

## **PRÓLOGO**

La transparencia se opone de un modo obvio a la ocultación, al trampeo y precisamente por eso, la transparencia tiene que ver con la credibilidad y la confianza. Es un reto, no un problema. Es más, la transparencia de los gobiernos y de sus políticas públicas es una de las características más destacadas de las democracias modernas.

Que los ciudadanos vuelvan a confiar en la Administración pública (que tengan razones para hacerlo) tiene mucho que ver hoy con la transparencia.

La transparencia es una exigencia creciente, una petición razonable de los ciudadanos que piden cuentas a la administración ya que quienes gestionan los asuntos públicos gestionan un dinero de los contribuyentes para ofrecerles determinados servicios. Por eso, no sólo es legítimo solicitar información relativa a cómo se gestionan y optimizan los recursos sino que, además, es un derecho. La legislación es clara en ese sentido y a exponer este punto se dedican los primeros capítulos del presente libro. A explicar la legislación y a señalar cómo está aplicando la misma y los pasos que la Administración va dando en la dirección de hacer más accesible, más transparente, toda su actividad (con los lógicos y legales límites a que alude la protección de datos).

Cuando hablamos de sistema educativo, cuando hablamos de los centros, estamos hablando no sólo de gestión de recursos (que también), sino muy principalmente hablamos de la formación de los hijos de esas

familias que un día acudieron a ese centro concreto. Y tienen derecho (es la exigencia de transparencia) a saber cómo se gestionan los recursos y qué dificultades, éxitos y resultados van encontrando en el camino sus hijos, nuestros alumnos.

Hace no mucho tiempo que las estadísticas, la psicometría, los informes PISA, PIRLS, TIMSS y otros ha ido asumiendo protagonismo en el mundo educativo. Y hemos visto acotaciones a los datos (como el famoso y controvertido índice ISEC, por ejemplo) que apuntan la necesidad de tratar los datos de un modo riguroso o, lo que es lo mismo, que los datos que se ofrecen sean confiables y comprensibles. El rigor técnico en la elaboración de los datos de la educación es, sin duda, un horizonte hacia el que necesariamente hemos de tender. Y es, por eso, objeto de atención en esta obra.

La imagen que la sociedad en general y las familias en particular tienen de los centros educativos es una perspectiva que algunos se sentirían tentados a considerar externa a la dinámica propia del sistema educativo. En cualquier caso tiene gran transcendencia para las familias que optan por un determinado centro atendiendo a los factores que cada familia considera relevantes para la formación de sus hijos. Por eso, la cuestión de la construcción de un estilo educativo y la comunicación del mismo, enlaza directamente con la transparencia. Es lo que va conociéndose cada vez más como *Branding educativo* o la elaboración y difusión de una marca peculiar de cada centro y cada profesor.

La marca reconocible, el prestigio, la fama (buena o mala) que tienen centros y profesores está compuesta de innumerables factores (incluida

la suerte) pero esa “política de puertas abiertas” que es la transparencia, el permitir que las familias entren a un centro con “paredes de cristal” y puedan mirar lo que ellos consideren de interés, valioso, para la formación de sus hijos, esa característica es uno de los elementos que dan fama (buena o mala) a un centro.

\* \* \*

El Consejo escolar de la Región de Murcia cuenta entre sus funciones la de promover la reflexión en torno a aspectos relevantes para la educación. En esta obra que ahora ofrecemos a la comunidad educativa se ha pretendido dar cumplimiento a lo indicado y poner a disposición de la administración y los administrados las ideas que sobre la transparencia en la administración pública en general y sobre la educación en particular ofrecen los destacados especialistas que han firmado los diversos capítulos que componen la obra.

Juan Castaño  
Presidente del Consejo Escolar de la Región de Murcia

Murcia, 2019.



# **1. EL LARGO Y SINUOSO CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA PÚBLICA<sup>1</sup>**

**Severiano Fernández Ramos<sup>2</sup>**

## **I. EVOLUCIÓN DE LA PUBLICIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS**

### **1.1. La publicidad del Poder Legislativo y del Poder Judicial en el Estado liberal de Derecho**

La idea según la cual los poderes públicos deben actuar de acuerdo con un criterio de transparencia tiene su origen en la Ilustración, llamada también precisamente Iluminismo. Los pensadores de la Ilustración elevaron la publicidad a símbolo de la “luz”, del “bien” y de la “razón”, mientras que el secreto quedó relegado al imperio de las “tinieblas”, del “mal” y de la “arbitrariedad”. Ahora bien, de los tres poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial, esa especie de Santísima

---

1 Trabajo realizado en el marco del proyecto DER2016-77513-R: “Los retos de la gobernanza para el Derecho administrativo: buen gobierno y buena Administración: su proyección en las políticas públicas”, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

2 Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz.

Trinidad secular), durante casi dos siglos en las democracias occidentales el principio de publicidad ha alcanzado exclusivamente al Poder Legislativo y al Judicial, pero no al Poder Ejecutivo y a la Administración de la que se sirve.

Así, en Francia, ya la Constitución de 1793 declaró que las sesiones de la Asamblea Nacional son públicas (art. 45), y que los jueces deliberan en público (art. 94). Por su parte, en España, cómo no mencionar a la Constitución gaditana de 1812, la cual dispuso: «Las sesiones de las Cortes serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta». Y, en relación con las actuaciones judiciales, nuestra Constitución doceañista estableció que, a partir de la toma de declaración del inculpado, «El proceso, de allí en adelante, será público en el modo y forma que determinen las leyes». Mandatos ambos de publicidad que han llegado a la vigente Constitución española de 1978.

Para el Constitucionalismo del siglo XIX, el principio de publicidad de las actuaciones parlamentarias es inseparable de la democracia representativa. Si la sustitución de la ideal o primigenia democracia directa por la representativa se justificó en la imposibilidad de participar masivamente en la discusión y en la decisión del proceso político, en la medida en que el mandato representativo impone una separación ontológica entre representantes y representados, el principio de publicidad se erige nada menos en el elemento de integración más importante del Estado constitucional, pues, como indicaba Stuart Mill, los ciudadanos pueden ver proyectadas sus propias opiniones en las opiniones mantenidas por los representantes. De este modo, se dirá que

sin la publicidad de la vida de las Asambleas Legislativas no cabe hablar de democracia representativa.

Por su parte, la publicidad de las actuaciones judiciales aparece históricamente vinculada al liberalismo político como una reacción frente al sistema inquisitorial del Antiguo Régimen, en el cual el proceso penal estaba dominado por el secreto. En este sentido, en Inglaterra, Jeremías Bentham llegó a afirmar que: «Donde no hay publicidad no hay justicia, porque la publicidad es el alma misma de la justicia». O, en Francia, el Marqués de Mirabeau declaró: «Dadme el juez que queráis: parcial, venal, incluso mi enemigo; poco me importa con tal que no pueda hacer nada si no es cara al público». En última instancia, es el control por parte de la opinión pública el que garantiza a los litigantes, a los justiciables, la igualdad en la aplicación de la Ley. Como ha señalado muchos años después el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el carácter público de los procesos judiciales, contribuye a garantizar el derecho a un juicio equitativo, que constituye, a su vez, uno de los pilares fundamentales de toda sociedad democrática.

## **1.2. La ausencia de publicidad del Poder Ejecutivo en el Estado liberal de Derecho y su justificación**

Sin embargo, en contraposición con esta publicidad (eso sí, muy parcial) del Poder Legislativo y del Judicial exigidas por el Constitucionalismo liberal desde sus inicios, el Poder Ejecutivo (y con él la Administración Pública de la que se sirve como brazo ejecutor), ha permanecido al margen, impermeable a esta máxima de transparencia,

comportándose como heredero directo del poder absoluto del Monarca en el Antiguo Régimen.

¿Cuál ha sido la razón de esta diferencia de trato? Pues, básicamente, se ha entendido que la publicidad del Poder Ejecutivo no era necesaria porque se decía que la Administración, como organización al servicio del Gobierno, se limita a ejecutar los mandatos contenidos en la Ley, de tal modo que basta con garantizar que esa ejecución es conforme a la Ley, es decir, que la Administración no comete ilegalidades. Así, durante casi dos siglos, el Derecho Público europeo continental ha centrado su atención, casi exclusivamente, en el sacrosanto principio de legalidad: esto es, en tratar de someter a la Administración al Derecho, mediante el desarrollo y perfeccionamiento de técnicas garantistas de corte individual.

Pero, en todo caso, este planteamiento exclusivamente reactivo hace décadas que se ha revelado erróneo e insuficiente, pues para que el control de legalidad de la actuación administrativa hiciera innecesaria, superflua, la transparencia sería imprescindible que la Administración se limitara a ejecutar las Leyes de forma perfectamente reglada, casi como un autómatas. Pero la praxis evidencia que esto no es lo que sucede de ordinario. Muy al contrario, en muchas ocasiones la Administración no cuenta, en la materia concreta de que se trate, con una previa regulación legal lo suficientemente detallada no ya para programar su actuación, sino ni siquiera para enmarcar la actividad “ejecutiva” en sus términos tradicionales. Así, la Administración cuenta a menudo con capacidad de apreciación y de valoración de los hechos y de las medidas a adoptar e incluso se reconoce una abierta discrecionalidad, política o técnica, que

permite a la Administración elegir entre opciones diversas, todas ellas igualmente legales.

Y en todos estos supuestos el control judicial de legalidad o bien es muy reducido o, sencillamente, no existe, pues los tribunales optan por plegarse frente a las decisiones discrecionales de la Administración, como bien saben, por ejemplo, todos aquellos candidatos a un proceso selectivo cualquiera que se hayan considerado indebidamente valorados y preteridos por el órgano de selección, al cual los tribunales conceden la llamada discrecionalidad técnica. De este modo, el principio de legalidad no permite legitimar la totalidad de la acción administrativa porque no existen una programación normativa acabada de ésta, que es condición para el pleno jure de aquél: esto es sencillamente una quimera.

### **1.3. La eclosión a escala mundial de las leyes de transparencia pública**

Frente a esta comprensión restrictiva y parcial del principio de transparencia en las democracias representativas, que se ha considerado compatible con la opacidad de la Administración pública, en el último tercio del siglo XX abrieron brecha las leyes de acceso a la información pública. Una brecha tímida y modesta, todo hay de decirlo, pues en sus primeras versiones se trataba más bien de un derecho sobre todo de un simple derecho público «administrativo», de creación y configuración legal, rodeado de múltiples límites y cautelas.

Sin perjuicio de antecedentes remotos en determinadas disposiciones del siglo XVIII de algún país nórdico (como Suecia en 1766), el origen moderno de este derecho ciudadano se encuentra, como tantas otras

instituciones jurídicas, en Estados Unidos y su Ley de Libertad de Acceso a la Información de 1966, si bien es cierto que esta Ley no alcanzó su efectividad hasta la reforma efectuada en 1974, en el contexto posterior al *Watergate* y es, desde entonces, sin duda, la ley más utilizada en el mundo. De aquí pasó, en una primera oleada, en las décadas de los 70 y 80, a un club selecto de países del mundo desarrollado: Dinamarca (1970), Noruega (1970), Francia (1978), Países Bajos (1978), Australia (1982), Canadá (1982) y Nueva Zelanda (1982).

Por su parte, durante la década de los 90, las leyes de acceso a la información se extendieron definitivamente por la Europa occidental: Italia (1990), Portugal (1993), Bélgica (1994), e Irlanda (1997). Pero la gran eclosión del derecho de acceso a la información pública tuvo lugar en la primera década de este siglo XXI. De entrada, casi todos los países europeos (como Reino Unido en 2000 o Alemania en 2006), incluidas las nuevas democracias de Europa Oriental y Central, aprobaron sus propias leyes de acceso a la información pública. Pero, sobre todo, a partir de aprobación de la influyente Ley Federal de México de Transparencia en 2002, las leyes de transparencia se multiplicaron por casi toda Iberoamérica, en parte como exigencia desde instituciones internacionales para la lucha contra la corrupción.

Como resultado de esta eclosión de leyes sobre transparencia, si en 1990 tan sólo 12 países tenían aprobadas leyes de acceso a la información, en 2018 son ya casi 100 los países que disponen de una ley; otra cosa es, naturalmente, su aplicación práctica.

## **2. EL MARCO LEGAL DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA**

### **2.1. La Ley básica estatal de transparencia**

En España, lamentablemente hemos tenido que llegar a una situación de práctica emergencia nacional (con una depresión económica desconocida por varias generaciones), junto a un grado de desprestigio de la actividad política sin precedentes (situando la opinión pública a la corrupción política como la segunda preocupación, solo por detrás del desempleo), para que los gobernantes, en una tentativa de recuperar la credibilidad de la sociedad en las instituciones, justo cuando se reclamaban a la ciudadanía sacrificios sociales sin precedentes en aras de la austeridad, haya enarbolado, por fin, la idea-fuerza de la transparencia, mediante la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ciertamente la ley básica estatal es manifiestamente perfectible, pero ha tenido la innegable virtud de introducir un nuevo paradigma en nuestro Derecho Administrativo: el principio de transparencia de la actividad pública, elevado al mismo plano que el tradicional principio de legalidad y el más reciente de eficacia. De este modo, en este ámbito es preferible una ley mejorable, incluso manifiestamente mejorable, a una «no-ley», pues la experiencia demuestra que, una vez vigente una ley de transparencia, se generan las dinámicas necesarias para su mejora.

Y, en efecto, desde hace ya dos años (20 de septiembre de 2016) se encuentra en tramitación en el Congreso una Proposición de Ley (Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes),

presentada por el Grupo Parlamentario *Ciudadanos*, que incluye una reforma de calado de la Ley 19/2013, y si bien en algunos aspectos de esta propuesta se sitúa en la línea que se viene propugnando desde la academia y organizaciones cívicas (como reforzar la independencia y atribuciones del Consejo de Transparencia, o incluir un régimen sancionador), en otros aspectos esta propuesta es desconcertante (como la sustitución del listado de excepciones legales por una cláusula general). Con todo, es más que dudoso que prospere esta iniciativa debido a las incertidumbres políticas que presiden la actual legislatura.

En todo caso, no se atisba en el horizonte la verdadera renovación que precisaría la Ley estatal, mediante su transformación en ley orgánica, en coherencia con la innegable subsunción del derecho de acceso a la información pública en la libertad de información del artículo 20.1.d) de la Constitución, interpretada en el contexto de un Estado democrático de Derecho. Con todo, debe observarse que en una eventual reforma en esta línea habría de tratarse de una ley «parcialmente» orgánica, pues con toda evidencia el artículo 20.1.d) de la Constitución no ofrece cobertura para la regulación de la publicidad activa, vinculada principalmente al título competencial relativo al régimen jurídico de la Administración.

## **2.2. Las leyes autonómicas de transparencia**

Aunque no era estrictamente necesario que cada Comunidad Autónoma aprobase una Ley propia de transparencia para cumplir las exigencias de la Ley estatal, lo cierto es que la misma dinámica del Estado de las Autonomías que había conducido a una cómoda inhibición

por parte de (casi todas) las Comunidades Autónomas hasta tanto el Estado no se decidiera a dar el primer paso, ha determinado que, una vez aprobada la ley estatal, la casi totalidad de las Comunidades Autónomas se haya apresurado, en una carrera por subirse al carro de moda de la transparencia, para aprobar sus propias leyes de transparencia, cada una de las cuales se considera a sí misma, en sus exposiciones de motivos, la más avanzada de todas.

De este modo, en el lapso de poco más de una legislatura (entre 2012 y 2018) España ha pasado de ser el único país de cierto tamaño de la OCDE desprovisto de una Ley de Transparencia, a ser uno de los países del mundo con mayor número de leyes: con 14 leyes autonómicas aprobadas, a falta de tres Comunidades Autónomas: País Vasco, C. Madrid e Islas Baleares (si descartamos la Ley de buena administración de 2011, que no responde ya a los estándares mínimos de una ley de transparencia). Más aún, incluso en este corto período, varias de estas leyes han sido ya modificadas (R. Murcia, C. Valenciana) o primero modificada para poco después ser derogada y sustituida (Navarra, 2012, 2016 y 2018), lo cual da idea de la actualidad política de la transparencia, al menos, hasta ahora.

A mí personalmente, modas aparte, me parece bien que cada Comunidad Autónoma apruebe su propia Ley de Transparencia, por lo que ello supone de asunción al máximo nivel de la política pública de transparencia, que supone mucho más que la simple publicación de una ley en el diario oficial. Otra cosa es, naturalmente, que las Leyes autonómicas contengan verdaderas aportaciones, que supongan mejoras sustantivas de la regulación estatal. Así, desde el punto de vista de los contenidos, tienen

muy poco que ver, por citar dos Comunidades Autónomas próximas, la Ley 3/2014 de La Rioja, manifiestamente parca, con la exuberancia de la Ley 5/2018 de Navarra.

Por lo demás, las leyes autonómicas son, en general, respetuosas con las determinaciones básicas de la ley estatal. A modo de excepción, algún aspecto de la Ley catalana es de dudosa compatibilidad (caso de la previsión de un recurso de reposición). Como es conocido, el aspecto que ha suscitado mayor controversia es el relativo al silencio administrativo, pues algunas leyes autonómicas (Navarra, Cataluña, Aragón, C. Valenciana), separándose del sentido desestimatorio de la ley estatal, han optado por un confuso silencio estimatorio «condicionado», de más que dudosa virtualidad práctica, pero que, en todo caso, ha sido recientemente declarado inconstitucional en relación con la Ley de Aragón (STC 104/2018, de 4 de octubre).

Sólo un inciso: el Tribunal Constitucional encuadra la regla de la Ley estatal del sentido desestimatorio del silencio en la materia del «procedimiento administrativo común», y al tratarse ésta de una materia de competencia exclusiva estatal, considera que la ley autonómica incurre en una inconstitucionalidad mediata. Ahora bien, en mi opinión, creo que el Tribunal Constitucional está llevando demasiado lejos la materia competencial del «procedimiento administrativo común». Por la misma razón, habría que entender que todas las determinaciones procedimentales de la Ley 19/2013 son, también, «procedimiento administrativo común», de competencia excluida estatal. En mi opinión, en este caso (tal como apunta el voto particular) el encuadre material más adecuado es el de las

«bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», materia compartida con las Comunidades Autónomas, si bien también creo que existen razones para considerar que se trata de una regla básica y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad.

