,) para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.” “Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados.” “Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar.” “Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan.” “Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros.” Y “(...) las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.”

⁹ El Artículo 122 bis que introduce la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE de 10 de diciembre) -LOMCE- en la LOE establece acciones destinadas “a fomentar la calidad de los centros docentes, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva”, que comprenderán “medidas honoríficas tendentes al reconocimiento de los centros, así como acciones de calidad educativa, que tendrán por objeto el fomento y la promoción de la calidad en los centros.”, “que podrá tomar como referencia modelos de gestión reconocidos en el ámbito europeo, y habrán de contener la totalidad de las herramientas necesarias para la realización de un proyecto educativo de calidad” que estará sometido “a rendición de cuentas”. “El proyecto educativo de calidad supondrá la especialización de los centros docentes,

a fomentar la calidad de los centros educativos, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva”, pero también sujetas a la llamada “rendición de cuentas”, que se fundamenta sobre todo en la aplicación de diversas pruebas externas al alumnado a lo largo de su escolaridad, incluso con efectos sobre su promoción a una etapa educativa posterior. La potenciación de las funciones ejecutivas de la dirección escolar, con mayor jerarquía en detrimento de la colegialidad y del Consejo Escolar (Parcerisa, 2016, p. 24 y 25) constituye uno de los aspectos, de las modificaciones que introduce la LOMCE en la LOE, con mayores consecuencias en la toma de decisiones desde la autonomía de los centros educativos, en consonancia con el papel destacado que se va atribuyendo en documentos internacionales a la dirección escolar en los últimos años. La propia OCDE, mentora de PISA como paradigma y modelo a seguir de pruebas externas del alumnado, lo reitera como medida necesaria para la mejora de resultados (OCDE, 2009, p. 102), en detrimento del protagonismo que tenía la participación de la comunidad educativa. El Consejo Escolar, no solo deja de tener un papel decisivo en la elección de la persona que ejercerá la dirección del centro sino que, sobre todo, pierde funciones que venía desempeñando y que asume la dirección escolar¹⁰. En el estudio “La participación de las familias en la educación escolar”, y tras constatarse la baja participación en elecciones de Consejos Escolares de un 12,2% antes de la publicación de la LOMCE (Consejo Escolar del Estado, 2014, p.154), se afirma como conclusión que “el futuro de la participación de las familias pasa, con toda probabilidad, por avanzar en los modelos de cooperación entre familia y centro educativo con el apoyo, la ayuda y el estímulo de los poderes públicos.” (p. 223). Hay poca motivación de las familias por votar, por lo que el porcentaje de participación electoral “es escandalosamente bajo”, y la causa está en que “su papel en el Consejo Escolar no suele ir más allá de ser un convidado de piedra” (Feito, 2014, p. 64). Las familias, según Escudero y Moreno (2012), delegan excesivamente en los centros y el profesorado, que tiende “a acotar sus propios márgenes de actuación bajo el presupuesto de que les conciernen asuntos que, para resolverlos como es menester, deben quedar protegidos de intromisiones externas.” (p. 7). Esta tendencia a potenciar la dirección escolar en detrimento de la participación de la Comunidad Educativa, a pesar de las controversias ideológicas generadas con la publicación de la LOMCE, la encontramos en las normativas y actuaciones desarrolladas por las diferentes comunidades autónomas tras su aprobación, porque no es solo la regulación establecida por esta ley estatal la que las condiciona, sino

que podrá comprender, entre otras, actuaciones tendentes a la especialización curricular, a la excelencia, a la formación docente, a la mejora del rendimiento escolar, a la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, o a la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas” que se medirán “por las mejoras obtenidas por cada centro en relación con su situación de partida.” “Las acciones de calidad educativa, que deberán ser competitivas, supondrán para los centros docentes la autonomía para su ejecución, tanto desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos como de los recursos materiales y financieros.” Este artículo dota a la dirección del centro con la competencia “para adaptar, durante el período de realización de estas acciones, los recursos humanos a las necesidades derivadas de los mismos.”

¹⁰ Veáse al respecto, entre otros, el artículo de Rafael Feito (2014) *Treinta años de consejos escolares: la participación de los padres y de las madres en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.*

también los documentos y políticas promovidas y fomentadas con diversos procedimientos por los organismos internacionales a los que hemos hecho referencia. Con esta potenciación de la dirección escolar, siguiendo lo expresado por Angus (2001), parece que “es posible reducir las cuestiones educativas complejas a problemas administrativos que puedan resolverse mediante la mera aplicación de las técnicas, destrezas y conocimientos adecuados” (p. 37). Más allá de una limitada dirección escolar de orientación gerencialista, jerárquica y unipersonal, aislada de la comunidad educativa, es necesaria una dirección con propósitos más amplios (Fullan, 2012), que integre y promueva la participación y la equidad, y fomente la profesionalización entre el profesorado.

3. Definición, amplitud y límites de la autonomía de los centros educativos. -

El concepto de autonomía escolar, aunque se pueda definir de manera genérica, no es homologable en su aplicación al conjunto de sistemas educativos. En consecuencia, se sigue analizando e informando ampliamente, considerándose sus variaciones en los diferentes contextos, además de los continuos cambios que pueda experimentar en su regulación y práctica. Wermke y Sakalongas (2015, p. 5) concluyen que es necesaria una investigación comparada adicional para desarrollar una mejor comprensión de lo que realmente significa la autonomía para el profesorado, alumnado, directores y administradores en diferentes contextos nacionales. Es un término amplio y polisémico, que también puede ir referido a la autonomía que poseen gobiernos regionales o locales en la gestión escolar, a las iniciativas que adopta el profesorado en los procesos de enseñanza y aprendizaje, a la autonomía del propio centro en su toma de decisiones, a la participación de la comunidad educativa, a la autonomía personal como meta de la educación,...entre otros aspectos (Bullock y Thomas, 1997; Sarramona, 2012), que a su vez, se influyen entre sí.

