

**“SI QUIERE MEJORAR LAS ESCUELAS, PREOCÚPESE POR CAPACITARLAS”. EL PAPEL DEL RENDIMIENTO DE CUENTAS POR ESTÁNDARES EN LA MEJORA.**

Antonio Bolívar

Universidad de Granada

“La cuestión importante para el diseño de un proceso de mejora efectivo no es tanto qué incentivos externos están disponibles para presionar a los centros escolares para niveles más altos de rendimiento, sino más bien cuáles de las *respuestas* dadas por las escuelas y el sistema escolar pueden llegar a incrementar más probablemente el aprendizaje y el rendimiento” (Richard Elmore).

## INTRODUCCIÓN

La tesis fuerte de Elmore es que las demandas de rendimiento de cuentas, en la actual estructura del trabajo docente y organización de los centros, no funcionan (es decir, no provocan la mejora) y, además, no son razonables. Un modo habitual para salvar el problema ha sido promover el desarrollo profesional del profesorado, en orden a capacitar a los centros para responder adecuadamente a dichas demandas. Pero, en conjunto, se ha errado gravemente en las actividades organizadas para promover dicho desarrollo profesional, en especial por su falta de conexión con el incremento del aprendizaje de los alumnos. La mayor parte de las críticas que Elmore formula al respecto pueden ser aplicables al caso español. De ahí, aprendiendo de la experiencia, se extraen implicaciones sobre qué podemos hacer para un desarrollo profesional orientado a la mejora de la capacidad organizativa y cómo rediseñar los sistemas de rendimiento de cuentas, en sus incentivos y capacidades.

Debido a que los colegas que me han precedido en el comentario lo han hecho desde una perspectiva general (Escudero) o desde qué papel le cabe jugar al desarrollo profesional (Lourdes Montero), yo intencionadamente me voy a cifrar más en la parte final del trabajo de Elmore sobre “incentivos y capacidades”, aun cuando –como subraya Elmore– un sistema de rendimiento de cuentas genuino, paralelamente, debe promover un desarrollo profesional para incrementar el rendimiento de todos los alumnos. En mi trabajo pretendo reinscribir la problemática que plantea al respecto Elmore en el espacio actual de la investigación y pensamiento educativo.

El propio Elmore se ha encargado de resumir las tesis mantenidas en este trabajo (Elmore, 2002): Si desea mejorar las escuelas, más que presionar para que rindan externamente cuentas, invierta en la gente que trabaja en ellas. Esta tesis se inscribe en su anterior posición (Elmore, Peterson y McCarthy, 1996) de que, más que invertir energías en cambios estructurales para la mejora a gran escala de la enseñanza, hacerlo sobre las maneras en que los profesores enseñan y los alumnos aprenden que ya demandarán, por retroceso, los cambios estructurales necesarios para apoyarlos. En lugar de focalizarse en medir el estado de las escuelas de acuerdo con estándares fijados para clasificar a los centros o establecer determinados incentivos, desde una teoría alternativa de la mejora que pretenda superar el “gap” entre evaluación y mejora, debe importar –por razones que aduciremos– que el profesorado y los centros tengan las capacidades adecuadas como para dar respuesta a los estándares deseables.

En términos simples: si usted no quiere que ningún estudiante se quede “en la cuneta”, además de evaluar el rendimiento de los centros, prioritariamente deberá invertir en los recursos del centro escolar (entre los que se encuentra, en primer lugar, la capacitación profesional de su profesorado). Un “control remoto” por evaluación externa o la amenaza de castigo o cierre de la escuela fracasada no es una adecuada teoría de mejora, dado que –por un lado– dichos centros ignoran qué hacer para mejorar, al tiempo que salir de la situación de fracaso sería un proceso que la política evaluadora no cuida. A falta de resolver lo segundo, que es más complejo, los políticos tienden a soluciones más simples y económicas como el rendimiento de cuentas mediante la evaluación por estándares.

Por eso, si el movimiento de rendimiento de cuentas por niveles de rendimiento quiere cumplir lo que promete (mejorar la calidad de las experiencias educativas de todos los estudiantes e incrementar el rendimiento de los centros) requiere una adecuada estrategia de mejora, de la que hasta ahora carece: invertir en el

conocimiento y habilidades de los profesores y rediseñar las condiciones de trabajo. Si los profesores no aprenden a trabajar de modo diferente y los centros continúan con la actual organización, no se podrá responder, como se pide, a las presiones de rendimiento de cuentas. Este es el *quid pro quo*, que exige –por tanto– plantear el rendimiento de cuentas de otro modo, como una “responsabilidad compartida”.

Las escuelas, particularmente las públicas, por razones que apunta Elmore, no están diseñadas para responder a las presiones de evaluación por estándares, por lo que si se presiona en exceso en el rendimiento de cuentas (por ejemplo, con la publicación de “ranking” o “tables leagues”) se puede poner en serio peligro el futuro de la educación pública. En estas condiciones, comenta nuestro autor que glosamos, sería difícil haber inventado una organización más disfuncional para que pueda responder a un sistema de rendimiento basado en resultados. Las escuelas no están diseñadas de modo que se demande a la gente comprometerse en una mejora continua de su práctica, ya sea por los compañeros o por los resultados de los alumnos. Los profesores, en conjunto, trabajan aisladamente y los contextos organizativos de trabajo favorecen poco el intercambio entre colegas, de modo que hay escasas oportunidades para que los resultados académicos de sus estudiantes puedan conectarse con las prácticas docentes que desarrollan. Elmore llega incluso a aseverar que las escuelas son lugares “hostiles e inhóspitos” para el aprendizaje del profesorado y, en consecuencia, del alumnado.

Si esto ha sido así durante décadas, la brutal ironía de nuestra actualidad es que la evaluación por resultados lo hace más visible, cuando se requiere nuevos conocimientos y habilidades para poder hacer las cosas de otro modo y responder así, por ejemplo, a los resultados de bajo rendimiento. A su vez, con el rendimiento de cuentas, la cuestión de las buenas prácticas dejan de estar recluidas al privatismo del aula, puesto que precisan ahora más decididamente de una acción conjunta.