### **2.3. Los desarrollos reglamentarios**

La necesidad y conveniencia de un desarrollo reglamentario de las leyes de transparencia es desigual según se trate del régimen del derecho de acceso o de la publicidad activa. En el primer caso, la Ley 19/2013 tuvo el acierto de establecer una ordenación que permite un ejercicio inmediato del derecho, sin precisar de intermediación de normas reglamentarias, que a la sazón no siempre responden al espíritu de la ley, como ha sucedido con alguna iniciativa reglamentaria destacada (el borrador de Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013 en su versión de 2015). Pero en relación con la publicidad activa la situación es diversa, pues el régimen la Ley 19/2013 es muy elemental, de modo que la efectividad del dispositivo sí requiere de ese desarrollo reglamentario que especifique y concrete las obligaciones legales y las consecuencias de su incumplimiento.

Pues bien, en el ámbito del Estado, como es sabido, se han redactado dos borradores de Reglamento de la Ley 19/2013, uno en 2015 (francamente cuestionable) y otro en 2017 (más avanzado). En el III Plan de Acción de España 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, en su actualización de junio 2018, se anuncia la aprobación del Reglamento de desarrollo reglamentario de la Ley estatal para abril de 2019. Por su parte, el ámbito autonómico no es más diligente, con algunas

excepciones (como Castilla y León y, sobre todo, la C. Valenciana), las Comunidades Autónomas se han limitado a aprobar disposiciones de carácter prevalentemente organizativo. De este modo, da la impresión de que, una vez aprobada la Ley, el tema de la transparencia se amortiza de la agenda política.

#### **2.4. Los regímenes especiales**

Respecto a los regímenes específicos de transparencia, el desplazamiento de las leyes generales de transparencia por la legislación especial se ha revelado como uno de los mayores problemas de efectividad del marco legal, debido al potencial vaciamiento de las garantías ordenadas en las leyes generales a través de incontables regímenes específicos, con el riesgo cierto de relegar la Ley básica a una mera ley residual. Y si ya es bastante malo que la Ley 19/2013 parezca admitir que tal régimen específico pueda estar contenido en normas reglamentarias, debe anotarse que ya algún Juzgado de lo Contencioso ha considerado que las meras instrucciones internas en materia de contratación pública de un poder adjudicador constituyen un «régimen jurídico específico de acceso a la información» (Juzgado Central nº 5, sentencia nº 64/2018, de 28 de mayo de 2018).

Siguiendo el criterio previsto por la propia Ley 19/2013 en materia de publicidad activa y extendido por algunas leyes autonómicas al derecho de acceso, la Ley básica debería condicionar su desplazamiento a que el régimen específico sea más favorable para la transparencia que el general, salvo naturalmente norma con rango de ley específica. Y, en particular,

la creación de un régimen específico de acceso a la información pública no debería suponer la exclusión de la competencia de los órganos de garantía para revisar la actuación de los sujetos obligados, salvo en los casos expresamente excluidos por la Ley 19/2013 relativos a los órganos constitucionales y estatutarios (así expresamente Ley 5/2018 Navarra).

### **3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARENCIA**

#### **3.1 Deficiente previsión legal**

La aprobación de una Ley de Transparencia, por muy bien intencionada que sea, no es en sí misma suficiente para generar la inversión en las prácticas y usos administrativos que requiere el derecho de acceso a la información, sino que la Ley debe concebirse como un instrumento -desde luego imprescindible- de implementación de una verdadera política pública de transparencia. Confiar en el efecto taumatúrgico del *Boletín Oficial* supone bien una ingenuidad indisculpable o, simplemente, un acto de cinismo. Asimismo, debería tenerse presente que la implementación de una política de transparencia, como cualquier otra política pública, tiene un coste económico –estructuras administrativas, recursos humanos y materiales...-, que debe preverse y asumirse para evitar que la aplicación de la Ley se dé de bruces con una realidad inadecuada, cuando no hostil.

Las leyes de transparencia, sobre todo las últimas, contienen ciertos elementos de una política pública de transparencia: acciones de formación, de divulgación, determinaciones organizativas, e incluso, evaluación de

la aplicación misma de la ley y su revisión (la Ley 5/2018 Navarra, prevé que, transcurrido un período de dos años desde la entrada en vigor de esta ley foral, el Gobierno de Navarra procederá a realizar un informe de evaluación de su aplicación, que trasladará al Parlamento). Pero, en general, se trata de aspectos fragmentarios y dispersos, de modo que falta aún una más decidida articulación de esta política transversal.

Pero, además, sería conveniente que la política de transparencia descendiera al plano corporativo de las organizaciones públicas, algo que está iniciándose paradójicamente de la mano del trasvase al ámbito público de la llamada responsabilidad social de las organizaciones privadas. En todo caso, es importante este nivel pues es imprescindible para superar una cultura secular, no tanto de secreto como de patrimonialización de la información pública.

Además, al igual que sucede con los códigos de conducta, la transparencia presenta exigencias diversificadas según el ámbito o sector sobre el que actúe. Así, sin ir más lejos, en la Universidad pública la transparencia presenta dos dimensiones bien diversas. Por un lado, está la transparencia vinculada a la rendición de cuentas, común a todas las entidades públicas, y referida principalmente a la gestión de los recursos públicos de cara a la sociedad. Pero, por ejemplo, la transparencia de las calificaciones académicas de los alumnos o de las evaluaciones del profesorado nada tienen que ver con esta dimensión de la transparencia como rendición de cuentas, sino con una dimensión específica de la transparencia universitaria inescindiblemente vinculada a su misión de creación, desarrollo y transmisión de la ciencia.

### **3.2. ¿Críticas ya a la transparencia pública?**

Pues bien, cuando aún nos encontramos en los inicios de la implementación del sistema de transparencia, curiosamente ya se están alzando voces críticas frente al mismo. Así, se está censurando que la transparencia no tiene efectos taumatúrgicos a los males de la democracia representativa (¿acaso alguien ha pretendido que así fuera?). Lo que sí es de ingenuos o cínicos reclamar cambios taumatúrgicos por el simple efecto de la publicación de las leyes en el diario oficial. Como bien sabemos, estamos sólo en los inicios de un cambio cultural, que involucra tanto a las organizaciones obligadas por las leyes como a la propia sociedad civil.

También se dice que de los datos disponibles de la aplicación de las leyes de transparencia se desprende que hacen uso de las mismas personas ociosas a las que únicamente les interesa un tipo de información: la referida a los políticos, y ello con una curiosidad malsana en busca del escándalo político. O bien se dice que se trata de personas imbuidas de un fervor casi religioso por la transparencia. No se os escapará que en el primer grupo se habla abiertamente de personas con una curiosidad patológica (en el fondo, aquí late el reproche clásico del ¿y a Ud. qué le importa esto?). Y en el segundo grupo, el término de «fervientes» de la transparencia conlleva una acepción de radicalidad, de vehemencia, lo que comporta también una innegable descalificación, al etiquetarlas como personas no aptas para formular juicios moderados o equilibrados.

Acaso conocer los gastos de la Televisión Pública en relación con la participación de España en el concurso de Eurovisión; o el listado de los pasajeros civiles ajenos a la Administración que acompañan a

las autoridades transportadas por la Fuerza Aérea Española; o los datos sobre la demanda de determinados medicamentos en una situación de desabastecimiento que obligó a su importación; o la identidad de las empresas beneficiarias de la «amnistía fiscal» llevada a cabo por el Gobierno en 2012; o los gastos en publicidad institucional de un Ministerio; o la estadística de accidentes de trabajo con baja laboral, o, en fin, el número de denuncias por maltrato animal, entre otros cientos y miles de solicitudes... ¿se puede calificar todo esto de mero ejercicio de una malsana curiosidad, o, más bien, de control democrático del poder?

Y es que la transparencia actúa como ese personaje de la fábula *El traje nuevo del emperador*, que pone de manifiesto ante toda la Corte que el Rey está desnudo. Es evidente que se trata de un personaje incómodo, porque cumple el rol de aguafiestas: y esto es un poco lo que pasa con la transparencia. La transparencia desnuda la verdad. Y esto, sin duda, puede ser incómodo para el poder.

## **4. LAS INSTITUCIONES DE GARANTÍA**

### **4.1. Centralidad de los órganos de garantía**

La transparencia exige un elemento de institucionalización, entendido como actor externo e independiente que ejerza de guardián y árbitro del sistema de transparencia. Y, en mi opinión, no se puede insistir lo suficiente en la importancia de estas instituciones de vigilancia. La mejor prueba de esta afirmación es que, a menudo se olvida que

en España, desde 1995, hace por tanto 23 años, existe una ley estatal básica en relación con el derecho de acceso a la información pública, eso sí medioambiental, ley que además fue renovada en 2006. Y ambas Leyes en su contenido sustantivo son equiparables a la Ley 19/2013, y la segunda incluso en algunos aspectos más avanzada, aunque sólo sea porque debían transponer sendas directivas europeas. Sin embargo, estas leyes tenían unos pies de barro: debido al tradicional respeto de las instituciones europeas a la autonomía institucional de los Estados miembros, las directivas europeas no impusieron la creación de un órgano independiente de garantía, y el legislador español, que acostumbra a no añadir una sola coma a aquello que le exige la norma europea, se limitó a remitirse a los recursos administrativos ordinarios. La consecuencia es bien conocida: una ley avanzada pero casi desconocida y menos aún aplicada, y casi exclusivamente a instancia de grandes organizaciones de defensa del medio ambiente, única capaces de arrostrar contenciosos ante los tribunales.

Por tanto, la creación y adecuada configuración del órgano independiente de garantía es una pieza fundamental para el sistema de transparencia pública, lo cual plantea cuestiones relativas a su conformación y atribuciones.

#### **4.2. Configuración: independencia**

La diversidad de conformaciones organizativas de los órganos de garantía autonómicos no es en sí misma una disfunción, pues forma parte de la autonomía organizativa. Ahora bien, dejando de lado el dato de

que en algunos nombramientos ha podido prevaler la lógica partidista, lo más significativo es que no basta, como hace la Ley 19/2013, con referirse a un «órgano específico e independiente» (art. 24.6 y D.A. 4ª). Por el contrario, la Ley básica debería delimitar las exigencias mínimas de esa «independencia» de los órganos autonómicos de garantía, tanto en su aspecto orgánico como en su dimensión funcional. Y para ello habría bastado recurrir a la jurisprudencia comunitaria recaída en diversos ámbitos, como la referida a las autoridades garantes en materia de protección de datos o a los órganos competentes para conocer de los recursos en materia de contratación pública (proscribiendo el cese libre del titular por el órgano de gobierno durante la vigencia del mandato, o prohibiendo solicitar o recibir instrucciones por parte del órgano de gobierno, así como revisar de oficio los actos del órgano de garantía, como sucede en materia de recursos contractuales).

### **4.3. Competencias y potestades**

Separándose del criterio de otros ordenamientos comparados, la Ley 19/2013 ha tenido el acierto de atribuir a los órganos de garantía la competencia resolutoria de las reclamaciones. Las consecuencias prácticas de esta determinación son un enorme calado: dejando de lado que una parte no desdeñable de las reclamaciones son satisfechas antes de que recaiga la resolución del órgano de garantía, de modo extra-procedimental o por allanamiento del sujeto obligado, lo relevante es que cuando el órgano de garantía estima la reclamación, el sujeto obligado, típicamente la Administración pública, se ve avocado a asumir el papel

de demandante ante el orden contencioso para defender su posición, situación que es verdaderamente insólita en nuestra cultura jurídica del acto administrativo ejecutivo. Por su parte, el solicitante no está obligado a personarse en el proceso contencioso, pudiendo confiar la defensa de la resolución que le beneficia al órgano de garantía. De este modo, la situación es bien distinta en relación con los ordenamientos que han seguido el modelo francés de la CADA, la cual se limita a dictaminar las reclamaciones sin efectos vinculantes, de modo que en el caso de que la Administración no acepte el dictamen, el ciudadano se ve obligado a recurrir ante el juez contencioso.

Ahora bien, si la atribución de competencia resolutoria es muy positiva, la ordenación del régimen de la reclamación contenida en la Ley 19/2013 se ha revelado excesivamente parca, y la remisión al régimen general de los recursos administrativos es disfuncional, pues en tales recursos resuelve la misma Administración que dictó el acto objeto de impugnación, de modo que se soslaya la imprescindible colaboración de los sujetos obligados, pero son que la Ley atribuya al CTBG las imprescindibles potestades para hacer cumplir su actos.

Así, en la praxis de la reclamación se aprecian reticencias por parte de algunos sujetos obligados a plegarse a los requerimientos y resoluciones de los órganos de garantía, resistencias que se manifiestan tanto en actitudes expresas (como emitir resoluciones tardías contradictorias con la resolución del órgano) como tácitas, de mera pasividad y falta de colaboración, obligando a los órganos de garantía a resolver sin disponer de todos los elementos de juicio, lo que a veces supone retrotraer las

actuaciones, en claro perjuicio del solicitante. El riesgo estriba en que los sujetos obligados empiecen a percibir debilidad en los órganos de garantía, y que sus incumplimientos no comportan consecuencias desfavorables o, al menos, valoradas las ventajas y los inconvenientes, puedan considerarse mayores las ventajas derivadas del incumplimiento. Es decir, debe evitarse que los sujetos obligados empiecen a considerar a los órganos de garantía como una suerte de «sabuesos sin dientes».

De otro lado, algunos órganos de garantía carecen de competencias en relación con la supervisión de las obligaciones de publicidad activa, lo que deja una parte esencial de la transparencia pública a merced de los propios sujetos obligados. En mi opinión, se deben ampliar las competencias de todos los órganos de garantía a la supervisión de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, puesto que ambas dimensiones de la transparencia están estrechamente imbricadas.

Pero, sobre todo, aunque se habla mucho de la atribución de potestad sancionadora, en la praxis creo que es más importante reforzar los deberes de colaboración de los sujetos obligados, tanto en la instrucción de las reclamaciones y denuncias, como en la ejecución de las resoluciones de los órganos de garantía, pues siempre debe ser el órgano revisor quien tiene la competencia para decidir si el órgano revisado ha ejecutado correctamente su resolución (así Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10, sentencia nº 19/2017, de 7 de febrero). Para ello deben atribuirse a los órganos de garantía, ante todo, poderes coercitivos (como la competencia para imponer multas coercitivas) y, ahora sí, ante incumplimientos graves, se debe atribuir la potestad sancionadora, incluyendo la competencia para

imponer las sanciones (así la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denuncia de 2017).

#### **4.4. *Auctoritas***

Además de ejercicio de poder, los órganos de garantía deben cumplir una importante función de orientación -"indirizzo"-, de punto de referencia para la Administración en la difícil y casuística aplicación de la Ley. Y esta función se logra a partir de la *auctoritas* que a los sujetos obligados merece el criterio del órgano de garantía. Por ello, es importante que las resoluciones de los órganos de garantía estén bien fundamentadas, y no sean producto de un mero voluntarismo, como a veces da la impresión, pues ello podría suponer perder la *auctoritas*, que no da la Ley sino el buen desempeño de su función.

#### **4.5. Revisión jurisdiccional**

De entrada, se viene observando la diversidad de aproximación en el tratamiento de los contenciosos sobre acceso a la información pública, según exista o no una previa reclamación ante el CTBG, pues de existir tal reclamación, por lo general, los términos del conflicto quedan perfectamente enmarcados en la lógica de la Ley 19/2013. En cambio, cuando no existe la reclamación previa, es frecuente que el contencioso se dirima en torno a la utilidad de la información solicitada para la defensa de los intereses legítimos de la solicitante, cuestión que debería ser ya superflua.

En cuanto a la revisión jurisdiccional de las resoluciones de los órganos de garantía, la experiencia muestra un alto grado de uso del recurso

de apelación. Por ello, opino que se debería atribuir el conocimiento de los recursos contenciosos contra resoluciones de los órganos de garantía directamente a la Audiencia Nacional en el caso del CTBG y al Tribunal de Superior de Justicia en el caso de órganos autonómicos (como sucede en materia de recursos contractuales), pues ya la reclamación ante el órgano de garantía funciona materialmente como primera instancia, lo cual facilitaría el diálogo entre los órganos de garantía y los tribunales.

A este respecto, se observa que en los casos en los que el juez de lo contencioso anula una resolución del CTBG desestimatoria de la reclamación, por considerar que la información solicitada sí es accesible (y hay casos de verdaderos correctivos a la posición del CTBG, p. ej., en la aplicación del límite relativo a la igualdad de las partes en los procesos judiciales), el Consejo tiende a formular también recurso de apelación ante la Sala de la Audiencia Nacional. En mi opinión, es un proceder dudoso pues en tales casos el CTBG debería más bien tomar buena nota de la posición más favorable a la transparencia del órgano judicial y, por tanto, no debería recurrir en apelación, pues su función institucional es promover la transparencia pública.

## **5. LA PUBLICIDAD ACTIVA**

En relación con la publicidad activa, si bien ciertamente muchos sujetos obligados están realizando un esfuerzo considerable en adaptarse a las exigencias de las leyes de transparencia (auspiciado por un entidades

de todo tipo que encuentran aquí un nuevo nicho de negocio), se aprecia la ausencia de reglas claras sobre los términos del deber de publicación, con la consecuencia de que la información se publica de forma dispersa, sin una sistemática homogénea (ya sea por criterios temáticos o cronológicos), en ocasiones con filtros que dificultan la indexación por parte de los motores de búsquedas al uso, sin criterios claros de actualización y plazos de permanencia, así como en formatos poco reutilizables.

En mi opinión, si bien es legítimo que los contenidos de obligatoria divulgación fijados por el legislador básico sean de mínimos, susceptibles de ser incrementados por las normas de desarrollo y por los propios sujetos obligados, en cambio, para que el régimen de publicidad activa alcance un mínimo de efectividad es necesario que la ley básica defina los aspectos *cualitativos* de los deberes de publicidad activa (dónde, cómo, cuándo y por cuánto tiempo, entre otros), así como deben atribuirse a todos los órganos de garantía de competencias para supervisar su cumplimiento. Es decir, falta un mínimo de tejido normativo en relación con el régimen jurídico básico de la publicidad activa.

## **6. EL DERECHO DE ACCESO**

### **6.1. Aspectos sustantivos del derecho de acceso**

Sobre los sujetos obligados, no dispongo de datos ciertos, pero me da la impresión de que el acceso a la información pública en poder de los sujetos privados obligados a suministrar información del artículo 4 de la

Ley 19/2013 es muy poco ejercitado, y ello debido a que el solicitante debe acertar por su cuenta, sin orientación alguna, dos exigencias legales cumulativas plagadas de indeterminación:

- primero, que la entidad en poder de la información a la que se pretende acceder pueda calificarse de prestadora de un servicio público o que ejerza potestades administrativas; y,
- segundo, que dicha entidad pueda considerarse «vinculada» al sujeto al que se dirige la solicitud.