Centrándonos en la autonomía del centro educativo, suele entenderse como forma de gestión administrativa en la que se delega la autoridad en los centros educativos para tomar decisiones sobre determinados aspectos pedagógicos, organizativos y de gestión, como plan de estudios y prácticas docentes, contratación y selección de personal, uso de recursos económicos y materiales...(entre otros, Demas y Arcia, 2015, p. 3; Jensen, Weidmann y Farmer, 2013, p. 2; o Sarramona, 2012, p.15). En cambio, Gento (1999) la define, considerando la prevalencia de lo educativo sobre lo administrativo, como “la posibilidad de llevar a cabo con un amplio margen de libertad un proyecto o plan educativo específico, contextualizado, definido, ejecutado, controlado y valorado por los implicados en la misión del propio centro” (p.31). Generalmente, en la mayoría de los países, la administración educativa establece regulaciones normativas comunes para todos los centros y se reserva potestades con actuaciones centralizadas en organismos de nivel superior al centro educativo, que limitan y condicionan en mayor o menor medida, con el ejercicio de

sus funciones administrativas, la autonomía de los centros de manera más o menos explícita, con una rendición de cuentas limitada. O por el contrario, se puede establecer una autonomía con el mayor grado de decisión por parte del centro educativo en torno a la selección y dotación de personal, funciones de la dirección, financiación, contratación y retribución del profesorado, planes de formación,..con una más amplia rendición de cuentas. En general, según el sistema educativo en el que se sitúe, el centro tendrá más o menos autonomía en determinados aspectos, y será distinta a la de otros centros de similares características bajo un marco regulador ajeno en sistemas educativos diferentes. La literatura al respecto muestra que la comprensión del concepto puede variar según el país, lo que dificulta la justificación para comparar los promedios de los países (Węziak-Białowolska e Isac, p. 6). Estas diferencias suponen una dificultad para un análisis general de la autonomía escolar y para valorar, en último término, el auténtico alcance de sus efectos como elemento vertebrador y dinamizador de la organización y funcionamiento de los centros. Barroso (2000, p. 58) distingue entre políticas de "autonomía dura" (Keddie, 2015a), promovidas por gobiernos conservadores para introducir la lógica del mercado, y políticas de "autonomía blanda" igualmente consideradas necesarias para preservar también el poder, organización y control del Estado, y entre estas dos, otras muchas variantes que intentan conciliar el papel tradicional del Estado con ciertas ventajas que se atribuyen al establecimiento de dinámicas de mercado. Actualmente, se estima, como promedio en los treinta y cuatro países pertenecientes a la OCDE, que en un tercio se toman decisiones con total autonomía a nivel local o de centro educativo, y en dos tercios las decisiones se toman dentro de un marco establecido por una autoridad superior (OECD, 2018, p. 409)

4. La eficiencia de la autonomía de los centros educativos: entre estímulos, incentivos, "big data" y rendición de cuentas. -

Para Hanushek y Woessmann (2007), son tres las características que promueven un sistema educativo de éxito, y que han tenido gran difusión en los documentos de organismos económicos internacionales que se ocupan de la educación, y que también han influido en los cambios legislativos y en el debate educativo de nuestro país: elección de centro que genere una mayor competencia con la demanda de los padres para que conduzca a "fuertes estímulos para las escuelas individuales"; descentralización y autonomía para adoptar decisiones educativas adecuadas de manera que "las escuelas individuales y sus líderes tomen medidas para promover el rendimiento del alumnado"; y un sistema de rendición de cuentas, que permita medir con precisión el rendimiento de los estudiantes, identificando buenas prácticas que sean reconocidas (p. 68 y ss.). Entienden estos autores que la evidencia internacional, de diferentes estudios que citan, sugiere claramente que la autonomía, en particular sobre los salarios de los docentes y los

contenidos educativos, solo es efectiva en los sistemas escolares que cuentan con exámenes externos (p.72). Consideran que son inseparables -elección, autonomía y rendición de cuentas- y constituyen “un paquete”. Conducen a una “gestión determinante para el rendimiento de los estudiantes” y promueven “escuelas sólidas con profesores de alta calidad”. No pueden utilizarse independientemente “sin perder sus ventajas”, porque la autonomía sin rendición de cuentas puede ser peor que no hacer nada. También consideran que es probable que la rendición de cuentas sin elección de centro no resulte eficaz en centros educativos que preferirían no rendir cuentas; y que la elección de centro, sin una buena información, conduzca a resultados inciertos, por lo que se justifica la publicación de clasificaciones de centros según sus resultados escolares (p. 74-75).

Estas conclusiones se han aplicado con mayor o menor rigor a sistemas educativos diversos¹¹, de manera que la autonomía, evaluación, gobernanza y elección interactúan estableciendo un marco en el que los centros educativos reciben los incentivos y se genera la capacidad de mejora. Entre los incentivos, figuran los estímulos económicos para el profesorado según los resultados escolares de su alumnado, considerando Hanushek y Woessmann (2010), que la autonomía de los centros educativos sobre salarios del profesorado se asocia de manera negativa con los resultados escolares en sistemas sin exámenes externos y se asocia positivamente con el rendimiento del alumnado en sistemas educativos con exámenes externos (p. 27). Woessmann (2011) estudia la relación entre los países con este tipo de incentivos y sus resultados en PISA 2003, concluyendo que “sugieren” que el alumnado rinde más en países que usan la remuneración de desempeño docente que en países que no utilizan estos incentivos, en torno a un cuarto de una desviación estándar en las pruebas de matemáticas y lectura, y aproximadamente el 15% de una desviación estándar en ciencias. (p.18). Figlio y Kenny (2007, p. 913) concluyen que si estos incentivos económicos se generalizan y se pagan indiscriminadamente a todo el profesorado, no son efectivos. Calero y Escardíbul (2014) hacen referencia a la desigual distribución por cualificación del profesorado que se genera, no optando los de mayor cualificación generalmente a centros con población desfavorecida o inmigrante, en los que además no se produce estabilidad de equipos docentes que permita el desarrollo de un proyecto educativo coherente por los frecuentes cambios de plantillas. Para Escardíbul (2017), la abundante evidencia empírica que analiza no le permite llegar a resultados

¹¹ En el contexto de nuestro país, véase al respecto el artículo publicado en el diario ABC de 6 de mayo de 2013, algunos meses antes de la aprobación de la LOMCE, “El experto de cabecera de Wert descarta que un mayor gasto en educación mejore los resultados”: Recuperado de: <https://www.abc.es/sociedad/20130506/abc-wert-hanushek-201305061321.html>; o también el artículo del diario El País de la misma fecha: “El éxito académico depende de la formación de los profesores”. Recuperado de: https://elpais.com/sociedad/2013/05/06/actualidad/1367842828_577081.html

concluyentes respecto a la eficacia de estos incentivos, por lo que “el éxito de un programa de pago por rendimiento no está garantizado” (p. 25).

