



**NUEVA GOBERNACIÓN EN EDUCACIÓN Y DINÁMICAS PARA LA MEJORÍA:
PRESIÓN VERSUS COMPROMISO**

**NEW GOVERNANCE IN EDUCATION AND DYNAMICS FOR IMPROVEMENT:
PRESSURE VERSUS COMMITMENT**

**NOVA GOVERNANÇA NA EDUCAÇÃO E NA DINÂMICA DE MELHORIAS:
A PRESSÃO CONTRA O COMPROMISSO**

*Antonio Bolívar¹***RESUMEN**

El artículo defiende la tesis que, en la segunda modernidad, estamos ante nuevos modos postburocráticos de gobernanza de la educación para conseguir la mejoría. Lo que se ha dado en llamar “reestructuración educacional” supone, de hecho, una nueva “gobernanza” de la educación, que incluye —entre otros— una desregulación, mercantilización e introducción de principios de gestión del ámbito empresarial. Se analizan dos vías de desarrollo para provocar la mejora: una que potencia la competición, acudiendo a la imagen mercantil como dispositivo regulador, y otra dirigida al compromiso y colaboración de los actores (SAHLBERG, 2011). La primera presiona desde fuera, la segunda busca la implicación desde dentro. Las presiones performativas tienen sus limitaciones intrínsecas, por eso, se requiere constituir una cultura favorable al aprendizaje (HARGREAVES y FULLAN, 2014). Hay otras vías alternativas, que Hargreaves y Shirley (2012) califican de “cuarta vía”, donde asegurar buenos aprendizajes para todos no puede ser objeto de sólo imposición. Una lógica de compromiso y autonomía profesional es una vía alternativa, apoyada por unos medios de participación de personas a las que se les reconoce una profesionalidad para tomar decisiones.

PALABRAS-CLAVE: Nueva gobernanza en educación. Reestructuración educacional. Educación y contemporaneidad.

ABSTRACT

The article defends the thesis that, in the second modernity, we are facing new post-bureaucratic ways of education governance to achieve improvements. The so-called "educational restructuring" assumes, in fact, a new "governance" of education, which includes - among others - deregulation, commercialization and introduction of management principles of business scope. Are analyzed two routes of developing to generate improvement: one that favors competition, using commercial image as regulating device, and another addressed to the commitment and collaboration of the actors (SAHLBERG, 2011). The first pressing from the outside, and the second seeking an implication from within. The performing pressures have their intrinsic limitations, so it requires the establishment of a culture conducive to learning (HARGREAVES and FULLAN, 2014). There are other alternative routes that Hargreaves and Shirley (2012) qualify as a "fourth way", which ensure good learning for all cannot be only imposing object. A logic of committed and professional autonomy is an alternative route, supported by means of participation of persons to whom professionalism is recognized to make decisions.

KEYWORDS: New governance in education. Educational restructuring. Education and contemporary

¹ Professor catedrático da Universidade de Granada, Espanha. E-mail: abolivar@ugr.es

Recebido em: 26/07/2015 – **Aceito em:** 02/09/2015



RESUMO

O artigo defende a tese de que, na segunda modernidade, estamos diante de novos modos pós-burocráticos de governança da educação para conseguir melhorias. O que se convencionou em chamar de “reestruturação educacional” supõe, de fato, uma nova “governança” da educação, que inclui —entre outros— uma desregulamentação, mercantilização e introdução de princípios de gestão do âmbito empresarial. Analisam-se duas vias de desenvolvimento para provocar a melhoria: uma que privilegia a competição, recorrendo à imagem mercantil como dispositivo regulador, e outra dirigida ao compromisso e colaboração dos atores (SAHLBERG, 2011). A primeira pressiona de fora, e a segunda procura uma implicação desde dentro. As pressões performativas têm suas limitações intrínsecas, por isso, se requer a constituição de uma cultura favorável à aprendizagem (HARGREAVES e FULLAN, 2014). Há outras vias alternativas, que Hargreaves e Shirley (2012) qualificam como a “quarta via”, onde assegurar boas aprendizagens para todos não pode ser somente objeto de imposição. Uma lógica de compromisso e autonomia profissional é uma via alternativa, apoiada por meios de participação de pessoas às quais é reconhecida a profissionalidade para tomar decisões.

PALAVRAS CHAVE: Nova governação na educação. Reestruturação educacional. Educação e contemporaneidade.

INTRODUCCIÓN

El asunto principal de una teoría del cambio educativo, en nuestra actual coyuntura, versa sobre cuál sea el *modo de “mover” a escuelas* y profesores para ofrecer una buena educación para todos. La tendencia, en exceso racionalizadora y estructural de los procesos de cambio, propia de la modernidad, en la *segunda edad de la modernidad* se está viendo contrarrestada, por emplear la denominación de Beck, por la reivindicación del pensamiento complejo y la incertidumbre, junto con la dimensión personal e identitaria. El asunto se complejiza en extremo porque, desde las sucesivas *transformaciones sociales y políticas* en el Estado de Bienestar, se han ido disolviendo algunos de los principios en que se ha asentado la educación en la modernidad. Caídos otros referentes, persiste el problema sobre *cómo dinamizar* las escuelas para que puedan proporcionar, en estos tiempos de crisis, una buena educación para todos (TEDESCO, 2012).

Las lecciones aprendidas nos llevan a reimaginar otros caminos, con nuevos modos de “regulación”, que conecten más decididamente las políticas educativas con la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En el fondo se trata de ver por dónde ha de dirigirse una *nueva “gobernanza”* de la educación, más lateral u horizontal, cuando ya modos de regulación anteriores (verticales o expertos) se han mostrado inviables para lo que se pretende (HARGREAVES y SHIRLEY, 2012). Cabe entender esta nueva “gobernación” (o gobernanza) desde una doble posición. Desde la primera, supone un modelo de organización y planificación para *dar respuesta a las demandas actuales*. Desde la segunda, no es tanto un modelo de innovación y adaptación a los contextos actuales, cuanto una consecuencia de las *transformaciones sociales y políticas* en el Estado de Bienestar que, como tal, significa la disolución de algunos de los principios en que se ha asentado la educación en la modernidad. Si desde la primera se aduce que, por ejemplo, cabe aprender a mejorar con las comparaciones de resultados o mecanismos mercantiles, desde la segunda se lamentan los



principios modernos e ilustrados de la educación. Como dicen Ranson y Crouch (2009, p. 51):

La política educativa aparece dividida en dos estrategias muy diferentes: una mantiene que la educación y la gestión de las escuelas mejorará mediante instituciones fuertes e independientes que *compiten* eficazmente en el mercado de la elección de los padres; y otra que propone que sólo una *comunidad de práctica colaborativa* puede crear las condiciones para la mejora.

Mientras tanto, los profesores se encuentran atrapados en una lógica dilemática: responder ante las necesidades de los alumnos o, por el contrario, a las pruebas de evaluación y prestación de cuentas. En una regulación postburocrática del trabajo docente, como señala Day (2007), en la que debe responder de los resultados alcanzados, cambia sustantivamente la identidad del profesorado, sus motivaciones y compromisos. En el contexto de una política educativa orientada a la performatividad, podemos preguntarnos *¿cómo se está transformando en nuestro imaginario lo que es un buen profesor?* – Si antes un buen docente era aquel que tenía un conjunto de cualidades personales, ahora es aquel que obtiene “buenos resultados”, porque posee las competencias adecuadas. El individuo se convierte en alguien que debe “dar cuentas” positivas y rendir por los resultados obtenidos (BOLÍVAR, 2012a).

1 NUEVA GOBERNACIÓN EN EDUCACIÓN

En nuestra actual coyuntura, cuando ya no somos del todo modernos (modernidad reflexiva, líquida, postindustrial, segunda modernidad, postmodernidad, son —como es conocido— algunos de los calificativos que ha recibido); la planificación moderna del cambio —desde una racionalidad de los expertos y una instancia centralizada— ha ido perdiendo credibilidad. Por eso, se requieren *nuevos modos de regular y gobernar la educación*, en los que la implicación de los agentes y actores pueda generar una capacidad interna de cambio. Las continuas reformas de la gestión pública se han orientado hacia “formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública” (AGUILAR, 2006, p. 146). Es aquí donde se inscribe (y se convierte en productivo), como voy a mostrar, el concepto de “gobernanza”.

A nivel de efectos en el individuo, el poder del capitalismo neoliberal, como de modo lúcido ha analizado el filósofo Byung-Chul Han (2014), funciona como “psicopolítica” en la esfera de la psique, empleando un poder seductor, que consigue que los hombres se sometan por sí mismos al entramado de dominación. En una “servidumbre voluntaria”, el individuo se cree libre, cuando en realidad es el sistema el que está explotando su libertad. El neoliberalismo convierte al trabajador oprimido en empresario, en empleador de sí mismo. Hoy cada uno es un trabajador que se explota a sí mismo en su propia empresa. De ahí el auge del “emprendimiento”. Cada uno es amo y esclavo en una persona. También la lucha de clases se convierte en una lucha interna consigo mismo: el que fracasa se culpa a sí mismo y se avergüenza. Uno se cuestiona a sí mismo, no a la sociedad.



Las estrategias burocráticas, verticales o racionales, aún cuando continúen —a veces, según contextos— en las políticas públicas, han quedado falsadas por los análisis de su funcionamiento en la práctica. La capacidad reguladora de la política oficial, desde una instancia central, se ha visto progresivamente eclipsada. El análisis de las políticas públicas ha puesto de manifiesto que la acción política no puede entenderse como algo unificado, capaz de imponer un modo de hacer; en su lugar, ha de entenderse como algo más complejo y matizado, dependiendo su regulación de una pluralidad de actores, de lugares de decisión y de una diversidad de modos de intervención.

