



VOL. 16, Nº 3 (sept.-dic. 2012)

ISSN 1138-414X (edición papel)

ISSN 1989-639X (edición electrónica)

Fecha de recepción 12/11/2012

Fecha de aceptación 28/12/2012

MECANISMOS ENDÓGENOS DE PRIVATIZACIÓN ENCUBIERTA EN LA ESCUELA PÚBLICA. POLÍTICAS EDUCATIVAS DE GESTIÓN DE RESULTADOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN ANDALUCÍA

*Endogenous mechanisms of hidden privatization in public school.
Educational policies of performance management and accountability in
Andalusia*



Julian J. Luengo Navas y Geo Saura Casanova

Universidad de Granada

E-mail: jluego@ugr.es, geosaura@ugr.es

Resumen:

En este artículo, analizamos políticas educativas como construcción de conocimiento y de poder, acciones que representan el control institucional. Las pruebas de evaluación estandarizadas y las políticas de rendición de cuentas con incentivos económicos en los docentes, son dos tecnologías de control de privatización encubierta en la educación pública que están transformando las prácticas educativas. Abordaremos el análisis de los cambios de estas políticas educativas en la escuela pública de Andalucía.

Esta investigación presenta conclusiones preliminares de nuestra participación en el proyecto de investigación "Dinámicas endógenas y exógenas de privatización en y de la educación: el modelo de cuasimercado en España" (Plan Nacional I+D+ i REF/EDU 2010/ 20853).

Palabras clave: mecanismos endógenos; evaluación estandarizada; sistema de incentivos; rendición de cuentas; control institucional

Abstract:

In this paper, we analyze educational policies as constructions of power and knowledge, actions that represent institutional control. Standardized assessment tests and accountability policies with merit pay for teachers, are two control technologies of hidden privatization in public education that are transforming education praxis. In this article, we will tackle the analysis of changes of these educational policies in public schools in Andalusia.

This research presents preliminary conclusions from our participation in the research project "Endogenous and exogenous dynamics of privatization in and for education: the establishment of the quasimarket model in Spain" (National Plan I + D+ i REF/EDU 2010/ 20853).

Key words: *endogenous mechanisms; standardized assessment; merit pay; accountability; institutional control.*

1. Introducción

El neoliberalismo como ideología, forma de gobierno o conjunto de medidas para resolver determinadas situaciones (Steger y Roy, 2010) se ha instalado en las agendas educativas firmemente a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, auspiciado por los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher que apostaron por políticas netamente mercantilistas, herederas del economicismo liberal y conservador que arremetió con fuerza contra el Estado de Bienestar¹, entendido como un modelo de capitalismo regulado que surgió de la unificación de la socialdemocracia y el keynesianismo.

La plasmación del neoliberalismo en el ámbito de la educación se concreta básicamente en la apertura al sector privado de los bienes públicos educativos, por una parte, y en la asimilación por las propias instituciones educativas de mecanismos y prácticas propias del mercado, por otra. Ambos procesos suelen ir de la mano cuando se implementan, al tiempo que introducen severas modificaciones en la acepción política e ideológica del propio Estado, al que se le aplica una función de retraimiento y de escasa intervención, lo que se ha denominado estado mínimo, con indudables repercusiones en los cambios que se han producido, y se están llevando a cabo, en la financiación y en la provisión de la educación (Bolívar, 1999; Torres Santomé, 2001; Olmedo y Santa Cruz, 2010; Viñao, 2012).

Así pues, el Estado regulador e interventor en la formulación de políticas sociales está sufriendo importantes modificaciones para ejercer la gobernabilidad, a lo que Ball (2012) se refiere con la idea del *network governance*, para indicar que el Estado no pierde sus posiciones de control. Se redefine como un actor que monitorea y supervisa a los proveedores de servicios, consolidándose como un colaborador con las empresas que promueve la creación de redes avaladas por el interés general del beneficio económico.

La razón de la mercantilización en la educación está estrechamente relacionada con el neoliberalismo, se ha convertido en una práctica habitual que impregna la mayoría de los sistemas educativos. Implica una subordinación a la lógica económica que entiende el funcionamiento de las instituciones públicas según la forma de proceder de los mercados y proclama que la formación escolar solo tiene sentido si sirve a los intereses de los mercados, o sea, a las empresas y a la acumulación de capital (Laval, 2004). La concreción de estas prácticas ha dado lugar a lo que Whitty y Power (2000) denominaron "cuasi-mercados educativos". Desde esta visión de análisis, en nuestra esfera nacional, valiosos trabajos han destacado (Olmedo y Santa Cruz, 2008; Alegre, 2010) que los principales beneficiarios de estas prácticas son las familias de clase media, ya que les garantizan situaciones de privilegio.

¹ Hay sugerencias que indican que es más pertinente denominarlo Teorías del Bienestar, ya que estos planteamientos fluctúan entre dos premisas, como un estado regulador de la sociedad del bienestar con la pretensión de institucionalizarla teniendo en cuenta el funcionamiento de los mercados, o la posibilidad de una sociedad de bienestar dentro del juego del mercado donde rige la lógica capitalista e individualista (Álvarez-Uría y Varela, 2004; Brunnet y Pizzi, 2011).

El economicismo que respalda las reformas privatizadoras que se están implementando en muchos países tiene sus principales valedores a organismos internacionales, entre los que cabe destacar el Banco Mundial (BM), que se concibió precisamente para poder negociar, junto al Fondo Monetario Internacional (FMI), con los países industrializados con una clara vocación mercantilista y erigiéndose como el gran impulsor de la apertura de los servicios públicos a las entidades privadas bajo la ley de la eficiencia económica y de la liberalización de los mercados (Torres, 2006). Esta lógica, como afirma Tomasevski (2004), se estableció como una acción que pretendía la retirada de la educación del sector público y así posibilitar una transferencia hacia un sistema de libre mercado en el que las entidades privadas puedan imponer sus reglas de juego.