Como señala Maroy (2008), se podría pensar que estas políticas han sido el resultado de debates específicos y modelos desarrollados para cada tema en los diferentes países. Sin embargo, se aplican de manera diversa en diferentes países y pueden relacionarse con los modelos de gobernanza más amplios, como el modelo de “cuasimercado” o el modelo de “Estado evaluador”, que comparten ciertas características que los contrastan con el régimen burocrático-profesional (p. 40). Para Ball (2003), hay tres tecnologías de políticas interrelacionadas: el mercado, el gerencialismo y la performatividad, a la que define como:

una tecnología, una cultura y un modo de regulación que emplea evaluaciones, comparaciones e indicadores como medios de incentivo, control, rectificación y cambio basados en recompensas y sanciones (tanto materiales como simbólicas). Las actuaciones (de individuos u organizaciones) sirven como medidas de productividad o rendimiento, o como indicadores de "calidad" o "momentos" de promoción o inspección. Como tales, tipifican, encapsulan o representan el valor, la calidad o la importancia de un individuo u organización dentro de un campo de juicio. (p. 216)

Entre los mecanismos de la performatividad estarían el uso de datos, la revisión anual, la reunión de evaluación, la memoria de autoevaluación, el plan de mejora, las inspecciones, la redacción de informes, la publicación periódica de resultados, ... Hay una recopilación continua de información, incluso en forma de clasificaciones, que ha facilitado el desarrollo de medios informáticos cada vez más perfeccionados y potentes. La conformidad con las normas, según Codd (2001), puede conseguir “unos niveles mínimos de rendimiento y la competencia de la gestión puede mejorar la eficiencia, pero la excelencia educativa se deriva de la iniciativa personal y de la autonomía profesional” (p.198). Ball concluye que se genera para el profesorado bastante “incertidumbre e inestabilidad” con esta situación, sintiéndose “constantemente juzgado de diferentes maneras, por diferentes medios, con diferentes criterios, a través de diferentes agentes y agencias” (p. 220).

La creación de instituciones y agencias dedicadas a la evaluación (OECD, 2013, p.37; Tiramonti, 2014, p. 3-4), potenciadas tras el creciente y determinante éxito mediático de las pruebas PISA, ha ido en aumento y se ha justificado, por este organismo internacional en “tendencias políticas comunes” que pueden constatarse en la mayoría de los países de la OCDE, sin establecer de dónde y por qué surgen estas tendencias, y que incluyen la descentralización, la autonomía escolar y una constante atención a los resultados escolares. La evaluación a través de pruebas externas es consecuencia de la “descentralización y la autonomía escolar” que “están creando una mayor necesidad para la evaluación de escuelas, líderes escolares y docentes, mientras que una mayor capacidad de las tecnologías de la información permite el desarrollo y el análisis de evaluaciones de estudiantes a gran

escala". (OECD, 2013, p.17). Como concluye Julio Carabaña (2016), la OCDE ha asumido "el poder de conformar la política educativa en todo el mundo al llevar a muchos gobiernos a una competición internacional por puntuaciones más altas", y ese poder le viene dado "por obra y gracia del irresistible atractivo político de los rankings"(p. 163). Para la Unesco, ha sido el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes -PISA-, el que ha establecido normas de desempeño de los sistemas educativos, sin que la OCDE "rinda cuentas por su actividad normativa": Al elaborar y utilizar indicadores de evaluación del desempeño como base para sus recomendaciones sobre políticas, la OCDE "actúa simultáneamente como elaborador de diagnósticos, juez y asesor de políticas de los sistemas escolares del mundo" (Meyer y Benavot, 2013)." (Unesco, 2017, p. 113). La generación de un cada vez mayor volumen de datos y su análisis, con el desarrollo del llamado "big data" o "macrodatos", ofrece al Estado y la administración educativa la monitorización constante de la evolución de los resultados escolares del alumnado y de distintas variables del sistema, que irá en incremento en los próximos años, posiblemente hasta niveles y aspectos por ahora inimaginables. Sin embargo, está por demostrar que el aumento de esta persistente y continua monitorización en los centros haya contribuido a mejorar realmente los logros escolares del alumnado. La creación de organismos y agencias de evaluación, y la proliferación de evaluaciones externas dan muestras de agotamiento. Hay una tendencia a repetir resultados o incluso a empeorarlos si no se acompañan con otras múltiples actuaciones de mejora en aspectos como formación inicial y continua del profesorado, innovación metodológica, evaluación, interdisciplinariedad y trabajo en equipo, Confirman además que el elemento humano, el profesorado, sigue siendo el factor clave fundamental en la consecución de logros escolares, y que es mucho más compleja y multifactorial la mejora de un sistema educativo que lo que se puede conseguir a través del estrés o de las presiones que ejercen las pruebas externas y los condicionantes que generan, o el sobreabundante manejo de datos escolares proyectados continuamente a los centros educativos sobre diferentes aspectos de su funcionamiento... Berendt, Littlejohn, Kern, Mitros, Shacklock y Blakemore (2017, p. 13-14), en su estudio Macrodatos (Big Data)¹² para monitorear sistemas educativos, afirman que hasta el momento hay un proceso de incremento de monitoreo con exceso de datos, que abruman al docente y administradores, generando un paisaje heterogéneo de medidas e indicadores. La falta de uniformidad de los datos analizados y sus limitaciones pueden generar comportamientos inadecuados y poco éticos, como una enseñanza vinculada a los contenidos de las pruebas externas para alcanzar mejores resultados en clasificaciones y rankings con un desarrollo de

¹² El término "*Big Data*", comúnmente aceptado aunque se pueda traducir como "*Macrodatos*", se define por la Comisión Europea como "*una gran cantidad de diferentes tipos de datos producidos a alta velocidad a partir de un gran número de diversos tipos de fuentes*". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia una economía de los datos próspera (2014). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0442&from=EN>