Es decir, se trata tanto como un doble salto mortal. La solución a esta incertidumbre sería bien sencilla: bastaría que la ley explicitara como obligación de publicidad activa el deber de todos los sujetos obligados del artículo 2.1 de publicar la relación de sujetos obligados del artículo 4 a ellos vinculados.

Respecto al objeto del derecho, entre otras cuestiones de interés, no es ya insólito que la Administración reclamada alegue que no dispone de los documentos solicitados en sus archivos, bien porque no los localiza o han sido destruidos. En estos casos, el CTBG se viene limitando a desestimar la reclamación por inexistencia del objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, en mi opinión, es necesario prestar mayor atención legal al deber de conservación de los documentos públicos y en qué supuestos y con cuáles garantías es lícito proceder a su eliminación (cuestión que se ha llevado a la misma Constitución Federal de México en la reforma de 2014).

En relación con los límites del derecho, entre otras cuestiones, la praxis de la potestad de clasificación de secretos oficiales está presentando

un alcance potencialmente omnímodo: así los últimos acuerdos conocidos del Gobierno son de una enorme amplitud. Así, el 15 de octubre de 2010, en plena tormenta por el caso *Wikileaks*, el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo por el cual se declararon secretos casi todos los cables y notas diplomáticas, sin importar su fecha de elaboración. Además, el acuerdo mismo del Consejo de Ministros se declaró secreto. Esta circunstancia no se supo hasta que dos años más tarde, en 2012, el Ministerio de Exteriores negó a varios historiadores documentos aparentemente inocuos sobre relaciones diplomáticas con Alemania o Filipinas entre 1970 y 1982, con el argumento de que habían sido clasificados por un acuerdo de 2010, acuerdo del que no se conocía su existencia misma. Además, en la siguiente legislatura, mediante acuerdo de 6 de junio de 2014 del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Interior, se otorgó, «con carácter genérico, la clasificación de secreto a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas», es decir, prácticamente todo lo relacionado con la lucha contra la delincuencia organizada, acuerdo que tampoco se publicó en el BOE, y que sólo se pudo conocer tras la reclamación de un medio de comunicación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (resolución 30-10/2017).

Y, de otro lado, debido a la permanencia de la Ley de Secretos Oficiales franquista de 1968, que no contempla –a diferencia de los países de nuestro entorno– una desclasificación por el transcurso del tiempo, los secretos de Estado son aparentemente eternos en España. Así, el

Gobierno abortó en 2012 el primer intento en democracia de desclasificar un lote de documentos secretos significativo, los llamados 10.000 papeles de la Guerra Civil y el franquismo de los años 1936 a 1968. *El País*, 29-05-2012, “Defensa aparca la desclasificación de 10.000 expedientes secretos”. Por ello, es urgente revisar la Ley de Secretos Oficiales de 1968 para evitar que se convierta en un verdadero «agujero negro» en materia de transparencia. Como es sabido, el Grupo Parlamentario Vasco presentó el 29 Nov 2016 una Proposición de Ley de reforma de la Ley, que si bien fue admitida a trámite, aún se encuentra en tramitación.

## **6.2. Ejercicio del derecho de acceso**

Respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información, apunto algunos problemas y posibles soluciones:

- En la determinación de la fecha inicial del cómputo del plazo del procedimiento, la referencia de la Ley 19/2013 (artículo 20.1) a la fecha de recepción de la solicitud por el «órgano competente» está generando incertidumbre y situaciones de dilación en el inicio del procedimiento. Además, se detectan casos de conflictos negativos de competencia entre órganos de una misma Administración Pública (sentencia Audiencia Nacional de 30 de octubre 2017). Bastaría una simple remisión al artículo 21.3 de la Ley 39/2015 (fecha de entrada en el registro electrónico de la «Administración» competente).
- De la causa de inadmisión del artículo 18.1.a), debería eliminarse el inciso final relativo a información «en curso de publicación general», pues el supuesto legal parte de una información ya elaborada (pues

de lo contrario, se aplicaría el inciso inicial referente a información «en curso de elaboración») y sobre la que, además, se ha decidido su divulgación. Y hay casos ya sangrantes en los tribunales, como un canje de cartas diplomáticas con 17 años pendientes de publicación en el BOE.

- Respecto a la causa de inadmisión del artículo 18.1.b), referente a información de carácter auxiliar o de apoyo, la ampliación de este tipo de información contenida en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, a efectos de exclusión del expediente administrativo (art. 70.4), es perturbadora, pues parece resucitar la antigua exigencia de la Ley 30/1992 de que la documentación objeto de acceso obre en un expediente, lo cual sería absurdo desde todo punto de vista. En todo caso, debería precisarse que si la información auxiliar fuera determinante para la toma de decisiones no constituirá causa de inadmisión (así, Decreto 105/2017 Comunidad Valenciana), y ello con independencia de que se integre o no, en su caso, en un expediente administrativo (así sentencia Audiencia Nacional de 24 de abril de 2017).
- En relación a la causa de inadmisión del artículo 18.1.c), relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, siguiendo el criterio de varias leyes autonómicas, debería también precisarse que no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.
- La llamada «regla del autor», según la cual «Cuando la información

objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal *por otro*, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso» (art. 19.4), plantea problemas de difícil resolución (cabe la posibilidad de que la autoridad que elaboró la información, incluso en su integridad, no la posea ya por cualquier circunstancia y sí la autoridad a la que se dirigió la solicitud; o, incluso, puede suceder que el órgano o sujeto que elaboró la información haya sido suprimido o extinguido). Lo ideal sería suprimir esta regla (tal como ha hecho la Ley 19/2014 Cataluña), y vincular exclusivamente la competencia a la circunstancia de la posesión de la información. Pero si decide mantener esta regla del autor, al menos, debería optarse por un criterio más flexible, en el sentido de asignar la competencia al autor de la información si éste es único, pero admitir una competencia indistinta en el caso de que la información haya sido elaborada por dos sujetos del artículo 2.1, con independencia de cuál sea el autor «principal», pues la determinación de quién sea el autor principal puede no ser fácil de discernir en la práctica (y menos aún para el solicitante que, por principio, desconoce el contenido de la información a la que solicita acceder), y puede dar lugar a conflictos negativos de competencia.

- Sobre la obligación legal de dar audiencia a los terceros interesados en el procedimiento de acceso (art. 19.3), queremos alertar sobre un posible incumplimiento «táctico» de este deber legal, para luego alegar en el procedimiento de reclamación o en vía contenciosa, con evidente mala fe, la indefensión ocasionada (por su propio

incumplimiento) a dichos terceros. En estos casos, el órgano de garantía debe subsanar en el procedimiento de reclamación dicha omisión para evitar la invalidez de la resolución (p. ej., sentencia Audiencia Nacional de 17 de julio de 2017).

- Respecto a la materialización del derecho, la Ley básica debería explicitar el derecho del solicitante a elegir la forma y formato de acceso a la información, con la salvedad de los supuestos definidos por la norma, tal como reconocen algunas leyes autonómicas.
- Sobre el silencio administrativo en el procedimiento de solicitud, los datos estadísticos oficiales acerca de su excepcionalidad no parecen concordar con el examen de las reclamaciones y recursos jurisdiccionales. Pero, sobre todo, de la sentencia en casación del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, se desprende que, aun cuando por definición en los casos de silencio administrativo se omite la “resolución motivada” que exige la Ley (art. 18.1), el sujeto obligado está facultado por formular alegaciones en la tramitación de la reclamación. No obstante, de la sentencia parece desprenderse que corresponde a la Administración la carga de probar la procedencia de aplicar un límite o una causa de inadmisión, lo cual estimamos un criterio equitativo, dado que la pasividad de la Administración (en abierto incumplimiento de sus obligaciones legales) obliga en estos casos al ciudadano a presentar su reclamación «a ciegas».
- Se debería derogar expresamente el plazo de un mes para la interposición de la reclamación en caso de silencio desestimatorio,

en coherencia con la Ley 39/2015 (tal como ya ha establecido la Audiencia Nacional en la sentencia de 5 de febrero de 2018).

## **7. MÁS ALLÁ DE LA PUBLICIDAD ACTIVA Y EL DERECHO DE ACCESO**

### **7.1. Los servicios públicos de información**

La transparencia pública no se reduce a dos opciones estancas (publicidad activa y ejercicio formal del derecho de acceso a la información), sino que existe un campo intermedio que ofrece múltiples posibilidades a los sujetos obligados. En la medida en que quien puede lo más puede lo menos, y en este caso si las Administraciones Públicas y demás sujetos obligados pueden voluntariamente publicar informaciones públicas más allá de los deberes legales ordenados en las leyes de transparencia, de modo que tal información es de acceso público, sin necesidad de identificación alguna, habrá que entender que pueden también facilitar información a cualquiera que la pida sin precisar tampoco identificación (solicitudes anónimas) o sin necesidad de acreditar la identificación, mediante una simple dirección de correo electrónico (en la línea de la Ordenanza de Transparencia de Madrid).

En estos casos, no estaríamos propiamente ante el ejercicio del derecho de acceso conforme a la Ley 19/2013, sino más bien ante un *servicio público de información* (con características propias, pues es universal y gratuito), es decir ante una *actividad material o técnica*, no ante

procedimientos formalizados. Algo no muy diferente a los tradicionales servicios de información administrativa al público, de carácter presencial o telefónico, o al acceso presencial a la información en los archivos públicos.

Esta vía intermedia entre la publicidad activa y el ejercicio formalizado del derecho de acceso a la información pública presenta, además, la virtud de no limitar el acceso a información ya elaborada (típica aunque no exclusivamente plasmada en documentos públicos), sujeta a las exclusiones relativas a información en curso de elaboración y de información precisada de una reelaboración. Por su parte, el peticionario, a cambio de la flexibilidad que ofrece este servicio, asume las condiciones en que se presta, como cualquier usuario de un servicio público (p. ej., sobre la forma y formato de la información). En cierto modo, el solicitante renuncia a las garantías procedimentales a cambio de la flexibilidad e inmediatez que este servicio ofrece.

Ahorabien, el empleo de este modo de acceso «desprocedimentalizado» presenta un límite infranqueable: si la información a la que se pretende acceder afecta a terceros (p. ej. por contener datos personales), la Administración no puede eludir las garantías ordenadas en la Ley, pues es evidente que el solicitante puede renunciar a sus garantías, pero no a las de un tercero. En tales casos, es ineludible la tramitación del procedimiento determinado en la Ley. Pero además también sucederá en aquellos casos en los que peticionario no quede satisfecho con el servicio proporcionado: desea acceder a más información o en un formato diverso. En tales supuestos dado que existe un requisito de legitimación

para formular el correspondiente recurso contencioso o reclamación administrativa, ¿cómo acreditar que el recurrente es la misma persona que formuló la solicitud si ésta es anónima? En nuestra opinión, tal como prevé la Ordenanza de la Ciudad de Madrid, en tales casos el peticionario deberá formalizar la solicitud con arreglo a las exigencias legales, sin que pueda ahora la solicitud reputarse reiterativa, pues en puridad es la primera.

### **7.2. La transparencia de los órganos colegiados participativos**

Finalmente, el principio de transparencia no debería reducirse al derecho de acceso a la información pública y a la publicidad activa y a las fórmulas intermedias que he indicado, sino que debería llevar a reconsiderar las prácticas en el funcionamiento de múltiples órganos colegiados de las Administraciones públicas. Vaya por delante que no se cuestiona que deba mantenerse el tradicional carácter reservado de las deliberaciones de los órganos de Gobierno en sentido estricto (como el Consejo de Ministros y los Consejos de Gobierno autonómicos), con objeto de garantizar la unidad y cohesión del colegio.

Pero muy distinto debería ser el criterio en relación con los órganos de composición participativa que proliferan en los distintos niveles administrativos con funciones básicamente consultivas: en estos casos, debería permitirse la asistencia de público a las sesiones de estos órganos, criterio ya ordenado en EE UU desde los años 70 del pasado siglo. Esta transparencia puede constituir un factor que contribuya a superar algunos inconvenientes y desviaciones de las técnicas de participación orgánica

denunciados por la doctrina -como es el abuso de influencia o la colusión de intereses por parte determinados representantes de organizaciones sociales-, y, en todo caso, serviría para revitalizar una práctica participativa un tanto desvaída. En definitiva, consideramos que hora es ya de rescatar el principio de publicidad de las sesiones del exclusivo y tradicional ámbito local, e incorporarlo, con las cautelas que sean precisas, a los órganos participativos de las Administraciones estatales y autonómicas.



# **DE LA TRANSPARENCIA A LOS GOBIERNOS ABIERTOS**

**Ana M<sup>a</sup> Fructuoso Sánchez<sup>1</sup>**

**Enrique Ujaldón<sup>2</sup>**

## **1. INTRODUCCIÓN**

En los últimos años se están escribiendo multitud de normas, leyes, artículos didácticos, científicos, ensayos, libros, entradas de blog y en cualquier otro formato posible, sobre el origen, el sentido, el concepto, el presente y el futuro de la transparencia. Hablar sobre transparencia se ha convertido en un auténtico fervor. Es uno de los instrumentos más citados para resolver los problemas de legitimidad institucional que, al menos desde la crisis económica de 2007, se ha instalado en buena parte de las democracias. Se dice que la transparencia es un medio de fiscalización del poder y un instrumento de control democrático; que es la base del funcionamiento de una democracia avanzada. Se debate sobre

---

1 Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Máster Universitario en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.

2 Doctor Europeo en Filosofía por la Universidad de Murcia.

si la transparencia es un medio, un instrumento, un derecho, un principio o, incluso, un fin.

Para muchos autores, hablar de transparencia en el campo de las políticas públicas es entrar en el mundo de la paradoja, ya que son los propios poderes públicos, cuya actuación se somete a un proceso de escrutinio público, los que tienen que impulsar y aprobar las normas que regulan y controlan esas acciones. De ahí, quizás, la exigencia por parte de la sociedad civil de que existan órganos controladores de esa actividad pública. No existe norma en nuestro país que al tiempo que regula la transparencia de un ente no establezca un organismo, ya sea unipersonal o colegiado, encargado de vigilarlo.

Pero siendo esto así, no debemos olvidar la doble dimensión político-administrativa que tiene un Gobierno y consecuentemente la diferente actuación del mismo, aunque a veces sea difícil de discernir. La transparencia, dicho de forma sucinta, no es otra cosa que el libre acceso a la información pública. También se habla de “publicidad activa”, en el sentido de que es la información que podemos encontrar en las páginas de Internet sin petición previa. La transparencia hay que circunscribirla sin duda alguna al campo de la actuación administrativa porque, como sostienen algunos autores y entre ellos Byung-Chul Han, “sin una esfera secreta la política se corrompe en una *teatrocracia*, que sólo puede entenderse en un escenario sin espectadores... cuanto más política es una actuación más secretos esconde”<sup>3</sup>. O también: “La política es una acción

---

3 Cfr. Byung-Chul HAN, *Topología de la violencia*, Herder, Barcelona, 2015, pp. 153-154.

estratégica. Y, por esta razón, es propia de ella una esfera secreta. Una transparencia total la paraliza”<sup>4</sup>.

Sin duda alguna, si el nombre de todos los participantes, asesores, prescriptores, así como documentos, debates y demás avatares que se producen e intervienen hasta llegar a concebir una idea fueran hechos públicos, o puestos a disposición de cualquier persona que lo solicitara, se mermaría el grado de libertad con la que se expresaría la mayoría de las personas que forman parte de los procesos generadores de ideas. El debate, la duda, la indecisión y, por qué no, el cálculo, forman parte de la toma de decisiones políticas. Por no hablar del asesoramiento experto, incluido el de los propios funcionarios, que no estarían dispuestos a que sus comentarios y observaciones fuesen públicos. Y esta dicotomía entre la parte política y administrativa, la podemos ver reflejada incluso en nuestro marco legal, por ejemplo, en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre, que excluye del propio expediente administrativo las notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, etc.

Desde este artículo no vamos a abordar todos los aspectos que plantea la transparencia, ya sean filosóficos, jurídicos, políticos o administrativos, por citar solo unos pocos y en los que se han involucrado expertos de todas estas áreas y de otras muchas. El corpus académico se va engrosando y estamos seguros de que va a continuar haciéndolo. Nuestra pretensión aquí es defender la tesis de que la transparencia

---

4 Cfr. Byung-Chul HAN, *Las sociedad de la transparencia*, Herder, Barcelona, 2013, p. 16.

adquiere toda su relevancia y se convierte en un instrumento útil para la ciudadanía cuando su uso se relaciona directamente con la participación, los datos abiertos, la colaboración, la integridad, en definitiva cuando se integra en el llamado Gobierno Abierto. La transparencia debe formar parte de una nueva forma de entender la gobernanza de lo público que no supone romper con los viejos principios de las democracias liberales, sino que los profundiza con las herramientas que nos proporcionan la digitalización de la administración, internet y la universalización de su acceso. Elegir nuestros representantes públicos está en el corazón de nuestras democracias. Pero queremos más. Expondremos que exigimos participar, aunque no queremos estar pendientes de todos y cada uno de los asuntos que nos afectan y que, por consiguiente, participamos poco. En este artículo analizaremos de forma somera los problemas de la participación, las potencialidades democráticas de los datos abiertos, el sentido de la transparencia dentro del derecho a la información y la relación entre transparencia e integridad y argumentaremos que todo ello debe articularse en una nueva forma de gobernanza que dé cuenta de forma continua de la gestión. Finalizaremos con unas reflexiones sobre su aplicación en los sistemas educativos.

## **2. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN**

En El Campillo, un pueblo de Huelva de unos 2.300 habitantes, se planteaba en 2018 un grave problema por la ubicación de un tanatorio

de carácter privado. La empresa contaba con dos posibles localizaciones que reunían todos los requisitos previstos en la normativa regional y municipal. Podía instalarse en cualquiera de ellos; ahora bien, ambos suscitaban el rechazo de los vecinos, que creían que estaban demasiado cerca de casas habitadas. Nadie quería compartir pared con el tanatorio, ni siquiera tenerlo demasiado a la vista. Como solución salomónica, el Ayuntamiento propuso la celebración de un referéndum. Que los ciudadanos decidieran democráticamente. Parecía una buena manera de terminar con el conflicto que la voluntad de la mayoría fuera la que eligiera. Sin embargo, las cosas no salieron como cabría esperar. De un total de 1.700 ciudadanos convocados a las urnas, que incluía también a los mayores de 16 años, sólo 48 vecinos acudieron a votar. El resultado no fue aceptado por el bando perdedor, el cual fue a votar aún menos, como es evidente. Aunque lo curioso es que acusaban a los ganadores de ¡haberse movilizado más! El referéndum no solucionó el conflicto que sigue dividiendo a los vecinos de la localidad.