En este panorama no se debe olvidar la implicación de otros organismos supranacionales² como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) o el Tratado de la Constitución Europea (1992), que generan líneas de pensamiento que presionan para que los servicios públicos se entiendan, y se redefinan, como servicios económicos de interés general, perdiendo así su carácter de derecho público (Robertson, Bonal y Dale 2007; Díez, 2011).

Por ello, cada vez son más diversos y generalizados los procesos de privatización que se están introduciendo en el seno de los sistemas educativos de la mayoría de los países, a los que no son ajenos el español y el andaluz, que apuestan cada vez con más insistencia por el mercantilismo como expresión del orden neoliberal global.

Partiendo de esta realidad, pretendemos estudiar sus características y manifestaciones, al tiempo que, entendidos como un elemento analítico, aspiramos a desvelar las distintas estrategias de imposición del poder y de la verdad que contienen las agendas políticas que propician dichas reformas educativas. Dos estrategias de estos procesos son las que vamos a tomar en consideración para nuestros propósitos: la evaluación estandarizada y el ejercicio del poder vertical en la gestión educativa.

Esta tarea está enmarcada en una investigación más amplia que tiene como eje principal de estudio la identificación y descripción de algunas prácticas de privatización en la educación y de la educación en el sistema educativo español, formando parte del Proyecto de Investigación: "*Dinámicas de privatización exógenas y endógenas en y de la educación: la implantación del modelo de cuasimercado en España*", financiado por el Ministerio de Educación a través del Plan Nacional I+D (Ref. EDU2010/20853).

2. Mecanismos de privatización endógena en la educación. Las pruebas de evaluación y los sistemas de incentivo económico

Los distintos cambios que se están originando con la puesta en marcha de diversas formas de privatización en el sistema educativo, siguiendo la línea de (Ball y Youdell, 2008), los hemos categorizado en dinámicas endógenas y exógenas de privatización.

Las dinámicas exógenas de privatización de la educación o liberalización del sistema educativo, consisten en la apertura de los servicios educativos a los mercados con la pretensión de generar beneficios económicos a través de las posibilidades que se les ofertan a los proveedores. Por otra parte, la privatización endógena o en la educación, es referida a las distintas formas de llevar a cabo prácticas escolares que importan el funcionamiento, ideas y métodos del sector privado, provistos de una visión comercial, para lograr que el sector público se asemeje en su funcionamiento al sector privado.

² Estos organismos están imponiendo políticas educativas en los diferentes países con el fin de asegurarles posiciones de privilegio y hegemonía en las transacciones comerciales. Robertson, Bonal y Dale (2007) ha analizado esta situación argumentando que las políticas que generan son la respuesta ortodoxa a los problemas que se han originado en los países del primer mundo.

Desde nuestra perspectiva de análisis, la privatización endógena ha promovido el establecimiento de los cuasi-mercados educativos, las nuevas formas de gestión empresarial que se concretan en las funciones de la dirección escolar y las formas de gestión y publicación de resultados, enmarcados en las políticas educativas de rendición de cuentas.

Dada la diversidad de estos procesos, así como la complejidad en sus relaciones e interacciones, en este trabajo nos hemos interesado por el estudio de la "gestión y publicación de resultados", dejando los demás aspectos para posteriores análisis. Dos son las herramientas que maneja: las pruebas de evaluación estandarizadas y los incentivos económicos en la docencia.

Una vez delimitados conceptualmente, analizaremos el discurso del contenido de textos normativos del ámbito andaluz, aunque en algún momento sea necesario considerar la política estatal atendiendo la recomendación de Tello y Mainardes (2012) de la necesidad de examinar las políticas educativas contextualizándolas, considerando las singularidades económicas, políticas, sociales y culturales.

3. Análisis del discurso que implementa la evaluación estandarizada en las agendas políticas

En este apartado queremos señalar el papel central que juega el discurso en la configuración de las políticas educativas. Entendemos el discurso desde una amplitud conceptual, como las prácticas que garantizan la concreción de mecanismos de control institucional. Para Ball (1993) y Taylor (1997) el discurso consiste en una representación de significados, una práctica que genera y posibilita la comprensión de la realidad con capacidad descubrir las formas de reproducir las estrategias de verdad y poder en la educación. Foucault (1999) propone que no debe quedar exclusivamente delimitado al desvelamiento de la lucha por el poder o a los sistemas de dominación, sino que lo conceptúa también como un auténtico poder del que es necesario apoderarse para imponer la legitimidad de determinadas posiciones ideológicas.

El análisis del discurso de las políticas educativas se ha realizado desde distintas perspectivas teóricas y metodológicas. Los estudios descriptivos se interesan por el análisis y justificación de la necesidad de las reformas, las problemáticas de la implementación, la configuración de la estructura del sistema educativo, etc., mientras que las posiciones más críticas, utilizando para ello metodologías de estudio discursivo (Van Dijk 1999; Fairclough, 2008; Pini, 2010), persiguen sacar a la luz intenciones implícitas, como las posiciones ideológicas, las relaciones de poder hegemónicas, los intereses de los grupos de presión, etc., esto es, detectar y visibilizar los dominios de poder y de verdad que fundamentan las leyes educativas.

El discurso educativo basado en los principios y reglas del neoliberalismo despliega su influencia de gobierno a través de los modos de proceder empresarial, aplicando a los servicios públicos técnicas que proceden de las prácticas mercantilistas que persiguen la calidad, la eficacia y la excelencia a toda costa, formalizándose así un único modelo educativo viable.

a) El economicismo se instala en el discurso educativo

Para esclarecer los procesos de privatización mediante la inculcación de la razón mercantilista, podemos referirnos a la política de la administración educativa andaluza que

ha diseñado, y desarrollado, el Plan para el Fomento de la Cultura Emprendedora³ en los centros escolares con la intención de inculcar la cultura empresarial en los jóvenes:

El plan que formula este Acuerdo tiene por objeto definir, estructurar e incorporar, en el marco del Sistema Educativo Público de Andalucía, un conjunto de competencias, actitudes, aptitudes y prácticas, para desarrollar la cultura y la actividad emprendedora en las enseñanzas de educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y de las Universidades públicas de Andalucía, con respeto al principio de autonomía universitaria, y con el fin de aumentar a medio plazo la actividad emprendedora y empresarial en el conjunto de la sociedad andaluza. (BOJA 189, de 27/09/2010, p. 7).