un currículum o plan de estudios limitado y condicionado por una imperiosa necesidad de mejora de resultados en esas pruebas. Se generan actitudes acrílicas que desprofesionalizan al profesorado con estas conductas, que son promovidas administrativamente con la difusión de modelos de pruebas por agencias y organismos de evaluación, dando a entender al profesorado que hay que preparar las pruebas porque les benefician si los resultados son positivos y mejoran los anteriores. Según la Unesco (2017, pág. 63), recopilando datos de diversas fuentes, los centros educativos y el profesorado responden a la presión ejercida por la puntuación de las pruebas externas, configurando el grupo de alumnado examinado (mediante admisión selectiva en el centro, políticas disciplinarias para apartar a determinado alumnado, exclusión de las pruebas de alumnado de bajo rendimiento,...) reduciendo el plan de estudios (se concentra el tiempo en asignaturas objeto de examen y se reduce en otras que no lo son), impartiendo la enseñanza en función del contenido de la prueba (las estrategias pedagógicas se condicionan a la preparación del alumnado para el contenido, la estructura y el entorno de las pruebas), centrando más la enseñanza en quienes tienen más posibilidades de obtener resultados positivos y en perjuicio de los que tienen más dificultades, e incluso haciendo trampa con hasta la posible complicidad eventual del alumnado. Estas maneras de actuar contribuyen a aumentar o no disminuir la brecha entre grupos sociales distintos, y como señala Merchán (2010), la repercusión mediática para la administración educativa produce que, en algunos casos, “se ayude a los alumnos” a responder correctamente, se baje el nivel de las pruebas o se maquillen estadísticamente los datos.” (p. 76). De hecho, Carabaña (2016), al referirse al análisis de los resultados de PISA 2012, que realiza la propia OCDE, en aras de quedar bien con todo el mundo “procurando no herir las sensibilidades políticas dominantes” y promocionar la bondad de las pruebas, afirma que el equilibrio entre economicismo y progresismo “se intenta mantener en la difusión de los resultados tanto como los análisis de los datos lo permiten y a veces un poco más”. Los amplios informes posteriores publicados por los analistas de PISA para la OCDE abundan en ideas que vienen a fijar lemas o normas de todo un programa de educación, ya tópico por repetido, fácilmente accesible como argumentario para el discurso de los gestores políticos de la más diversa ideología:

(...) invertir en educación es importante, los sistemas comprensivos son más equitativos y más eficientes que los segregados, hay una preocupante brecha entre chicos y chicas en Matemáticas, la escuela infantil fomenta la equidad y mejora los resultados, la equidad no está reñida con la excelencia, funcionan mejor las escuelas con más disciplina, lo más importante son los profesores, los centros privados no tienen mejores resultados que los públicos una vez controlado el origen familiar de los alumnos, no hay relación entre la competencia entre escuelas y las puntuaciones, la repetición de curso no mejora los resultados, funcionan mejor los sistemas donde las escuelas tienen más autonomía solo si además rinden cuentas... (Carabaña, 2016, p.161)

Aparte de publicarse bastante tiempo después tras ser recopilados y analizados, para Berendt et al. (2017), los datos de las pruebas externas proporcionan una información longitudinal limitada sobre los temas tratados, y se basan en gran medida en las comparaciones entre períodos de tiempo. Y aunque pueden demostrar que el cambio se produce a lo largo del tiempo y en unidades geográficas determinadas, no proporcionan una idea clara de la tasa de cambio. Tampoco los datos mostrarán claramente si ha habido un cambio creciente, o si el cambio fue repentino, como resultado de una acción política concreta, y si ocurrió en una etapa determinada en el tiempo transcurrido entre la recopilación de datos. Como afirma Mons (2009, p. 101), la evaluación estandarizada cuantitativa ha ido mucho más allá de la simple evaluación del alumnado para la mejora de los resultados escolares, tal como se entendía y justificaba tradicionalmente, y apoyada en la retórica de la eficacia escolar, se ha elevado al rango de herramienta de política educativa, aunque “fuertemente cuestionada.” Al respecto, Mons (2009, p. 107ss) distingue entre pruebas estandarizadas en un modelo de “rendición de cuentas duro”, (estadounidense o inglés), en el que los resultados de la prueba conllevan una serie de sanciones y recompensas que pueden tener graves consecuencias para las escuelas, profesorado o estudiantes (como aumento o disminución del presupuesto, titulación o repetición de curso) y el modelo que podría describirse como “rendición de cuentas suave” (europeo continental) que tiende a presionar al sistema educativo sin un dispositivo de recompensas o sanciones tan determinante. Estos planteamientos contrapuestos ya estuvieron y siguen estando en el debate de las pruebas externas y sus efectos, que quiso incorporar la LOMCE al sistema educativo español y que experimentaron un fuerte cuestionamiento público. Como concluye Barrenechea (2010), el problema se plantea con las pruebas externas “cuando son utilizadas como el único barómetro para determinar cuestiones trascendentales en las vidas de los diferentes actores del sistema educativo” (p. 19), y esto suele ser proporcional al impacto mediático que tengan. En lugar de medidas sólidas y estructuradas de mejora de un sistema educativo a medio y largo plazo, se suelen adoptar medidas a corto plazo y urgentes cada vez que se publican resultados, relajándose su aplicación cuando se aleja el asunto de los medios de comunicación. Evidentemente, no mejorarán sustancialmente si no se asumen las necesidades del sistema educativo y se planifica su atención sostenida con la complejidad necesaria.

5. Efectos de la regulación estatal de la autonomía de los centros educativos.-

Por otro lado, y considerando los efectos de estas medidas, para Loeb, Valant y Kasman (2011, p. 58) la evidencia en general de los efectos de programas que promueven la elección de centros para mejorar el rendimiento del alumnado “no es concluyente”. En España, se ha llamado “libertad de enseñanza” a “que los padres tuvieran libertad para elegir el centro escolar de su preferencia, centro que habitualmente se presupone ha de ser privado” (Feito, 2014, p.53). PISA 2009