¿Por qué les contamos esta pequeña historia? Porque es un hecho conocido que la gente no participa en los procesos en los que se pide su opinión y que se vienen planteando desde los últimos años desde las instituciones públicas en España, especialmente desde los ayuntamientos, de los cuales siempre se dice, con razón, que son las administraciones más cercanas a los ciudadanos. Los resultados se repiten una y otra vez, sea el tipo de consulta que sea. El número de los que toman parte en ellos es poco significativo. Por ejemplo, en España, en los últimos años, se están generalizando en muchos ayuntamientos los presupuestos participativos

que ponen en manos de los vecinos la capacidad de decidir importantes partidas de gasto. Presupuesto que puede ser destinado a cosas muy cercanas como arreglar el colegio del barrio, mejorar la iluminación de las calles o poner en marcha un determinado programa de ayudas sociales. Decisiones territorializadas y que han sido propuestas por los mismos vecinos en procesos previos. Aunque las experiencias resultan interesantes en diversos sentidos, la participación sigue siendo escasa. Que el tema nos afecte más directamente, que sea más cercano, no es garantía de participación. Aunque sea la elección del Consejo Escolar del colegio de nuestros hijos. Además, esto no es ninguna peculiaridad española. Si así lo fuese sería achacable a la idiosincrasia, a la falta de cultura de la participación o cualquier otra razón. El problema es general. Podríamos poner miles de ejemplos, pero incluso en los países con mayor tradición de consultas públicas, como Suiza, la participación suele ser muy baja.

¿Siempre participamos igual de poco? No, depende de a qué se nos convoque. Aunque la abstención pueda ser alta, y ese “alta” dependerá de con qué se compare, suelen participar muchas más personas en los procesos electorales en los que se eligen a nuestros representantes en las instituciones. Los números varían de país a país, y dependiendo también del tipo de proceso electoral. Pero, en cualquier caso, los números son significativamente superiores a los de las consultas públicas realizadas sobre temas concretos. De acuerdo con la teoría de la elección racional, estos resultados resultan paradójicos. En realidad, son escasos los incentivos para ir a votar en procesos que afectan a cuerpos electorales

amplísimos. La influencia de cada uno de nosotros en el resultado final es marginalmente cero y es menos importante cuanto más amplio es el universo de los posibles votantes. Lo sabemos. Lo contrario ocurre en procesos participativos más cercanos y con decisiones concretas. Y, sin embargo, la mayoría vamos a votar en las elecciones, pero no al Consejo Escolar del colegio de nuestros hijos o a las consultas concretas que se nos realizan. Hay que decir que, aunque sea paradójico, resulta afortunado para la legitimidad de la democracia.

Veamos por qué. Lo asombroso no es que la gente no vote. Lo sorprendente es que vote. La inmensa mayoría de los ciudadanos somos demócratas convencidos, pero siempre es mejor que hagan el trabajo los demás, pues nosotros bastante tenemos con ocuparnos de lo nuestro. Y, sin embargo, a pesar de que la utilidad esperada de ir a votar es muy baja, lo hacemos. Da igual que nos quejemos en las encuestas de que nuestro problema son los políticos y los partidos, como reflejan desde hace unos años los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas. Puede que lo pensemos, pero ese enfado ciudadano ha ido de la mano de un compromiso con los procesos electorales. Las motivaciones para ir a votar son amplias, pero seguro que para muchas personas incluye el compromiso cívico con las instituciones democráticas. Al final, la ciudadanía entiende que en el largo plazo es más importante la legitimidad y estabilidad de las instituciones democráticas que el decidir la partida de inversión en la barriada.

Así que tenemos que participamos en procesos electorales en los que nuestra influencia individual es despreciable y, paradójicamente, no lo

hacemos cuando se nos consulta sobre temas que nos afectan directamente y en los cuales nuestra influencia puede ser muy relevante. No es un mal argumento contra la democracia directa. Queremos representantes que se ocupen de los asuntos públicos y que nos permitan ocuparnos a nosotros de nuestros asuntos privados. Y queremos poder decidir cada cierto número de años si queremos seguir confiando en ellos o no<sup>5</sup>. Como decía Popper, la democracia no evita que podamos tener malos gobiernos, los que nos posibilita es que podamos librarnos de ellos sin violencia. Lo que no queremos es que se nos esté todo el día consultando. No tenemos la información ni el tiempo para conseguirla. Y si lo tenemos, tampoco queremos emplearlo en eso.

El tema es muy relevante porque muchos piensan que una democracia es mejor cuanto más participativa sea. Y esto en un doble sentido: primero, en que participen más personas, en que haya menos excluidos, en que la democracia sea más inclusiva; y, segundo, en que sean más los temas que sean sometidos a procesos deliberativos y votaciones. Uno de los cacareados tópicos de la calidad de la democracia estriba justamente en esto. Si hay estabilidad, los que votamos, votamos cada cuatro años, durante los cuales los políticos “hacen lo que quieren” y no tenemos capacidad de tomar decisiones. Son muchos los que piensan que esto es decididamente mejorable. Que las instituciones funcionarían mejor con un mayor escrutinio público y con rendición de cuentas permanente, además

---

5 Sobre esta cuestión, vid. GALINDO, A. y UJALDÓN, E., *Diez mitos de la democracia*, Córdoba, Almuzara, 2016, especialmente el capítulo tres titulado “Participación”.

de que se reivindica el derecho que tenemos los ciudadanos a participar en la toma de decisiones. Se proponen muchas soluciones y en los últimos años la extensión de los medios informáticos ha impulsado la llamada a una democracia digital, que facilitaría la participación ciudadana y la abarataría, tanto en los aspectos puramente económicos implicados en los procesos electorales como en el tiempo necesario para votar. Ya, se dice, tenemos los recursos técnicos para someter a consulta pública la mayoría de las decisiones que se hurtan a los ciudadanos y se dejan en manos de políticos y lobistas, sometidos a oscuros intereses.

Algunos, sin embargo, no tenemos una confianza tan grande, e ingenua, en la democracia participativa. Entre otras razones por la más básica que ya hemos ofrecido: la mayor parte de la gente no vota, y al final dejaríamos decisiones que afectan a todos en manos de los grupos con mayor capacidad de movilización, o más directamente afectados, que serían los que se beneficiarían de tales medidas. Como no hay sistema perfecto, la democracia participativa, como modo de aproximación a la democracia directa, acarrea sus propias lacras. Así que negamos la premisa mayor: una democracia no es mejor porque sea más participativa. Pensar que una democracia es mejor cuanto más participativa sea, tiene, además, consecuencias muy perjudiciales para nuestras democracias. Si uno se empeña en que sólo una democracia participativa es una buena democracia y de hecho la gente no participa, entonces la conclusión es que la democracia es peor. Se va extendiendo el dogma de que la calidad de nuestra democracia es mala porque se abstiene mucha gente y porque votamos sólo en los grandes procesos electorales, y no se nos brinda la

posibilidad de tomar decisiones del día a día de la gestión pública. Muchos de los que creen esto, suelen pensar a su vez, que la gente está idiotizada, pues en caso contrario exigiría más participación y lo haría cuando se les ofreciese la oportunidad. Ahí las explicaciones son abundantes: que si se nos educa para no pensar, que si la tele nos entontece, y toda una retahíla de pseudo razones semejantes. Algunos añaden el egoísmo materialista de los seres humanos, y no se olvidan señalar expresiones como “en estos tiempos”. Como bien se sabe, hasta “en estos tiempos”, las personas sólo se han guiado por las más altas y generosas motivaciones del espíritu humano.

El resumen que hacen es desolador: tenemos democracias de ínfima calidad porque la gente no participa y no lo hace porque está embrutecida o es egoísta o ambas cosas a la vez, añadan las variantes conspiranoicas que se les ocurran. Esta conclusión, en cualquier de sus variantes, nos repugna. Lo cual, en sí mismo, no es un argumento, claro está. Recuperemos por un momento el argumento. Su premisa diría: si es participativa, entonces una democracia es mejor. No es participativa, o no lo es suficientemente, entonces la democracia es peor. Y esto adopta la forma de la falacia de la negación del antecedente. La calidad de la democracia no depende sólo de la participación, aunque obviamente carece de sentido una democracia en la que nadie participa. Hay otras cuestiones de las que depende la calidad de una democracia. Señalemos unas cuantas: la existencia de una prensa libre, la división de poderes, el respeto a los derechos humanos, un sistema judicial que respete las garantías jurídicas y que sea independiente, la rendición de cuentas, etc.

El peligro de sobreestimar la participación ciudadana es degradar nuestras instituciones democráticas. Cualquier sistema institucional que diseñemos generará sus problemas y deberá adaptarse tanto a la evolución social como a la solución de esos problemas. No hay fórmulas mágicas institucionales que lo resuelvan todo. Y la participación tampoco lo es.

En realidad, si nos atenemos a los hechos, a la inmensa mayoría de los ciudadanos les preocupan los asuntos públicos: ven los noticiarios, escuchan informativos en la radio o leen la prensa. Hablan del tema con sus familiares y amigos y casi todo el mundo tiene una opinión. Además, a las personas les preocupa la marcha de la economía, el paro, la educación o la sanidad. Les preocupa lo público. Pero prefieren que haya buenos gestores que se ocupen de ello en su nombre que hacerlo por sí mismos. Es razonable.

Y, sin embargo, se habla mucho de participación. Está en el discurso de los políticos, en los programas electorales y en la acción de los gobiernos de los diferentes ámbitos que cada día incorporan más departamentos de participación. Algunos lo hacen guiados por la fe del converso, una actitud que conduce a la melancolía. Si creen que la calidad de la democracia depende de la participación y, a pesar de sus esfuerzos, la gente sigue participando bien poco, terminan dejándose llevar por el pesimismo sobre el género humano. Otros lo hacen de un modo puramente cínico. Saben que la gente participa poco, pero que hay que hablar de participación y de lo estupenda que es. Así que, sin ninguna confianza, hacen cosas parecidas a las de los primeros. Los resultados prácticos no tienen por qué ser muy diferentes. Aunque es seguro que los segundos se llevan menos

sorpresas negativas y algunas positivas porque en algunos casos tendrán más participación de la que esperaban. Ahora bien, no queremos elegir entre la melancolía y el cinismo. Pero antes de abordar propuestas más positivas sobre el papel de la participación en los asuntos públicos, nos detendremos en la transparencia.

### **3. TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA**

Como hemos dicho en la introducción, el de la transparencia es uno de los grandes temas de moda al hablar de la renovación de las democracias. Se ha incorporado a los discursos políticos y está muy bien que así sea. No vamos a entrar aquí en la historia de esta cuestión, ni en sus aspectos más jurídicos. Otros lo están haciendo en este volumen con rigor y precisión. El caso es que España llega tarde a la cuestión de la transparencia, espoleada por los casos de corrupción que adquieren gran relevancia mediática y porque salen a la luz en plena crisis económica, que hace más grave el contraste entre las terribles situaciones de muchas familias que pierden su casa y su empleo y la desvergüenza de otros que han aprovechado situaciones de privilegio para enriquecerse o gozar de prebendas injustificadas e ilegales, ya sea en forma de tarjetas *black* o facturas de clubs de alterne. La transparencia fue, en un primer momento, un mecanismo para conocer los bienes de los políticos y se fue extendiendo a la gestión del presupuesto, empezando por lo que se gastan en dietas o viajes. La transparencia aludía en primer lugar a

la gestión del dinero público y a los bienes de sus responsables. Pero evolucionó rápidamente de un principio de actuación administrativa a la consolidación de un derecho porque, no en vano, la Constitución española recoge entre los derechos de los ciudadanos, el de la información, con las excepciones pertinentes en temas de seguridad nacional o protección de datos de carácter personal<sup>6</sup>. Y un derecho que estaba prácticamente dormitando en el cuerpo constitucional, se despereza y comienza a ocupar cada día un papel más relevante. Y no son pocas las voces que reclaman, como por ejemplo la de la ONG *Access Info*, que en una futura reforma constitucional, el derecho a la información pase a ser considerado un derecho fundamental, como ya predica la Carta Europea de Derechos Fundamentales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Hablar de transparencia es hablar de publicidad activa, que es la que los distintos gobiernos, nacional, autonómicos y locales y las diferentes instituciones públicas (colegios profesionales, universidades públicas, federaciones deportivas, consorcios, etc.) deben poner en sus páginas de transparencia. Ello incluye la estructura de la institución, con acceso al currículo de los que detentan los cargos, declaraciones de bienes al entrar y al dejar el puesto, gastos de representación, estatutos y leyes por las que se rigen, presupuestos y su ejecución, recursos humanos disponibles y un largo etcétera. Pero hablar de transparencia es también hablar de derecho

---

6 El Título IV de la *Constitución española*, en su artículo 105 b establece: El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

a la información, que se refiere al derecho de los ciudadanos a solicitar toda aquella información que no encuentren disponible en la red. Esta diferencia básica es, en buena lógica, meramente instrumental. Lo que sería deseable es que toda la información estuviese ya disponible para los ciudadanos, esto es, que todo fuese publicidad activa. Y, en verdad, la cantidad de información actualmente disponible es de hecho ingente. El objetivo deseable es que el derecho a la información vaya siendo residual. Esto es, que en la medida en que toda la información disponible por las Administraciones se convierte en información accesible en las páginas de transparencia, no haga falta solicitar nada, puesto que todo está ya a disposición de los ciudadanos. Pero, mientras tanto, se trata de que la información que ya está disponible, sea accesible y comprensible. Avanzamos en transparencia y queremos más. Las mediciones a cargo de prestigiosas instituciones independientes, como Transparencia Internacional, han sido un fuerte acicate para la mejora en este ámbito. Nadie quiere salir mal en sus evaluaciones.

El resultado es que se ha avanzado mucho en los últimos años tanto en publicidad activa como en derecho a la información. Y se va a seguir avanzando. Es cierto que no todo el mundo ha avanzado por igual y también lo es que queda mucho camino por recorrer. Aquí los pesimistas y los optimistas tendrán su pertinente valoración. Pero, sea cual sea nuestro juicio sobre lo logrado, la transparencia ya goza de un consolidado soporte legal que establece claras obligaciones en este sentido y, también, de un incipiente aparato administrativo que cuida de que la transparencia vaya avanzando. El impulso político es, como siempre, fundamental.

En cualquier caso, el de la transparencia, como el de la participación, son temas que nadie discute: cuanta más, mejor. Y está bien que así sea. Aunque en nuestra modesta opinión, la transparencia es un instrumento de democracia más potente aún que algunos instrumentos de participación que se están poniendo en marcha, por muy interesantes que sean. Como otras muchas grandes ideas, sobre todo las de carácter político, la de transparencia es muy sencilla: la información pública es de todos y debe estar accesible a todos. Una idea que, cuando se materializa, va transformando la realidad. Y, además, se convierte en un magnífico instrumento de participación.

Se puede argumentar que, como en el caso de la participación, a la postre no tanta gente la utiliza. Algunos dirían que ahí están las páginas de transparencia, “muertas de risa”, esto es, sin que la inmensa mayoría de los ciudadanos acudan a ellas ya sea porque son difíciles de manejar, ya sea porque, como hemos argumentado, la gente está “en sus cosas”. Pero los datos no avalan esa opinión. En la medida en que hay más y mejor información en las páginas de transparencia, en la medida en que esa información es más inteligible para el conjunto de los ciudadanos, las páginas se visitan más. Nos permitimos poner el ejemplo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que es la que mejor conocemos y que ha sido evaluada con magníficos resultados por Transparencia Internacional. Desde 2016 a octubre de 2018 se ha producido un continuo aumento en las visitas del portal de transparencia de dicha comunidad (<https://transparencia.carm.es/>). A 31 de diciembre tenemos los siguientes resultados (<https://transparencia.carm.es/web/transparencia/lo-mas-visitado>):

**Año 2016:** 274.613 páginas vistas | 69.882 sesiones | 46.325 usuarios

**Año 2017:** 358.927 páginas vistas | 136.981 sesiones | 97.064 usuarios

**Año 2018:** 506.866 páginas vistas | 215.750 sesiones | 150.030 usuarios

**Fuente:** Google Analytics. Datos a marzo 2016-diciembre 2018.

A finales de 2018, y en sólo tres años, se ha doblado el número de páginas visitadas, triplicado el número de sesiones y, más importante aún, triplicado el número de usuarios. Un servicio que utiliza el diez por ciento de la población de la Comunidad Autónoma no es, en absoluto, un servicio despreciable o menor. Las mejoras en las propias páginas de transparencia, tanto por el aumento de la información que ofrezcan, como por su accesibilidad, aumentarán el número de visitas. Como también lo hará el progresivo conocimiento que tenga la ciudadanía de su utilidad. Y aquí las instituciones públicas deben seguir haciendo esfuerzos para aumentar el grado de conocimiento de lo que ofrece la página web.

Asimismo, es interesante el análisis de las solicitudes de derecho de acceso. A modo de ejemplo, también hemos utilizado las que pueden encontrarse en la web (<https://transparencia.carm.es/web/transparencia/informacion-estadistica-sobre-derecho-de-acceso>). Aunque han aumentado, no lo han hecho tanto como el número de páginas visitadas. Puede argumentarse que aún es poco conocido el derecho de acceso, o que no se lo ponemos fácil a los ciudadanos y, de hecho, se trabaja para

mejorar esos aspectos; aunque también cabe decir que alguna influencia tendrá el que cada día haya más y mejor información disponible de forma abierta a los ciudadanos.

Decíamos que la de la transparencia era una idea sencilla de tremendo potencial democrático. Lo es porque mejora los procedimientos y hace más difícil el engaño. Cada uno tendrá su propio ejemplo favorito. No se trata de que la información esté al final disponible, se trata de que el proceso administrativo mismo sea cada día más transparente. Administración electrónica y transparencia van de la mano, siempre con la salvaguarda de los datos de carácter personal protegidos por las leyes. Y cuando el proceso es transparente, nadie quiere cometer errores que quedan expuestos a la vista de todos y, mucho menos, nadie desea hacer trampas en el procedimiento que son inocultables. La transparencia no tiene por qué ser un freno al proceso administrativo, traducida en más burocracia. Lo que debe ser es la forma misma de trabajar de las administraciones.