Podemos comprobar cómo los discursos normativos están impregnados de ideas mercantilistas, que persiguen la naturalización y normalización de los modos de pensar propios del razonamiento económico, instaurándose como principio que gobierna el comportamiento de los sujetos.

Continuando con este análisis, el acuerdo firmado entre los sindicatos mayoritarios y la administración andaluza⁴, ratifica la necesidad de plantear la formación de los jóvenes andaluces como una estrategia que sirva para potenciar el crecimiento económico de la región, siguiendo las directrices de los organismos internacionales, en un claro posicionamiento a favor de los planteamientos de la teoría del capital humano de Theodore Schultz (1963) y Gary Becker (1964) que ha sido ampliamente reprochada desde posiciones críticas.

Atendiendo a la normativa estatal, el recientemente anunciado anteproyecto de ley⁵ de la reforma educativa española que está diseñando el partido conservador, el Partido Popular, establece desde las primeras líneas la relación diádica entre economía y educación, sometiendo a ésta a los intereses del capitalismo, al entender que la formación tiene como objetivo prioritario el aumento del capital monetario:

La educación es el motor que promueve la competitividad de la economía y las cotas de prosperidad de un país; su nivel educativo determina su capacidad de competir con éxito en la arena internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por conseguir ventajas competitivas en el mercado global. (p. 1)

b) La cuantificación se instala en el discurso educativo

Junto a las propuestas mercantilistas caminan los planteamientos de la cuantificación, que conciben a la educación como un ejercicio de responsabilidad exclusiva del individuo, el cual debe mostrar competencia académica para superar los objetivos que propone la institución. Por ello, el aprendizaje será medido individualmente, como el resultado cuantitativo que es producto del esfuerzo y dedicación al estudio. A los escolares se les exigirá una mejora constante de sus producciones académicas al estar sometido

³ ACUERDO de 14 de septiembre de 2010, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan para el Fomento de la Cultura Emprendedora en el sistema educativo público de Andalucía. Consultado el 21 de junio de 2012 en:

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2010/189/d/updf/d1.pdf>

⁴ Estrategia para la competitividad en Andalucía 2007/2013. Consultado el 16 de mayo de 2012 en:

http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Eca_1.pdf

⁵ Anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Consultado el 27 de septiembre de 2012 en: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/ministerio-mecd/servicios-al-ciudadano/participacion-publica/lomce/20120925-anteproyecto-LOMCE.pdf>

continuamente a pruebas externas y estandarizadas. Estas prácticas de medición se conciben como instrumentos con capacidad para calificar, catalogar y clasificar a los sujetos, convirtiéndose así en un potente medio tecnológico que impone un determinado tipo de saber al legitimarlo, evaluarlo y medirlo mediante diferentes dispositivos de control numérico.

c) Las pruebas de evaluación en el currículo. PISA, PIRLS, PED Y PEE

Las evaluaciones externas estandarizadas se alinean con planteamientos economicistas, al tiempo que actúan como un medio para la imposición de los saberes hegemónicos y estratégicos que más interesan a los mercados. Por ello, este tipo de evaluaciones están alcanzando cada vez más protagonismo y relevancia en la ordenación del currículo de los sistemas educativos a escala global, destacándose PISA (Programme for international Student Assessment), PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) a nivel internacional, y PED (Pruebas de Evaluación de Diagnóstico) y PEE (Pruebas de Evaluación Escala) a nivel regional.

Las posiciones ideológicas que avalan la exaltación por la evaluación se pueden comprender desde los análisis que se han hecho sobre la racionalidad técnico-instrumental, visión heredera de la escuela de Frankfurt (Habermas, 2003), como diseños estratégicos que son planeados por las instituciones de poder para desplegar pautas coactivas con el firme propósito de imponer la cultura técnica. La génesis histórica cobra protagonismo en este tipo de asuntos y Foucault (1999: 21)⁶, a través del análisis genealógico, revela cómo las prácticas económicas, codificadas como preceptos o recetas, se han perpetuado en el tiempo, "fundándose, racionalizándose y justificándose" para sustentar a las distintas teorías que sostienen el capitalismo. Barry Franklin (1986) ha realizado interesantes aportes desde este enfoque epistemológico y ha señalado que las formas que se han utilizado permanentemente para definir y controlar los significados, tiene a la institución escolar como el principal responsable, al legitimar el conocimiento de los grupos hegemónicos y reproduciendo culturalmente las relaciones de clase. Junto a ello, el trabajo de Popkewitz (1998) es una valiosa aportación, al proponer dos constructos teóricos, los "sistemas de conocimiento" y las "normas de verdad" que construyen históricamente los campos disciplinares por medio de la "comunidad discursiva", entendida como un conjunto de relaciones en las que intervienen los organismos estatales y las grandes empresas.

d) La evaluación estandarizada. Propuestas de la administración andaluza

La administración educativa andaluza, siguiendo los dictados de los intereses económicos que imponen los organismos internacionales ya aludidos, ha impuesto la realización de pruebas de evaluación estandarizadas en todos los centros de la red pública (PED y las PEE). Las primeras se desarrollan en 4º curso de educación primaria y 2º curso educación secundaria obligatoria. Las PEE se mantienen como predecesoras, pruebas de evaluación estandarizadas desarrolladas en el 2º curso de educación primaria. Dadas las características del diseño de estos test, el modo y proceso de implementación, el contenido de cada ítem, los formatos de corrección de las producciones escolares, el uso de los resultados, etc., nos hace caer en la cuenta de que se tratan de recursos que construyen e imponen, al mismo tiempo, la verdad, una única verdad, dado el predominio de las disciplinas hegemónicas (Apple 2009), que fundamentan las bases del mercado empresarial (lengua, matemáticas y ciencias) y el afán por medir conocimientos esencialmente técnicos.