En fin, la política como gobierno (*government*) no puede cambiar lo que verdaderamente importa, por lo que otros actores han de entrar en escena y tener parte en una toma de decisiones descentralizada. En lugar de una relación vertical de poder entre la política oficial y las escuelas educativas, como dice Renate Mayntz (2001, p 1), “la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre organizaciones”, que junto al Estado toman parte del proceso de toma de decisiones. No es tanto que la Administración educativa pierda control, cuanto que este cambia de forma.

El gobierno ha dejado de ser, en educación, el actor sobredeterminante de la gobernación (*governing*). Un doble movimiento ha desestabilizado el papel de la acción gubernamental estatal: el movimiento de globalización como, paralelamente, la creciente fuerza de los factores locales, con las dinámicas de la base a nivel de escuela. Se imponen, pues, como de hecho está ocurriendo, transformaciones tanto en los modos de gobierno (*new governance*), como en los de “regulación”, dentro de lo que se ha dado en llamar nueva gestión pública (*new public management*). Como vamos a describir a continuación, con un cierto carácter transnacional, se van extendiendo modos “postburocráticos”, aún cuando se presenten hibridados o contextualizados según los factores políticos o culturales de cada país (MAROY, 2013).

En este contexto, estimo útil —como herramienta analítica— el término “*gobernanza*” de la educación. A pesar de sus múltiples significados y acepciones diversas, indica una nueva manera de gobernación, lejos del control jerárquico, con unos modos más horizontales, consensuales y cooperativos entre actores estatales y no estatales (sociedad civil, privados, organizaciones representativas, etc.). Requiere estructuras y procesos interactivos que estimulen la comunicación y responsabilidad entre actores involucrados, rediseñando los instrumentos y estrategias de gestión y responsabilización. Supone una participación en el gobierno de la sociedad civil y no de un único actor, englobando todas las relaciones y procesos implicados en los procesos de gobierno (CERRILLO, 2005). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. En contextos complejos y cambiantes la toma de decisiones debe incluir a una pluralidad de actores que representan intereses diferentes. Esto mismo estimo requieren actualmente los procesos de cambio educacional para que sean gobernables.



La noción de gobierno o política, en el sentido habitual, se reserva al poder jerárquico y centralizado, mientras que “governança” (o “governança”) se relaciona con mecanismos de gestión del poder horizontal, contrario al modelo de gobierno basado en una estructura vertical de instancias delegadas de decisión. Como señalan Blanco & Goma (2006, p. 17), “la gobernanza es, fundamentalmente, una nueva forma de gobierno que se contrapone al control jerárquico y que sitúa, en su lugar, redes de cooperación e interacción entre múltiples actores estatales y no estatales en el sí de una red de decisiones pluralista”. Aguilar (2006) entiende que la gobernanza consiste en un: “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. Por su parte Joan Subirats (2010), con el fin de poner un cierto orden en el empleo múltiple del concepto, establece tres proposiciones, interrelacionadas entre sí, que constituían el núcleo conceptual del nuevo paradigma:

1. La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político.
2. La gobernanza implica un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos en el marco de redes plurales.
3. La gobernanza supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.

Por eso, empleamos “nueva gobernanza” no en el restringido uso neoliberal (SALOMON, 2002); sino, más ampliamente, como una “nueva política educativa de la gobernanza”, que se sitúa, pues, en otro marco o estructura y, sobre todo, con una nueva dinámica de los actores (políticos, educativos y sociales) en sus prácticas de interacción, coordinación y toma de decisiones. Como ha resaltado López Yañez (2010, p. 100), “las nuevas perspectivas de la gobernanza implican organizaciones donde muchas personas toman parte en la dirección, la gestión, la toma de decisiones y el control de los procesos, bajo diferentes modalidades, tanto formales como informales”. En el ámbito de la organización escolar ha dado lugar a entender el liderazgo como algo distribuido o compartido entre los miembros y la escuela como una comunidad de aprendizaje profesional (BOLÍVAR, 2014a). Todo esto está conduciendo a plantear “en una perspectiva más amplia y compleja sobre la forma que adopta el poder en las organizaciones, en un funcionamiento más democrático de las escuelas” (LÓPEZ YAÑEZ y LAVIÉ, 2010, p. 75-76).

Si la realidad educativa ha de sufrir una transformación, dicho cambio no provendrá de nuevas normativas, sino de la construcción de *nuevos modos de regulación o gobernanza* en que los individuos e instancias afectadas puedan participar y coordinar sus acciones. Además de gestionar, se ha de implicar a la ciudadanía en general y a los actores concernidos en particular en la gobernanza de los problemas educativos, con el fin de lograr actuaciones integradas. Esta estrategia de implicación implica complicidades que posibilitan sumar recursos y consensuar formas de actuación.

Tanto el cambio educativo como las políticas de mejora han de ser vistas desde la complejidad de los factores y condiciones que entran en juego, así como de los dispositivos múltiples que han de instrumentarse para asegurar la participación de diversos actores en los procesos de cambio. Es por esto, justo, por lo que gobernar no puede ser tarea de unos expertos, sino que, como “*governança*” (o “*governação*”), “debe ser concebido como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores aportan sus conocimientos, sus propias percepciones de la realidad y tratan de llegar a definiciones compartidas de los problemas” (SUBIRATS, 2010, p. 28). Justamente, una lección principal aprendida de los procesos de cambio educativo emprendidos en la modernidad ha sido que no basta planificarlos desde una instancia central, dado que otros factores o instancias pueden dar al traste en su implementación (BOLÍVAR, 2007). Por eso, para que puedan ser llevados a cabo exitosamente, se ha de emplear nuevos modos de gobernanza. Al fin y al cabo, una de las primeras lecciones aprendidas sobre el cambio educativo es que “lo importante no se puede imponer por mandato. Cuando más complejo sea el cambio, menos se puede imponer” (FULLAN, 2002, p. 35).

Las formas de gobernar *top-down* y las regulaciones impuestas normativamente son cada vez más difíciles de llevar a cabo y presentan numerosas fracturas, por lo que están aflorando nuevas formas de regulación (MAROY, 2011; BARROSO, 2006), ya sea por cambios en los modos de gestionar la política educativa como por su desregulación para cederlo a reglas de mercado. Esta nueva gobernanza redefine los mecanismos de control: de una regulación normativa a una regulación por resultados. En relación con las conclusiones de un amplio proyecto de investigación sobre el tema, como director, concluye (MAROY, 2008) que una línea creciente en los países europeos es que

mediante el refuerzo de su autonomía de gestión, las escuelas deben movilizarse para mejorar su funcionamiento o sus resultados, en respuesta a las diversas necesidades de los usuarios o de acuerdo con los objetivos establecidos por las autoridades locales o centrales. En los países estudiados, las políticas de los últimos veinte años tienen ciertos puntos comunes: una mayor autonomía de las instituciones, la búsqueda de un equilibrio entre la centralización y la descentralización de las decisiones, la introducción de la elección más o menos libre de los padres, o incluso cuasi-mecanismos de mercado, de mayor diversificación de la oferta educativa, la introducción de mecanismos de evaluación o la regulación por los resultados (p. 50).

Así, la autonomía de las escuelas se enmarca en un proceso más amplio de *reconfiguración de los modos de gobernanza* o de regulación de las políticas educativas. De hecho, estamos pasando de una reglamentación de la educación (con un control a priori del cumplimiento de la normativa y, a cambio, escasa preocupación por los resultados), por un *nuevo modo de regulación*: una mayor autonomía para el desarrollo de los procesos y, a cambio, un creciente y rígido control de la eficacia y eficiencia en los resultados. Por eso mismo, comenta Barroso (2006), en lugar de un Estado reglamentador, se debe empezar a hablar de un Estado “regulador”.



Hace ya años, en un planteamiento clarividente, Hans Weiler (1999) desarrolló la tesis, con amplio eco, siguiendo los análisis de Habermas sobre los problemas de legitimación en el capitalismo tardío, de que, ante los problemas de legitimación de la intervención centralista del Estado en educación, la descentralización podía desempeñar el papel de un instrumento de “nueva” gobernanza tanto para la gestión de conflictos como para obtener una legitimación compensatoria. La paradoja fundamental del Estado moderno estaría en que, para mantener el control, adopta estrategias centralizadas que le hacen perder la legitimidad y, para incrementar o compensar la legitimidad, tiene que adoptar medidas descentralizadoras que le hacen perder el control efectivo:

Si es verdad que la descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad, el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia (p. 112).

El gobierno, en la actual situación, ha dejado de ser el actor único en la dirección de la educación. Por eso se están empleando los términos de “gobernanza” y “regulación” para referirse a las nuevas formas de dirección social, de organizarse e interactuar, así como a la transformación de los procesos de gestión por el Estado. Si bien el Estado continúa ocupando un papel central en la dirección de la educación su peso o influencia no es único, otras fuerzas y actores no gubernamentales deben igualmente ser considerados. Actores públicos y privados participan en la formulación y aplicación de políticas públicas, ya no de modo jerárquico, sino por redes o cooperación. Lo que sucede en las escuelas, pues, no depende ya solo de la acción del gobierno, requieren de más actores que el gobierno y, para ser compartidos y realizados, precisan de más lógicas y modos de acción que el simple actuar del gobierno.

1.1. Gobernanza de la educación

A mediados de los setenta, distintos informes ponen de manifiesto disfunciones de los regímenes democráticos que los hacen difícilmente gobernables. Como explica Vidal-Beneyto (2002), genera frustración y rechazo el aumento de expectativas y demandas de los ciudadanos al Estado y la incapacidad de éste para satisfacerlas, con una progresiva pérdida de confianza. Distintos signos ponen de manifiesto la crisis de gobernabilidad. Cuando la acción de gobierno no se puede conducir únicamente por el Estado, sino que debe implicar a otros actores y actividades, se puede hablar con propiedad de “gobernanza”. La relación, entonces, entre actores estatales y no estatales no es jerárquica, sino con diversas escuelas y mutuamente dependiente, por lo que importa la coordinación y el consenso. Frente a las insuficiencias de la mera acción de gobierno, la “nueva” gobernanza incluye aspectos que suplen al poder político; entre otros, la necesaria incorporación de la sociedad civil a la acción de gobierno (CLOSA, 2003), justamente para solucionar los problemas de gobernabilidad.