descubre, entre otras cuestiones, que en “los países donde los centros educativos tienen una mayor autonomía sobre lo que se enseña y cómo se evalúa a los estudiantes, los estudiantes tienden a tener un mejor desempeño.” (OCDE, 2011, p.1). Esta conclusión tampoco ha sido suficientemente corroborada por la investigación al respecto, y no deja de ser una afirmación sobre tendencias. Para Jensen, Weidmann y Farmer (2013, p. 26), numerosos estudios han examinado el impacto de los diferentes niveles de autonomía escolar. Sin embargo, los resultados en la literatura difieren ampliamente, incluso son contradictorios, por lo que es difícil generalizar a partir de ellos. Los impactos en la mejora constatados en algunos estudios, que citan estos autores, suelen ser mínimos, y en otros, no se constata mejora alguna. Refiriéndose a los resultados de PISA 2009, concluyen que el nivel de autonomía de los centros educativos de un país no se corresponde con su desempeño internacional, puesto que se constata una débil correlación entre nivel de autonomía y resultados en las pruebas. Los análisis que relacionan aspectos específicos de autonomía escolar y el rendimiento en PISA encuentran que centros con autonomía sobre el currículum y evaluación tienden a tener puntajes más altos. Por el contrario, no existe una relación significativa entre el rendimiento y la autonomía para la asignación de recursos. En el informe Mckinsey (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010, p. 25-26), se considera que sistemas educativos con limitaciones, que generalmente cuentan con educadores con menos habilidades, ejercen un control estricto y central sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje para minimizar el grado de variación entre las clases individuales y entre las escuelas, en tanto que sistemas educativos consolidados, que cuentan con educadores con mejores habilidades, proporcionan solo directrices centrales flexibles para los procesos de enseñanza y aprendizaje, para alentar la creatividad e innovación del profesorado en los centros educativos. Hanushek, Link y Woessmann (2011, p. 213), tras estudiar los resultados de pruebas PISA de diferentes años, concluyen que la autonomía está condicionada por el nivel económico y educativo, de manera que los países con mayor desarrollo en estos aspectos obtienen resultados positivos de la autonomía escolar, mientras tiene los efectos contrarios en aquellos países con menor desarrollo económico y educativo. Para Jensen, Weidmann y Farmer (2013, p. 24-25), y citando diversos estudios, no cabe duda de que algunos centros educativos mejorarán con una mayor autonomía, innovarán y reformarán incluso las prácticas docentes en las aulas, formando parte la autonomía escolar de una estrategia integral para la mejora de la escuela y del conjunto del sistema educativo, pero no se puede establecer un vínculo claro entre la autonomía de los centros educativos y la mejora del rendimiento del alumno. Afirman que hay falta de impacto cuando la autonomía escolar no está respaldada por otras políticas, como una clara dirección estratégica para mejorar el aprendizaje y la enseñanza, la construcción de capacidades de las escuelas y el desarrollo de un liderazgo de alta calidad.

Higham y Earley (2013, p. 703) hacen referencia, citando a Glatter, a la paradoja que se produce entre el consenso político existente sobre la necesidad de la autonomía

con el énfasis creciente en los últimos años sobre su importancia y la constatación de que la mayoría de los profesionales de la educación se consideran constreñidos por los requisitos del gobierno en una medida mucho mayor que sus antecesores en 1975. Para Ball (2003, p. 217), son procesos de re-regulación y es erróneo considerar que estos procesos de reforma son simplemente una estrategia de desregulación. No hay abandono por parte del Estado de sus controles, sino el establecimiento de una nueva forma de control, lo que Du Gay llama “control descontrolado” con un nuevo tipo de Estado con una regulación menos visible, con una regulación mucho más no intervencionista y autorregulable, que hace posible una manera de gobierno liberal avanzado. Helgoy, Homme y Gewirtz (2007, p.198) afirman que se produce una “re-regulación” cuando el gobierno recupera el control, a menudo de manera indirecta a través procedimientos diversos, como el establecimiento de objetivos, la medición del desempeño y el uso de indicadores de calidad. Sin embargo, según Higham y Earley (2013, p.703), y a pesar de esta acción evidente de “re-regulación” aunque sea indirecta, los diferentes Estados continúan poniendo énfasis en políticas de descentralización y autonomía. Apple (2013, p. 211) considera que dispositivos retóricos como la privatización, mercantilización, competencia, elección, ... están siendo organizados para convencer a la sociedad de que lo que existe en la enseñanza, el currículo, la evaluación, el liderazgo,... es uniformemente "malo". Deben reemplazarse por recursos neoliberales y políticas neoconservadoras reorganizadas en torno a las tecnologías e ideologías de las culturas de la auditoría para que el énfasis esté en la producción constante de la evidencia de que uno está haciendo "lo correcto".

Al respecto, afirma Bolívar (2009)

(...) de un medio para potenciar los procesos de desarrollo de los centros, la autonomía está quedando subordinada al control de los productos conseguidos (evaluación externa de resultados). Se incrementa la autonomía, pero se recentraliza por el rendimiento de cuentas a la administración educativa o a la clientela. De este modo, lo que empezó siendo un medio para articular las comunidades locales, coordinar e implicar a los agentes en la mejora de la educación, está siendo redefinido, cuando no subvertido, mediante nuevos dispositivos recentralizadores. (p. 32)

Al respecto, Lima y Afonso (1995, p.171), al referirse a una concepción de la autonomía en Portugal similar a la que se ha venido desarrollando en nuestro contexto, ya consideran a la 'autonomía' como una técnica gerencialista capaz de articular mejor el centro de decisión, los órganos centrales de la administración educativa, con la periferia de los centros educativos, y de este modo garantizar niveles de técnicas más avanzadas de rendimiento de los centros educativos en términos de cumplimiento de las normas y de ejecución de las políticas producidas centralmente. Se trata, según estos autores, de una 'autonomía' con el único objetivo

de encontrar los mejores medios para realizar localmente los fines de una política educativa (re)centralizada. Para Escudero y Moreno (2012):

(...) si la autonomía de los centros queda marcada por los valores y criterios de una ideología neoliberal (mercantilismo, privatización, competitividad, libre elección de las familias, ensanchamiento de los márgenes de decisión de los centros, etc.), lo más probable es que la justicia y la equidad de la mejora queden severamente entredicho: las desigualdades preexistentes no solo se mantienen, sino que pueden resultar reforzadas y ampliadas (Ball y Youdell, 2007). (p. 8)

Como señala Keddie (2015b, p.3), la autonomía escolar no es una fórmula mágica para mejorar la escuela. Es una gama de procesos complejos y controvertidos. Para muchos tratadistas, el predominio actual de las ideologías de mercado en los sistemas educativos lleva a los centros educativos a centrarse excesivamente en la responsabilidad académica y en competir con otros, de manera que pueden comprometer los objetivos de equidad de la educación y la noción de la escolaridad como un bien público.