⁶ Los estudios genealógicos aportados por Foucault (1999) señalan que desde el siglo XVI en Inglaterra se ha ido solidificando la perspectiva del saber fundado en lo observable, medible y cuantificable, entendido como la base epistémica de las prácticas que legitiman el saber en la actualidad.

Los intereses económicos que nutren este tipo de prácticas evaluadoras se pueden entender como pautas de reproducción cultural que prescinden de los condicionamientos económicos, sociales y culturales en las que se desenvuelven los escolares (Berstein, 1977). Además, como indicara Foucault (2002), las podemos concebir también como prácticas institucionales que perpetúan la verdad, porque generan reglas discursivas que legitiman, diferencian y sancionan entre lo verdadero y lo falso.

Como se trata de imposiciones académicas establecidas por agentes externos a la propia institución educativa, se desmantela el carácter democrático y participativo de la escuela pública, con la intención de imponer los valores economicistas propios del mercado. En esta escena de pugna ideológica y de clase, obviamente habrá perdedores, los que no responden con eficacia a las preguntas de los cuestionarios estandarizados por ser portadores de una cultura diferente a la dominante, engrosando así las estadísticas de la exclusión educativa y social, fenómenos que explican, en parte, la morfología de las sociedades dualizadas actuales (Tezanos, 1999). Estos mecanismos de exclusión social, como ya mantuvimos (Luengo, 2005), tienen que ver con las transformaciones que se están produciendo en la sociedad, por medio de la implementación de políticas globalizadoras y neoliberales.

Un postulado del que se parte para imponer estos cambios de orientación en los sistemas educativos se basa en la creencia de que la escuela no prepara, ni para el mercado actual, ni para la sociedad del conocimiento y la información. De ahí la introducción del discurso de las competencias⁷ en los procesos de evaluación estandarizada por su contribución al desarrollo económico.

La calidad se redefine y se interesa por los buenos resultados, o sea, por todo aquello que tenga la capacidad de medirse y, en última instancia, de convertirse en un número, un dato, una gráfica..., para poder etiquetar, comparar o jerarquizar a los sujetos en un ejercicio de poder que Calero y Choi (2012) lo definen como "colonización de la educación" por medio de las evaluaciones de competencias.

Adentrándonos en las instituciones escolares hemos constatado (Luengo y Saura, 2012) variaciones y cambios en la praxis del profesorado, tales como relaciones personales más individualistas y competitivas, basadas en el miedo y el recelo a no cumplir con los cánones de calidad impuestos, así como la inseguridad y la pérdida de identidad profesional al sentirse continuamente observado (evaluado). De hecho se advierten actitudes de resistencia en sectores del profesorado que son más críticos con la imposición de estas medidas, siendo excluidos en muchas ocasiones de los círculos de calidad por el dictamen de una nueva figura que emerge con fuerza en este escenario, el gerente educativo.

4. Análisis del discurso del Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos

En este apartado, siguiendo la línea que desarrollamos anteriormente, con la intención de describir algunas formas de entender la gestión y publicación de resultados como mecanismo de privatización encubierta, nos centraremos en la implementación de una política de incentivos económicos en los docentes. Para ello, nos remitiremos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, debido a que lleva desarrollando desde el curso 2008/2009, en las

⁷ Se puede consultar el Vol. 12, 3(2008) de la Revista Profesorado, que dedica su monográfico a la temática de las competencias. (<http://www.ugr.es/~recfpro/?p=93>)

etapas de educación primaria y secundaria, el "*Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos*"⁸.

Durante el transcurso de este apartado estableceremos tres partes diferenciadas. Primeramente nos adentraremos en una descripción de la normativa. La segunda parte tratará de identificar las funciones que se llevan a cabo con esta política, las acciones que nos llevan a comprender por qué está política la categorizamos como un mecanismo de privatización encubierta en el sistema educativo. Por último, pretendemos desde la brevedad, hacer algunas reflexiones sobre el discurso político que mantiene la administración educativa para sustentar el Programa de calidad, junto con las finalidades que esta política tiene como pretensión al añadir al término "calidad" como eje central en su desarrollo normativo.

e) El Programa de calidad y mejora de resultados. Descripción de la normativa

Centrándonos en un análisis descriptivo del Programa de calidad, comenzaremos afirmando que no se ha implementado obligatoriamente en todos los centros, ni todos los docentes tienen que aceptarlo unánimemente, cada uno de ellos decide su adhesión o rechazo. La decisión se consolida en el claustro de profesores, donde cada uno de ellos decide su participación o no con un voto secreto. Para que el centro afirme su incorporación, requiere la aprobación mayoritaria del claustro. Desde el comienzo de esta medida (curso académico 2008-2009), en cada centro escolar era necesario que al menos las dos terceras partes de los profesores estuvieran de acuerdo. Debió a que no fue una medida de éxito por parte de la administración competente durante los primeros años de implantación, y con la intención obtener un mayor respaldo de los centros, se ha reducido desde el curso (2012-2013), a la aceptación de una mayoría simple. No obstante, aunque se mantenga la afirmación de esta medida, puede darse el caso de que el resto de los docentes, la mitad de los mismos, rechace el programa, lo que puede provocar el enrarecimiento del clima escolar e incluso la aparición de serias rupturas y distanciamiento entre los mismos. Por ello, consideramos una incoherencia establecer un plan de mejora de los centros educativos que solamente ha sido aceptado por la mitad del profesorado, sin el consentimiento de las familias, sin la aparición de la voz del alumnado. En definitiva, es una política en contra de la democracia de las instituciones escolares, ya que se ha obviado por completo a la comunidad educativa.

Esta política educativa, conlleva la puesta en marcha del pago por mérito en relación a la superación de objetivos. La administración, con el fin de instaurar esta medida de gestión de resultados beneficia a los participantes monetariamente y con otros privilegios de adhesión. Tal es así, que en el discurso de la normativa se clarifica de este modo:

Artículo 2. Finalidad del programa.