Además, dado que las evaluaciones por rendimiento suelen, a pesar de las precauciones, tratar a todos los centros educativos por igual, al margen de la extracción social de su alumnado, son ampliamente discutibles. En particular, las escuelas con bajo rendimiento, que son las que nos deben primariamente importar, no mejoraran justo por clasificarlas como de bajo nivel, justamente porque carecen de capacidades para hacerlo mejor y, además, porque llegar a niveles aceptables será fruto de un proceso (largo) de desarrollo. La construcción de capacidades es, pues, la “missing piece” de la reforma basada en estándares.

## **EL MOVIMIENTO DE REFORMA BASADO EN ESTÁNDARES EN LAS POLÍTICAS DE MEJORA**

El movimiento de reforma *basado en estándares* (*Standards-Based Reform*), dentro de la presión por la mejora, entendida como incremento de los niveles de aprendizaje de los alumnos, está alcanzando el carácter de una nueva “ola” en toda la literatura y práctica anglosajonas, configurándose como la “nueva ortodoxia” del cambio educativo. En Norteamérica lleva ya una década, donde la mayoría de sus Estados están inmersos en una carrera frenética por establecer estándares por niveles y materias, habiendo alcanzado nuevas exigencias con la ley federal *No Child Left Behind Act* (“que ningún niño se quede atrás”) para que los Estados midan el “progreso anual adecuado” de los alumnos. La “nación en riesgo” del 83 (por referirme al famoso informe) ha dado lugar, veinte años después, a una cruzada por los estándares. Por su parte, en Inglaterra, aparte de la Oficina de Estándares para la Educación (OFSTED), ha adquirido nuevos bríos con la dirección por David Hopkins (paradojas o signo de los “nuevos tiempos” del neoliberalismo socialdemócrata) de la Unidad de “Estándares y Efectividad” del Ministerio de Educación. En fin, como se titula un reciente informe gubernamental inglés, estamos en “tiempo de estándares”.

De este modo, las presiones para incrementar los resultados en el rendimiento de cuentas parecen haberse convertido actualmente, al menos para la política educativa, en la principal avenida para la reforma educativa. En muchos casos vinculada a una estrategia mercantil de dar criterios a los clientes para elegir centros, mediante la publicación de clasificación de los centros en “ranking”. Como ya se ha apuntado antes, en nuestro contexto español, aún cuando nos movemos en otro *tempo* y coordenadas, los nuevos vientos empiezan a sentirse, de los que se hace eco la LOCE, por su apuesta en configurar un sistema educativo “orientado a los resultados” y por la evaluación diagnóstica que sitúa en cada etapa (Torres, 2003).

Eisner (2002), recordando aquel célebre ensayo suyo de hace 35 años (“Los objetivos educativos: ¿ayuda o estorbo?”), se pregunta si también los estándares puedan ser una ayuda o estorbo. Al respecto, con la sabiduría que le proporciona la larga experiencia vivida, señala que es “un esfuerzo bienintencionado pero conceptualmente superficial para mejorar las escuelas. Mi propósito es poner en evidencia que la iniciativa en la

que estamos embarcado no es novedosa; ya la emprendimos antes” (pág. 252). Esto le hace pensar, aparte de las dificultades en su determinación y aplicación, si más bien contribuye a desviarnos de los problemas fundamentales de las escuelas, distrayendo la atención y que, al final, quede como otra de las tantas olas que pasan. Resolver los problemas educativos no es tan sencillo como establecer estándares, sentencia.

Desde hace décadas, los teóricos de la organización escolar han descrito que las escuelas son organizaciones “débilmente acopladas”, por lo que el trabajo técnico de la escuela (enseñanza y aprendizaje) está muy débilmente ligado a las estructuras administrativas. Cada profesor desarrolla de modo aislado su trabajo en el espacio sagrado de su clase, al tiempo que la propia autonomía profesional, impiden –en gran medida– el cambio de las prácticas docentes que puedan promover las administraciones educativas desde instancias externas. Como resultado, el núcleo de la enseñanza es extremadamente resistente a las influencias externas para cambiar. La *reforma basada en estándares* pretende atacar este punto: presionar desde fuera en formas que afecten a lo que cada uno enseña en su aula y conjuntamente en el centro, forzando a mejorar la práctica educativa. Los profesores deben, pues, esforzarse en el aula para conseguir las metas fijadas a nivel estatal en los alumnos, dando cuenta de ello a nivel de centro. Cada centro tiene autonomía para desarrollar el currículum, pero –mediante el rendimiento de cuentas del centro (*accountability*)– deberá preocuparse por conseguir los estándares establecidos. Es el nuevo modo (re)centralizador de presionar políticamente, determinando los que los estudiantes deben aprender y dominar, sujeto a evaluación externa.

En el inveterado problema de cómo hacer gobernable la enseñanza, es decir cómo desde la política educativa se puede influir positivamente en lo que se hace en el aula superando la débil conexión, el movimiento de los estándares ha encontrado una *teoría de acción*: definir los resultados esperados, medirlos y usar los datos resultantes para influir en la enseñanza, ya sea directamente mediante la intervención de la autoridad o, como es más común, indirectamente por los incentivos o sanciones derivadas de los resultados alcanzados, por la propia administración educativa o cediéndola a los clientes. Al respecto, declara Elmore (2000: 4) en otro ensayo, “se quiera o no, la reforma basada en estándares representa un cambio fundamental en la relación entre política y práctica docente” (pág. 4).

La política de la administración educativa ha tenido una debilidad por concentrarse en reformas estructurales, que –por sí mismas– no han cambiado los modos de hacer ni contribuido a potenciar la capacidad organizativa de desarrollo de los establecimientos de enseñanza. Desde los estudios sobre la implementación de reformas en los setenta sabemos que el cambio educativo es más fruto de factores locales que de la política central. La reforma basada en los estándares parece haber encontrado un nuevo modo de “gobernación” de la educación para salvar el referido “gap” entre las políticas gubernamentales y la mejora de la escuela.

Es evidente que continúa irresuelta la cuestión sobre cómo las fuerzas exógenas puedan activar y sostener las dinámicas endógenas del centro. Si tenemos constatado que la mejora no suele ocurrir como consecuencia de un mandato político, tampoco podemos confiar en que florezca por generación espontánea de los propios centros, sin estímulos y apoyos de la administración educativa y comunidad. En palabras de Darling-Hammond (2001: 274), “no es plausible una visión dura de la reforma emprendida desde arriba, ni tampoco otra romántica dejada al albur de los cambios espontáneos desde las bases. Son necesarias tanto la imaginación local como el liderazgo político”.