En lugar del mero ejercicio del gobierno por aquellas instituciones que tienen poder sobre otras, la noción de “gobernanza” introduce otras dimensiones sobre las relaciones entre gobernantes y gobernados, como un espacio de interacción y cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos. El énfasis se pone ahora en el gobierno como un proceso (AGUILAR, 2006), lo que conlleva incluir más agentes en la acción de gobierno y unas relaciones más complejas entre ellos. Por otra parte, la *gobernanza* quiere recoger la idea de que no depende sólo de la acción de gobierno de la administración educativa, otras fuerzas de iniciativa privada o de mercado inciden en dicha acción, al tiempo que entran en juego también otros actores a nivel transnacional. El sistema educativo no queda al margen de esas dinámicas, por lo que nos importa establecer las relaciones necesarias entre educación y gobernanza democrática, tratando de establecer roles y responsabilidades de los distintos actores que interactúan en el escenario educativo. De este modo, gobernanza quiere recoger un significado más comprehensivo que el mero “gobierno”. Desde una perspectiva postgubernamental, la gobernanza, para Aguilar (2006), equivale al “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (p. 90).

Este nuevo término *gobernanza* en las ciencias sociales y políticas permite integrar la complejidad de relaciones y actores, directos e indirectos, que intervienen en el fenómeno educativo. Por su parte, los roles y los instrumentos para ejercer sus funciones los poderes públicos en los procesos de gobierno quedan resituados en un espacio más complejo. Dado que la nave ya no se conduce sólo desde un timón centralizado, se debe hablar de nuevas formas de ejercicio del poder en las sociedades complejas. Por eso, la gobernanza implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos. Señala Amos (2010, p. 34), “la investigación sobre gobernanza educativa se preocupa con los actores, sus constelaciones y los modos de coordinación entre los diversos niveles de análisis —los niveles local, nacional e internacional; las formas de oferta educacional y de los programas educativos; y los modos de gobernación”.

Como defiende, entre otros, Aguilar (2006), la gobernanza inaugura y justifica una nueva manera de concebir la administración pública en un contexto de “nueva gestión pública” (*new public management*). Como es conocido, en una época de crisis del Estado de Bienestar, la “nueva gestión pública” se presenta como un modo para incrementar la eficacia y la calidad de la gestión pública, acudiendo a modos de organización que se han mostrado eficaces en el ámbito privado. Introducir sistemas de evaluación y rendimiento de cuentas, de mecanismos de (casi) mercado en la acción pública, la descentralización vertical y/u horizontal de las decisiones, la capacitación, empoderamiento y responsabilización del personal, etc., son algunas de estas dimensiones que suponen un nuevo modo de gobernar la acción pública en educación. Como señalan Blanco y Gomà (2006):

en la actualidad, el concepto de la autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad de imponer decisiones y de regular jerárquicamente los comportamientos sociales, sino a la capacidad de influencia y de liderazgo del conjunto de la red. Se trata de liderar a través de la influencia, de crear los marcos organizativos

necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella (p. 20).

Conviene, no obstante, advertir que el empleo de “gobernanza” en educación no puede servir de excusa para subestimar el papel de primer orden que debe continuar desempeñando la administración educativa como instancia gubernamental para garantizar una educación equitativa y de calidad. Más bien, incide en que esto, en las condiciones actuales, por su complejidad, no se puede lograr con la sola acción gubernamental, sino que —para ser conducido más exitosamente— debe implicar a otras instancias o agentes. La administración educativa no puede renunciar al papel de liderazgo que le corresponde para concertar a los distintos agentes e instancias en una mejora a gran escala, que nunca se podría asegurar dejada a merced de los particulares.

Si las políticas lineales de imposición centralizada están ya definitivamente desacreditadas por la práctica e investigación educativas, esto no significa que la política educativa no tenga un alto papel que jugar. En un contexto de retraimiento del papel de la Administración educativa para, en función de descentralización y autonomía (unido a la ideología neoliberal en auge), cederlo a los clientes o a las propias escuelas, no es menos política lo que se precisa, sino *más y mejor 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 las escuelas y coordinar los distintos componentes del sistema. Un nuevo paradigma de dicha política educacional es pasar de ocuparse por controlar la aplicación de las normas por crear capacidades para el mejoramiento. Desde distintos frentes se está reclamando que, aprendiendo del conocimiento acumulado en los fracasos, es preciso reinventar la política centralista en una “nueva” política, dado que continúa importando la mejora educativa a gran escala, si de lo que se trata, más allá de innovaciones puntuales o locales, es de una buena educación para todos.

Lo anterior es particularmente relevante cuando, con la crisis del Estado del Bienestar para seguir prestando los mismos servicios públicos, los nuevos modos de regulación y gobernanza pueden —entonces— aliarse (o quedar atrapados) con nuevos modelos de gestión pública, acrecentando la introducción de mecanismos mercantiles y estrategias del ámbito privado en la esfera pública. Si la red de establecimientos uniformes que distribuyen el mismo currículum ya no es defendible, debilitado el consenso alrededor de la misión de la escuela como institución y vista la incapacidad del sistema para asegurar un funcionamiento uniforme, existe el peligro de que se pase a un escenario fragmentado, donde el sistema escolar público se convierta en un agregado de unidades diferenciadas, y —en tal caso— al servicio de las preferencias de los usuarios/clientes. La nueva gobernanza, más bien, debe suponer la voluntad política de concertar voluntades y compromisos para el mejoramiento de la educación.

Justo porque gobernanza incluye no sólo relaciones de gobierno sino también de regulación entre actores interdependientes que conforman los sistemas, la “regulación” es la otra cara de la gobernanza. Una más anglosajona (gobernanza) y otra más francesa o europea



(regulación) permiten, como herramientas analíticas, ver cómo se armonizan los distintos intereses, distribución de poder, recursos y formas de coordinación entre los diferentes actores y en todos los niveles del sistema educativo. Una y otra explican el conjunto de instituciones, patrones, estructuras y reglas de juego que condicionan y posibilitan la acción política y social. Como tales las voy a emplear en este estudio.

1.2 Modos de regulación

El concepto de “*regulación*”, más empleado en la literatura francesa y portuguesa sobre el tema, expresa el proceso de articulación y producción de normas o reglas de juego en una organización, orientando la conducta de los actores (MAROY y DUPRIEZ, 2000). Puede haber una regulación normativa (o reglamentación) por parte del Estado y una regulación del propio sistema, en muchos casos a partir de la primera. De este modo, puede servir para describir dos tipos de fenómenos diferenciados, pero interdependientes: “los modos como son producidas y aplicadas las reglas que orientan la acción de los actores, y los modos como esos mismos actores se las apropian o las transforman” (BARROSO, 2006, p. 12). En el primer caso, hay una *regulación institucional*, normativa o de control, en cuanto reglas, discursos o procedimientos de una autoridad que orienta las acciones e interacciones de los actores en relación con la autoridad educativa; mientras que en el segundo nos dirigimos a una *regulación situacional*, activa o autónoma por parte de los que están en la situación (apropiación, negociación, confrontación; contingencia). Esto da lugar a entender el sistema educativo como un sistema complejo, con pluralidad de fuentes y formas de regulación, según los actores o instancias en juego.

El modo de regulación institucional, dominante en los países europeos hasta los ochenta, ha sido el *burocrático-profesional*, consistente en una centralización, estandarización de normas y procedimientos, con una división del trabajo vertical y horizontal. La burocracia es el modo organizativo necesario, como estableció Max Weber, para una racionalidad legal, económica y técnica propia de la modernidad. Esta forma de configuración dominante en la modernidad viene bien para un Estado que quiere proporcionar una escolarización obligatoria, a la vez larga y compleja. La legitimidad de esta burocracia se basa, como dice Maroy (2007):

en normas cada vez más estandarizadas e idénticas para todos los componentes del sistema. Paralelamente funciona con una división del trabajo educativo (vertical y horizontal entre los niveles y materias) y facilita una definición exacta de las funciones, roles y competencias específicas requeridas de cada uno, [...] mediante el establecimiento de normas y procedimientos a seguir. La mayor universalidad posible de las normas, fundamenta la igualdad de trato y de acceso a la educación. Por lo tanto, la dimensión burocrática de los sistemas escolares se encuentra no sólo en sus estructuras, sino también en sus principios de legitimidad (p. 15).

Diversos factores confluente, junto a la insuficiencia del modelo burocrático, han provocado lo que podemos llamar un régimen de “*regulación postburocrática*” de la educación, con diversos grados y variantes según el tiempo y el lugar. Según un amplio

proyecto de investigación (“Reguleducnetwork”) en el que, junto a otros países europeos, ha participado un equipo de la Universidad de Lisboa dirigido por João Barroso, aparecen signos de este cambio de regulación (MAROY, 2007, 2011; BARROSO, 2006). En este proyecto investigación se describen seis tendencias comunes en los modos institucionales de los sistemas: autonomía creciente de las escuelas; búsqueda de un punto de equilibrio entre centralización y descentralización; predominio de la evaluación externa de las escuelas y del sistema educativo; promoción de la libre elección de escuelas por las familias; una voluntad clara de diversificar la oferta escolar; e incremento del control y regulación del trabajo docente.

Así, como acabamos de referir, la creciente ola de dar mayor autonomía a las escuelas se enmarca en un proceso más amplio de reconfiguración de los modos de regulación de las políticas educativas. Una regulación jerárquico-burocrática se rige por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento; sin preocuparse por los resultados, que quedan al arbitrio de los contextos y actores. En su lugar, en una regulación “postburocrática”, las normas son muy escasas, lo que importa son los resultados. La primera se sitúa al principio, sin importarle las posibles diferencias finales; en la otra, no hay normas dadas al comienzo a respetar, al contrario, se goza de amplios niveles de autonomía, lo que importa es dar cuenta de los resultados conseguidos. El modelo burocrático, que enfatiza la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales escritas en la toma de decisiones, ya no responde adecuadamente a las estructuras vigentes. En un modelo “postburocrático”, al que se la ha llamado también “nueva gobernanza” en los servicios públicos, está orientado a dinamizar su funcionamiento para conseguir una mejora de la acción educativa. De este modo, en los servicios públicos se ha acabado imponiendo la “nueva gestión pública”, que popularizó la “Tercera vía” de Blair y Giddens: hay que dar capacidad para tomar decisiones propias pero, a cambio (*quid pro quo*), se debe rendir cuenta, mediante los correspondientes mecanismos de evaluación.