El discurso político se ajusta más a la realidad cuando la información se pone en manos de todos. Los ciudadanos pueden formar sus juicios y tomar mejor sus decisiones contando con fuentes fidedignas de información. La transparencia se convierte así en un modo fácil y cómodo de participación en los asuntos públicos. Pedir información o buscarla es tener el ojo de los ciudadanos vigilando la acción pública. La forma contemporánea que ha adoptado el panóptico de Bentham. Una manera de hacer presente a la ciudadanía en todos los departamentos de la administración y de exhibir la toma de decisiones. Es cierto que no todos los ciudadanos analizarán los datos o ni siquiera curiosarán

en ellos. Ni lo harán, ni tienen por qué. Lo fundamental es que pueda haber alguien que lo haga, y seguro que hay alguien que lo hará, para que todos se ajusten estrictamente a la legalidad. La transparencia pone una buena dosis de poder en manos de los ciudadanos. Otros hablarían de “empoderar”.

La transparencia no es un bálsamo de Fierabrás. No hay soluciones milagrosas a los problemas de las democracias, entre otras razones, porque, como ya dijimos, no hay régimen político perfecto. Pero nuestra tesis es que ya no somos capaces de pensar en la democracia sin la transparencia, como no somos capaces de pensar en una verdadera democracia sin un sistema de prensa libre. Aquí es donde se engarza la transparencia con la integridad y sobre todo con la corresponsabilidad social. De nada serviría tener todos los datos relacionados con el gasto, la gestión y el patrimonio de nuestros gobernantes si no se exigieran responsabilidades en caso de existir discordancias acreditadas o comportamientos que, aunque no se pudieran tachar de delitos o infracciones administrativas, se alejaran de lo que hoy denominamos comportamientos ejemplares. La transparencia ha dado lugar a un salto cualitativo en el comportamiento de los servidores públicos. No identificamos lo que es legal con lo que es ético, por lo que cada vez están apareciendo en el seno de las administraciones públicas más códigos de conducta basados en el buen gobierno. Códigos que no sólo regulan formas de proceder en la actuación personal y profesional sino en la gestión de los recursos públicos con parámetros de eficiencia. Los gobiernos poco a poco se están dotando de códigos de buenas prácticas

que son aceptados voluntariamente por las personas que forman parte de los mismos, que describen prácticas que en caso de incumplimiento no constituyen delitos o infracciones administrativas, pero sí ciertos dilemas éticos que suelen ser dirimidos por los órganos de garantías de los que se dotan los propios códigos. Como señala Victoria Camps: “una norma social internalizada tiene, así, una dimensión emotiva que hace que el individuo sienta orgullo al cumplirla y vergüenza si deja de hacerlo.”<sup>7</sup>. Junto con estos códigos éticos dirigidos a las personas que forman parte de la función pública, ya sean gobernantes o empleados públicos, las entidades públicas también se están dotando de códigos de buenas prácticas en materia de subvenciones y contratación pública, de modo que todas las personas que se relacionan con las administraciones públicas deben aceptar este tipo de comportamientos y el sometimiento a procesos de transparencia, conformando todo un sistema de ética institucional. Estos sistemas de integridad estarían también conformados por canales de comunicación con las administraciones donde cualquier persona pudiera poner en conocimiento de las mismas comportamientos incompatibles con el buen gobierno, así como registros de lobbies donde constan los intereses de los diversos grupos que se reúnen con los gobiernos con el fin de influir en un proceso de toma de decisiones. Todo este sistema está destinado a fortalecer los vínculos entre el sistema democrático y la confianza ciudadana, que son imprescindibles para el buen gobierno, como ha puesto de manifiesto

---

7 Cfr. CAMPS, V., *El gobierno de las emociones*, Barcelona, Herder, 2011, p. 292.

Pierre Rosanvallon<sup>8</sup>. Ahora bien, no podemos dejar de señalar que si bien toda esta tendencia parece irreversible, como nos señala Jiménez Asensio, no es menos cierto que puede dar lugar a cierto desaliento a vocaciones políticas al tener que someter a un escrutinio público todas las actividades y patrimonio de una persona<sup>9</sup>.

#### 4. DATOS ABIERTOS Y DEMOCRACIA

El siguiente elemento que queríamos comentar es el de los datos abiertos, un tema que sigue siendo algo esotérico para muchos ciudadanos, algo de lo que se habla mucho pero que no se termina de entender, como las *bitcoins* o el *blockchain*, pero de lo que todo el mundo habla bien, sobre todo en sus aspectos económicos. Se dice que es “la minería del futuro” o incluso del presente. En realidad, los datos abiertos forman parte de nuestra realidad cotidiana y, como el burgués gentilhomme de Molière que hablaba en prosa sin saberlo, los ciudadanos usamos los datos abiertos prácticamente a diario. Los ejemplos más evidentes son las consultas meteorológicas que hacemos en nuestro móvil o el uso del GPS. Las ingentes cantidades de datos que se generan en la

---

8 Vid. ROSANVALLON, P., *El Buen Gobierno*, Buenos Aires, El Manantial, 2016. Un buen acercamiento a su obra es su conferencia “Democracia y desconfianza” publicada en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Núm. 134, Madrid, diciembre (2006), pp. 219-237.

9 Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2017.

red, en formatos reutilizables, se convierten en un recurso económico importantísimo, ya sea para analizar el mercado, para la publicidad, para propósitos electorales o cualesquiera otros. Los datos se estudian y se extraen resultados que luego determinan las estrategias comerciales de las empresas y de las instituciones, tanto como influyen en nuestras vacaciones las informaciones meteorológicas o los precios de los vuelos que encontramos en las aplicaciones de nuestro móvil. Potenciar el uso de datos abiertos es, entonces, básicamente, poner a disposición del mercado un potencial de riqueza a estudiar y explotar. Si no les gusta hablar de “mercado”, hablen entonces de “emprendedores”. La cuestión es que, efectivamente, los datos abiertos son un recurso económico de primer orden y la administración que no colabore en su fomento, y la forma más directa y fácil de hacerlo es ofreciendo en formatos reutilizables las bases de datos de las que dispone, hurta al patrimonio de todos de una posible fuente de riqueza. Además, excluye a su institución de posibles soluciones de mercado que mejoren servicios o prestaciones. La convierte en un punto oscuro, que deja de existir, con lo que queda al margen de posibles mejoras de la eficacia y la eficiencia en los resultados de su gestión.

Todo ello es bien conocido por las personas mejor informadas, aunque no lo sea suficientemente por el gran público. Sin embargo, es un aspecto mucho menos difundido el del potencial democratizador de los datos abiertos. Antes de entrar en ello, vamos a detenernos brevemente en las críticas con tintes apocalípticos a las tecnologías digitales. Somos conscientes de que la información puede ser usada para manipular a los ciudadanos. Se habla mucho de *fake news* y de postverdad. Es cierto que

en demasiadas ocasiones las falsas noticias y el desprecio a los hechos conducen a tomas de decisiones desafortunadas. Cuando no a la simple y llana extensión de la mentira. Y es evidente que las tecnologías digitales contribuyen a ello. No se puede negar que las herramientas digitales facilitan el éxito de las estrategias de manipulación, la extensión del populismo y el aumento de la demagogia. Pero da un poco de pudor tener que recordar que eso no es achacable a estas tecnologías en sí mismas. Al final, es la vieja lógica de las herramientas. El martillo es un instrumento utilísimo cuando se trata de clavar un clavo. Pero hay que tener cuidado con él para no aplastarse el dedo. Y, claro está, no debe usarse para golpear con él la cabeza de nadie. El que pase lo primero y se haga lo segundo no son argumentos contra el uso del martillo, sino contra su mal uso. Y no se pueden olvidar los inmensos beneficios que nos aportan. Si se piensa bien, todos los argumentos que se ofrecen contra la digitalización se podrían aplicar a la imprenta.

Volvamos, entonces, al potencial democratizador de los datos en abierto. Hemos titulado este ensayo “De la transparencia al Gobierno Abierto”. Los datos abiertos son una forma de transparencia. La información pública puede adoptar muchas formas. Convencionalmente, cuando nos referimos a ella hablamos de información comprensible y fácilmente accesible al conjunto de la ciudadanía. De hecho, hay quien afirma que si la información está a más de tres *clicks* ya no puede considerarse transparente. Lo que, en nuestra opinión, es absurdo. Por muy ordenada y clara que esté la información, y justamente en la medida en que sea más abundante y específica, exigirá formas de clasificación

más prolijas. No es lo mismo buscar un libro entre 100 que entre 100.000. Además, no toda la información debe presentarse del mismo modo, porque los potenciales usuarios de ella son bien diferentes. Una cosa es tener buenas representaciones gráficas de los presupuestos de una institución y otra cosa es tener el detalle de la Ley de Presupuestos, de cada uno de los programas presupuestarios y de cada una de las partidas y de los grados de ejecución de todo ello. Ambas cosas deben coexistir, porque no se dirigen necesariamente a las mismas personas. Pues lo mismo en el caso de los datos abiertos. Su característica básica es que sean reutilizables y manipulables. Esto es, que sean bases de datos que puedan ser reordenadas, reclasificadas y reinsertadas en otras con infinidad de criterios diferentes. No todo puede ser ofrecido en una base de datos así. Pero muchas cosas sí que pueden. Los datos abiertos son una forma más de transparencia y en tanto que información pública, otorgan poder a los ciudadanos.

Tal y como concebimos la profundización de la democracia, la clave no estriba solamente en tener capacidad de influencia sobre las decisiones políticas que, por supuesto, también. La clave está en que muchos de los ámbitos de decisión se dejen al libre juego de las interrelaciones humanas y de las microdecisiones de cada uno de los participantes. Pongamos un ejemplo bien sencillo. La política debe regular el tráfico, entendido como problema de movilidad y como problema de seguridad. Así, se decide construir kilómetros de alta velocidad o carriles bici, aunque ambas cosas no sean incompatibles. Queremos que las autoridades castiguen a los que incumplen las normas de circulación y ponen en riesgo la seguridad de

todos. Pero a pocos se les ocurriría que las autoridades decidiesen la hora de salida de cada uno de los ciudadanos para “ordenar” así la movilidad. Las diferentes posiciones políticas y las posibilidades presupuestarias decidirán determinadas inversiones en infraestructuras. Pero son los ciudadanos, con la información disponible, y a los que sirve de buena ayuda la que les proporcionan las aplicaciones de viaje, los que decidirán si emprender la marcha o no en determinadas condiciones, a qué hora saldrán y qué medio de locomoción elegirán. En la medida en que las bases de datos de la Dirección General de Tráfico estén en abierto, los ciudadanos tendrán más posibilidades de tener más y mejor información, y de tomar, por tanto, mejores decisiones. Y esto es un ejercicio de la libertad. Que para nosotros sea como el agua para los peces, o como el aire que respiramos, esto es, que apenas nos damos cuenta de su existencia, o que sólo nos damos cuenta cuando nos falla o es insuficiente, no le quita un ápice de importancia. Al contrario, se la da. Los datos abiertos empoderan a los ciudadanos, por usar el verbo de moda. La democracia es, desde luego, poder votar. Pero también lo es ir de viaje cuándo y dónde me dé la gana, dadas mis posibilidades, como bien saben en los países en los que carecen de esta posibilidad para nosotros tan evidente.

## **5. GOBIERNOS ABIERTOS**

La transparencia y las diferentes formas en las que ha evolucionado ha sido sin duda el hilo conductor de esa otra forma de gobernar de la que

hablábamos al principio de este capítulo y que, junto a la integridad o el buen gobierno, la rendición de cuentas, la participación, la colaboración y los datos abiertos, han conformado el concepto de Gobierno Abierto. Esta idea se ha ido desarrollando paulatinamente desde que a finales de los años setenta del siglo pasado se hablara de ella por primera vez en el espacio público británico. En ese momento se utilizó para reducir los espacios de opacidad de las administraciones públicas y posteriormente evolucionó para hacer referencia a la capacidad de los ciudadanos de promover un gobierno plenamente responsable de sus acciones, y a la responsabilidad del manejo de la información que el gobierno dispone de los ciudadanos, así como para evaluar la validez de las medidas que adopta.

El concepto dio un nuevo significado al debate sobre el acceso y libertad de información, protección de datos, reforma de leyes sobre secretos oficiales y, sobre todo, obtener información de las actividades gubernamentales. Pero no fue hasta el triunfo electoral de Barack Obama en Estados Unidos, cuando se retomó y relanzó definitivamente el término de *Open Government*, cuando el 21 de enero de 2009 firmó un memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto<sup>10</sup>. A partir de ese momento se ha ido extendiendo y diseñando un modelo de gobierno “debido a los nuevos retos que impone el siglo XXI, exigiéndose, sobre todo, una democracia de calidad, para la cual resulta imprescindible un gobierno abierto y transparente, que rinda cuentas ante la sociedad

---

10 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

y promueva políticas de participación ciudadana junto con otras de eficiencia en la gestión pública basadas en las ideas de colaboración y cooperación generadoras de conocimiento<sup>11</sup>. Indudablemente, con la aparición de las nuevas tecnologías se posibilita un gran cambio entre la relación gobierno-ciudadano, ya que no es necesario que la ciudadanía se organice socialmente para poder comunicarse fluidamente con sus gobernantes, pudiendo haber un intercambio ciudadano-gobierno en ambos sentidos de forma individual a través de las TIC y de internet.

Este nuevo enfoque de la gobernanza pública se ha ido conceptualizando poco a poco a través de modelos ejecutivos que pretenden no sólo aumentar la calidad de las democracias sino también innovar la práctica administrativa, sin que existan aún prácticamente marcos normativos que engloben bajo un único concepto jurídico los diferentes elementos que lo componen. Uno de los factores que ha contribuido principalmente a la proliferación de estos documentos ha sido, a nuestro juicio, la aparición de la iniciativa internacional que nace en 2011 con 8 países denominada Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, *Open Government Partnership*) y que ya en 2017 cuenta con 75 países y con más de 2700 compromisos (acciones específicas) a nivel mundial. Para poder formar parte de esta Alianza, los gobiernos deben redactar planes de actuación donde se establezcan claramente los compromisos con los elementos del Gobierno Abierto, reflejados en una serie de medidas

---

11 Como defienden, por ejemplo, Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez en *Ética pública y buen gobierno*, Madrid, Tecnos, 2015.

y acciones con sus correspondientes indicadores. Señalar, asimismo, que indudablemente todos estos procesos han ido avanzando al mismo tiempo que el desarrollo tecnológico que permite nuevas formas de relación entre la ciudadanía y sus gobernantes.

España forma parte de esta Alianza de Gobierno Abierto desde abril de 2011 y desde entonces ha realizado tres planes de acción. Esta aparición constante y exponencial de diversas definiciones, planes y acciones sobre Gobierno Abierto y la importancia del rol que tiene el mismo como catalizador en la recuperación de la confianza de los ciudadanos frente a los gobiernos, ha hecho que la OCDE haya realizado un análisis de las iniciativas existentes, en el que se ha revelado la gran variedad que existe no sólo en las definiciones, sino también en los objetivos y metodologías para su implantación. Por todo ello, en diciembre de 2017, la OCDE desarrolló la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto en la que se establecen criterios que ayuden a los estados miembros a diseñar e implementar políticas que conduzcan a Gobiernos Abiertos<sup>12</sup>. En dicha Recomendación señala que se deberá garantizar que los “Adherentes desarrollen, adopten e implementen estrategias e iniciativas de gobierno abierto que promuevan los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en el diseño y entrega de políticas y servicios públicos, de manera abierta e inclusiva”.

Asimismo, la Unión Europea en su informe de 2017 que proporciona

---

12 <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>

una visión general de las iniciativas relativas al gobierno abierto y colaborativo en la Unión Europea<sup>13</sup>, constata que todos los estados miembros de la Unión Europea cuentan con prácticas de Gobierno Abierto, pero que la mayor parte de ellas están relacionadas con la apertura de los servicios públicos que incluyen portales *open data* o programas destinados a mejorar la interoperabilidad entre las diferentes administraciones públicas. Y en menor medida, con la apertura de procesos políticos que supone un mayor compromiso de participación ciudadana y transparencia. Este informe concluye con trece recomendaciones para la combinación eficaz de políticas que incrementen las prácticas de gobierno abierto en toda Europa, entre las que destacamos la primera, “Nuevas medidas legislativas para el acceso a la información pública”, y la sexta, “adoptar medidas legislativas para reforzar el principio de que los documentos se proporcionen una sola vez”.

En España, un primer análisis sobre el estado de la cuestión nos hace ver que, tanto a nivel nacional como autonómico, existen leyes sobre transparencia y participación ciudadana pero no tanto sobre el resto de elementos que consideramos conforman el concepto de Gobierno Abierto, y menos sobre el mismo como un concepto único cuyo ejercicio y cumplimiento englobe al resto de parámetros que lo componen. En el caso de la Región de Murcia, en el año 2018 se ha aprobado el I Plan de Gobierno Abierto para el bienio 2018-2019, que se concreta con 92 acciones que afectan a toda la Administración Regional y sus entes adscritos y que tiene

---

13 <file:///C:/Users/eub91t/Downloads/SMART20150041ExecutiveSummaryEN.pdf>

siete objetivos claros relacionados con el reforzamiento de la confianza ciudadana en las instituciones, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación de las políticas públicas y garantizar el acceso a la información pública, fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, fortalecer la colaboración interadministrativa, los datos abiertos y la difusión de la cultura del Gobierno Abierto especialmente en las aulas.