En esa tensión especial entre medidas a nivel central y en qué grado puedan potenciar o frenar el trabajo de los profesores, hay una cierta *ironía o paradoja* por la que algunas iniciativas políticas *intensificadoras* como la evaluación por estándares inhiben los esfuerzos de mejora, perdiendo el potencial de sinergia que debían tener sobre centros y profesorado para, en último extremo, mejorar los niveles de aprendizaje del alumnado. Dado que lo relevante en educación no puede ser prescrito, porque –al final– será filtrado o modulado por centros y personas, la “nueva” política debe tender a “*desarrollar las capacidades necesarias para llevar a cabo el trabajo requerido, así como también un compromiso firme y sostenido con el mismo, en lugar de presumir que sus directrices, sin más, vayan a provocar las nuevas ideas y prácticas planteadas*”, señala con razón Linda Darling-Hammond (pág. 278).

### **REDISEÑAR LOS SISTEMAS DE RENDIMIENTO DE CUENTAS**

El “nuevo” rendimiento de cuentas (Elmore, Abelman y Fuhrman, 1996; Fuhman, 1999) pone el énfasis en los siguientes componentes: tomar el centro escolar como la unidad básica de evaluación y lugar

primario donde profesores y directivos deben dar cuentas, las escuelas se evalúan por el rendimiento de sus estudiantes, medido por tests sobre las materias básicas, en función de estándares definidos a nivel central o local, todo ello acompañado por un sistema de incentivos o sanciones, que pretenden motivar a la mejora futura.

Adams y Kirst (1999), en una excelente revisión, dentro de los sistemas de rendimiento de cuentas, distinguen entre burocráticos, legales, profesionales, políticos, morales o de mercado. En conjunto, y es una distinción que está en la base del trabajo de Elmore pero que explícitamente no formula, no es igual un sistema burocrático que uno profesional. Mientras debe haber una genuina responsabilidad basada en el compromiso moral de un trabajo bien hecho, el rendimiento de cuentas burocrático hace dicho control en función de la jerarquía, que observa desde fuera el proceso y evalúa los resultados, reforzado por incentivos o sanciones (promoción o incrementos de salario). El rendimiento de cuentas profesional se centra en el acceso a la profesión, donde el agente ha de demostrar que posee las competencias, conocimiento y valores requeridos (Darling-Hammond, 2001b), así como en los procesos desarrollados.

En lugar de rendimientos de cuenta burocráticos, un “rendimiento de cuentas *profesional*” se dirige a establecer estándares de buenas prácticas y a proporcionar medios para que los profesionales adquieran los conocimientos y destrezas necesarios, así como la capacidad para aplicarlos en sus contextos específicos de trabajo. Según O’Day (2002), se pueden dar tres caracteres de un rendimiento de cuentas profesional: a) se centra en el proceso de enseñanza (es decir, en el trabajo del profesorado como interacción con los alumnos y contenidos, como han estipulado Cohen, Raudenbush y Ball, 2003); importando tanto la competencia de los profesionales como el rendimiento de los alumnos. b) En segundo lugar, el foco del rendimiento de cuentas profesional es asegurar que el profesorado adquiere y aplica los conocimientos y destrezas necesarias para una enseñanza efectiva. En tercer lugar, c) el rendimiento de cuentas profesional supone establecer un conjunto de normas de trabajo profesional, como prácticas de colaboración, para situar en el centro del trabajo las necesidades de los alumnos o el compromiso de mejora de la práctica como parte de la responsabilidad profesional.

Si un modelo profesional parece tener más capacidad para generar el compromiso e implicación del profesorado a nivel de centro, también tiene sus limitaciones particularmente cuando el modo habitual de trabajo es aislado, cada uno en su aula. Además, se precisan incentivos y apoyo externos para que el rendimiento de cuentas profesional se dirija a proporcionar la mejor educación a todos los alumnos. Hasta tanto no tenga lugar un rediseño organizativo de los centros y de la labor docente, dos prácticas directas de mejora quedan: incidir en los modos como los profesores enseñan y los alumnos aprenden, así como crear comunidades profesionales de aprendizaje. La primera es, al fin y al cabo, el núcleo del trabajo docente (Bolívar, 2001). Es verdad que deba ser rodeada por otros círculos que lo apoyen, pero de poco valdrá si, al final, no tiene su impacto en lo que se hace en el aula. La segunda alternativa al individualismo de la política competitiva intercentros por alcanzar estándares de rendimiento o conseguir clientes es crear comunidad profesionales de docentes que trabajan conjuntamente, lo que exige unas condiciones organizativas y laborales que refuercen el criterio propio de los docentes y las oportunidades para aprender unos de otros.

En esta situación, se reclama, rediseñar los sistemas de rendimiento de cuentas (Furhman, 2003, Furhman y Elmore, 2004) en modos que hagan frente (y resuelvan) los problemas planteados. No ya sólo que tengan que satisfacer –a su vez– determinadas condiciones o estándares (Sirotnik y Kimball, 1999; Baker y Linn, 2004) para conseguir una validez interna y social, sino en los propios usos que se les están dando. En este contexto, O’Day (2002) propone una combinación de rendimiento de cuentas basado en los resultados con uno profesional. De hecho así sucede en otras profesiones, como la medicina, donde los estándares de buenas prácticas son internos a la propia medicina, pero los clientes juzgan el servicio prestado externamente.

En cualquier caso, pues, una política evaluadora de “palos y zanahorias”, que dice Linda Darling-Hammond, lleva poco lejos. Richard Elmore, al comienzo de su trabajo, establece el “principio de reciprocidad” en el rendimiento de cuentas, consistente en que las exigencias de consecución de estándares tienen, recíprocamente (*quid pro quo*), que corresponderse con la capacitación para lograrlos. Establecer un control de niveles de consecución exige, recíprocamente, poner los medios, recursos e incentivos que hagan posible la mejora. Por eso, la presión actual por la “accountability”, situada en sus justos términos, como hace Elmore en el trabajo que comentamos, exige que el sistema educativo proporcione la capacidad necesaria para responde a dichas demandas:

A fin de que la gente en las escuelas pueda responder a las presiones externas para el rendimiento de cuentas (*accountability*), tienen que aprender a hacer su trabajo de modo diferente y a reconstruir la organización de las escuelas de otros modos distintos de hacer el trabajo. Si el público y los políticos quieren incrementar la atención sobre la calidad académica y resultados, el *quid pro quo* es invertir en el conocimiento y las destrezas necesarias para producirlo. Si los educadores quieren legitimidad, propósitos y credibilidad para su trabajo, el *quid pro quo* es aprender a hacer de modo diferente su trabajo y aceptar un nuevo modelo de rendimiento de cuentas (pág. 5).