Cuando los mecanismos del mercado aumentan, también el Estado tiende a convertirse en una instancia evaluadora de resultados. A la regulación de la autoridad pública por normas, se suma hoy la regulación del mercado, en frecuentes relaciones de competencia entre escuelas; y la propia regulación desempeñada por las comunidades locales. Presión de clientes o presión por resultados rompen con la lógica burocrática, ahora —de acuerdo con una racionalidad instrumental— en función de una eficacia de los servicios públicos. El “control regulación” por la administración desde el “top”, puede interactuar con formas variadas de “regulación autónomas”. Así, además de una regulación centralizada por el Estado, cabe un corporativismo del profesorado, o por los consumidores (en este caso familias) en un (casi) mercado educativo. Por eso, en sentido amplio, la regulación social designa múltiples procesos, contradictorios y a menudo conflictivos, con factores entrecruzados, que orientan las conductas de los actores y definen las reglas de juego en un sistema social, político o educativo determinado.

Cuando se agota un modelo burocrático-centralizado, la regulación va más allá de la actividad pública establecida normativamente en procedimientos legislativos y sometidos a

supervisión. La regulación es, pues, un proceso múltiple por sus fuentes, sus mecanismos, sus objetos, pero también por la pluralidad de actores que la construyen (al nivel transnacional, nacional, local). En la práctica, como dice Barroso (2006), la regulación es siempre una multirregulación compleja, a veces conflictiva y potencialmente contradictoria. Lejos de una visión funcionalista, no siempre produce un orden, pudiendo ser fuente de tensiones y contradicciones. De acuerdo con lo anterior, los modos de regulación institucionales de un sistema educativo son el conjunto de mecanismos de orientación, de coordinación, de control de las acciones de las escuelas, de los profesionales o de las familias en el seno del sistema educativo. (MAROY, 2008).

El marco de la regulación, en su doble nivel (institucional y situacional), posibilita identificar y comprender las configuraciones, actores y efectos de la acción política en contextos específicos relevantes. Como explica bien Barroso en el primer capítulo (2006, p. 41-70), la exploración de las políticas públicas de educación como acción política hace que sean cruciales las mediaciones, articulaciones y conexiones entre procesos y cursos de acción reguladores a múltiples niveles. La cuestión actual no es tanto saber cómo el Estado puede ejercer mejor su poder, sino qué poder debe ejercer (dónde, cuándo, cómo y con qué finalidades). No hay una regulación como proceso único, sino compuesto, resultado de una interacción de regulaciones o “multirregulaciones”, acentuado actualmente cuando se recompone el papel del Estado y se incrementa la autonomía de otros agentes e instancias.

2 POLÍTICAS DE MELHORIA: PRESIÓN VERSUS COMPROMISO

El territorio, complejo de por sí, de la mejora escolar y el cambio educativo se ha complicado en las últimas décadas, pues ya no confiamos en caminos que, de modo seguro, conduzcan a su consecución. Las alternativas mantenidas hasta hace poco (centralización *versus* descentralización, *top-down vs. bottom-up*, presión *vs.* compromiso, calidad *vs.* equidad, etc.) se han ido disolviendo. Actualmente se sostiene que la verdad no está en uno de esos extremos, sino en medio y, especialmente, en que haya una coherencia y equilibrio entre los distintos elementos del sistema, de modo que el cambio sea sostenible. Así, la construcción de capacidad local, vinculada a la colaboración y el compromiso de los actores, tiene que ir unida recíprocamente con una responsabilización por los resultados, como parte una política educativa coherente que apueste decididamente por la equidad (BOLÍVAR, 2012a; 2012c).

Si bien hay una orientación “mercantil” (*market based accountability*), como cuando se publican los *rankings* entre escuelas; cabe defender una orientación democrática de responder ante la comunidad para garantizar a todos, de modo equitativo e inclusivo, los aprendizajes considerados imprescindibles para el ejercicio activo de la ciudadanía. Más que abogar por suprimir cualquier sistema de rendimiento de cuentas, como dice Sahlberg (2010), es preciso reclamar un *rendimiento de cuentas “inteligente”* que conjugue el rendimiento de cuentas mutuo, la responsabilidad profesional y la confianza. Esto se puede lograr combinando el rendimiento de cuentas interno o autoevaluación con los necesarios rendimientos de cuentas externos, es decir, la responsabilidad con la *accountability*. Los

actuales formatos de medición de resultados, centrados en algunos contenidos o competencias, son insuficientes en la sociedad del conocimiento. Por eso, comenta Sahlberg (2010), “las políticas educativas deben promover formas de rendimiento de cuentas interno más inteligentes que encajen con las necesidades de rendimiento exigidos externamente”. Como señalan Hargreaves y Shirley (2012, p. 13), “Ahora es el momento, más que nunca, para una nueva vía para el cambio educativo que se adapte a los nuevos problemas y retos con que nos estamos encontrando. Esta nueva vía debería aprovechar lo mejor de las antiguas, y reinventar o deshacerse de los peores aspectos de éstas”.

Abandonadas las *estrategias de control*, desde una tutela y dependencia de la regulación administrativa, propia de los gobiernos conservadores de los ochenta, las políticas educativas de mejora se han dirigido a *promover el compromiso* e implicación, incrementando la autonomía escolar y mayores poderes de decisión a la escuela. Serían lo que, en su crónica del cambio educativo, llaman Hargreaves y Shirley (2012), la segunda y tercera “vías”. Si la regulación *top-down* mediante un control normativo de las escuelas y del currículum dejó de ser una estrategia deseable, en cuanto provoca una desprofesionalización de la enseñanza e impide el desarrollo organizacional, en el otro lado se situarían los que pretenden ver la solución en capacitación (*empowerment*) de las escuelas y los profesores, con mayores márgenes de autonomía.

Toda una larga tradición investigadora ha puesto de manifiesto la relevancia del aprendizaje entre colegas y de configurar la escuela como una comunidad, como base potente para mejorar la educación (BOLÍVAR, 2014b). *Pensar la escuela como tarea colectiva* es convertirla en el lugar donde se analiza, discute y reflexiona, conjuntamente, sobre lo que pasa y lo que se quiere lograr. Se participa de la creencia de que si se trabaja juntos, todos pueden aprender de todos, compartir logros profesionales y personales, y también de las dificultades y problemas que se encuentran en la enseñanza. Por ello, la colaboración entre colegas, el escuchar y compartir experiencias, puede constituir la forma privilegiada para lograr una comunidad de aprendizaje profesional. Las *comunidades de aprendizaje profesional* se pueden entender actualmente como una configuración práctica de las Organizaciones que Aprenden, así como de las llamadas “culturas de colaboración”. Apoyar un desarrollo de las escuelas como organizaciones pasa, como línea prioritaria de acción, por la reconstrucción de los establecimientos escolares como lugares de formación e innovación no sólo para los alumnos, sino también para los propios profesores (BOLÍVAR, 2012b).

Por otro, como consecuencia de la nueva “gobernanza”, en esta época postmoderna, se está produciendo una regulación postburocrática (MAROY, 2011, 2013) de la educación y del trabajo docente. En lugar de las regulaciones habituales por presión normativa (regulación por *l’input*), los nuevos modos de regulación lo son por *output*, es decir por resultados. El control se redefine de nuevos modos: otorgar autonomía en la gestión y, en su lugar, situarlo al final por medio del incremento de resultados (frecuentemente unida a presión por los clientes, en una lógica competitiva), que rompen con la lógica burocrática anterior, en función de una eficacia de los servicios públicos. Presión de clientes o presión por resultados rompen con la lógica burocrática, ahora —de acuerdo con una racionalidad instrumental— en

función de una eficacia de los servicios públicos. Este modelo postburocrático podemos decir que, actualmente, son transnacionales, aún cuando sean contextualizados e hibridados según los factores políticos o culturales de cada país. Es el nuevo modo (re)centralizador de presionar políticamente.

A comienzos de los noventa, en un trabajo clarividente Rowan (1990) describió cómo se habían sucedido dos grandes estrategias alternativas en el “diseño organizacional” de las escuelas para promover el mejoramiento: *control versus compromiso*. Ambas orientaciones se corresponden con dos “olas” o “vías” del cambio educativo: incrementar el *control burocrático* del trabajo de profesores y establecimientos; o –por contraposición– promover la autonomía del profesorado en la toma de decisiones para potenciar su *compromiso* en las tareas de enseñanza. Si un mayor control o burocracia acentuaría una desprofesionalización e insatisfacción en el trabajo docente; promover –por el contrario– una implicación en las metas de la organización y trabajo cooperativo entre profesores puede ser una plataforma o puente para conseguir un desarrollo organizacional y profesional. Si bien ambas vías pretenden incrementar el aprendizaje de los alumnos y lograr la necesaria coordinación de la tarea educativa, los modos de regulación para lograrlo son opuestos, dependientes —en gran medida— de una concepción del ejercicio de la enseñanza y de la gobernanza en educación.