6. Conclusiones finales y propuestas para el debate.-

La autonomía de los centros escolares se sigue considerando como elemento destacado en las reformas de los sistemas educativos, y su concepción evoluciona sujeta a las corrientes internacionales sobre gobernanza o gestión administrativa que influyen en el ámbito educativo. En los últimos decenios, y entre los términos de eficiencia y equidad, se han aplicado medidas que buscan sobre todo la eficiencia de la institución escolar, sin considerar suficientemente la equidad, estableciéndose mecanismos competitivos, de mercado, que siempre favorecen a los que más tienen, a pesar de que se mantenga un discurso formal y público “políticamente correcto”, que incluye la equidad en el discurso de la administración educativa en defensa del derecho a la educación. Se ha promovido la autonomía a través de diferentes medidas (elección de centro, pruebas de evaluación externa, incentivos económicos por resultados al profesorado,...) que han ido aumentando el control indirecto de la administración y han puesto a competir a los centros educativos entre ellos, condicionando a su vez el funcionamiento y el ejercicio de la función docente con medidas de rendición de cuentas cada vez más continuas y complejas, como consecuencia del desarrollo del tratamiento de datos y especialmente la aplicación de pruebas externas de gran repercusión mediática. Junto a un tradicional régimen burocrático-profesional weberiano, que combina la regulación burocrática y conjunta del Estado y docentes, se ha venido reforzando un régimen de regulación posburocrático, con los modelos de “cuasimercado” y de “Estado evaluador” o de “gobierno por los resultados”, que están alterando la regulación de la administración educativa en un proceso de re-regulación, recentralización y mayor control a partir

de los resultados escolares, dejando en los procesos de elección de centro de las familias el éxito de los centros educativos o incluso su pervivencia. Este tipo de políticas siguen siendo promovidas y persistentemente potenciadas en todos los países por la autoridad emanada de organismos internacionales de carácter económico, y que han hecho propias gobiernos de diversa e incluso contrapuesta ideología, aplicándose de manera más o menos extrema en cada caso las medidas que proponen. La globalización y el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación han contribuido, por una parte, a la mayor capacidad de influir de los organismos económicos internacionales con los poderosos medios de los que disponen para difundir sus ideas, en detrimento del debate y búsqueda de soluciones locales adaptadas al contexto con un amplio consenso y participación; y por otra, a la expansión de la evaluación externa a través de pruebas estandarizadas cíclicas como medio de presión continua a la autonomía del centro y al profesorado en la mejora de resultados como mejor indicador de éxito para los gestores políticos, aunque lleguen a través de procesos de enseñanza y aprendizaje limitados y desprofesionalizadores. Estos nuevos planteamientos administrativos, que buscan la eficiencia de la autonomía a través de los resultados escolares, abundan en un programa tecnocrático-gerencial, con imitación de modelos de empresa privada, en los que se potencia la figura de una dirección unipersonal como responsable de todo lo que ocurre en el centro frente a modelos de cooperación y participación reales -no aparentes y formales-, que promuevan el compromiso y la participación del conjunto del profesorado y familias en la respuesta a sus necesidades educativas en torno a un proyecto educativo contextualizado. Estas ideas han generado un espejismo de eficacia que está justificando la mayor jerarquización de la organización educativa y el aislamiento del contexto que atiende, como si la educación se pudiera aplicar como la cirugía, perdiendo importancia la participación y colaboración de las familias y el entorno social en los últimos años, no solo a nivel legislativo como hemos constatado con la pérdida de capacidad de decisión de órganos de participación, como el Consejo Escolar en nuestro contexto, sino en la ausencia de medidas y políticas que potencien la colaboración e integren a las familias y al conjunto de la sociedad en procesos de mejora de la atención educativa del alumnado, o que promocionen la formación y estabilidad de equipos docentes que hagan viable proyectos educativos que den respuesta a la realidad circundante al centro, con similar respaldo y empeño al menos a como se aplican las medidas que hemos reseñado. En muchos casos, con una fuerte contestación social y críticas en defensa de la escuela pública en el contexto español, a pesar del progresivo y persistente eco de estos planteamientos por influencia de los organismos internacionales, de los autores a los que hemos hecho referencia, y de gobernantes que se han acogido a sus ideas programáticas como tabla de salvación, no se constata que el aumento del grado de autonomía escolar, especialmente en aquellos países en los que se aplica en mayor medida con los medidas de mercado referidas, repercuta en mejoras de los logros del alumnado, por lo que la literatura existente al respecto está dividida y no queda claro que se puedan establecer vínculos entre una y otra cuestión. En

sistemas educativos donde se han venido aplicando con gran rigor los principios del “cuasimercado”, del “Estado evaluador” y de la Nueva Gestión Pública, que conceden una amplia autonomía a los centros, acentuando y promoviendo las características del “cuasimercado”, se disponen de bastantes herramientas para ejercer esa autonomía plena para desarrollar el proyecto educativo, como selección de personal o mayor flexibilidad sobre la organización del currículum, pero la rendición de cuentas es más intensa, con publicación de clasificaciones según los resultados en las pruebas externas o informes de inspección, con una elección de centros por parte de las familias sin limitaciones, que puede llegar hasta el cierre del centro como consecuencia de no ser elegido o de las evaluaciones externas recibidas. Sin embargo, la aplicación de estos principios no siempre se ha visto respaldada por una mejora significativa de resultados escolares.

En nuestro contexto, no se producen unas políticas decididas y claras de apoyo a la autonomía, en nuestro caso limitada, de los centros educativos y a la profesionalización del profesorado buscando la equidad, sino que más allá de las diferentes regulaciones normativas o la defensa que se hace de la autonomía escolar en numerosos estudios o declaraciones institucionales, hay políticas administrativas que contrapesan la autonomía con no solo medidas de rendición de cuentas basadas fundamentalmente en resultados escolares, sobre todo de pruebas externas, con mayores o menores consecuencias, sino también limitaciones, en algunos casos importantes, en aspectos como la selección de personal, dotación de recursos, desarrollo del currículum, formación del profesorado o evaluación, con lo que difícilmente el centro educativo puede contar con los elementos necesarios para desarrollar con eficiencia su proyecto educativo. Se genera, en este caso, una apariencia de autonomía sin herramientas para desarrollarla y una dependencia real, dentro de una política recentralizadora, de la Administración educativa, aunque se mantengan elementos como el desarrollo de un proyecto educativo propio, que puede resultar muy limitado e incluso similar en determinados centros, entre otras razones, por seguirse proyectos editoriales sin considerar el contexto o políticas de personal que producen falta de estabilidad de las plantillas; en definitiva, por la pérdida de las posturas críticas y la iniciativa que acompañan a la profesionalización del profesorado. Es necesario, por tanto, volver a impulsar el compromiso con la educación del conjunto de la sociedad y la participación democrática en la búsqueda de soluciones para la mejora del sistema educativo en los que la eficiencia contemple la equidad y no solo un mercado educativo por resultados escolares. En el contexto español, el debate de un pacto educativo no debe ser ajeno al grado de autonomía que se debe otorgar a los centros educativos y las condiciones para su desarrollo, considerando las peculiaridades de nuestro propio contexto socio-económico y cultural, y las necesidades de nuestra población, sin dejarse condicionar por resultados de pruebas externas y documentos de organismos internacionales. No vale la misma fórmula para realidades y culturas diferentes. Y para la mejora de la eficiencia de los centros en el cumplimiento de sus funciones, en la que se considera imprescindible la autonomía, será necesario establecer, entre

otras cuestiones, mejoras en la formación inicial del profesorado y cómo atraer a los mejores estudiantes a la profesión docente, cómo promover la profesionalización y el compromiso con una actualización permanente de los métodos de enseñanza y aprendizaje, la atención de todas las necesidades educativas de la población desde edades tempranas, medidas reales que favorezcan el compromiso y la participación de las familias y la población en general en la educación, y sobre todo, no escatimar ninguno de los medios, condiciones y recursos necesarios para que toda la población aprenda en una sociedad del Siglo XXI, desde la propia cultura, y desde valores de equidad y ciudadanía.