1. El programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares tiene como finalidad la consecución de determinados objetivos educativos definidos por los centros docentes públicos y fijados por éstos en su Plan de Centro.

2. La participación en el programa podrá suponer para el profesorado que se comprometa a participar en el desarrollo del mismo la percepción de determinados incentivos económicos, así como el reconocimiento de la formación para la consolidación de determinadas cantidades en el concepto retributivo sexenios, en los términos y cuantías previstos en la presente Orden. (BOJA. 192, P. 98)

⁸ Orden de 26 de septiembre de 2011 (BOJA núm. 192), por la que se regula el Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos. Consultado el 15 de septiembre de 2012 en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2011/192/d/updf/d3.pdf>

Una vez confirmada la aceptación, cada centro educativo debe elaborar un proyecto en el que se especifique el porcentaje de superación de los objetivos educativos (Ver tabla 1). Con posterioridad al diseño de los indicadores, el profesorado cobrará 600 euros el primer año, 1200 el segundo curso de implementación, 1800 el tercero y el último año, un único pago, dependiendo de los objetivos superados y calculados bajo esta fórmula:

$$I = [(1.000+Z)+N*600]*P/100$$

Siendo I la cuantía del incentivo en euros, N el número de cursos completos que el profesor o profesora ha permanecido en el centro participando en el Programa (máximo 4 cursos), Z la suma de los incentivos económicos correspondientes a objetivos no alcanzados en las valoraciones anuales y P el porcentaje de consecución de los objetivos educativos (BOJA. 192. P. 101)

Tabla 1. Indicadores preestablecidos para la consecución del incentivo económico. (Elaboración propia a partir de Orden de 26 de septiembre de 2011, por la que se regula el Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos.)

| I. Rendimiento educativo del centro (65% sobre el total del Proyecto) | | | | |
|--|--|---------------------|---|--|
| Indicador de evaluación | Definición | Rango del indicador | Valor de referencia | Fuente |
| R.1. Tasa de promoción del alumnado de tercer ciclo de educación primaria. | Porcentaje de alumnado de sexto curso que promociona. | De 0 a 10% | Incrementar un 10% el porcentaje de alumnos/as. | Datos de Séneca. |
| R.2. Tasa de idoneidad del alumnado de sexto curso de Educación Primaria. | Porcentaje de alumnado de sexto curso matriculado en el curso que por su edad le corresponde. | De 0 a 10% | Incrementar un 10% el porcentaje de alumnos/as. | Datos de Séneca. |
| R.3. Tasa de absentismo escolar en las enseñanzas básicas. | Porcentaje de alumnado del centro que tiene más del 20% de faltas de asistencia durante el curso escolar. | De 0 a 10% | Reducir un 30% el porcentaje de alumnos/as. | Datos de Séneca. |
| R.4. Tasa de alumnado que alcanza un dominio alto en las competencias desarrolladas en las pruebas de diagnóstico. | Porcentaje de alumnado que en las pruebas de Evaluación de Diagnóstico alcanza los niveles 5 y 6. | De 15 a 35% | Incrementar un 15% el porcentaje de alumnos/as que alcanzan el nivel 5 y 6. | Resultados alcanzados en las pruebas de Evaluación de Diagnóstico. |
| R.5. Tasa de alumnado que obtiene un dominio bajo en las competencias desarrolladas en las pruebas de evaluación de diagnóstico. | Porcentaje de alumnado que en las pruebas de Evaluación de Diagnóstico obtiene los niveles 1 y 2. | De 15 a 35% | Disminuir un 20% el porcentaje de alumnado situado en los niveles 1 y 2. | Resultados alcanzados en las pruebas de Evaluación de Diagnóstico. |
| R.6. Tasa de alumnado que supera los objetivos educativos de la etapa en Educación Infantil | Porcentaje de alumnado de Educación Infantil de cinco años que obtiene evaluación positiva en la consecución de los objetivos de la etapa. | De 5 a 15% | Incrementar un 15% el porcentaje de alumnos/as. | Datos del centro. |
| R.7. Resultados del nivel de satisfacción del alumnado de tercer ciclo de Educación Primaria. | Grado de satisfacción del alumnado de tercer ciclo con el centro. | De 5 a 10% | Aumentar un 20% el grado medio de satisfacción del alumnado con el centro | Encuesta al inicio y al final del desarrollo del Programa. |
| R.8. Resultados del nivel de satisfacción de los padres y de las madres. | Grado de satisfacción de las familias con el centro. | De 10 a 25 % | Aumentar un 20% el grado medio de satisfacción de las familias con el centro. | Encuesta al inicio y al final del desarrollo del Programa. |