## **6. TRANSPARENCIA Y EDUCACIÓN**

El tema de la transparencia nos ha llevado a los Gobiernos Abiertos. Y terminábamos el párrafo anterior señalando la necesidad de difundir la cultura del Gobierno Abierto en las aulas. El tema de la educación y la transparencia es el que guía el libro en el que se nos ha invitado a participar. La relación es clara. Es fundamental que la información esté al final disponible para todos los ciudadanos. Pero es quizás más importante educar en democracia. Y hoy en día educar en democracia es hacerlo en participación y en transparencia. No se trata de inculcar unos determinados valores, casi siempre políticamente sesgados, sino de que los niños y jóvenes conozcan cómo funcionan las instituciones democráticas y se ejerciten en prácticas democráticas. Eso no equivale a regir los centros de enseñanza de modo asambleario. Lo que significa es que, por un lado, los alumnos deben realizar ejercicios prácticos de democracia como parte de su proceso de aprendizaje y, por otro lado, deberán educarse

en centros que estén regidos por los principios del Gobierno Abierto. Los centros escolares, sobre todo los que están financiados con dinero público, deben regirse por los mismos principios de gobierno que rigen en el resto de entidades públicas. Por ejemplo, deben poner a disposición de todos sus presupuestos y sus resultados académicos. Que ofrezcan a la propia comunidad escolar y a todos los ciudadanos que finalmente pagan con sus impuestos esos centros, elementos de juicio para poder juzgar el trabajo que allí se hace. Rendir cuentas, en resumen. En la medida en que nuestros futuros ciudadanos se eduquen en contextos regidos por los principios de una buena gobernanza pública, exigirán en el futuro vivir con instituciones bien gobernadas y sometidas al escrutinio público.

Sin embargo, y con ser esto importante, el cumplir las leyes y el que tenga valor educativo no es lo único que aporta el Gobierno Abierto a la educación, con ser verdaderamente importante. Nuestra tesis en este ensayo es que, además, las prácticas de Gobierno Abierto son un instrumento de gobernanza pública que mejora el rendimiento de las instituciones. Serían muchos los ejemplos, pero vamos a centrarnos en uno sólo: las notas de todos y cada uno de los estudiantes se suben hoy en día a aplicaciones informáticas que luego permiten sacarlas ordenadamente para informar a las familias y a los propios afectados de los resultados. Es evidente que es información de carácter personal y hoy en día, cuando se informa de ellas a través de listados públicos, se hace sin dar el nombre de la persona afectada, usando, por ejemplo, parte de su DNI. Pero la cuestión es que, de forma dispersa, tenemos las notas de centenares de miles de estudiantes, de millones en realidad, de toda España, de las comunidades autónomas y

de cada uno de los colegios. La posibilidad de analizar esos datos en bruto nos daría resultados sin duda alguna muy relevantes. Sería muy interesante saber, por ejemplo, las notas medias de resultados por asignaturas en regiones, pueblos o colegios, por cursos y en series históricas. Es cierto que tales números, como todos, habría que interpretarlos. No estamos hablando de resultados de alumnos individualmente, sino de macrodatos. Así, podríamos saber, por ejemplo, cuál es la nota media en Matemáticas de 1º de la ESO en una Comunidad Autónoma, en una localidad y en un Instituto de Enseñanza Secundaria determinado, y ver las variaciones históricas. Y habrá desviaciones de la media que exigirán explicaciones. Y se podrían establecer comparativas interesantes. Una medida así permitiría una rendición de cuentas de los centros financiados con fondos públicos y ofrecería una herramienta fundamental a los padres sobre la calidad de los servicios educativos que se les están ofreciendo. Pensamos que las pruebas de diagnóstico son fundamentales y que son también una medida de transparencia y de rendición de cuentas que contribuye a la mejora de la calidad de la educación, pero no queremos detenernos aquí en ellas. Damos por hecho que sus resultados deben ser públicos y accesibles. Lo que queremos poner de manifiesto es que la potenciación de los datos abiertos en las notas de los estudiantes daría una herramienta muy poderosa para evaluar el rendimiento de colegios y profesores. Hablamos de que los políticos deben rendir cuentas. Son los que más lo hacen, pues se someten a procesos electorales que revalidan sus mandatos o los expulsan de las instituciones públicas. Que sea evidente que se debe profundizar en la rendición de cuentas, no debe impedir ver que también

deben rendir cuentas otros muchos servicios públicos y una forma de hacerlo es ofreciendo su trabajo en forma de datos abiertos.

## 7. CONCLUSIONES

El ejercicio de la actividad democrática no es sólo votar. Tampoco puede reducirse a tomar parte en determinados procesos de toma de decisiones. Todo eso es importante, pero la democracia es mucho más que eso. Es un ámbito de ejercicio del poder que está dividido y fiscalizado por jueces, medios de comunicación y ciudadanía en general. Es el gobierno de las mayorías pero respetando los derechos individuales y ampliando el ámbito de las libertades. Y eso se consigue mejor con mecanismos de Gobierno Abierto.

La transparencia es importante, pero debe insertarse en un sistema de publicidad activa de amplio espectro que adopte diversas formas y que no afecte sólo a la gestión política en sentido estricto. Los ciudadanos participamos de muchas maneras en la vida pública. No sólo cuando votamos y no sólo cuando respondemos a las consultas públicas o acudimos a manifestaciones o asambleas. Lo hacemos cuando escuchamos las noticias en los diversos medios de comunicación, cuando vertimos nuestras opiniones en foros presenciales o digitales. Al manifestar nuestras opiniones, que pasan a formar parte de esa aparentemente evanescente “opinión pública”, influimos en la toma de decisiones. También se profundiza la democracia cuando la información pública se

pone a disposición de todos y se convierte en herramienta para la toma de decisiones en nuestra vida diaria. Si nosotros podemos decidir en qué colegios matricular a nuestros hijos y contamos con la mejor información para ello, entonces estamos aumentando nuestra capacidad de decisión y mejorando el ejercicio de nuestros derechos y libertades. No hay que acudir a ninguna asamblea para ello. Dejar espacios de libertad a las decisiones de los ciudadanos y ofrecer toda la información para que las tomen de la forma que ellos crean, creamos, más adecuada, es ya profundizar en la democracia y empoderar a la ciudadanía.

La transparencia y la participación son derechos de los ciudadanos. Y estamos de acuerdo en que se reconozca el derecho a la información como un derecho fundamental. Ambos deben situarse en la lógica de una mejora de la gobernanza de las instituciones públicas, en la línea de los Gobiernos Abiertos que establezcan innumerables puentes entre los políticos, el trabajo de los empleados públicos y la sociedad en general. Y eso se hace poniendo la información en distintos formatos al servicio de todos. Toda la información, no sólo la que tiene que ver con la agenda y rentas de los políticos que, por supuesto, ya está. Datos que, de formas ahora impensables, sean útiles a la sociedad en general. Si publicamos datos claves sobre los centros educativos, las listas de espera en sanidad, la contratación pública y un largo etcétera; si abrimos vías de consulta ágiles y continuas, no tendremos que decirle a la ciudadanía que se informe o participe. Lo hará de muchas maneras. Ejercerá sus derechos democráticos y éstos no se limitarán a ir a votar. Pongamos en marcha las herramientas para que puedan hacerlo. El Gobierno de la Región de Murcia ya lo está haciendo.



## **LA TRANSPARENCIA EDUCATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA TÉCNICO**

**José Manuel Lacasa<sup>1\*</sup>**

Cuando se habla de transparencia, y en concreto sobre la transparencia en educación, rara vez se tiene en cuenta si los datos que se van a hacer públicos son reales. Como mucho se tiende a dudar si, por razones políticas, se han podido tergiversar o recortar ciertos aspectos de los datos, pero no nos referimos a esas más o menos burdas manipulaciones, y que son en realidad escasas (aunque muy llamativas) y de escaso recorrido: la pregunta que hay que hacerse es **si esos datos tienen garantías técnicas** y, por tanto, responden a la realidad. Un problema de tales características es más grave que el anterior en el sentido de que introduce una distorsión de la realidad de la que nadie es consciente, y que además es muy difícil de detectar (salvo por los especialistas, pero rara vez tienen acceso en sistemas tan opacos como el nuestro).

La cuestión es que este problema, al menos en educación, es más habitual de lo deseable, pues los aspectos técnicos –en todos o en parte de los procesos de recogida de datos, construcción de escalas y análisis de los mismos– son a menudo dejados de lado, ya sea por desconocimiento,

---

1 \* Director del IFIE.

ya por las dificultades que entraña seguir los pasos adecuados. No es algo inhabitual, puesto que lo he encontrado a menudo en mi trabajo como analista y lo he oído de otros profesionales o comentado con ellos, y afecta a comunidades grandes y pequeñas, del norte y del sur, gobernadas por unos y por otros.

La desatención de los aspectos técnicos de las evaluaciones educativas, y por tanto la distorsión en los resultados finales y las conclusiones de los análisis, tiene repercusión más allá de la pérdida de recursos públicos que supone emplearlos en unos procedimientos costosos –en presupuesto, en personal y en el impacto en la vida de los centros educativos– para nada útil. Es que “el uso inadecuado de los test puede causar considerables perjuicios a los sujetos que contestan al test y a otras partes afectadas por las decisiones derivadas de los test”<sup>2</sup>. Es decir, que el incumplimiento de los estándares técnicos en la creación y aplicación de estas pruebas es una estafa para los que participan en ellas, pero es también un problema político y social, ya que las decisiones adoptadas en la gestión educativa y las políticas públicas basadas en datos sesgados o erróneos tienen unas consecuencias de enorme alcance.

---

2 *Standards for Educational and Psychological Tests* (American Educational Research Association (AERA), American Psychological Association (APA) y el National Council on Measurement in Education (NCME), 1999, p.1). Tomado de MARTÍNEZ ARIAS, MR.; HERNÁNDEZ LLOREDA, MJ. y HERNÁNDEZ LLOREDA, MV., *Psicometría*, Madrid, Alianza Editorial, 2006. Esta guía clásica sobre los principios más importantes de las evaluaciones en EE.UU se lleva publicando desde 1966, su última edición es de 2014, y hay traducción al español (*Estándares para Pruebas Educativas y Psicológicas*). Se puede encontrar, por ejemplo, aquí: <http://www.aera.net/Standards14-Spanish>.

Gran parte de este capítulo pretende ser una introducción a las cuestiones técnicas que rodean a una evaluación como la que llevan a cabo periódicamente todas las comunidades autónomas de este país, con una bibliografía sencilla en español y una referencia a algunos programas de uso público y gratuito (normalmente, librerías de R)<sup>3</sup> que pueden ayudar a resolver algunas de las cuestiones planteadas. Sin embargo, la psicometría es una ciencia que, como todas las demás, necesita su tiempo para ser dominada y en la que conviene al menos la supervisión de especialistas en la materia.

Una segunda parte, a modo de corolario, tratará de la evaluación de las políticas públicas: aunque sea en forma de desiderátum, dado lo escaso de esta práctica en la actualidad, es de esperar que con el tiempo se tienda a extender en la gestión pública una integración entre la evidencia científica, la toma de decisiones y la evaluación, previa y *a posteriori*, de tales resoluciones.

---

3 R es un sistema de programación multiplataforma enfocado hacia el análisis estadístico, y que se ha convertido en un estándar académico en algunas ciencias debido a su capacidad de cálculo, su flexibilidad para el usuario y la existencia de varios miles de paquetes de funciones ya definidos para innumerables usos, entre ellos el psicométrico. No es ajeno a su éxito el que su uso sea libre, ya que se trata de un proyecto colaborativo y abierto, y de que existan versiones para los principales sistemas operativos. Su web de referencia, donde puede descargarse el programa y algunos manuales para principiantes (buena parte de ellos disponibles en español) es [www.r-project.org](http://www.r-project.org).

## 1. LA PSICOMETRÍA O LA MEDICIÓN DE LAS VARIABLES EDUCATIVAS

Una ciencia empírica no lo es si no puede medir su objeto de estudio. En la mayor parte de las ciencias empíricas la medición ocupa una porción pequeña de su cuerpo principal, puesto que obtener medidas no es lo más complejo –sean estas medidas cantidad de sustancia, energía consumida o número de animales que constituyen una población concreta–, pero la Psicología se enfrenta a variables no observables directamente, como el grado de conocimiento, la conducta o la actitud de un individuo. Para medir estas variables, que se denominan habitualmente como “latentes”, esta ciencia ha desarrollado la Psicometría –ciencia que estudia la medición de estas variables psicológicas–, que necesariamente ocupa un peso mayor (y creciente) en la Psicología en relación con otras ciencias empíricas.

La Psicometría “se caracteriza en primer lugar porque utiliza la formulación matemática para desarrollar teorías y modelos para la medición de variables psicológicas. La define, en segundo lugar, su interés por promover métodos, técnicas e instrumentos para la mejor medición posible de dichas variables en cualquier contexto”<sup>4</sup>. Estos instrumentos de medida son, generalmente, los test estandarizados. Estos test se diseñan para conocer un rasgo determinado de los individuos y que es puntuado por medio de un procedimiento estandarizado. Aunque tienen

---

4 ABAD, F.J.; OLEA, J.; PONSODA, V. Y GARCÍA, C., *Medición en ciencias sociales y de la salud*,

un uso habitual en múltiples campos –como la evaluación educativa o los recursos humanos–, y por ello familiares para el gran público, es menos conocido que “los test psicológicos y educativos están entre las contribuciones más importantes de las ciencias del comportamiento a la sociedad”<sup>5</sup>, además de haber tenido un desarrollo espectacular en las últimas décadas.

Un test es el instrumento de medida por excelencia de la Psicometría. Un examen como los que cualquier profesor puede poner en cualquier centro de España, la prueba teórica para obtener el carnet de conducir o las certificaciones del nivel de idiomas son test, puesto que todos pretenden medir una característica de los sujetos que no es visible ni identificable de otra forma. El que sean test, por supuesto, no dice nada sobre su calidad,

---

Madrid, Síntesis, 2011. Ya hemos indicado que uno de los propósitos de este artículo es facilitar una bibliografía básica sobre psicometría en español. Este es uno de los manuales más recientes y completos, orientado hacia la Teoría de la Respuesta al Ítem (TRI). Da importancia tanto al fundamento teórico como a la aplicación práctica, incidiendo para este último aspecto en la formulación matemática y en los distintos programas informáticos disponibles en el momento de su edición (entre los que, desgraciadamente, no estaba presente R: es de esperar que en futuras ediciones se remedie este aspecto). Contiene la información suficiente para abordar la mayor parte de los aspectos técnicos que entraña una evaluación educativa, pero puede hacerse difícil para aquellos que carezcan de conocimientos previos en la materia.

- 5 MARTÍNEZ ARIAS, MR.; HERNÁNDEZ LLOREDA, MJ. y HERNÁNDEZ LLOREDA, MV., *Psicometría*, Madrid, Alianza Editorial, 2006. El otro manual de referencia en español. Aunque su origen es un manual escrito en los años 90, esta edición ha sido adelgazada en sus aspectos matemáticos, pero incluye las bases teóricas tanto de la Teoría Clásica de los Test como de la Teoría de la Respuesta al Ítem. Es un libro de texto de referencia y una magnífica introducción para entender los fundamentos de la Psicometría.

precisión, si miden lo que dicen medir, etc. Un test estandarizado es una prueba que ha sido normalizada, es decir, probada en una población con distribución normal para el rasgo que se desea conocer, que sea capaz de medir dicho rasgo por medio de las respuestas a una serie de preguntas o ítems, y que al puntuarlas permitan inferir el nivel verdadero de tal rasgo latente.

Por ejemplo, si quisiéramos conocer qué grado de conocimiento de álgebra (rasgo latente) tienen unos alumnos de ESO, diseñaríamos una prueba que comenzara con preguntas (ítems) como ecuaciones de primer y segundo grado, bicuadradas, irracionales, algunas operaciones con polinomios, etc. Hasta aquí, nada que un profesor de Matemáticas con cierta experiencia no haya hecho y corregido innumerables veces. Sin embargo, un test estandarizado para medir el nivel de álgebra además se ha pasado ya a una población de alumnos de ESO, se ha diseñado un sistema de corrección único para cada casuística, se ha establecido una escala de ese rasgo, etc. Así, ese test se puede pasar a alumnos de ESO de cualquier lugar de España y corregido por cualquier profesor de acuerdo con los criterios descritos, y los resultados serán comparables, puesto que estarán dentro de la misma escala<sup>6</sup>. Ese test sólo sirve para obtener puntuaciones comparables en alumnos que encajen dentro de la población para la que se ha desarrollado, y pasarlo a alumnos de 2º de Primaria no nos daría la menor información diferencial sobre su conocimiento del álgebra, como inútil sería pasarlo a alumnos de posgrado de Ciencias

---

6 Sin embargo, dos exámenes de álgebra distintos puestos por dos profesores y corregidos

Exactas. Si comparamos un test con un termómetro –de hecho, es un símil que se utiliza con frecuencia–, sería como pretender medir la temperatura ambiente con un termómetro clínico: la mayor parte del año marcaría 35°C, y sólo en un secarral castellano de mediados de julio notaríamos variaciones de temperatura a lo largo del día.

Nos equivocáramos si diéramos por hecho que una vez construido el test, consideráramos que mide correcta y fielmente el rasgo latente que pretendemos medir. Entre uno y otro extremo existe un proceso de inferencia psicométrica complejo y problemático, que tiene varios pasos: escalamiento, fiabilidad y validez<sup>7</sup>. Basándonos en la definición del rasgo latente que pretendemos medir (que, recordemos, no es observable, es un constructo psicológico) se diseña un instrumento de medida, el test, y que es pasado a un alumno determinado. Este es el único paso observable en todo el proceso, todo lo demás a partir de aquí entra en el ámbito de la inferencia. El siguiente paso es dar a las preguntas o ítems una puntuación numérica, que puede ser obtenida por diversos métodos, y que se denomina escalamiento. El siguiente paso

---

por ellos no son comparables, y sendos alumnos que obtengan un siete en cada una de estas pruebas no tienen por qué tener los mismos conocimientos de álgebra, aunque vivamos continuamente en la ficción de que esto es así (por ejemplo, damos el mismo valor a las notas del expediente de un alumno para otorgar un título o acceder a la universidad). Por extensión, el pretender que los criterios de obtención del título de la ESO o la nota obtenida en las PAU de distintas comunidades autónomas es una fantasía propia de los cuentos de Calleja, aunque nadie, del Ministerio para abajo, quiere darse por enterado.

7 MARTÍNEZ ARIAS, MR.; HERNÁNDEZ LLOREDA, MJ. y HERNÁNDEZ LLOREDA, MV., *Psicometría*, Madrid, Alianza Editorial, 2006, 21-23.

es ver hasta qué punto la puntuación observada se corresponde con la puntuación verdadera del examinado, lo que se conoce como fiabilidad o información del test: a mayor fiabilidad, mayor correspondencia entre la puntuación obtenida y la real. Por último, es necesario asegurarse de la validez del test, es decir, comprobar que estamos midiendo lo que realmente queremos medir, lo que a menudo no es tarea sencilla: recordemos que estamos midiendo un rasgo no observable<sup>8</sup>, un constructo teórico definido que tenemos que relacionar teóricamente con la conducta observable (las respuestas del sujeto). No hemos de olvidar que, aunque hemos establecido una cadena entre el test y el constructo que pretendemos medir, en realidad ha sido nuestro concepto del constructo el que nos ha permitido diseñar la prueba. Cada uno de estos pasos tiene sus procedimientos y dificultades, y más adelante daremos un somero vistazo a estos aspectos capitales.