Financiación.

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

El autor es Director Adjunto de la revista Avances en Supervisión Educativa.

Referencias bibliográficas.

- Angus, L. (2001). Participación democrática o gestión eficiente del centro: la situación social y política de la autonomía escolar. En: Smyth, J. (editor), *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid, Akal, pp. 19-44.
- Apple, M. W. (2013). Between traditions: Stephen Ball and the critical sociology of education. *London Review of Education*, 11(3), pp. 206-217. Recuperado de: <https://www.ingentaconnect.com/contentone/ioep/clre/2013/00000011/00000003/art00002#>
- Ball, S.J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), pp. 215–228. DOI: 10.1080/0268093022000043065
- Barrenechea, I. (2010). Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 18(8). Recuperado de: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/751/829>
- Barroso J. (2000) Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue française de pédagogie*, volume 130. L'administration de l'éducation. pp. 57-71; doi: <https://doi.org/10.3406/rfp.2000.1053>
- Barroso, J. (2005). Liderazgo y autonomía de los centros educativos. *Revista española de pedagogía*, pp. 423-441. Recuperado de: <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/4076/LiderazgoYAutonomiaDeCentrosEducativos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Berendt, B., Littlejohn, A., Kern, P., Mitros, P., Shacklock, X. y Blakemore, M. (2017). *Big data for monitoring educational systems*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, doi: 10.2766/38557
- Beltrán, F. (2005). La organización posfordista y régimen de producción de los nuevos sujetos docentes. En Fernández Enguita, M. y Gutiérrez Sastre, M. (Coords.), *Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario*. Madrid, Akal/Universidad Internacional de Andalucía, pp. 83-104
- Bolívar, A. (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de educación*, 333(1), pp. 91-116. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Antonio_Bolivar/publication/39208176_La_autonomia_de_centros_escolares_en_Espana_entre_declaraciones_discursivas_y_practicas_sobrerreguladas/links/54a5682d0cf267bdb9082031/La-autonomia-de-centros-escolares-en-Espana-entre-declaraciones-discursivas-y-practicas-sobrerreguladas.pdf
- Bolívar, A. (2009). La autonomía en la gestión como nuevo modo de regulación. Espacios en Blanco. *Revista de Educación*, 19. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384539801004>
- Bradley, S. y Taylor, J., 2010. Diversity, Choice and the Quasi-market: An Empirical Analysis of Secondary Education Policy in England. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72(1), pp. 1-26. doi.org/10.1111/j.1468-0084.2009.00572.x
- Bullock, A., y Thomas, H. (1997). *Schools at the centre?: A study of decentralisation*. London: Routledge.
- Calero, J., y Escardíbul, J. O. (2014). *Recursos escolares y resultados de la educación*. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación. <http://www.sociedadyeducacion.org/site/wp-content/uploads/SE-Calero-Escardibul.pdf>
- Carabaña, J. (2016). El éxito de PISA y el poder de las clasificaciones. *Con-Ciencia Social*, nº 20. pp. 157-163. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6150383.pdf>
- Codd, J. A. (2001). Gerencialismo, liberalismo mercantil y el paso hacia la autonomía escolar en Nueva Zelanda. En J.Smyth (ed.): *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: Akal, pp. 181-201.
- Consejo Escolar del Estado, C. E. (2014). *La participación de las familias en la educación escolar*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Recuperado de: <https://www.mecd.gob.es/dam/jcr:8c2e037a-8673-4911-8594-d7aa12214d87/estudioparticipacion-pdf.pdf>
- Demas, A., y Arcia, G. (2015). *What Matters Most for School Autonomy and Accountability*. Washington, DC: World Bank. Recuperado de: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/13/0>

90224b082e76eb0/1_0/Rendered/PDF/What0matters0m0000a0framework0paper.pdf).

- Eurydice (2007). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid: Eurydice/Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Recuperado de https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=12471_19
- Elliott, J. (2002). La paradoja de la reforma educativa en el Estado evaluador: Consecuencias para la formación docente. *Perspectivas*, 32(3), pp. 1-20. Recuperado de: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/elliots.pdf
- Escardíbul, J.O. (2017) Incentivos salariales para el profesorado vinculados con el rendimiento de los estudiantes: análisis y propuestas, considerando el modelo catalán. *Revista de educación*, N° 377, pp. 9-29. Recuperado de: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/incentivos-salariales-para-el-profesorado-vinculados-con-el-rendimiento-de-los-estudiantes-analisis-y-propuestas-considerando-el-modelo-catalan--salary-incentives-for-teachers-linked-to-student-outcomes-proposals-based-on-an-analysis-of-the-catalan-model/investigacion-educativa/21896>
- Escudero Muñoz, J., y Moreno Yus, M. A. (2012). Mejorar la educación, la autonomía de los centros y el servicio de inspección educativa. *Avances en Supervisión Educativa*, (17). Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/518>
- Feito, R (2014) Treinta años de consejos escolares: la participación de los padres y de las madres en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. *Profesorado, Revista de curriculum y formación del profesorado*, Vol. 18, N° 2, pp. 51-67. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/viewFile/41289/23463>
- Fernández Enguita, M. (2005). Organización escolar y modelo profesional. En M. Fernández Enguita y M. Gutiérrez Sastre (Coords.): *Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario*. Madrid, Akal/Universidad Internacional de Andalucía, 13-33.
- Figlio, D. N., y Kenny, L. W. (2007). Individual teacher incentives and student performance. *Journal of Public Economics*, 91(5-6), pp. 901-914. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.10>.
- Fullan, M. (2002). The change leader. *Educational leadership*, 59(8), pp.16-20. Recuperado de: <https://michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2016/06/13396052090.pdf>
- Gento, S (1999). Autonomía del centro educativo, impulsor de la calidad institucional. *Acción Pedagógica*, Vol. 8, N° 2, 1999, pp. 30-45. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2973317>