2.1. Dos modelos de cambio educativo: *competição versus colaboração*

Sahlberg (2011, p. 99-106) ha acuñado el término de “Movimiento Global de Reforma Educativa” (MGRE) para referirse al movimiento neoliberal que promueve un *programa común de reforma*: un enfoque centrado en los conocimientos y competencias vinculadas a las materias comunes; orientación a los resultados medidos por pruebas de rendimiento, incremento del control burocrático sobre la enseñanza y el liderazgo escolar, énfasis en un liderazgo administrativista, uso de datos para justificar las decisiones, confianza en el papel de las nuevas tecnologías para mejorar las escuelas. Esos focos, sin embargo, impiden que se puedan llevar a cabo reformas educativas más significativas. Aunque potenciado por la OCDE, un modelo de regulación basado en la competitividad a partir del rendimiento de cuentas en pruebas externas impide la necesaria cooperación, el liderazgo local y el funcionamiento de comunidades profesionales genuinas. Entre una visión de las escuelas como organizaciones que *compiten* eficazmente en el mercado de la elección de los padres, y otra en la que se apuesta por *comunidades de práctica colaborativa*, se va a jugar posiblemente las condiciones para la mejora.

TABLA 1 - Contraposición de dos modelos de reforma educativa (Elaboración propia a partir de Sahlberg, 2011)

<i>Movimiento Global de Reforma Educativa</i>	<i>Otra política educativa alternativa: Vía</i>
---	---

	<i>finlandesa</i>
<i>Competición</i>	<i>Colaboración</i>
<p>– Principal motor del cambio: modelo de competencia entre escuelas, trasladado desde el ámbito corporativo y empresarial.</p> <p>– Se asume que la competencia entre escuelas, docentes y estudiantes, en última instancia, mejora su desempeño y da lugar a mejores resultados.</p>	<p>– Principal motor del cambio educativo: modelo de colaboración, llevado a las escuelas de las comunidades y redes sociales.</p> <p>– Se asume que la creación de redes, la colaboración y el aprendizaje cooperativo, en última instancia, mejora el desempeño de las escuelas y los docentes y, de este modo, mejora el aprendizaje de los estudiantes.</p>
<i>Enseñanza estandarizada</i>	<i>Personalización del aprendizaje</i>
<p>– Establecer expectativas de rendimiento claras, altas y prescritas centralmente para todas las escuelas, con el fin de mejorar la calidad y equidad de los resultados.</p> <p>- Estandarización de la enseñanza y del currículum para tener coherencia y criterios comunes de medición y datos</p> <p>– Foco en contenidos y destrezas básicas, incrementado su tiempo en el horario escolar. Los resultados se prescriben de modo uniforme.</p>	<p>– Establecer un marco curricular nacional claro pero flexible para una planificación basada en la escuela.</p> <p>– Alentar soluciones locales e individuales a los objetivos nacionales para encontrar mejores formas de crear oportunidades óptimas de aprendizaje y enseñanza para todos.</p> <p>– Ofrecer planes personales de aprendizaje para aquellos que tienen necesidades educativas específicas.</p>
<i>Rendimiento de cuentas basado en test</i>	<i>Responsabilidad basada en la confianza</i>
<p>– El rendimiento escolar y el incremento de rendimiento de los estudiantes están estrechamente ligados a procesos de promoción, inspección y, en última instancia, a escuelas que dan cuenta de los resultados y a docentes evaluados en función de dichas pruebas.</p> <p>– Los ganadores normalmente reciben recompensas fiscales, mientras que las escuelas con dificultades y los individuos son castigados. El castigo a menudo incluye perder el empleo o sueldo basado en rendimiento para los profesores</p>	<p>– Gradualmente la construcción de una cultura de responsabilidad y confianza dentro del sistema educativo que valora la profesionalidad de los docentes y el director para juzgar lo que es mejor para los estudiantes.</p> <p>- Apuntar recursos de apoyo en las escuelas y en los estudiantes que están en riesgo o quedar atrás.</p> <p>- Las pruebas estandarizadas y las evaluaciones de los estudiantes quedan como ejemplos.</p>

Así, la reforma educativa que lleva a cabo el gobierno conservador actualmente en España (Ley de Mejora de la Calidad Educativa, 2013) se inscribe plenamente en la estrategia del MGRE. Vuelve a infectarse del mismo virus que ha hecho fracasar otras reformas conservadoras, como muestra Diane Ravitch en una reseña del libro de Sahberg (en *The New York Review of Books*, 5 april 2012). Justamente quieren ahora, comenta Ravistch, conseguir la mejora de la educación con estrategias similares (competencia, desregulación, gestión basada en resultados) a las que, en el mundo económico, nos han conducido a la graves crisis que padecemos. Otra política educativa aboga justamente por lo contrario a lo que los conservadores pretenden hacer.

En su lugar, hay *vías alternativas*, donde las dimensiones adquieren un nuevo papel,

primando en todo caso que el cambio no puede suceder a menos que el profesorado se implique y comprometa junto a sus colegas. Así, si el sistema ha de asegurar buenos aprendizajes para todos, esto no puede ser objeto de sólo imposición. El liderazgo no se limita a imponer las reformas externas, en su lugar se quiere desarrollar una responsabilidad compartida y sostenible para innovar y cambiar juntos. Una lógica de compromiso y autonomía profesional es una vía alternativa, apoyada por unos medios de participación de personas a las que se les reconoce una profesionalidad para tomar decisiones (BOLÍVAR, 2013).

Si queremos comprometer al personal docente en la mejora, la presión “bruta” y los “recortes” tienen *efectos perversos*. En su lugar, las políticas educativas en sentido amplio debieran generar sinergias positivas que puedan promover la motivación en un gran número de personas para un esfuerzo individual y colectivo esencial para conseguir una mejora sostenida. Como dice Sahlberg (2011) del caso finlandés, en esta política educativa alternativa se pretende: “mejorar al profesorado, limitando las pruebas de los estudiantes al mínimo necesario, primando la responsabilidad y la confianza al rendimiento de cuentas, dejando a los profesionales de la educación que ejerzan el liderazgo de cada escuela” (p. 5). Un profesional es responsable y ejerce bien su oficio cuando no es amenazado por presiones externas. Desde luego, sin una motivación del personal no habrá compromiso y, por tanto, la mejora no sucederá. Como concluyen Day y Gu (2012, p. 157), “por consiguiente, parece que pocas dudas caben de que el compromiso (o su falta) es un factor clave que influye en los niveles de eficacia de la actuación de los profesores”.

Pero no sólo la planificación moderna del cambio y su posterior gestión han perdido credibilidad, también se ha tornado más complicado *movilizar la capacidad interna* de cambio para regenerar –desde la base– la mejora de la educación. Sin embargo, en estos tiempos difíciles, es complicado pensar en vías y argumentos que contribuyan decididamente a incrementar el compromiso docente. Además, en el contexto actual de incremento de demandas a la escuela por un lado y recortes económicos por otro, apelar al compromiso puede convertirse en un dispositivo retórico para crear expectativas de su resolución, responsabilizando al profesorado. Esta es una de las *piedras angulares* a las que tiene que enfrentarse cualquier teoría del cambio en nuestro momento. Algunas de estas cuestiones críticas, cuya respuesta se ha complejizado son:

- ¿Cómo mover al personal para un mayor compromiso en la mejora de la enseñanza, cuando faltan incentivos? , ¿Cómo mantener en estos tiempos la energía, el entusiasmo y la pasión en el trabajo de los profesores?

- ¿Qué tipos de “regulación” pueden asegurar una buena educación para todos, cuando anteriores modos son inservibles o inviables?; Desde una *lógica de responsabilidad* en los servicios públicos, que no se puede ceder a las propias escuelas, ¿cabe defender dispositivos que puedan garantizar el derecho de aprender para todos? ¿Cuáles y de qué modo emplearlos?

- ¿Qué modos pueden hacer salir al profesorado de la lógica dilemática en que se van a encontrar atrapados: responder ante las necesidades de los alumnos o, por el contrario, a las pruebas de evaluación y prestación de cuentas?

Volver ahora a una vía de ordenación reglamentista, sobre-legislación del currículum, unido a un abuso de prescripciones sobre lo que hay que hacer y cómo hacerlo, por parte de los que tienen la función de promover el cambio sobre los que tienen que ejecutarlo, da lugar a una *organización burocrática del cambio educativo*, des-profesionalizadora de los docentes. Estos discursos que pretenden un control de la práctica docente mediante una intensificación del trabajo, desestabilizan la identidad profesional del profesorado, erosionan su implicación y debilitan su compromiso. A su vez, los actuales formatos de medición de resultados, centrados en algunos contenidos o destrezas, son insuficientes en la sociedad del conocimiento. Las políticas educativas deben promover formas de rendimiento de cuentas interno (autoevaluación) más inteligentes que encajen con las necesidades de rendimientos exigidos externamente. En definitiva, si la presión externa quiere tener algún impacto deberá dirigirse a potenciar la capacidad interna de las escuelas para llevarlas a cabo, y ésta debe tener un impacto en los aprendizajes de los alumnos.

Es verdad que, cuando las estrategias impositivas no funcionan, a un nivel global una “nueva ola” se ha dirigido –por un lado– a delegar parte de la toma de decisiones a las escuelas públicas para hacerlas más responsables, mediante el compromiso, colaboración y autorevisión reflexiva. Por otra parte, dentro de los nuevos modos de regulación (BARROSO, 2006), el control se redefine de nuevos modos: otorgar autonomía en la gestión, en lugar de la presión normativa; y, en su lugar, situarlo al final por medio del incremento de resultados. La responsabilidad se entiende ahora como rendimiento de cuentas (*accountability*) mediante el establecimiento de estándares, provocando –en contrapartida– una (re)centralización. La creciente presión por los resultados y la libre competencia entre las escuelas por conseguir alumnos, con la consiguiente competencia por la clientela, está llevando, en efecto, a que las escuelas se vean obligadas a mejorar de modo continuo (MAROY, 2013).