| II. Actuaciones del centro (15% sobre el total del Proyecto) | | | | |
|---|---|---------------------|---|---|
| Indicador de evaluación | Definición | Rango del indicador | Valor de referencia | Fuente |
| A.1. Implicación del profesorado del centro en planes, proyectos y actuaciones de innovación e investigación educativa, destinados a la mejora. | Porcentaje de participación media del profesorado en los Proyectos y actuaciones del centro. Grado de consecución de los objetivos establecidos en cada uno de los Proyectos y Actuaciones. | De 25 a 75% | Incrementar un 25% el porcentaje de participación del profesorado en los Proyectos y Actuaciones desarrollados por el centro. Alcanzar al menos un 50% los objetivos previstos. | - Datos del centro. |
| A.2. implicación de la comunidad educativa del centro en planes, proyectos y actuaciones de innovación e investigación educativa, destinados a la mejora. | Grado de satisfacción de las familias y alumnado de tercer ciclo hacia los Proyectos y Actuaciones desarrollados por el centro. | De 25 a 75% | Aumentar un 20% el grado de satisfacción de las familias y el alumnado con los Proyectos y Actuaciones desarrolladas por el centro. | - Encuesta al inicio y al final de la aplicación del Programa. |
| III. Clima y Convivencia (10% sobre el total del Proyecto) | | | | |
| Indicador de evaluación | Definición | Rango del indicador | Valor de referencia | Fuente |
| C.1. Actuaciones preventivas para la mejora del clima escolar. | Actuaciones propuestas por el centro escolar para la mejora del clima escolar. Porcentaje de familias que establecen compromisos de convivencia con el centro (excepto alumnado de Educación Infantil). | De 40 a 80% | Incrementar un 25% la consecución de los objetivos previstos en las actuaciones desarrolladas por el centro. Alcanzar, al menos, el 25% de compromisos de convivencia de las familias con el centro. Disminuir un 10% el porcentaje de conductas contrarias a la convivencia. | Datos del centro. |
| C.2. Aprovechamiento de la oferta de actividades culturales, extraescolares y complementarias por el alumnado. | Porcentaje de alumnado que participa en las actividades extraescolares y complementarias que ofrece el centro. Grado de satisfacción de las familias y el alumnado de tercer ciclo con las actividades culturales o de otra índole desarrolladas en el centro | De 20 a 60% | Incrementar un 20% el porcentaje de participantes. Incrementar un 25% el grado medio de satisfacción de las familias y el alumnado con las actividades realizadas. | Datos del centro. Datos de Séneca. Encuesta al inicio y al final de la aplicación del Programa. |
| IV. Implicación de las familias (10% sobre el total del Proyecto) | | | | |
| Indicador de evaluación | Definición | Rango del indicador | Valor de referencia | Fuente |
| F.1. Compromiso educativo con las familias. | Porcentaje de familias que establecen compromisos educativos con el centro. | De 20 a 50% | Alcanzar, al menos, el 25% de familias que establecen compromisos educativos con el centro. | Datos del centro. |

| | | | | |
|--|--|-------------|--|---|
| F.2. Conocimiento de los criterios de evaluación del alumnado y otras actuaciones educativas por parte de las familias y del alumnado. | Porcentaje de familia y alumnado de tercer ciclo, que han recibido información sobre los criterios de evaluación del | De 20 a 45% | Incrementar un 25% el porcentaje de familias y alumnado. | Encuestas al inicio y final del Programa. |
| F.3. Desarrollo de la acción tutorial. | Grado de satisfacción de familias y alumnado de tercer ciclo con las actuaciones tutoriales desarrolladas por el centro. | De 15 a 45% | Incrementar un 25% el grado medio de satisfacción de las familias y el alumnado con las actuaciones tutoriales desarrolladas | Encuestas al inicio y final del Programa. |

En esta política educativa, podemos atender dos prácticas que están modificando el funcionamiento de los centros: la rendición de cuentas y nuevos mecanismos de poder. Estas acciones, definen a la política tratada, como una medida de privatización encubierta en el sistema educativo, formando parte de lo que señalábamos como un mecanismo de “gestión y publicación de resultados”.

f) Mecanismo de privatización encubierta. El pago por mérito

Tras la descripción realizada anteriormente, nos centraremos en definir a esta política como una medida de rendición de cuentas, ya que los docentes tienen que rendir constantemente sobre su desempeño profesional. Estas dinámicas propias del sector empresarial, en las que los empleados rinden constantemente sobre sus acciones en la búsqueda por alcanzar unas metas predeterminadas, se están imponiendo en la educación. Trasladando este discurso al ámbito escolar, estas prácticas han sido estudiadas con el fin de categorizarlas como medidas de privatización encubierta. Es de destacar el trabajo de Burch (2009), donde se centra en la ley implantada en 2002 en Estados Unidos, No Child Left Behind (Que ningún niño se quede atrás) en la que se mantienen acciones constantes para rendir cuentas, las que determinan monetariamente las recompensas y castigos que recibirán tanto las escuelas como los docentes individualmente.

Adentrándonos en las características que avalan la consideración del Programa de Calidad como una política de rendición, señalaremos que el profesorado tiene que desempeñar su praxis con una mirada única en los fines que establece la tabla de los indicadores anteriormente expuesta. Deben rendir cuentas en referencia a los objetivos concretados, lo que convierta a esa tabla, como la herramienta guía del docente. La rendición de cuentas se observa en relación a la superación de objetivos que cada docente logra. Todo ello, obstaculiza centrar la atención en acciones que debieran acometerse sin permanecer expuestas en dicha tabla. Dentro de esta rendición de cuentas que justifica el desempeño profesional del docente, prima el aumento del rendimiento educativo del alumnado, ya que ocupa un 65% del total del proyecto, lo que determinará en gran medida la obtención del suplemento salarial. Dentro del rendimiento educativo, la primacía de valoración categórica las recogen las PED, ocupando un porcentaje superior a las restantes variables.

g) Mecanismo de privatización encubierta. La nueva gestión pública

La segunda variación más significativa que está efectuándose con la puesta en marcha de esta normativa, lo que nos lleva a categorizarla como una medida de privatización endógena en la educación, hace referencia a las nuevas funciones de poder que están implementándose. Para ello, se modifican los desempeños de la dirección escolar, hacia un gerencialismo empresarial (Apple, 2002). Estas variaciones que se sustentan en una translación del poder en las instituciones educativas, las comprendemos desde dos cambios representativos (poder de decisión vertical y poder de enjuiciamiento jerárquico).

Los planteamientos de decisión vertical se observan en la otorgación de máximo poder y responsabilidad, porque será desde el equipo directivo, desde una posición de superioridad y privilegio, quienes decidan el rango del indicador⁹ a superar en cada objetivos del programa de mejora, aboliendo de este modo, prácticas democráticas propias del claustro de profesores, ya constatadas en los planes de centro. Será desde la dirección, desde donde se gobernará para que todo funcione según los cánones establecidos, dejando de lado modos de actuación de la dirección basadas en el consenso, el diálogo y la colaboración. En definitiva, una “dirección democrática”, recogiendo la conceptualización de Santos y su equipo (2003), fundamentales para el logro de la mejora de los centros.