La reforma basada en estándares no puede olvidar una pieza clave: la capacidad para conseguirlos, si es que se quiere apostar por ellos. Las presiones y apoyos de la política educativa desde arriba y las energías de abajo se necesitan mutuamente. Si es preciso crear visiones de las metas a alcanzar y estándares que definan el progreso en su consecución, recíprocamente la política educativa se debe poner al servicio de asegurar los conocimientos y habilidades del profesorado para que los alumnos alcancen altos niveles de comprensión en el aprendizaje. Si no se hace –como suele, frecuentemente, suceder–, evidentemente aboca a una estandarización e incremento de las desigualdades (McNeill, 2000a y 2000b; Meier, 2000; Hargreaves, 2003), al faltar los recursos para llevarlos a cabo.

Hace ya unos años, de modo similar, David Nevo (1997) estableció el principio de que "*nadie tiene autoridad para evaluar si no está preparado para compartir la responsabilidad de las consecuencias de su evaluación, ni nadie debería utilizar la evaluación si no es parte de la misma*" (p. 192). Este gran principio, en términos prácticos, se opone a que se hagan evaluaciones externas si, paralelamente, no se hacen responsables de aportar los medios y capacidades para afrontar los resultados. La responsabilidad recíproca de Elmore tiene su expresión aquí como un diálogo clarificador y constructivo entre las distintas partes implicadas en la mejora de los centros docentes. La evaluación de centros requiere, paralelamente, desarrollar procesos de mejora que capaciten a los centros para responder a los estándares establecidos.

## CREAR CAPACIDADES

Una concepción ampliada del rendimiento de cuentas debiera conducir, recíprocamente, a qué apoyos puedan dar lugar a una mayor calidad e incrementar los niveles de aprendizaje de los alumnos. Entre estos están, como señala Elmore, a nivel de aula la mejora de conocimientos y estrategias junto a recursos y motivación de los alumnos pero, en la medida en que se inscriben en un contexto organizativo, también deben incluir cambios organizativos que posibiliten un mayor aprendizaje del profesorado y de los estudiantes.

Un rendimiento de cuentas genuino, pues, ocurre cuando hay formas establecidas para proveer una mejor educación, al tiempo que modos de intervención en aquellos casos en que no sucede. Los datos de evaluación de centros son, sin duda, necesarios, en la medida que proporcionan información tanto de lo que están consiguiendo los alumnos y de cómo la escuela lo está sirviendo. Pero los datos son sólo parte de un proceso que debiera ser más global. Quedarse sólo en ellos no sería un rendimientos de cuentas recíproco. La política educativa de evaluación de centros no puede comenzar y acabar con los test. Al contrario, los resultados han de ser puntos de partida para la toma de decisiones.

Aprendiendo del conocimiento acumulado de los fracasos, es preciso reinventar la política habitual en una "nueva" política, como dice en un clarificador planteamiento Darling-Hammond (2001), informada por el conocimiento de cómo las escuelas mejoran y, a la vez, capaz de movilizar las energías de los centros y coordinar los distintos componentes del sistema. Como reclama la misma autora, hace falta un "nuevo paradigma de enfocar la política educativa. Supondría cambiar los afanes de los políticos y administradores, obsesionados en *diseñar controles*, por otros que se centren en *desarrollar las capacidades* de las escuelas y los profesores para que sean responsables del aprendizaje y tomen en cuenta las necesidades de los estudiantes y las preocupaciones de la comunidad" (pág. 44).

De ahí que se reclame una reforma "sistémica", donde los diferentes elementos de la política educativa, coordinada de modo coherente, funcionen en concierto. Para eso, siguiendo a Darling-Hammond (2001), el rendimiento de cuentas que pretende incrementar los aprendizajes de todos los alumnos debe focalizarse en a) la calidad de los profesores y de la enseñanza, b) alta calidad de los contenidos curriculares, c) creación de mecanismos de evaluación apropiados, d) diseñar las escuelas de forma que puedan satisfacer las necesidades y aprendizajes de todos los alumnos.

Si se pretende que los centros respondan a las presiones de rendimiento habrá que capacitarlos para que puedan hacerlo, mejorando las habilidades y conocimiento de su profesorado, proveyendo del asesoramiento y asistencia para los estudiantes en situación de fracaso potencial y haciendo posible que los centros se constituyan en comunidades para actuar conjuntamente. Como señala Fuhrman (2003: 9): “sin inversiones en capacidades de este tipo, cualquier mejora en los sistemas de rendimiento de cuentas tendrán probablemente superficial y corta vida, y las desigualdades probablemente se incrementarán”.

Una política de reforma basada en estándares no se sostiene, pues, si paralelamente no conlleva crear capacidades en los centros (Massell, 2000). La falta de capacidad de los centros, especialmente los fracasados, es “el telón de Aquiles” del rendimiento de cuentas, aquello que lo incapacita para mejorar la educación. En estos centros, resalta Elmore en la parte final de su trabajo, invertir en desarrollo profesional es ineficaz: “invertir más fondos para el desarrollo profesional en sistemas que no han iniciado una práctica seria de mejora es improbable que lleve aparejado la producción de un incremento discernible en el aprendizaje de los estudiantes”.