A su vez, en nuestra situación actual las regulaciones habituales se han transformado, complicándose con niveles cruzados de acción y con *mecanismos postburocráticos de regulación*. La regulación pública habitual (a nivel central, local, o intermedio) entra en conjunción con las nuevas fuentes (“cuasi-mercado” y regulación interna de las escuelas). De este modo el movimiento creciente de rendimiento de cuentas (*accountability*), al tiempo que otorga autonomía en la gestión, se ve contrarrestada por el incremento de los controles de resultados. La presión normativa se traslada ahora a presión por resultados (frecuentemente unida a presión por los clientes, en una lógica competitiva), que rompen con la lógica burocrática anterior, en función de una eficacia de los servicios públicos. Estos dos modelos postburocráticos podemos decir que, actualmente, son transnacionales, aún cuando sean contextualizados e hibridados según los factores políticos o culturales de cada país.

En conjunto este rendimiento de cuentas, que ahora en formas redivivas propone la LOMCE, se inscribe dentro de una “lógica del mercado” y sus efectos nefastos, como desde

hace años se ha denunciado en el caso norteamericano (Ravistch, 2002). Sin embargo, continúa pendiente, máxime en estos tiempos difíciles, ¿cómo mover al personal y, más ampliamente a la sociedad, para la mejora de la educación en una “lógica del servicio público”? De modo similar, Darling-Hammond (2001) decía: “*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*” (p. 274). El reto actual es conjuntarlas de modo “inteligente” de forma que una no anule a la otra, en un equilibrio siempre inestable, entre política educativa, el nivel de escuela y de aula.

En conjunto, actualmente se piensa que, además de las responsabilidades exigibles a la política educativa, es el compromiso particular de cada escuela por unos modos de trabajo y el compartir metas, la única base firme para generar una cultura de colaboración y de mejora. El asunto, antes como ahora, es mover una estructura burocrática promoviendo un cambio cultural para hacer de las escuelas organizaciones basadas en el compromiso y la colaboración de sus miembros, de forma que unos nuevos valores (solidaridad, coordinación, colaboración, autonomía, interdependencia, discusión y negociación, reflexión y crítica) configuren una cultura propicia al cambio educativo sostenible.

De este modo, se siente la necesidad creciente *rediseñar la gestión burocrática* de los establecimientos escolares heredada de la modernidad, reimaginando nuevas estructuras que sean capaces de hacer frente a las condiciones más complejas de un mundo más diverso, donde se precisan respuestas contextualizadas y locales. Estimo que en nuestra actual coyuntura se demandan organizaciones escolares más flexibles, capaces de adaptarse a contextos sociales complejos. Una mayor autonomía y competencias de los equipos directivos se inscriben, entonces, en un proceso más amplio de reconfiguración de los modos de regulación y gobernanza de las políticas educativas.

Si en un sentido tradicional, liderazgo y compromiso podían entenderse como dos fuerzas opuestas (de arriba-abajo el liderazgo, y de abajo-arriba el compromiso), actualmente, las nuevas formas de entender el liderazgo (ELMORE, 2010; HARRIS, 2014) en su dimensión distribuida, como desarrollo de las capacidades internas de la escuela, las definen como complementarias. Una dirección centrada en el aprendizaje (*leadership for learning*), que pretende un liderazgo distribuido (*distributed leadership*) entre todos los miembros, donde se abandone decididamente el control jerárquico, requiere el compromiso del profesorado de la escuela.

Si la gobernanza de las escuelas ha de ser “reinventada”, no bastan estrategias centralizadoras o descentralizadoras. Por eso, ceder las iniciativas de mejora a la propia escuela no es, en cualquier caso, una panacea. Sabemos hoy que la labor conjunta a nivel de escuelas no ha incidido –como se esperaba– suficientemente en el aprendizaje de los alumnos. Se calcula que sólo un pequeño porcentaje de escuelas, cifrado en torno al 10%, ha sido capaz de generar iniciativas que hayan cambiado sustantivamente la dimensión curricular o instructiva de la escuela. Por eso, si ya no se puede, definitivamente, confiar en

iniciativas centralizadas, tampoco las de abajo-arriba, por sí mismas, son la vía de salvación.

2.2. *Una estrategia de presión por competición*

Desde distintos frentes, de modo creciente en todos los países, aunque con distintos tiempos y acentos, se está produciendo una presión, mediante la evaluación, para la consecución de determinados niveles de resultados. Como señala Correia (2010) las políticas de evaluación se están transformando en la “avaliação como política”, al servicio de la elección de clientes y la competición entre escuelas. Se está extendiendo la idea de que la mejora puede verse incrementada cuando —en una orientación mercantil— aumenta la concurrencia y competencia entre escuelas, a cuyo servicio se pone la evaluación externa y la publicación de resultados. Lo que importa, en último extremo, son los aprendizajes conseguidos y los resultados en comparación (en competencia) entre escuelas o países. Cuando el conocimiento se subordina a su valor en el mercado, a su uso pragmático, importando sobre todo los resultados o para qué sirva, se ha hablado de que estamos en una cultura o sociedad “performativa”.

De un modo creciente está convirtiéndose en algo habitual la evaluación de escuelas y, con ello, de la labor docente, en una creciente responsabilización. Ya sea con propósitos de mejora interna, para transferir responsabilidades, o para dar criterios a los padres-clientes en su elección de escuela, la evaluación como política se ha convertido en los últimos años en una cuestión estrella. En fin, desconfiando o desengañados de otras dinámicas, las políticas educativas han depositado sus esperanzas de mejora en la evaluación (y la correspondiente “presión”), convertida en una especie de “nueva ortodoxia del cambio educativo”. El viejo control normativo se ha transformado, en una nueva recentralización, en un control al final por los resultados.

Los supuestos del rendimiento de cuentas son, por desgracia, 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 escuelas y profesores provoque, por sí mismo, una mejora de los resultados educativos. La publicación regular de informes del rendimiento de escuelas, no es un mecanismo que genere la mejora. Aquellas escuelas que se encuentran fracasadas difícilmente van a encontrar un incentivo en ver reflejada su situación en los últimos lugares y, en los restantes, si no hay creados procesos de análisis y revisión, escasa incidencia van a tener las evaluaciones externas para su mejora.

Se ha mantenido como supuesto que la presión de los clientes puede generar una mejora interna, las investigaciones sugieren que los cuasi-mercados educativos tienen más incidencia en la segregación. Así en una investigación de Dupriez y Dumay (2011) a partir de los datos de PISA muestran que la elección de escuela no tiene relación alguna con el nivel medio de eficacia, ni está ligado de manera estadísticamente significativa con las desigualdades de resultados de los alumnos. Por el contrario, la segregación crece

paralelamente al nivel de elección: la concurrencia entre escuelas beneficia a las escuelas en entornos favorables y penaliza gravemente a las situadas en contextos desfavorecidos.

El dilema 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 esta tensión es difícil, sin que ello sea excusa para rechazar cualquier tipo de evaluación externa. Lograr establecer estándares “sin estandarización”, como dice Darling-Hammond (2001), es un reto. Para que una reforma basada en evaluación de competencias pueda contribuir a la mejora, no puede limitarse a establecer niveles de dominio y evaluar posteriormente su consecución, pues la mejora es un proceso que exige 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.

Hay —por eso— razonables dudas si la evaluación externa de los resultados (evaluación como producto) pueda comportar un proceso de mejora interna. Una política evaluadora de “palos” para los que consiguen malos resultados y “zanahorias” para los buenos, como dice Linda Darling-Hammond, lleva poco lejos. Por su parte, Richard Elmore (2003) ha establecido 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. Si se establece un control de niveles de consecución exige, recíprocamente, poner los medios, recursos e incentivos que hagan posible la mejora.

Una política de reforma basada en estándares no se sostiene, pues, si paralelamente no conlleva crear capacidades en las escuelas. Tal como están diseñadas las escuelas, dice Elmore (2003), no están preparadas para responder a las presiones de rendimiento por estándares y rendimiento de cuentas, por lo que —si no se actúa con otras medidas— puede poner en peligro el futuro de la educación pública. En efecto, para responder a dichas presiones, las escuelas deben comprometerse en procesos sistemáticos de mejora continua de la práctica educativa, para poner el foco en los aprendizajes de los alumnos. Al entender que la unidad de evaluación es la escuela, se está presuponiendo que todos los individuos actúan de modo conjunto y que la publicación de rendimiento de cuentas motivará, en igual medida, a todo el colectivo. Pero las escuelas son, ahora mismo, colecciones de individuos.

Como hemos defendido recientemente, si bien el establecimiento de una evaluación de escuelas por estándares puede 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 escuela (“estándares sin estandarización”); c) en lugar de orientarse a clasificar escuelas para provocar la competencia o dar criterios de elección a las familias, hacer un diagnóstico para

apoyar a las escuelas 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 las escuelas conseguirlos.

En este marco de rendimiento de cuentas, se pretende que todos los agentes educativos tengan información clara y confianza en la calidad de los servicios educativos. Las evaluaciones pueden tener una orientación de presionar para la mejora de resultados, ya sea ofreciendo apoyos y recursos o, en una estrategia mercantil o descentralizadora, dar criterios a los clientes para elegir escuelas, mediante la publicación de clasificación de las escuelas en “ranking”. El rendimiento de cuentas por evaluación de resultados de las escuelas 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 las escuelas no pueden ser responsables hasta tanto no tienen medios y recursos para hacerlo.

Tabla 2: Políticas educacionales y modos de regulación alternativos de las escuelas

Modos de regulación	Postburocrático/competición	<i>Partnership/compromiso</i>
<i>Políticas de mejora</i>	“ <i>New public management</i> ” : amplia autonomía en la toma de decisiones y control en la eficiencia de los resultados	<i>Gobernar mediante la colaboración:</i> la escuela como una <i>comunidad de práctica</i> , compromiso y profesionalidad de los docentes.
<i>Estrategias</i>	Diversificar la oferta escolar, evaluación externa, publicación de ranking , elección de escuela (<i>quasi market, parental choice</i>)	<i>Compromiso:</i> Formas comunitarias y colegiadas, implicar a las familias e instancias locales en la mejora de la educación.
<i>Formas de gestión</i>	<i>Control de resultados:</i> evaluación de los grados de consecución control del currículum (<i>stakeholder model</i>)	Gestión basada en la escuela, relaciones colegiadas en la escuela y con la comunidad, valores compartidos.