En definitiva, lo que nos permite conectar las puntuaciones obtenidas con el constructo teórico es el denominado modelo de medida o modelo psicométrico. Este modelo psicométrico tiene una serie de principios que garantizan la calidad de las medidas y que son los siguientes<sup>9</sup>:

- 
- 8 Un caso bastante conocido es el de los primeros test de comprensión lectora: se daba a los alumnos un texto para que lo leyeran, a continuación se les retiraba y se les hacían preguntas sobre el mismo. En muchos casos el test acertaba con la puntuación real del sujeto, pero en otros esta puntuación estaba determinada por su memoria a corto plazo o su nivel de atención. Actualmente se ha optado por dejar el texto mientras se contesta a las preguntas.
- 9 MARTÍNEZ ARIAS, MR.; HERNÁNDEZ LLOREDA, MJ. y HERNÁNDEZ LLOREDA, MV., *Psicometría*, Madrid, Alianza Editorial, 2006, 23-25.

- ✓ **Fiabilidad:** hasta qué punto las puntuaciones observadas se corresponden con las verdaderas.
- ✓ **Validez:** hasta qué punto el test mide lo que dice medir. Es el más importante de los principios, y es fundamental probar su credibilidad por medio de evidencias.
- ✓ **Comparabilidad:** la recogida de datos puede realizarse de forma distinta o en momentos diferentes, y es importante descartar que estas diferencias no afectan a las medidas obtenidas.
- ✓ **Equidad:** hay que descartar que diferencias entre individuos que no afectan al rasgo medido pueden propiciar diferencias en las respuestas del sujeto, como pueden ser las diferencias sociodemográficas, el lenguaje o la familiaridad con las representaciones.

Para terminar con esta mínima introducción a la Psicometría, hay que dejar claro que una evaluación educativa no puede consistir en diseñar un examen, organizar cómo se pasa a los alumnos, corregirlo y ofrecer las puntuaciones obtenidas. Las pruebas han de ser pilotadas (es decir, han de ser pasadas a cierto número de alumnos) antes de ser aplicadas en la realidad, pues es necesario hacer diversas pruebas para comprobar su calidad. En el epígrafe tres de este artículo se incidirá más concretamente en qué consisten algunas de estas pruebas y los problemas que puede traer un mal pilotaje o la ausencia del mismo, así como prescindir de las comprobaciones técnicas oportunas.

## 2. EL PAPEL DE LA PSICOMETRÍA EN PISA

Quizás la expresión más conocida del desarrollo y de las posibilidades que ofrece la Psicometría en el ámbito educativo sea PISA, la evaluación internacional promovida por la OCDE que se realiza cada tres años en la mayor parte de los países desarrollados y que cuenta con una enorme atención mediática en cada una de sus presentaciones. Aunque de la ingente cantidad de páginas que PISA produce para cada evaluación y ofrece al lector interesado, rara vez llegan al gran público más que algunos textos y tablas pertenecientes a alguno de los cinco tomos de análisis o de alguno de los estudios temáticos posteriores, para llegar a tales resultados ha hecho falta una infraestructura y una cantidad de documentos teóricos e instrumentos de medida considerables a los que se presta poca atención<sup>10</sup>. Y, antes que eso, un enorme trabajo

---

10 Sólo centrándonos en PISA 2015, lo que esta evaluación ofrece en su página web ([www.oecd.org/pisa](http://www.oecd.org/pisa)) –buena parte de ello se puede encontrar también en la página web de nuestro Instituto Nacional de Evaluación Educativa (<http://www.educacionyfp.gob.es/inee/evaluaciones-internacionales/pisa/pisa-2015.html>)– es lo siguiente: cinco tomos completos de análisis, con los títulos de “Excelencia y equidad en educación”, “Políticas y prácticas para las escuelas eficaces”, “El bienestar de los estudiantes”, “Competencia financiera” y “Resolución colaborativa de problemas”; dos tomos con información técnica sobre los marcos teóricos sobre los que se asienta este proyecto, con los títulos de “Marcos y pruebas de evaluación” e “Informe técnico”, además de “materiales de prueba de campo, manuales de traducción y guías técnicas utilizadas para llevar a cabo las encuestas”; un “Manual de análisis de datos de PISA”; todos los cuestionarios de contexto utilizados y algunas de las preguntas liberadas de la misma evaluación; todas las bases de datos disponibles, que incluyen los microdatos de todos los alumnos evaluados; por no continuar con los informes parciales o regionales que esta organización da a conocer regularmente.

técnico para allanar las dificultades de la empresa y asegurar la validez y comparabilidad de los resultados<sup>11</sup>.

En el desarrollo de PISA la OCDE se alió con el *Australian Council for Educational Research* (ACER), una organización independiente<sup>12</sup>, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación y la evaluación educativas. La OCDE aportó la idea, los fondos, la dirección y buena parte del desarrollo del proyecto –y, por qué no decirlo, también la ideología que lo lastra–, mientras que ACER se encargó sobre todo del soporte técnico necesario. El reto al que se enfrentaban era crear una evaluación internacional que permitiera comparar sistemas educativos de distintas tradiciones, currículos e idiomas, e intentar explicar las causas de las diferencias entre ellos, además de hacerla factible tanto económica como organizativamente.

Con la idea de solventar el problema curricular, primero se centraron en las áreas más comparables (hubiera sido difícil, por ejemplo, un PISA sobre Historia), pero también las que mejor van con el concepto de la OCDE sobre el capital humano; y segundo, en vez de medir lo que los alumnos sabían, decidieron fijarse en lo que sabían hacer con lo que sabían, es decir, las competencias, lo que también cuadraba con su

---

11 Para una información más técnica sobre la metodología de PISA, véase MARTÍNEZ ARIAS, MR., “La metodología de los estudios PISA”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2006, 111-129, Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

12 Es un poco difícil explicar el modelo anglosajón de las *Company Limited by Guarantee*, ya que no tienen equivalente en España. A caballo entre una sociedad limitada y una fundación, suele ser la personalidad jurídica elegida por partidos políticos y organizaciones sin ánimo de lucro.

concepto de la utilidad del conocimiento y su destino en la fuerza laboral. Además, se eligió hacerla a alumnos de 15 años, estuvieran en el curso que estuvieran, ya que es el último año de enseñanza obligatoria en la mayoría de los países desarrollados.

Para hacer viable una evaluación tan ambiciosa diseñaron varios exámenes muy cortos (14 cuadernillos con entre 20 y 60 preguntas sobre las tres áreas evaluadas) que se pasaban en unos pocos centros de cada país (entre 150 y 250) a unos 35 alumnos en cada uno, lo que permitía recoger los datos en muy poco tiempo y con un impacto mínimo en los centros. Pero este sistema tenía varios problemas técnicos que se solventaron utilizando los últimos avances en Psicometría y estimación de errores. Por ejemplo, PISA no medía la capacidad de un alumno concreto, sino que sólo estimaba los datos poblacionales (es decir, no sirve para datos individuales, sino para conjuntos de personas), y para ello introducía en las ecuaciones de cálculo del rendimiento un parámetro que modificaba el rendimiento real de cada alumno y lo asimilaba a su rendimiento esperado basado en características como el sexo o el estatus socioeconómico, lo que permitía extraer conclusiones con los datos de un número de alumnos bastante reducido. Otro ejemplo es el sistema empleado para calcular los errores para muestras pequeñas y “anidadas” —es decir, que se seleccionaban al azar grupos de alumnos, no alumnos individuales, lo que técnicamente aumenta el error y puede impedir llegar a ninguna conclusión ya que las diferencias dejarían de ser significativas—, pues sustituía el examinar a más alumnos por un

sistema que reducía el error utilizando la capacidad de proceso de los ordenadores<sup>13</sup>.

Lo más importante de PISA es que tiene vocación de garantizar la comparabilidad de los datos, por así decir, en todas las direcciones. Las puntuaciones en Matemáticas de España en 2015 se pueden comparar con las de Taiwán, Australia o México ese mismo año, pero también con las de España, Indonesia, Eslovaquia o Uruguay en 2003. Para ello PISA mantiene una serie de “preguntas ancla” que se repiten estratégicamente en los test para, por medio de técnicas complejas, permitir esa comparabilidad<sup>14</sup>.

En general, PISA se construye sobre unos cimientos técnicos bastante complejos y que requieren innumerables controles. Aun así, debido a esa complejidad, no es sorprendente que ocurran errores<sup>15</sup>, aunque en general los resultados que ofrece PISA son razonablemente confiables

---

13 Por ejemplo, para hallar una media de un país en Matemáticas con su error típico, lo que normalmente conllevaría hacer tres operaciones, en PISA requiere más de 400 procesos repetitivos. El lector puede hacerse una idea de los mismos en cualquiera de los manuales de análisis de datos editados por PISA. El Instituto de Evaluación tradujo uno hace unos años, que puede encontrarse en <http://www.mecd.gob.es/dctm/evaluacion/internacional/pisamanualdatos.pdf?documentId=0901e72b80110555>.

14 En 2015 PISA ha desarrollado también un sistema para que el ISEC (Índice Socioeconómico y Cultural, una medida del estatus económico, laboral y cultural de la familia del alumno, y que tiene un impacto sustantivo en el nivel educativo del estudiante) sea también comparable al de ediciones pasadas.

15 Sólo en lo que se refiere a España, PISA ha tenido dos errores importantes: la puntuación de Lectura en 2006 y el ISEC (Índice Socioeconómico y Cultural) en 2015. En ninguno de los casos la OCDE ha dado explicaciones ni ha reconocido error alguno, salvo en altas instancias, lo que no deja de ser preocupante.

y no parece que haya lugar a las enmiendas a la totalidad del sistema empleado, bastante catastrofistas, y que periódicamente tienen eco en la prensa. Pero eso no quiere decir, por supuesto, que no haya que atender a las críticas técnicas bien argumentadas, y menos aún que haya que hacer caso a todas las conclusiones que la OCDE obtiene de sus datos: de hecho, es muy habitual que esgrimiendo datos correctos obtengan conclusiones torcidas, ya que demasiado a menudo estas deducciones tienden a rellenar con ideología lo que los datos no permiten concluir. De hecho, todavía está por ver que la colaboración de la OCDE en innumerables gobiernos y autoridades educativas haya producido mejoras sustantivas<sup>16</sup>, ni ha ocurrido nunca que la OCDE prediga una mejora en un país tras una intervención de sus técnicos.

En la misma línea, habría que preguntarse si es sensato que un país o región adopte un sistema de evaluación por competencias, como ha hecho España. Lo que para la OCDE era mitad necesidad, mitad ideología,

---

16 El caso más cercano lo tenemos en Canarias. En 2012 la OCDE publicó el informe que el Gobierno canario les encargó para mejorar del sistema educativo insular. Tiene un resumen de medidas bastante generalista y poco jerarquizado, no pocas probablemente acertadas –otras no tanto–, pero en general poco justificadas por los datos, poco específicas para Canarias (pueden encontrarse prácticamente las mismas en otros documentos de la OCDE) y, en mi opinión, demasiado superficiales, puesto que no inciden en algunos de los problemas más importantes. Me resulta curioso que las medidas más afortunadas sean las que inciden en una mayor evaluación, lo que quiere decir que la propia OCDE reconocería que PISA no basta para mejorar en profundidad sistemas educativos. El documento puede encontrarse aquí: [https://www.oecd.org/spain/PISA\\_Canary\\_Islands\\_SPANISH\\_ebook\\_FINAL.pdf](https://www.oecd.org/spain/PISA_Canary_Islands_SPANISH_ebook_FINAL.pdf). Un resumen de todas las recomendaciones puede encontrarse en las páginas 101-102.

puede no tener demasiado sentido en sistemas educativos con currículos más o menos estructurados y comunes, como tampoco lo es centrarse en las mismas áreas que PISA<sup>17</sup>. Es más, si bien la OCDE ha demostrado que se puede medir razonablemente el nivel de un sistema educativo evaluando las competencias de los alumnos, está muy lejos de demostrar que enseñando por competencias a los alumnos se vaya a mejorar el nivel de un sistema educativo. Hay que recordar que el camino que hemos emprendido en España de enseñar por competencias no tiene el menor aval científico, y que la extensión que aquí se ha dado a esta moda –creo que somos los más avanzados del mundo en su implementación, pero como a todo hay quien gane y no se puede seguir todo lo que ocurre en el mundo, tampoco podría asegurarlo– puede costarnos muy cara en el futuro.

En resumen, un conocimiento de los métodos científicos que PISA utiliza para la medición y los análisis es recomendable y factible, ya que sus documentos son publicados con regularidad y, en no pocos casos, están incluso traducidos a nuestro idioma. Su lectura puede dar una idea de la complejidad técnica que requiere una evaluación y de los numerosos errores que se pueden cometer –y, por tanto, acabar recogiendo una información potencialmente poco fiable. Sin embargo, la Psicometría

---

17 Es evidente que el área de Geografía e Historia, por ejemplo, se dejó de lado por la complejidad técnica de llevarla a cabo –sin descartar su concepción ideológica–, pero siempre se ha considerado una materia troncal en nuestro país. Del mismo modo, hay que preguntarse si descuidar aspectos como la gramática y la ortografía en las evaluaciones es acertado. Sólo este papanatismo seguidista tan nuestro ha podido dejar fuera de nuestras evaluaciones nacionales y autonómicas estos y otros aspectos.

no acaba en PISA, y se pueden elegir una amplia variedad de métodos más o menos complejos, pero más adaptados a las necesidades y recursos disponibles en cada momento. Tras una evaluación correcta es necesario hacer análisis serios y profundos, y continuar evaluando los cambios llevados a cabo. La ideología nos puede servir para elegir los objetivos y orientar el sistema, pero en ningún caso son un sustitutivo de los métodos científicos si lo que queremos es saber cómo alcanzarlos o conocer el grado de consecución.

### **3. BREVE INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA RESPUESTA AL ÍTEM (TRI)**

En la Psicometría existen diversos modelos o teorías aún en uso y que tienen que ver con su evolución histórica y la enorme cantidad y variedad de rasgos que pretende medir. La más conocida es la Teoría Clásica de los Test (en adelante TCT), que se basa en la agregación de puntuaciones de los ítems: se corrige cada pregunta y la puntuación total se obtiene de la suma de todas. Naturalmente, se puede ponderar el peso de las preguntas o, en los test de preguntas de varias opciones, corregir el problema de la adivinación<sup>18</sup>.

A día de hoy, en el ámbito de la evaluación educativa, la TCT apenas se usa, puesto que hay modelos que la sustituyen con ventaja, como

---

18 La adivinación se basa en la idea de que alguien que no supiera nada, al elegir entre k

enseguida veremos. Sin embargo, puesto que es un concepto bastante intuitivo que puede sernos útil después, conviene entender dentro de la TCT qué es el índice de dificultad: en un test compuesto de varios ítems o preguntas al que haya contestado un número suficiente de personas, el índice de dificultad es la proporción de aciertos que ha conseguido cada ítem sobre el total de sujetos que intentan responderlo. Así, una pregunta con un índice de dificultad de 0,9 habrá sido contestada correctamente por el 90% de los sujetos, mientras que una con un índice de 0,05 habrá sido contestada correctamente sólo por el 5% de los que la responden<sup>19</sup>. Otros conceptos de la TCT, como el coeficiente *alpha* (o *alpha* de Cronbach, una medida de la fiabilidad del test a través de su consistencia interna), el análisis de las opciones de los ítems o la correlación biserial-puntual, pueden ser útiles en las fases tempranas del diseño de los test, puesto que siguen siendo bastante intuitivas.

Los modelos más utilizados en la evaluación educativa son los que provienen de la Teoría de la Respuesta al Ítem (en adelante, TRI), debido primero a que resuelven muchos de los problemas técnicos de la TCT, y

---

opciones, acertaría una de cada  $k$  preguntas. Por ejemplo, en test donde cada pregunta tiene cuatro respuestas de la que una sola es correcta, un individuo contestando al azar adivinaría una de cada cuatro, un 25%: para evitar contestaciones al azar se resta un tercio de punto por cada error cometido. Este método se sigue empleando, por ejemplo, en las oposiciones donde existen pruebas con preguntas multiopción, conocidas popularmente como “tipo test”.

- 19 Se observará que el índice de dificultad está invertido, puesto que valores altos corresponden a una dificultad escasa, y valores bajos a una dificultad elevada. Sería más bien un “índice de facilidad”, MARTÍNEZ ARIAS, MR.; HERNÁNDEZ LLOREDA, MJ. y HERNÁNDEZ LLOREDA, MV., *Psicometría*, Madrid, Alianza Editorial, 2006, 83.

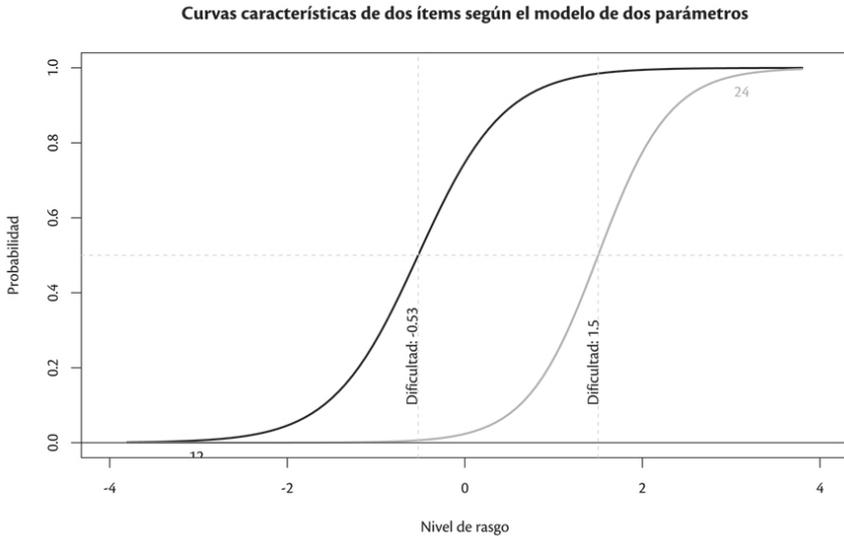
segundo a que es factible cumplir los supuestos de los modelos y contar con muestras muy amplias. Sin embargo, son modelos menos intuitivos y más complejos de explicar, y su uso requiere unos conocimientos de alto nivel y personal cualificado. Tienen también la ventaja de que permite aspectos que con la TCT eran problemáticos, como la comparabilidad a la que nos hemos referido antes en PISA, la creación de bancos de ítems o los test adaptativos.