Entre estas capacidades están, en un primer plano, que los centros cuenten con procesos internos de rendimiento de cuentas para, así, poder responder mejor a las presiones externas, por lo que debe tener prioridad establecer procesos de autoevaluación antes de hacer rendimiento de cuentas. Un centro escolar que no cuenta previamente con dispositivos internos para su autorrevisión, tendrá dificultades para sacar partido a cualquier informe de evaluación externa, que –además– será percibida, con actitud defensiva, como un intento de controlar el funcionamiento del centro y un atentado contra la autonomía profesional, lo que en nada contribuye a la mejora. Por eso, si el rendimiento de cuentas está interesado en la mejora debe preocuparse, previamente, por desarrollar mecanismos de evaluación interna, no para sustituirla sino para hacerla más eficaz. Institucionalizar procesos y equipos internos de evaluación es, en ese sentido, haber institucionalizado procesos de innovación y mejora entre los que se cuenta, en este caso, también la necesidad de evaluación externa.

A lo largo del texto, como comenta detenidamente en su trabajo Lourdes Montero, Elmore analiza detenidamente en qué grado el desarrollo profesional puede o no contribuir al rendimiento de los alumnos y a la capacidad organizativa de las escuelas. Apoyándose en buenas investigaciones (Newmann, King y Youngs, 2000), entre otros, la competencia individual ha de dirigirse a la capacidad organizativa de la escuela. Tres aspectos del desarrollo profesional efectivo (King y Newmann, 2000) contribuyen a ello: conocimiento y habilidades, comunidad profesional y coherencia de los programas escolares. En cualquier caso, un desarrollo profesional que quiera tener impacto en el rendimiento de los alumnos deberá capacitar al profesorado en estrategias y capacidades en los distintos contenidos curriculares.

Hemos defendido recientemente (Bolívar, 2003) que, si bien el establecimiento de una evaluación de centros por estándares pudiera ser un medio para garantizar el “derecho de aprender” de todos (Darling-Hammond, 2001), para que así fuera, debe cumplir un conjunto de condiciones: a) versar sobre contenidos y capacidades entendidas en sentido amplio, no limitadas a conocimientos en matemáticas o lengua; b) tener en cuenta el contexto de cada centro (“estándares sin estandarización”); c) en lugar de orientarse a clasificar centros para provocar la competencia o dar criterios de elección a las familias, hacer un diagnóstico para apoyar a los centros que no los consiguen; d) seguir el principio de reciprocidad: a los niveles de exigencia se deben, paralelamente, poner los medios (humanos, materiales y actuaciones sociales) que les permitan a los centros conseguirlos.

El rendimiento de cuentas por evaluación de resultados de los centros si bien puede ser una vía para provocar la mejora, actualmente –como se ha visto– es un terreno “minado”, sujeto a múltiples peligros. Si su no existencia es un remedio peor que la enfermedad, hay que exigir que los centros no pueden ser responsables hasta tanto no tengan, además de medios y recursos, capacidad organizativa, para hacerlo. Mientras tanto, es mejor –como llevamos tiempo haciendo– primar una concepción y práctica de la autoevaluación para la mejora interna, lo que no puede suponer renunciar a ver sus dificultades e insuficiencias.

#### **RENDIMIENTO DE CUENTAS: INCENTIVOS Y MEJORA**

El rendimiento de cuentas tiene una deficiente teoría de la acción, que no se corresponde con lo que sabemos sobre cómo promover la mejora: “proporcionar evidencias del rendimiento de los alumnos, unido con recompensas y castigos por altos y bajos rendimientos, estimulará a las escuelas y los sistemas escolares a centrarse en hacer lo que sea necesario para mejorar el aprendizaje”, como dice en el texto Elmore. Tres

problemas, al menos, hay aquí: los centros no suelen saber lo correcto que hay que hacer salir de la situación; en segundo lugar, no hay teoría psicológica que apoye que la motivación para hacerlo provenga de sanciones y premios; en tercero, en el caso de los centros peor situados no se les puede exigir que consigan, de pronto, niveles superiores, pues la mejora es un proceso de desarrollo que procede por estadios, no algo lineal, diferencial – además – según el estado de desarrollo de cada centro (Elmore, 2003).

En varios momentos destaca en su argumentación Elmore que “los incentivos tienen efectos diferenciales, dependiendo de la capacidad del contexto de acción en el que operen”, por lo que también responderán de modo particular al rendimiento de cuentas, según su estado de desarrollo y capacidad interna de cambio. Las estrategias, en consecuencia, deben ser diferenciales y específicas según el momento en que se encuentre el centro (fracasado, estancado, que avanza o se mueve), no existiendo un camino real, expeditivo de la mejora, como ha resaltado la literatura (Hopkins, 2001).

Los supuestos del rendimiento de cuentas son, pues, demasiado simples, cuando no ingenuos: como consecuencia de los resultados (y publicidad) de las evaluaciones, los diferentes actores concernidos (por las sanciones o incentivos consiguientes) necesariamente se esforzarán por mejorar. Pero hay pocas evidencias de que el rendimiento de cuentas de centros y profesores mediante tests provoque, por sí mismo, una mejora de los resultados educativos (Mehrens, 1998; Amrein y Berliner, 2002; Herman, 2004). Aquellos centros que se encuentran fracasados difícilmente van a encontrar un incentivo en ver reflejada su situación en los últimos lugares y, en los restantes, si no hay creados procesos previos de análisis y revisión, escasa incidencia van a tener las evaluaciones externas para su mejora. Como muestra Hargreaves (2003) al describir casos de escuelas (Nueva York, Ontario) sometidas a la *reforma basada en estándares*, en la vida de los centros éstos han degenerado en una estandarización, que premia a los mejores y degrada o culpabiliza a los centros situados en zonas marginales: “es irrelevante para las escuelas que obtienen mejores resultados, a la vez que aumenta la exclusión de aquellos centros y estudiantes que obtienen peores resultados, que encuentran los estándares desesperadamente fuera de su alcance” (p. 100).

En un buen análisis, Jennifer O’Day (2002) muestra que tomar a la escuela como unidad básica del rendimiento de cuentas para incrementar los aprendizajes de los alumnos, mediante una mejora del funcionamiento conjunto de la escuela, es –cuando menos – discutible, cuando no cándido. La publicación de resultados, se supone, debe fomentar la mejora, centrando el foco de la atención en la información proporcionada sobre los problemas detectados en la enseñanza y aprendizaje, motivando al profesorado y al centro a emplear dicha información para mejorar su práctica y asignando recursos para llevarla a cabo. Pero hay un conjunto de tensiones y problemas para que esto pueda ser así, que vamos –brevemente– a comentar: rendimiento de cuentas colectivo *versus* acción individual, fuentes externas de control *versus* internas, naturaleza y usos de la información para la mejora.