La segunda puesta en marcha de nuevas formas de poder, lo definimos como poder de enjuiciamiento jerárquico, ya que será la dirección escolar, desde su acción individual, quien decida si el profesorado es merecedor o no, de percibir el incentivo económico. Para ello, el director/a del centro educativo, antes de finalizar cada curso académico realizará un informe de evaluación individual de cada docente, en el que se justifique el derecho o no que tienen éstos de recibir la cantidad que contempla esta política educativa:

El equipo directivo realizará el seguimiento del desarrollo del Programa en el centro, con objeto de valorar la evolución de las medidas implantadas y la participación e implicación del profesorado. A tales efectos, antes del 30 de junio de cada año, los directores y directoras comunicarán a la Dirección General competente en materia de evaluación, a través de una entrada habilitada al efecto en el sistema de información Séneca, el listado de profesores y profesoras que han estado implicados en el desarrollo del Programa durante ese curso y cuya labor se considera positiva (...) En caso de informe desfavorable, éste deberá ser motivado y con trámite de audiencia a la persona interesada. (BOJA. 192, P. 100).

Estas variaciones que consolidan nuevas formas de poder, que claramente representan pautas de control institucional, son propias de lo que se ha entendido como “nueva gestión pública” de las instituciones estatales, terminología heredada desde la vertiente anglosajona, *new public management*. Conceptualización que nace para supervisar, administrar y estructurar las instituciones gubernamentales, cambiando las relaciones de poder e intentando comprender el sector público como un todo, donde se establezcan constantes interrelaciones (Barzelay, 2003). Estamos asistiendo a la génesis de gestores empresariales en las instituciones educativas, en su sentido mercantilista, y lejos queda la imagen de esa dirección escolar al frente de una institución pública y democrática, en la que la participación era elemento crucial.

Además de considerar el Programa de Calidad, como una política de rendición de cuentas, también es comprendido como una medida que representa las directrices de un modelo input-output, teniendo su origen en el logro de indicadores económicos que puedan interpretarse para verificar que la inversión económica estatal generará beneficios monetarios en el futuro generacional. El discurso político que se mantiene en esta normativa está fundamentado en las directrices que sostiene la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (LEA)¹⁰, donde se expone que:

⁹ Rango del indicador a superar en cada objetivo que sustenta el Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares de los centros docentes públicos. (Ver tabla 1)

¹⁰ Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (LEA)¹⁰. Consultado el 21 de agosto de 2012, en http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/Contenidos/TemasFuerza/nuevosTF/290108_Ley_Educacion_Andalucia/LEA/1202125608028_boja252_26dic07.pdf

Asimismo, nace con la firme voluntad de contribuir a la creación de empleo y al desarrollo económico de Andalucía, en el marco de consenso de los acuerdos de concertación social suscritos por la Junta de Andalucía con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma. (BOJA. 252, p. 6.)

Con respecto a estos acuerdos que vienen avalados entre la Junta de Andalucía junto a las organizaciones empresariales y sindicales, destacan discursos políticos que intentan que la educación persiga una contribución constante en beneficio económica para la región, con el fin de poder adquirir mayores cotas de productividad. Así es destacado por esta normativa¹¹:

El capital humano es un recurso de importancia primordial para el crecimiento económico y el desarrollo de Andalucía. De la cualificación de sus recursos humanos depende el mantenimiento y el aumento de sus niveles de productividad y, por tanto, su competitividad a largo plazo en la economía globalizada. (Pag. 87).

h) La calidad como discurso político de la agenda política

Tras lo expuesto anteriormente, en esta fase final del apartado, nos acometeremos en la ardua tarea de mantener algunas reflexiones originadas por el discurso político que mantiene la administración educativa de Andalucía. Aunque nuestra pretensión no erradique en adentrarnos en interrogantes que han surgido desde décadas y siguen manteniéndose actualmente, promovidos por lo que se entiende por calidad en la educación. Sí queremos manifestar que en esta política que estamos analizando, desde el título de la misma se mantiene constantemente por toda la normativa el término calidad como sinónimo de un sistema educativo que debe mejorar. La política educativa que ha prestado nuestro foco de atención, lleva a considerar al término "calidad", directamente como propósito de mejora en los rendimientos.

Este tipo de políticas de redición de cuentas que han mantenido a la calidad educativa desde una mirada restrictiva en las evaluaciones constantes con el fin de la mejora del rendimiento educativo, puede propiciar que el intento de la implantación de estas tecnologías de control para aumentar rápidamente el rendimiento del alumnado sea contraproducente a medio y largo plazo. En esta misma línea, Stobart (2008) fundamentándose en la ley de Goodhart, mantiene que cuando una política educativa de evaluación desarrollada como medida, se convierte en una finalidad, deja de ser una buena medida.

Como hemos podido apreciar, se alienta un discurso de mejora de la educación fundamentado únicamente en el aumento constante de los resultados de evaluación del alumnado y prácticas de rendición de cuentas del profesorado. Con esta visión, el resultado numérico alcanzado por los alumnos en las pruebas de evaluación, así como la puntuación otorgada a cada docente en su desempeño profesional, considera a la calidad como cuantificación, es el resultado numérico como parte esencial de la valía que demuestran los miembros en una organización (Bauman, 1991; Ball, 2003; Escudero, 2003).

¹¹ Estrategia para la competitividad de Andalucía 2007-2013. Consultado el 23 de septiembre de 2012, en http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Eca_1.pdf

5. A modo de síntesis

Actualmente, estamos presenciando considerables modificaciones en el interior de los centros educativos debido a la incorporación de nuevas medidas procedentes desde planteamientos neoliberales. Todos estos paquetes de medidas que conforman los discursos mantenidos en las normativas educativas siguen las bases planteadas por organismos internacionales caracterizados por su vertiente economicista.

Hemos comprendido a estas políticas educativas que trasladan el funcionamiento de las empresas al sistema educativo como nuevas dinámicas de privatización encubierta en la educación pública. Concretamente, el mecanismo de privatización endógena “gestión y publicación de resultados” está originando nuevas formas de control institucional. Este control de la institución escolar lo hemos analizado por medio de la implementación de las pruebas de evaluación estandarizadas y los sistemas de incentivos económicos en los docentes.