- Hanson, E. M., y Ulrich, C. (1994). Democracy, Decentralization and School-Based Management in Spain. *La Educación* Vol. 38, no. 118 (1994-II), pp. 319-334. Recuperado de: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED383044.pdf>
- Hanushek, E.A., y Woessmann, L. (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth*. Policy Research Working Paper 4122, Washington, DC: World Bank. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hanushek, E.A. y Woessmann, L. (2010), *The economics of international differences in educational achievement*. NBER Working Paper, No. 15949, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w15949.pdf>
- Hanushek, E.A., Link, S., y Woessmann, L. (2011). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, pp. 212-232. Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w17591.pdf>
- Hartley, D (2001). El Estado evaluador y la autonomía de la educación: ¿motivo de reflexión? En Smyth, J. (editor): *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: Akal, pp. 119-137
- Helgoy, I., Homme, A., y Gewirtz, S. (2007) Local Autonomy or State Control? Exploring the effects of new forms of regulation in Education. *European Education Research Journal* 6(3), pp. 198-202. DOI: 10.2304/eerj.2007.6.3.198
- Higham, R., y Earley, P. (2013). School autonomy and government control: School leaders' views on a changing policy landscape in England. *Educational Management Administration & Leadership*, 41(6), 701-717. DOI: 10.1177/1741143213494191
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19. Recuperado de: http://www.studereninleiden.nl/images/uploads/Bestuurskunde/BSK_proefstuderen_artikel_all_seasonsfulltext.pdf
- Jensen, B., Weidmann, B. y Farmer, J. (2013). *The myth of markets in school education*. Melbourne: Grattan Institute. Recuperado de: https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2014/04/myth_of_markets_in_school_education.pdf
- Kalimullah, N. A., Alam, K. M. A., y Nour, M. A. (2012). New public management: Emergence and principles. *Bup Journal*, 1(1), pp, 1-22. Recuperado de: https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/1-22.pdf
- Keddie, A. (2015a). School autonomy, accountability and collaboration: a critical review. *Journal of educational administration and history*, 47(1), pp. 1-17. DOI: 10.1080/00220620.2015.974146

- Keddie, A. (2015b). School autonomy as 'the way of the future' Issues of equity, public purpose and moral leadership. *Educational management administration and leadership*, 44(5), pp. 713-727. DOI: 10.1177/1741143214559231
- Lima, L. C., y Afonso, A. J. (1995). The Promised Land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, 47(2), pp. 165-172. doi.org/10.1080/0013191950470204
- Loeb, S., Valant, J, y Kasman, M. (2011). Increasing Choice in the Market for Schools: Recent Reforms and Their Effects on Student Achievement. *National Tax Journal*, 64(1), pp. 141-163. Recuperado de: <https://cepa.stanford.edu/sites/default/files/A06-Loeb.pdf>
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe?. *Sociologie et sociétés*, 40 (1), pp. 31–55. doi:10.7202/019471ar
- Merchán, F. J. (2010). Las evaluaciones y pruebas de diagnóstico como instrumentos de la política educativa: significado y balance de su aplicación. *Con-ciencia social: anuario de didáctica de la geografía, la historia y las ciencias sociales*, 14, pp. 63-80. Recuperado de: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/26019>
- Merchán, F. J. (2012). La introducción en España de la política educativa basada en la gestión empresarial de la escuela: El caso de Andalucía. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20(32), pp. 1-28. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/2750/275022797032/>
- Mons, Nathalie (2009): Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée. *Revue française de pédagogie*, 169 , pp.99-140. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/rfp/1531>
- Mourshed, M., Chijioko, C. and Barber, M. (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. London: McKinsey & Company. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better>
- OCDE (2009). *Mejorar el liderazgo escolar, Volumen 1: política y práctica*. OECD Publish. Recuperado de: <http://www.oecd.org/education/school/44374937.pdf>
- OCDE (2011). *PISA in Focus 9*. OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49359322.pdf>
- OECD (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- OECD (2018). *Education at a Glance 2018*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>.
- Parcerisa, L. (2016). Modernización conservadora y privatización en la educación: el caso de la LOMCE y la Nueva Gestión Pública. *Revista Educación, Política y Sociedad*, pp.11-42. Recuperado de:

https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/674638/REPS_2_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Robertson, S. (2001). La política de delegación, autonomía y postfordismo en las escuelas. En Smyth, J. (editor): *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: Akal, pp. 139-161
- Rodríguez Miranda, F. D. P., Pozuelos Estrada, F. J., y García Prieto, F. J. (2013). La autonomía de las escuelas en Portugal: el caso del Agrupamiento de Escuelas de Algoz-Silves. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol, 21(1). pp. 1-45. Recuperado de: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1296>
- Sancho, M. Á. (2014). Posición de las comunidades autónomas ante la autonomía escolar de los centros públicos. *Revista de Educación*, 366. pp. 64-86. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/doi/366-276.pdf?documentId=0901e72b81a7aad7>
- Sarramona, J. (2012). Autonomía y calidad de la educación. *Educació i cultura: Revista mallorquina de Pedagogia*, Vol. 23, p. 7-22. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/EducacioCultura/article/view/264973>
- Smyth, J. (2001, Ed.). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid, Ediciones Akal.
- Tiramonti, G. (2014). Las pruebas PISA en América Latina: resultados en contexto. *Avances en Supervisión Educativa*, (20). Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/96/95>
- Unesco (2017). *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017-18*. Publicaciones de la Unesco: París. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002610/261016S.pdf>
- Verger, A., y Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132), pp. 599-622. <https://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>
- Watkins, P. (2001). La reducción de la crisis y el estrés: la autonomía escolar. En Smyth, J. (editor): *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid, Akal, p. 163-180.
- Wermke, W., y Salokangas, M. (2015). Autonomy in education: theoretical and empirical approaches to a contested concept. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1(2). Recuperado de: <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A891669&dsid=7477>
- Węziak-Białowska, D., e Isac, M.M. (2014). School autonomy-a cross-national perspective. Can we compare the opinion of school principals? *Edukacja*, 4 (129), p.p. 5-20. Recuperado de: <http://www.edukacja.ibe.edu.pl/images/numery/2014/4-1-weziak-isac-school-autonomy-crossnational-perspective.pdf>

Woessmann, L. (2011). Cross-country evidence on teacher performance pay. *Economics of Education Review*, 30(3), 404-418. Recuperado de: <https://www.iza.org/publications/dp/5101/cross-country-evidence-on-teacher-performance-pay>