En primer lugar, no es claro que la *unidad de intervención y mejora sea el centro como conjunto*. Como es conocido, los centros escolares son organizaciones débilmente articuladas, lo que significa –como recuerda Elmore (2000: 5-6) en otro ensayo– que “*el núcleo técnico de la educación –las decisiones detalladas sobre qué enseñar en un tiempo dado, cómo enseñarlo, qué aprendizajes esperar de los alumnos, cómo agruparlos en las aulas para enseñarles, qué se les debería exigir para que demuestren sus conocimientos y, sobre todo, cómo debería evaluarse su aprendizaje– reside en las aulas individuales, no en la organización que las envuelve*”. En esta situación, evaluar al centro como conjunto no genera, por sí mismo, la unidad de acción. La *accountability* colectiva no crea las condiciones para que la acción individualista del aula se conjunte con la colectiva, mientras permanezca la actual estructura institucional de los centros. De hecho, dado las actuales “patologías” en la organización educativa, la pretendida mejora a gran escala del rendimiento de cuentas no tendrá lugar.

En segundo lugar, un supuesto básico del rendimiento de cuentas externo es que puede provocar, por sí mismo, la mejora interna de la acción educativa de los centros. Pero, como ha puesto de manifiesto Elmore en numerosos ensayos (1996, Elmore y otros, 1996; 2003), las normas externas suelen tener poco impacto en la “core technology” (tecnología de base) de la enseñanza: cómo los profesores enseñan y los alumnos aprenden; menos aún en acabar con el privatismo de la enseñanza recluido en cada aula. Si no se cuenta, previamente, con procesos internos de autoevaluación, escasa incidencia van a tener los informes externos.

En tercer lugar, la *divulgación pública de los resultados* no da lugar, por sí misma, a que los agentes concernidos tomen las medidas para incrementar los resultados del aprendizaje. Es un supuesto simplista

entender que la información genera la mejora, a menos que vaya acompañada de procesos, condiciones y apoyos. Desde una perspectiva de complejidad, la información a nivel de centro no se traslada conjuntamente a la acción individual de todo su profesorado y aunque lo fuera, como ya apuntábamos antes, si la estructura organizativa permanece estable, difícilmente podrá llevarse a cabo.

La investigación empírica no confirma que la introducción de mecanismos competitivos, mediante evaluación por estándares, induzca a proveer una mayor calidad en la educación. En muchos casos su fin es la publicación de los resultados, sin adoptar las medidas subsiguientes oportunas. Siendo aún insuficiente la investigación, por ejemplo, en Nueva Zelanda la competencia, tal como la perciben los profesores, ha generado efectos negativos sobre la calidad del aprendizaje de los estudiantes y en otros aspectos de la escuela (Ladd y Fiske, 2003). Por su parte, en el estudio de Carnoy y Loeb (2002) sobre si los sistemas de rendimiento de cuentas mejoran los resultados de los alumnos, si bien se encontró alguna relación positiva en el curso octavo, no se apreciaba en otros y, sobre todo, no resulta claro sus efectos a largo plazo. Por tanto, basta la reseña de estas dos investigaciones para poner en cuestión que mejoren los resultados.

### ASEGURAR NIVELES EQUITATIVOS DE EDUCACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Finalmente, en tono reflexivo y polémico, quiero plantear que, a pesar de todas las críticas justas que podemos hacer a la evaluación del rendimiento de cuentas, especialmente por la forma y modos de empleo que ha tenido; sin embargo, continúa siendo un imperativo asegurar el derecho de todos los alumnos, como ciudadanos, a recibir y alcanzar unos niveles educativos formalmente equitativos. La cuestión, inveterada, es cómo hacerlo en formas que contribuyan a mejorar los centros o aulas que consiguen bajos niveles en sus alumnos. Esta evaluación por resultados, en cualquier caso, no puede buscar la homogeneidad en una sociedad desigual, sino la equidad.

Una larga tradición del pensamiento progresista en educación, con razones fundadas que hemos compartido, se ha opuesto a cualquier forma de control sobre centros y profesores. Sin embargo, actualmente, hemos de repensar cómo garantizar el *derecho de aprender de todos* si no hay arbitrados dispositivos para que los centros den cuentas de la educación ofrecida. Otro asunto es cómo hacerlo, para que no quede en una estrategia de “palos y zanahorias”, como la llama Darling-Hammond, ni caigan en una clasificación para proporcionar criterios adicionales en la elección de los clientes, sino en formas que potencien la mejora con los recursos oportunos. Asegurar que todo ciudadano está recibiendo la educación que desarrolla el máximo de sus posibilidades no puede hacerse dejando el asunto al arbitrio (y suerte) de cada centro y profesorado. Es preciso contar con algún tipo de dispositivos (externos, además de internos) que garanticen la equidad de los alumnos (de “todos” los alumnos) en el derecho a aprender. Por supuesto, como ya hemos resaltado, de nada vale contar con dichos dispositivos (mejores o peores) si, paralelamente, no se tienen preparados los apoyos oportunos. En este segundo caso, hay que oponerse a cualquier medida de control, por buena o justificable que sea.

Sin embargo, como decíamos antes, si es preciso adoptar una posición crítica por la forma y usos que suele conllevar, cabe defender –más progresistamente– un uso alternativo (“auténtico” lo llaman otros) y es que el sistema educativo no puede garantizar el derecho de aprender para todos o, lo que es lo mismo, una “educación democrática”, si no se fijan unas metas o niveles a alcanzar (“currículum común”) y se evalúa su grado de consecución en los centros. De hecho, puede ser un modo para que las cuestiones de la práctica y su mejora no queden recluidas al privatismo del aula, pues el rendimiento de cuentas por niveles de consecución requiere el desarrollo de una práctica de mejora escolar continua, un cuerpo de conocimientos acerca de cómo incrementar la calidad de la práctica docente y estimular el aprendizaje de los alumnos a gran escala en las diferentes aulas, escuelas, y el sistema escolar en su conjunto. El asunto, como siempre, dependerá de cómo se lleve a cabo dicho control y los recursos dispuestos para la mejora. Por eso, un factor crítico del éxito es la adecuada combinación de exigencias externas con dispositivos que desarrollan la capacidad interna.