La “segunda ola” de Reforma se caracteriza por pensar que es necesario reestructurar (rediseñar, reformar, reinventar o transformar), de manera alternativa (vertebración horizontal), las escuelas y la propia política curricular. La “escuela como unidad básica de cambio”, “escuelas eficaces”, “mejora de la escuela” o “reestructuración escolar” han sido algunos movimientos y lemas que han contribuido a subordinar la dimensión individual docente al propio desarrollo conjunto de la escuela como organización. A su vez, se subraya, la escuela tiene que vincularse a la comunidad.

2.3. Una estrategia de compromiso

Se pretende favorecer el compromiso, como patrón organizativo de una escuela,

incrementando la autonomía de las escuelas, al tiempo que se promueven comunidades profesionales con unos valores y metas compartidas. Dicha estrategia se expresa en un trabajo en colaboración y equipo, con unas relaciones que posibiliten la autonomía profesional junto a la integración de los miembros en la organización. El trabajo diario y la agenda común de actividades se sustentan en un conjunto de valores compartidos y en unas relaciones interpersonales positivas, más allá del espacio privado del aula (HARGREAVES y FULLAN, 2014). Una “cultura de colaboración” se expresa en la interdependencia de los miembros en el trabajo como empresa conjunta, aunque respete la individualidad, ayuda a comprender mejor a cada uno su enseñanza y aprender de la de los demás, y dota a la escuela de un sentido de comunidad (BOLÍVAR, 2000). El diseño y desarrollo local del currículum puede, en efecto, provocar un mayor *compromiso* y capacidad para cambiar las escuelas.

A mediados de los ochenta nuevas perspectivas de la organización y del profesor (agente de desarrollo, toma de decisiones, pensamiento del profesor, incertidumbre y reflexividad del trabajo docente, etc.) dan lugar a *modos orgánicos* de la estructura escolar: patrones de interacción, visión y normas compartidas, colegialidad en el trabajo, participación de los profesores en la toma de decisiones, etc.; que introduzcan mecanismos de integración y cohesión (vertebración horizontal vs. articulación vertical) en la acción educativa de la escuela, al tiempo que posibiliten una mayor autonomía y profesionalismo de los profesores. Esta segunda vía, en consecuencia, se dirige a disminuir dicho control burocrático y crear condiciones de trabajo que favorezcan la innovación, el compromiso y profesionalidad de los profesores.

La noción de la escuela como *comunidad profesional* representa un cambio fundamental en la comprensión de las escuelas y de la práctica profesional, dado que está basada en una perspectiva ecológica, orgánica de las organizaciones, en lugar de un punto de vista tradicional, fragmentado y mecanicista. La investigación internacional (BOLÍVAR, 2014a) apoya que el medio más efectivo de conseguir y mantener la mejora es construir una comunidad profesional de aprendizaje. Las comunidades de aprendizaje profesional, como configuración práctica de las culturas de colaboración y de las organizaciones que aprenden, son uno de los mejores dispositivos para promover una mejora sostenida en el tiempo, así como para incrementar el aprendizaje de los alumnos. Como comunidad de práctica, y no un agregado de profesionales, comparten el conocimiento adquirido sobre buenos modos de enseñar, al tiempo que una acción común de la escuela que, además, configura una identidad a los participantes. Stoll, Bolam et al. (2006, p. 223) las definen como: “Un grupo de personas que comparten y se interrogan críticamente sobre sus prácticas de forma regular, y lo hacen de un modo reflexivo, en colaboración e inclusivo, con el propósito de aprender y promover su crecimiento.”

Una comunidad profesional no pretende alcanzar mayores niveles de colaboración entre los profesores como un fin en sí mismo, es un medio para la finalidad básica de la institución escolar: el núcleo del trabajo conjunto debe ser el currículum escolar, con el objetivo prioritario de mejorar el aprendizaje de todos los alumnos. Además, una comunidad profesional respeta el “derecho a la diferencia” de sus miembros, donde la individualidad no

supone individualismo, sin que esto impida una acción común, pues la colegialidad es también una virtud profesional; por lo que, como pautas organizativas de las relaciones en una escuela, el *trabajo en colaboración y equipo* se combinan con el ejercicio de la autonomía profesional (ESCUADERO, 2011).

En fin, esta propuesta ha conducido a la creencia de que sólo reconstruyendo una cierta comunidad (en el establecimiento escolar en primer lugar, y —si es posible— en una comunidad educativa ampliada) cabe una regeneración del sistema educativo. El desarrollo de una comunidad en las escuelas, en paralelo a la filosofía moral comunitarista, con un sistema de valores compartidos, un liderazgo moral, una agenda común de actividades y unas relaciones colegiadas, se convierte en tabla de salvación. Para romper con la tradicional estructura “celular” del trabajo docente, con el consiguiente individualismo y aislamiento, se trata de promover relaciones comunitarias y colegiadas que contribuyan a resolver los problemas y aumenten la cohesión y solidaridad en el trabajo docente.

La cuestión que tenemos delante es, pues, cómo las culturas escolares, dominadas por normas de privacidad, pueden ser transformadas en lugares en los que predominan las características anteriores. Esta cuestión ha sido la “piedra de toque” de numerosas propuestas de mejora que han recorrido los últimos tiempos. Reconstruir, rediseñar o reestructurar lugares y espacios atrapados por burocracia, trabajo individualista y toma de decisiones jerárquicas, por un trabajo en colaboración no es —en efecto— tarea fácil, como muestra el libro editado por Stoll y Louis (2007). Y sin embargo, abre una amplia avenida para la mejora. He descrito (BOLÍVAR, 2012a: 127-158), de acuerdo con la literatura y experiencias internacionales, los procesos para reconstruir las escuelas como espacios de trabajo compartido.

PARA CONCLUIR

Si el gobierno de los establecimientos escolares ha de ser “reinventado”, no bastan estrategias centralizadoras o descentralizadoras. Por eso, ceder las iniciativas de mejoramiento a la propia escuela no es, en cualquier caso, una panacea. Sabemos hoy que la labor conjunta a nivel de escuela no ha incidido —como se esperaba— suficientemente en el aprendizaje de los alumnos. Por eso, si ya no se puede, definitivamente, confiar en iniciativas centrales, tampoco las “bottom-up” (de abajo-arriba), por sí mismas, son la vía de salvación. Es mejor, pensamos ahora, dentro de lo que ha dado en llamarse “*tercera ola*”, centrarse en aquellas variables *próximas al aula*, que son las que pueden conducir a la implementación efectiva, pues —en último extremo— es lo que los profesores hacen en clase lo que marca la diferencia en los resultados de aprendizaje de los alumnos (AINSCOW *et al.*, 2006). En esta vía el foco se sitúa en el aprendizaje de los alumnos, a cuya mejora se subordinan las restantes instancias y variables.

Hoy estamos en condiciones de hacer un cierto balance provisional de las dos políticas de mejora, tanto de su incidencia en la organización de las escuelas como, sobre todo, por su incidencia en los modos de enseñar como en el aprendizaje de los alumnos.

Como señalamos en otro lugar (BOLÍVAR, 2012a: 283-284), para lograr hacer de cada escuela una buena escuela, meta irrenunciable de cualquier sistema educativo, nos encontramos con el dilema de actuar por *presión externa* (control de resultados) o promover el compromiso e *implicación interna* (colaboración y autoevaluación). Si bien sabemos que una política *intensificadora* puede inhibir los esfuerzos de mejora del profesorado y de la escuela, perdiendo el potencial de sinergia que debía tener; tampoco cabe confiar sin más en los procesos iniciados por todo el profesorado. Esto último, si bien debe ser potenciado por las instancias centrales, no puede ser presupuesto. Analizando el problema, de modo similar, Marchesi y Martín (2014, p. 127) señalan: “la línea que parece más fructífera es la combinación y articulación coherente de los dos modelos. Las reformas planteadas desde arriba deberían tener en cuenta las experiencias de los profesores y de las escuelas y asegurar la participación de las comunidades educativas en el proceso de cambio”.

Hay bases para pensar que, en determinados contextos, una lógica de colaboración debe verse impulsada por mecanismos de presión que lleven a los actores a asumir compromisos por la mejora. En momentos en que éstos se debilitan, siempre existe, como contrapartida, la intervención externa para aquellos casos en los que no se está alcanzando determinados niveles de calidad. Lograr un equilibrio, siempre inestable, es el problema. En cualquier caso, primero capacitar, sólo en segundo lugar, presionar. El reto actual es conjuntarlas de modo “inteligente” de modo que una no anule a la otra, en un equilibrio siempre inestable, entre política educativa, nivel de escuela y aula. De hecho, no tienen por qué ser incompatibles la colaboración y la competición. En un contexto mercantilizado pueden persistir espacios de colaboración, pudiendo coexistir en modos que beneficien la efectividad de la organización, como ejemplifican en su estudio Muijs y Romyantseva (2014).

En efecto, los patrones vigentes de gestión educativa crecientemente se están mostrando incapaces de incidir en lo que verdaderamente importa. En un libro reciente (BOLÍVAR, 2012b), particularmente en el primer capítulo, bajo “*gobernanza*” de la *educación* se habla de estrategias emergentes de regulación en las políticas educativas. Más que tener soluciones para los problemas, siempre indeterminados e imprevistos, la nueva gobernanza tiende a capacitar (*empowering*) a escuelas y profesores para que puedan dar sus propias respuestas contextuales.

Actualmente, la política postburocrática busca combinar ambas dimensiones en una nueva gobernación: posibilitar una amplia autonomía, que pueda promover el compromiso, y, en su lugar, situar el control de resultados al final, como prestación de cuentas. Como señalamos en otro lugar (BOLÍVAR, 2012a, p. 261), “si una regulación jerárquico-burocrática se rige por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento; actualmente en una regulación “postburocrática” las normas son muy escasas, lo que importa son los resultados. La primera se sitúa al principio, sin importarles las posibles diferencias finales; en la otra, no hay normas dadas al comienzo a respetar, al contrario, se goza de amplios niveles de autonomía, lo que importa es dar cuenta de los resultados conseguidos”.