Las pruebas de evaluación estandarizadas y externas, implementadas en nuestro panorama contextual con la intención de asemejarse a la línea de la evaluación que mantiene los organismos internacionales, se están imponiendo en la educación pública como herramientas de control de la praxis docente y del rendimiento del alumnado, legitimando la verdad en la educación. Estas pruebas de evaluación se están introduciendo incesantemente con la finalidad de efectuar una mejora constante en los resultados que otorgan un valor de puntuación numérica determinado a cada individuo.

En relación a los sistemas de incentivos económicos en la docencia, el Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros públicos docentes de Andalucía, ha sido la política educativa diseñada por la administración competente. Una medida de rendición de cuentas caracterizada por un pago por mérito en relación a la superación de objetivos preestablecidos. Esta medida se ha adentrado en la educación pública como herramienta de control del desempeño profesional. Para ello, se han otorgado nuevas funciones en la dirección escolar que están posibilitando una translación en las relaciones de poder dentro del claustro de profesorado. Estas funciones, las hemos señalado como poder de decisión vertical y poder de enjuiciamiento jerárquico.

Referencias bibliográficas

- Alegre, M.A. (2010). Casi-mercado, segregación escolar y desigualdad educativa: una trilogía con final abierto. *Educação & Sociedade*, 113 (31), 1157-1178.
- Álvarez-Uría, F. y Varela, J. (2004). *Sociología, capitalismo y democracia*. Madrid: Morata.
- Apple, M. (2002). *Educar “como Dios manda”: Mercados, niveles, religión y desigualdad*. Barcelona: Paidós.
- Apple, M. (2009). Educación, política y transformación social. *Utopías*, 220 (2), 17-35.
- Ball, S.J. (1993). La gestión como tecnología moral. En Ball, S.J. (Ed). Foucault y la educación (pp.155-163). Madrid: Morata.
- Ball, S.J. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. *Educación y pedagogía*, 37 (15), 87-104.

- Ball, S.J. (2012). *Global education inc.: New policy networks ant the neo-liberal imaginary*. London and New York: Routledge.
- Ball, S. J. y Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Bruselas: Education International.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita. Gestión y política pública*. CIDE. 12 (2), 241-252.
- Bauman, Z. (1991). *Modernity and ambivalence*. Oxford: Polity express.
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital*. New York: Columbia University Press of The National Bureau of Economic Research.
- Bolívar, A. (1999). La educación no es un mercado. Crítica de la "Gestión de Calidad Total". *Aula de innovación educativa*, 83-84, 77-82.
- Burch, P. (2009). *Hidden Markets*. New York: Routledge.
- Calero, J. y Choi, A. (2012). La evaluación como instrumento de política educativa. *Presupuestos y Gasto Público*, 67, 29-41.
- Escudero, J.M. (2003). La calidad de la educación: controversias y retos para la Educación Pública. *Educatio*, 20-21, 21-38.
- Fairclough, N. (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: Las universidades. *Discurso & Sociedad*. 2 (1), 170-185.
- Foucault, M. (1999). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets editores.
- Foucault, M. (2002). *Estrategias de poder. Obras esenciales. Volumen II*. Barcelona: Paidós.
- Franklin, B. (1986). Historia curricular y control social. En M. Apple. *Ideología y currículo* (pp. 85-109). Madrid: Akal.
- Habermas, J. (2003). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Laval, C. (2004). *La escuela no es una empresa*. Barcelona: Paidós.
- Luengo, J. (Comp). (2005). Introducción. En Luengo, J. (Comp). *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación: fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*. (pp. 7-15) Barcelona: Pomares-Corredor.
- Luengo, J. y Saura, G. (2012). La gestión de resultado como mecanismo endógeno de privatización en educación. Comunicación presentada en *XIII Congreso Nacional de Educación Comparada*. Huelva, 17-19 de octubre.
- Olmedo, A. y Santa Cruz, E. (2008). Las familias de clase media y elección de centro: el orden instrumental como condición necesaria pero no suficiente. *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, 12 (2), 1-31.
- Olmedo, A. y Santa Cruz, E. (2010) La dimensión exógena de la privatización del sistema educativo. El caso de Andalucía. *Akadèmia*, 1 (2), 1-26.
- Popkewitz, T. (1998). *La conquista del alma infantil. Política de escolarización y construcción del nuevo docente*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Taylor, S. (1997). *Critical policy analysis: exploring contexts, texts and consequences. Discourse: studies in the politics of education*, 18 (1), 23-35.

- Pini, M. (2010). Análisis crítico del discurso: Políticas educativas en España en el marco de la Unión Europea. *RASE*, 3 (1) 105-127.
- Robertson, S., Bonal, X. y Dale, R. (2007). El AGCS y la industria de los servicios educativos. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani y A. Verger (Comps). *Globalización y Educación. Textos Fundamentales*. (pp.205-232). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Santos, M. A. (Coord.). (2003). *Trampas en educación. El discurso sobre la calidad*. Madrid: La Muralla.
- Schultz, T. (1963). *The economic value of education*. New York: Columbia University Press.
- Steger, M. B. y Roy, R. K (2010). *Neoliberalism. A very short introduction*. London: Oxford University Press.
- Stobart, G. (2008). *Testing times: The uses and abuses of assessment*. Abingdon: Routledge.
- Tello, C. y Mainardes, J. (2012). The epistemological position of researchers in education policy: theoretical debates about the neo-marxist, pluralist and post-structuralism perspectives. *Education policy analysis archives*, 20 (9) 1-37.
- Tezanos, J. F. (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.
- Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Torres, C. A. (2006). *Educación y neoliberalismo. Ensayos de oposición*. Madrid: Popular.
- Torres Santomé, J. (2001). *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid: Morata.
- Van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36.
- Viñao, A. (2012). El asalto a la educación: privatizaciones y conservadurismo. *Cuadernos de pedagogía*, 421, 81-86.
- Whitty, G. y Power, S. (2000). Marketization and privatization in mass education systems. *International Journal of Educational Development*, 20 (2), 93-107.