En este uso alternativo la determinación de estándares concierne a asegurar una equidad en la educación, un aspecto que Elmore no trata explícitamente en su trabajo. Se trata de fijar expectativas y proveer, en aquellos casos que no se consiguen, altos niveles de apoyo a profesores, directivos y estudiantes. El foco se cambia ahora de la cantidad a la calidad, del control al apoyo, del rendimiento burocrático a la responsabilidad “pública” (a la comunidad) por el trabajo desarrollado. De este modo, las decisiones tomadas con motivo de la evaluación pueden tener potencial para mejorar la calidad de los estudiantes.



Desde luego, como describe Thompson (2001), esto significa darle una “vuelta” al modo como se practica el rendimiento de cuentas burocrático en las siguientes dimensiones: a) los estándares comunes de aprendizaje son establecidos por la comunidad (profesores, padres); b) describen lo que todos los alumnos deben saber en cada nivel; c) la administración educativa apoya con un desarrollo profesional de calidad y recursos que todos los profesores puedan alcanzar los estándares determinados; y d) los estudiantes tienen numerosas oportunidades, y no un simple test, para demostrar que han alcanzado los estándares.

En línea con la excelente posición y argumentación de Sirotnik (2002), podemos asentar estos principios de partida: la educación pública juega un papel de primer orden en la configuración de la ciudadanía, cuya función debe ser desarrollar las máximas posibilidades de los alumnos. La administración educativa tiene derecho (y obligación) de conocer cómo funciona al respecto el sistema público de educación. Al igual que los profesores y centros deben dar cuentas de su trabajo, también la propia administración educativa debe rendirlas en orden a asegurar la equidad y calidad en la educación. De este modo, el rendimiento de cuentas se da la mano con la responsabilidad, como también defiende Elmore con el principio *quid pro quo*. La responsabilidad recíproca se muestra aportando oportunidades sustantivas para que directivos y profesorado puedan hacer mejor su trabajo. En este contexto, una ecología del rendimiento de cuentas podría formar parte de un buen sistema público, operando en dos frentes simultáneamente: los esfuerzos del profesorado por mejorar cotidianamente la educación de sus alumnos y que la administración educativa aporte los apoyos y recursos donde se precisen.

La tensión inevitable de esta ola de reforma educativa es cómo combinar un sistema de rendimiento de cuentas externo, que inevitablemente tiende a una uniformidad (y, por tanto, que todas las escuelas deben alcanzar los mismos niveles de consecución de sus alumnos), con la variabilidad y particularidad de cada escuela. Superar este dilema (estándares “sin estandarización”, como dice Darling-Hammond) es difícil, sin que ello sea excusa para rechazar cualquier tipo de evaluación externa. Una cosa es pretender la equidad en todos los alumnos escolarizados y otra, muy distinta, asumir que todos los centros escolares pueden ofrecer las mismas expectativas de rendimiento y, por ello, puedan ser evaluados con los mismos criterios o pruebas. Para que una reforma “basada en estándares” pueda contribuir a la mejora, no puede limitarse a establecerlos y evaluar posteriormente su consecución, pues la mejora es un proceso que exige capacidad inicial, seguida de un apoyo sostenido en el tiempo. Además, recíprocamente exige proporcionar los medios y apoyos oportunos para que puedan conseguir tales estándares. Por último, un “nuevo” sistema de rendimiento de cuentas debe tender a ser flexible, empleando una variedad de tipos de información.

El tema es cómo establecer estándares (y la correspondiente evaluación) que definan niveles de consecución deseables (Elmore y Rothman, 1999; Massell, 2000), según cada contexto (sin estandarización), y una evaluación periódica que asegure una educación de calidad para todos y, al tiempo, proporcione los medios considerados necesarios para conseguirlo. Y es que, como argumenta Linda Darling-Hammond (2001, pág. 314), “si se aspira a que los alumnos alcancen unos estándares de mayor calidad educativa hay que suponer que también los profesores han de satisfacer ciertos estándares o criterios de calidad en su trabajo. Unos estándares de enseñanza elevados y rigurosos constituyen la piedra angular de un sistema de control que concentre su atención en el aprendizaje de los alumnos”.

Otro asunto es que, siendo conscientes de lo que pasa en nuestro espacio en las políticas educativas, está quedando fuera del horizonte una evaluación externa del tipo que hemos defendido. En un buen análisis, desde el contexto inglés, Stewart Ranson (2003) muestra cómo la edad del rendimiento de cuentas profesional, bajo la regulación neoliberal, ha pasado. Defenderla correría el riesgo de quedar atrapada bajo dicha regulación y un modo de hacerle el juego. Pero, en tal caso, sólo quedaría una política de resistencia. Hemos querido confiar en que también haya otras salidas, como el control público y exigencias de la ciudadanía por una buena educación, mediante un rendimiento de cuentas democrático en la esfera pública.

Mientras tanto, si bien la práctica de mejora es un largo proceso, no siempre seguro, un asidero permanece: “si la enseñanza es buena y potente, y si las condiciones de trabajo posibilitan y apoyan dicha práctica, entonces se podría tener evidencia inmediata de lo que los estudiantes aprenden”. Por eso, sin que sirvan de excusas los necesarios cambios estructurales, en lugar de esperar a que éstos sucedan es mejor concentrarse en mejorar las habilidades y conocimientos del profesorado de modo que puedan tener incidencia directa en cómo enseñan y los alumnos aprenden. Estos cambios ya demandarán qué cambios estructurales son precisos. Como había mantenido en otro texto (Elmore, Peterson y McCarthey, 1996): “las estructuras en sí no conducen o causan los cambios en la práctica de la enseñanza; simplemente crean la ocasión y legitiman la

oportunidad de realizar cambios en la práctica". En cualquier caso, cuando lo que pretendemos es la mejora, a gran escala, de todas las escuelas, la estructura también importa.