Se entiende que no se puede imponer verticalmente la mejora, pues —al fin y al

cabo— las experiencias demuestran que al final es la escuela quien “filtra” las reformas. Desde la política curricular se puede pretender “implantar” cambios, pero no llegarán a formar parte viva de las escuelas escolares y a promover una mejora, si no sitúan al profesorado en un papel de agente de desarrollo curricular, y provocan un desarrollo organizacional interno de las escuelas. En lugar de relaciones jerárquicas, como señala Elmore (1996)

mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata (p. 257).

Los cambios educativos pueden ser prescritos y legislados, pero si no quieren quedarse en mera retórica o maquillaje cosmético, deberán ser reapropiados/adaptados por las escuelas, alterando los modos habituales y asentados de trabajo (la cultura escolar existente). Para eso, tendrán que generarse desde dentro y capacitar al establecimiento para desarrollar su propia cultura innovadora, incidiendo en la estructura organizativa y laboral, al rediseñar los contextos laborales y papeles para potenciar la toma de decisiones a nivel de cada escuela.

La nueva gobernanza de la escuela quiere, por tanto, posibilitar una reprofesionalización de los profesores, potenciando su capacidad para la toma de decisiones e implicación en el desarrollo institucional y organizativo de los establecimientos. De este modo, actualmente nos preocupa cómo *generar la capacidad de mejora* en las propias escuelas y cómo hacer que sean sostenibles en el tiempo. Además de que los cambios deban generarse desde los propios contextos de trabajo de modo colectivo; el verdadero problema en el futuro no es tanto prescribir cambios, cuanto hacerlos *sostenibles* en el tiempo y espacio. Vinculado con la sostenibilidad se sitúa la construcción de capacidades (“building school capacity”) de toda la escuela para promover el aprendizaje profesional (BOLÍVAR, 2014a).

Como señalaba antes, actualmente, ha cambiado la forma de ejercer el control, en lugar burocrático-administrativista, se trata ahora de ejercerlo de modo postburocrático, mediante el rendimiento de cuentas o control por resultados. Además es iluso creer que las unidades subordinadas van a aplicar fielmente, bajo el control administrativo, lo que se les prescribe. Además, desde la teoría del cambio educativo, las variables determinantes son las que provienen del compromiso y la motivación del personal. Los mecanismos formales de control mediante un incremento del control burocrático sobre el currículum y sobre las prácticas docentes tuvieron unos efectos desprofesionalizadores. La nueva gobernanza de la escuela quiere, por tanto, posibilitar una reprofesionalización de los profesores, potenciando su capacidad para la toma de decisiones e implicación en el desarrollo institucional y organizativo de los establecimientos. Se trata ahora de combinar, por un lado el necesario control pero incorporando el compromiso e implicación profesional de los docentes (HARGREAVES y FULLAN, 2014).

REFERÊNCIAS

AGUILAR, L.F. **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

AINSCOW, M.; MUIJS, D.; WEST, M. Collaboration as a strategy for improving schools in: challenging circumstances. **Improving Schools**, 9(3), 2006, 1–11.

AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, vol.36, núm. esp., 2010, 23-38.

BARROSO, J. (org.). **A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: Educa-Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

BLANCO, R.; GOMÀ, R. Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. **Politika. Revista de Ciencias Sociales**, 2 (diciembre), 2006, 11-27.

BOLÍVAR, A. Los centros escolares como comunidades. Revisando la colegialidad. **Revista Española de Pedagogía**, vol. 58, núm. 216 (mayo-agosto), 2000, 253-274.

BOLÍVAR, A. Um olhar actual sobre a mudança educativa: onde situar os esforços de melhoria?. In C. Leite & A. Lopes (org.): **Escola, currículo e formação de identidades** (p. 13-50). Porto: Edic. ASA, 2007.

BOLÍVAR, A. **Melhorar os processos e os resultados educativos**. O que nos ensina a investigação. Porto: Fundação Manuel Leão, 2012a.

BOLÍVAR, A. **Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo**. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe, 2012b.

BOLÍVAR, A. La Lógica del Compromiso del Profesorado y la Responsabilidad del Centro Escolar. Una Nueva Mirada. **REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, 11(2), 2013, 60-86.

BOLIVAR, A. Building School Capacity: Shared Leadership and Professional Learning Communities. A Research Proposal. **International Journal of Educational Leadership and Management**, 2 (2), 2014. 147-175.

BOLIVAR, A. La autoevaluación en la construcción de capacidades de mejora de la escuela como Comunidad de Aprendizaje Profesional. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, núm. 14, 2014.

CERRILLO, A. (coord.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2005.

CLOSA, C. El Libro Blanco sobre la Gobernanza. **Revista de Estudios Políticos**, 119, 2003, 485-504.

CORREIA, J.A. Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. **Revista Brasileira de Educação**, 15 (45), 2010, 456-466.

DARLING-HAMMOND, L. **El derecho de aprender**. Crear buenas escuelas para todos. Barcelona: Ariel, 2001.

DAY, C. Committed for life? Variations in teachers' work, lives and effectiveness. **Journal of Educational Change**, 9 (3), 2007, 243-260.

DAY, C.; GU, Q. **Profesores**: vidas nuevas, verdades antiguas. Una influencia decisiva en la vida de los alumnos. Madrid: Narcea, 2012.

ELMORE, R.F. Diseño retrospectivo: La implementación y las decisiones políticas. En L.F. Aguilar Villanueva (ed.), **La implementación de las políticas** (p. 251-289). México: M.A. Porrúa, 2ª ed, 1996.

ELMORE, R.E. Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación. **Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, 7 (1-2), 2003, 9-48.

ELMORE, R.F. **Mejorando la escuela desde la sala de clases**. Santiago de Chile: Fundación Chile, 2010.

ESCUADERO, J.M. Los centros escolares como espacios de aprendizaje y de desarrollo profesional de los docentes. In M.T. González (org.), **Innovaciones en el gobierno y a gestión de los centros escolares** (p.117-142). Madrid: Síntesis, 2011.

FULLAN, M. **Las fuerzas del cambio**. Explorando las profundidades de la reforma educativa. Madrid: Akal, 2002.

HAN, B.-C. **Psicopolítica**. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder. Barcelona: Herder, 2014.

HARGREAVES, A.; Shirley, D. **La cuarta vía**. El prometedor futuro del cambio educativo. Barcelona: Octaedro, 2012.

HARGREAVES, A.; FULLAN, M. **Capital profesional**. Transformar la enseñanza en cada escuela. Madrid: Ed. Morata, 2014.

HARRIS, A. **Distributed leadership matters**. Perspectives, practicalities, and potential. Thousand Oaks, CA: Sage/Corwin Press, 2014.

LÓPEZ YAÑEZ, J. Confianza. Un patrón emergente de desarrollo y mejora de la escuela. **Revista Iberoamericana de Educación**, 54, 2010, 85-106.

LÓPEZ YAÑEZ, J.; LAVIÉ, J.M. Liderazgo para sostener procesos de innovación en la escuela. **Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, 14 (1), 2010, 71-92.

MARCHESI, A.; MARTÍN, E. **Calidad de enseñanza en tiempos de crisis**. Madrid. Alianza Ed., 2014.

MAROY, C. The new regulation forms of Educational Systems in Europe: Towards a post-bureaucratic Regime. In N.C. Soguel & P. Jaccard (eds). **Governance and Performance of Education Systems**. Dordrecht (NL): Springer, 13-33, 2007.

MAROY, C. Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d=enseignement en Europe?. **Sociologie et sociétés**, 40 (1), 2008, 31-55.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa?. In D. A. Oliveira & A. Duarte (dir.), **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. (pp. 19-46). Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2011.

MAROY, C. (org.). **L'école à l'épreuve de la performance: les politiques de régulation par les résultats**. Bruxelles: De Boeck, 2013.

MAROY, C.; DUPRIEZ, V. La regulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, 130 (janvier-mars), 2000, 73-87.

MAYNTZ, R. El Estado y la Sociedad civil en la gobernanza moderna. **Revista del CLAD-Reforma y Democracia**, nº 21 (octubre), 2001, 1-8.

MUIJS, D.; RUMYANTSEVA, N. Coopetition in education: Collaborating in a competitive environment. **Journal of Educational Change**, 15 (1), 2014, 1-18.

RANSON, S.; CROUCH, C. **Toward a new governance of schools in the remaking of civil society**. Research Paper. Reading: CfBt Education Trust, 2009.

RAVISTCH, D. La búsqueda de estándares en educación. *Estudios Públicos*, 85 (verano), 2002, 177-253. En <http://www.cepchile.cl/>

ROWAN, B. Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of schools. En C. Cazden (ed.), **Review of Research in Education**, 16, 1990, 353-389.

SAHLBERG, P. Rethinking accountability in a knowledge society. **Journal of Educational Change**, 11(1), 2010, 45-61.

SAHLBERG, P. **Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?** New York: Teachers College Press, 2011.

SALOMON, L.M. (ed.) **The tools of government**. A guide to the New Governance. New York-Oxford: Oxford University Press, 2002.

STOLL, L.; LOUIS, K.S. (Eds.) **Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas**. Maidenhead: Open University Press, 2007.

STOLL, L.; BOLAM, R.; MCMAHON, A.; WALLACE, M.; THOMAS, S. Professional learning communities: A review of the literature. **Journal of Educational Change**, 7(4), 2006, 221-258.

SUBIRATS, J. Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. **Ekonomiaz**, 74 (2), 2010, 16-35.

TEDESCO, J.C. **Educación y justicia social en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; U.N. de San Martín, 2012.

ViDAL-BENEYTO, J. Gobernabilidad y gobernanza. **El País**, 12/04/2002.

WEILER, H. Perspectivas comparadas em descentralização educativa. In M.J.Sarmiento (org.). **Autonomia de escola. Políticas e práticas**. Poto: ASA, 1999, 95-122.