### Referencias bibliográficas

- Adams, J. E. y Kirst, M. W. (1999). New demands and concepts for educational accountability: Striving for results in an era of excellence. En J. Murphy y K.S. Louis (eds.): *Handbook of Research on Educational Administration* (2nd ed.). San Francisco: Jossey-Bass, 463-489.
- Amrein, A. L., & Berliner, D. C. (2002a). High-stakes testing, uncertainty, and student learning. *Education Policy Analysis Archives*, 10(18). Revista electrónica: <http://epaa.asa.edu/epaa/v10n18/>
- Baker, W.L. y Linn, R.L. (2004). Validity Issues for Accountability Systems. En S.H. Fuhrman y R.F. Elmore (eds.): *Redesigning Accountability Systems of education*. Nueva York: Teachers College Record..On line en Los Angeles: National Center for Research on Evaluation, Standards, and Student Testing. On line: <http://cresst96.cse.ucla.edu/index1.htm> (Reports)
- Bolívar, A. (2001). Del aula al centro y ¿vuelta?. Redimensionar el asesoramiento. En J. Domingo (coord.), *Asesoramiento al centro educativo. Colaboración y cambio en la institución*. Barcelona: Octaedro/Ediciones Universitarias de Barcelona, 51-68.
- Bolívar, A. (2003). Evaluación de centros: ¿Estándares para la mejora interna?. En J.M. Moreno (coord.): *Organización y gestión de centros educativos*. Madrid. UNED.
- Carnoy, M. y Loeb, S. (2002). Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24 (4), 305-331. Recogido en Fuhrman y Elmore (2004)
- Cohen, D.K., S. Raudenbush y D. Ball (2003). Resources, Instruction and Research. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25 (2), 119-142.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- Darling-Hammond, L. (2001b). Standard setting in teaching: Changes in licensing, certification, and assessment. En V. Richardson (ed.): *Handbook of Research on Teaching*, 4ª ed. Washington, DC: AERA, 751-776.
- Eisner, E.W. (2002). Estándares para las escuelas. ¿Una ayuda o un obstáculo. En Eisner: *La escuela que necesitamos. Ensayos personales*. Buenos Aires: Amorrortu, 248-264 (cap.14).
- Elmore, R.F. (2000). *Building a new structure for school leadership*. Washington, DC: Albert Shanker Institute. Trabajo obtenible: <http://www.shankerinstitute.org/>
- Elmore, R.F. (2002). The price of accountability. Want to improve schools? Invest in the people who work in them. *Results* 1, 6 (november). National Staff Development Council <http://www.nsd.org/library/publications/results>
- Elmore, R., Abelman, C. y Fuhrman, S. (1996). The New Accountability in State Education Reform: From Process to Performance. En H. Ladd (Ed.) *Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education* (p. 65-98). Washington, D.C.: The Brookings Institute.
- Elmore, R. F., Peterson, P. L. y McCarthy, S. L. (1996). *Restructuring in the classroom: Teaching, learning, and school organization*. San Francisco, CA., Jossey-Bass. Ed. esp.: *La reestructuración de las escuelas: la siguiente generación de la reforma educativa*. México: FCE, 1996.
- Elmore, R.F. y Rothman, R. (eds.) (1999). *Testing, teaching, and learning* Washington: National Academy Press. [http://books.nap.edu/html/testing\\_teaching/](http://books.nap.edu/html/testing_teaching/)
- Fuhrman, S. (1999). *The new accountability*. CPRE Policy Briefs, núm. 27. <http://www.cpre.org/Publications/rb27.pdf>
- Fuhrman, S. (2003). *Redesigning Accountability Systems for Education*. CPRE Policy Briefs, núm. 38. <http://www.cpre.org/Publications/rb38.pdf>
- Fuhrman, S. y Elmore, R. (2004). *Redesigning Accountability Systems for Education* (Critical Issues in Educational Leadership Series). Nueva York: Teachers College Press.
- Hargreaves, A. (2003). *Enseñar en la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Octaedro.
- Herman, J.L. (2004). The effects of testing on instruction. En S. Fuhrman y R. Elmore (eds.) (2004): *Redesigning accountability systems of education*. Nueva York: Teachers College Press.
- Hopkins, D. (2001). *School improvement for real*. Londres: The Falmer Press.

- King, B., & Newmann, F. M. (2000). Will teacher learning advance school goals? *Phi Delta Kappan*, 81(8), 576-580.
- Ladd, H.F. y Fiske, E.B. (2003). Does competition improve teaching and learning?. Evidence from New Zelanda. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25 (1), 97-112.
- Massell, D. (2000). *The District Role in Building Capacity: Four Strategies*. Consortium for Policy Research in Education (CPRE) No. RB-32  
<http://www.cpre.org/Publications/rb32.pdf>.
- McNeil, L. (2000a). *Contradictions of school reform: Educational costs of standardized Testing*. Nueva York: Routledge.
- McNeil, L. (2000b). Creating new inequalities: contradictions of reform. *Phi Delta Kappan*, 81(10, june), pp. 728-34.
- Mehrens, W.A. (1998). Consequences of assessment: what is the evidence. *Education Policy Analysis Archives*, 6 (13). Revista electrónica en <http://epaa.asu.edu/epaa/arch.html>
- Meier, D. (2000). *Will standards save public education*. Boston: Beacon Press.
- Nevo, D. (1997). *Evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa*. Bilbao: Mensajero
- Newmann, F., King, M.B. y Youngs, P. (2000). Professional development that addresses school capacity: Lessons from urban elementary schools. *American Journal of Education*, 108 (4), 259-299. Una versión de su presentación como paper en la AERA se puede obtener on-line [14/07/02]:  
<http://www.wcer.wisc.edu/pdbo/grand-aje411.htm>
- O'Day, J.A. (2002). Complexity, accountability, and school improvement. *Harvard Educational Review*, 72 (3), 293-329. Recogido también en S. Fuhrman y R. Elmore (eds.) (2004): *Redesigning accountability systems of education*. Nueva York: Teachers College Press.
- Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance, *Journal of Education Policy*, 18 (5), 459-480.
- Sirotnik, K (2002). Promoting Responsible Accountability in Schools and Education. *Phi Delta Kappan*, 83 (9, may), 662-673.
- Sirotnik, K y Kimball, K.(1999). Standards for Standards-Based Accountability Systems. *Phi Delta Kappan*, 81 (3, december), 209-214.
- Thompson, S. (2001). The authentic standards movement and it evil twin. *Phi Delta Kappan*, 82 (5, january), 358-362.
- Torres, J. (2003). Políticas de estándares para controlar los centros. *Cuadernos de Pedagogía*, 321, 77-82.