La TRI parte de la base de que existe un rasgo o aptitud latente, denominado  $\theta$  (*theta*), no observable directamente, pero que se manifiesta al responder a las preguntas de un test. El rendimiento de un individuo ante un ítem y el rasgo latente responsable de este rendimiento se describe mediante una función denominada curva característica del ítem (CCI), y que aparece en la figura 1. En este gráfico, el eje inferior tiene el nivel del rasgo ( $\theta$ ) en una escala normal en desviaciones típicas<sup>20</sup>, mientras que en el eje izquierdo está la probabilidad de contestar correctamente a la pregunta dependiendo del nivel de aptitud ( $P(\theta)$ ).

---

20 Es una escala con media 0 y desviación típica 1 (recordemos que la desviación típica es una medida de dispersión que indica aproximadamente el promedio de la distancia de los individuos que la componen a la media de la distribución). En una curva normal o campana de Gauss, el 67% de los individuos se encuentra entre -1 y +1, el 95% entre -2 y +2, y el 99% entre -3 y +3. Esta escala se usa a menudo en ciencia porque permite comparar distintas magnitudes y niveles de rasgo, y las más habituales son en realidad derivaciones de esta escala: el nivel de inteligencia (que se transforma en una escala de media 100 y desviación típica 15), o PISA (transformada en una escala de media 500 y desviación típica 100, probablemente porque es más mediático decir que un país tiene 482 puntos que -0.18).

FIGURA 1



Supongamos, retomando el ejemplo anterior, que intentamos medir los conocimientos de álgebra (nuestro rasgo latente, aptitud o *theta*) de los alumnos de la ESO, y que las dos preguntas que ponemos son una ecuación de primer grado (lo que se enseña, dependiendo de las CCAA y de la ley educativa del momento, entre 1º y 2º de la ESO) y una ecuación de 2º grado con raíces reales (lo que se enseña, dependiendo de las CCAA y de la ley educativa del momento, entre 2º y 3º de la ESO), y que las curvas de ambas preguntas o ítems son las que aparecen en la figura 1. Pues bien, un alumno medio que acaba de comenzar la ESO, y que por tanto tiene un nivel de álgebra muy bajo (entre -3 y -4 en una escala normal), no

tiene ninguna probabilidad de resolver correctamente a la pregunta, pero según avanza en el curso y aprende a resolver estas ecuaciones, su nivel de habilidad crece y la probabilidad de resolver el problema también. Una vez que ha afianzado el conocimiento y ha practicado suficientemente, la resolución de una ecuación de primer grado le parecerá trivial, y la probabilidad de resolverlo se acercará a 1. Esto es precisamente lo que la curva de la izquierda (en negro) quiere representar. Su nivel de habilidad con el álgebra ha crecido hasta el 0, lo que quiere decir que la probabilidad de enfrentarse con éxito a una ecuación de primer grado es alta, pero la de enfrentarse a una de segundo grado (que todavía no se le ha enseñado) es muy baja. De nuevo, a medida que avancen los cursos, llegue a las ecuaciones de 2º grado y las haya trabajado suficientemente, su nivel de habilidad crecerá y, cuando alcance el +2 la resolución de una ecuación de 2º grado sencilla le parecerá trivial, por lo que la probabilidad de resolverla se acercará al máximo, es decir, a 1. La TRI establece que el nivel de dificultad de una pregunta, equivalente al punto medio de la curva, es el momento donde la aptitud del alumno es tal que tiene un 50% de probabilidades de resolver correctamente la pregunta (marcados en el gráfico con líneas verticales: -0,53 en la primera curva y +1,5 en la segunda).

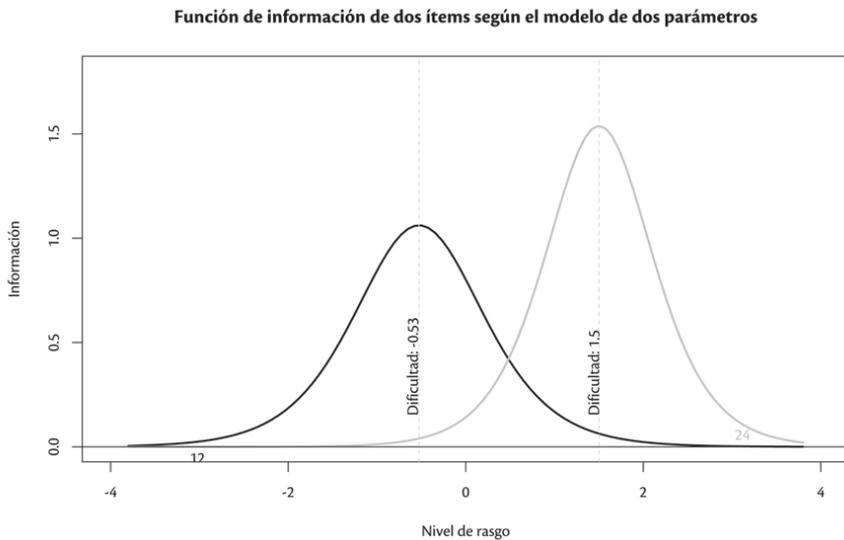
La figura anterior representa dos ítems de una de las posibilidades que ofrece la TRI, en este caso un modelo de dos parámetros para ítems dicotómicos. Lo que encierra el nombre de marras es más sencillo de lo que aparenta su título: “ítem dicotómico” significa que la pregunta sólo puede estar bien o mal (no puede estar “medio bien”), y de “dos

parámetros” significa que la curva depende de la dificultad del ítem, como se ha explicado antes, y un segundo parámetro denominado discriminación, que indica la pendiente de la curva en su punto medio. Puede existir aún un tercer parámetro, denominado adivinación, que penalizaría a los alumnos que contesten al azar si el test hubiera facilitado varias posibilidades de respuesta. Además, la TRI ofrece modelos para otros tipos de preguntas que, en vez de correcta/incorrecta, puedan ofrecer uno o más grados intermedios. En una somera introducción a la TRI no es posible facilitar fórmulas complejas ni descripción de modelos, pero éstos pueden encontrarse fácilmente en la bibliografía.

Naturalmente, con sólo dos preguntas no podemos saber cuál es el nivel de álgebra del alumno, pero con treinta preguntas de distintos niveles se puede conformar un test que nos ofrezca, con bastante exactitud, qué conocimientos de álgebra tiene un alumno de la ESO. Lo que sí sabemos es que cada pregunta aporta un poco de información sobre los conocimientos de álgebra del alumno. En la figura 2 pueden verse las curvas de información de los dos ítems representados en la figura anterior. Estas curvas de información, relacionadas con las curvas características del ítem de la figura 1, indican qué cantidad de información sobre el nivel de rasgo (en este caso, sobre sus conocimientos de álgebra) aporta cada pregunta al total del test, y la mayor cantidad de información coincide con el nivel de dificultad del ítem. En la figura 2, el eje de abajo vuelve a estar el nivel de rasgo ( $\theta$ ), puesto que la TRI ofrece la ventaja de que tanto los

ítems como los sujetos están en la misma escala<sup>21</sup>, mientras que en el eje izquierdo aparece la cantidad de información que ofrece la pregunta<sup>22</sup>. La cantidad de información que ofrece un test es la suma de todas las curvas de información de los ítems.

FIGURA 2

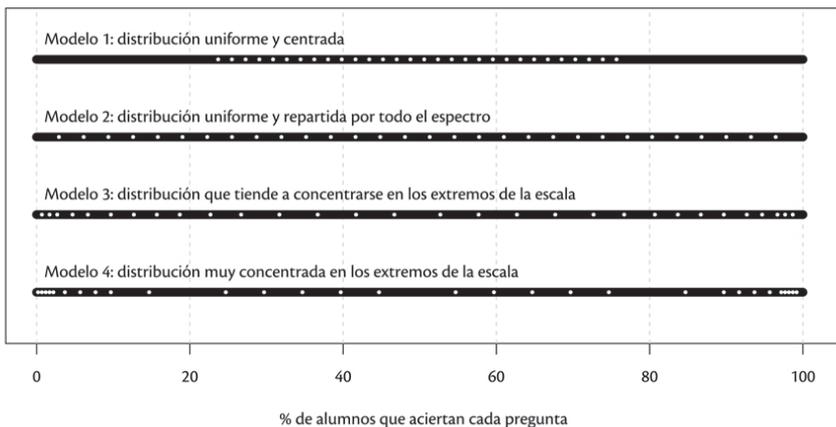


- 
- 21 Entiendo que a un lector medio este hecho no le emocione especialmente, pero para un especialista que ha trabajado antes con la TCT es una ventaja de la TRI muy de agradecer.
  - 22 La cantidad de información es importante porque el error de medida para un nivel de rasgo determinado es inversamente proporcional a la raíz de la cantidad de información. A mayor información, menor error en la estimación del nivel de conocimiento de cada alumno.

Dependiendo del diseño del test y del número y de las preguntas escogidas, una prueba dará más o menos información, y ésta se distribuirá de distinta manera, por ello es importante, a la hora de construir un instrumento de medida, distribuir bien los niveles de dificultad de las preguntas. La mala distribución de la dificultad de los ítems es uno de los problemas más habituales que se puede uno encontrar cuando accede a los datos de alguna evaluación autonómica. En la figura 3 aparecen los distintos modelos de distribución de la dificultad de las preguntas según la TCT (recordemos que, para ese modelo, el índice de dificultad era el porcentaje de alumnos que contestaba bien a una pregunta), mientras que en la figura 4 se muestra cómo afecta a la cantidad de información del test (según la TRI) la distribución de estas preguntas. Para todos los modelos se ha utilizado el mismo número de preguntas, sólo varía su nivel de dificultad.

FIGURA 3

**Modelos de distribución de los niveles de dificultad en un test de 30 preguntas**

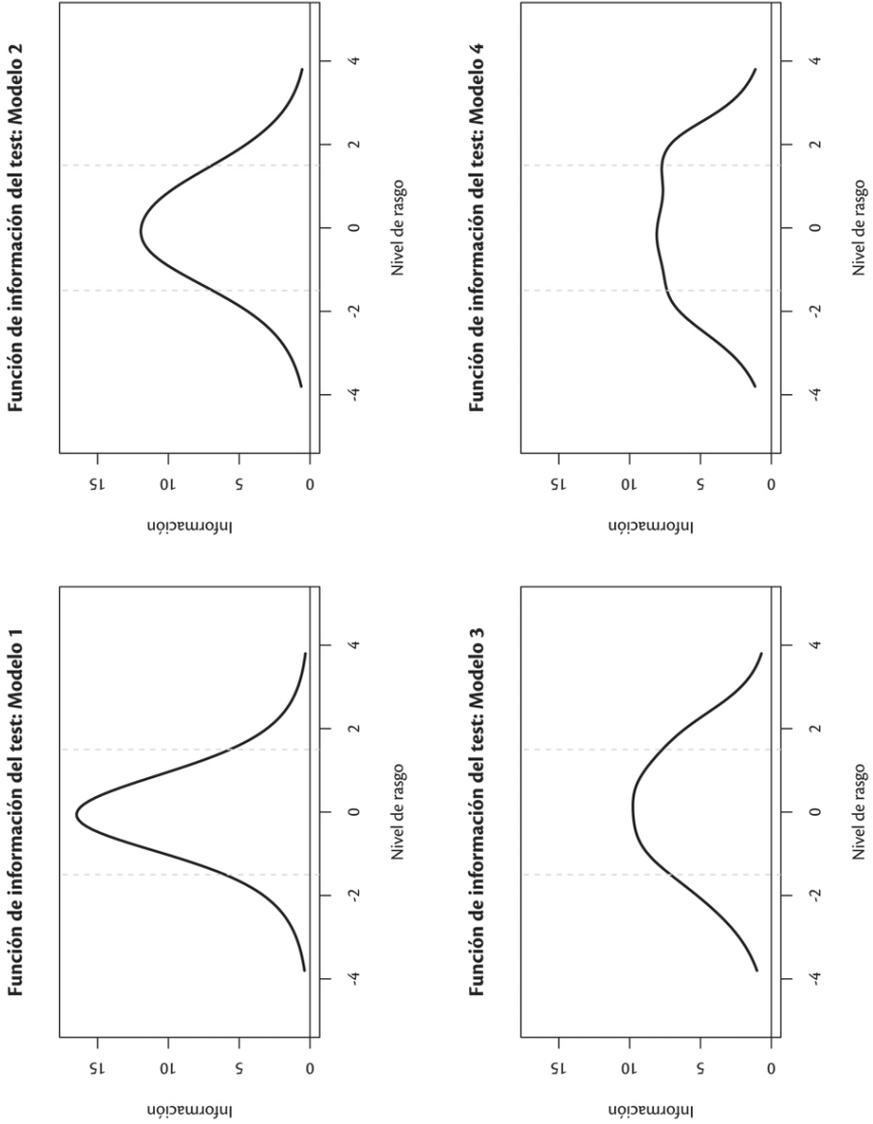


El modelo 1, con una distribución más o menos uniforme, pero con niveles de dificultad sólo en la parte central (la pregunta más difícil la contesta correctamente el 25% de los alumnos, mientras que la pregunta más fácil la contesta el 75% de los alumnos) es típica de las pruebas concebidas como exámenes escolares y que no han sido pilotadas, y tienen la ventaja de medir con mucha precisión la mediocridad, pero con enormes errores para aquellos alumnos con mejores o peores resultados. Por ejemplo, para alumno con un nivel de rasgo de +2,5 (equivalente al sobresaliente, para entendernos) nos daría un error de medida de  $\pm 0,8$  (lo que en notas equivaldría a decirle a un alumno que ha sacado entre un 7,5 y un 10), mientras que para un alumno mediocre el nivel de precisión es muy alto. Teniendo que en ciencia los errores se “arrastran”, a la hora de realizar cálculos y análisis con esos datos, nuestro nivel de incertidumbre puede ser tal que invalide cualquier conclusión obtenida. Lo que equivale a decir que el dinero y el esfuerzo destinados a una evaluación así no sólo se han derrochado, sino que las decisiones basadas en tales datos tienen una alta probabilidad de estar erradas o ser injustas.

En los siguientes modelos, la distribución de la dificultad de los ítems está repartida por toda la escala, pero es importante hacer notar que medir bien los extremos es más difícil que la parte central de la escala, y que por tanto es conveniente poner más ítems fáciles y difíciles que de dificultad media. Para una evaluación general, por ejemplo, los modelos 3 y 4 resultarían más convenientes que los modelos 1 y 2.

Tras la aplicación de los test y su corrección de manera estandarizada, viene un proceso de cálculo bastante complejo que permite asignar

FIGURA 4



a cada alumno un nivel de rasgo concreto, acabando así la evaluación propiamente dicha y permitiendo la fase de análisis. Para ello hace falta la potencia de los ordenadores actuales<sup>23</sup> y algunos de los programas que se facilitan al final del capítulo. También es preciso hacer análisis de la equidad del test –es decir, si alguna pregunta penaliza a alguna parte de la población por el hecho de serlo–, a través de análisis de funcionamiento diferencial de los ítems (DIF).

Una de las características de la TRI es que las propiedades de los ítems o preguntas no dependen del test donde están enmarcadas, sino que sus propiedades se mantienen en otro test. Este hecho deja la puerta abierta a los denominados “bancos de ítems”, a la posibilidad de hacer test ajustados a la capacidad del examinado y a la comparabilidad entre los distintos test. No es posible describir en profundidad las ventajas ni los requisitos técnicos que su uso supone, pero es posible hacerse una idea describiendo hacia dónde deberían tender las evaluaciones nacionales y autonómicas.

Lo primero que habría que construir es un banco de ítems nacional bien calibrado, con aportaciones de todas las CCAA. Estos bancos de ítems son cientos de preguntas de las que conocemos sus propiedades, especialmente su nivel de dificultad. Así, bastaría con que en las

---

23 De hecho, cuando se “inventaron” los modelos TRI en los años 40 del siglo pasado no se podían llevar a cabo porque la potencia de cálculo necesaria no existía aún. El único ordenador disponible era una de las “máquinas de Turing”, *Bombe*, que se había construido en secreto en *Bletchley Park* y que, por aquel entonces, estaba dedicada a descodificar las comunicaciones de los nazis.

evaluaciones autonómicas se introdujeran estratégicamente algunos de estos ítems, junto con otros nuevos, para que la escala resultante no fuera sólo autonómica, sino nacional, pues los resultados de una comunidad serían comparables con la de otra, como lo es PISA actualmente. Además, se podría comprobar el grado de progreso de cada comunidad con respecto a años anteriores<sup>24</sup>, lo que permitiría ver la evolución general y saber si determinadas políticas han dado el resultado esperado o no. Con el tiempo, se podría prescindir del aparato burocrático que acompaña a una evaluación y evolucionar hacia los Test Adaptativos Informatizados (TAI), con los que un alumno podría saber su grado de conocimientos gracias a un programa de ordenador que va haciendo preguntas adaptadas a su nivel, y por tanto necesita muy poco tiempo (entre 5 y 10 preguntas frente a las 40-50 habituales) para completar la evaluación.

Otro de los aspectos que permite la TRI es comparar los niveles de conocimiento de alumnos de distintos cursos o, mejor aún, entre los mismos alumnos pero examinados en distintos tiempos. Con ello se puede saber cuánto aprenden (cómo mejoran su nivel de rasgo) los alumnos en un determinado tiempo, teniendo en cuenta que tal medida es comparable y agregable: se podría comparar cuánto aprende un alumno frente a otro, cuánto mejora un grupo de alumnos con un profesor

---

24 Actualmente eso no es posible: aunque no pocas veces se facilita ese dato, es falso, puesto que se ha tomado con instrumentos de medida calibrados de forma distinta. Es como si midiéramos la temperatura con dos termómetros, uno en grados Celsius y otro en la escala Fahrenheit, y concluyéramos que en un sitio el agua se congela a cero grados y en otro a +32 grados.

frente a otro, cuánto mejora una comunidad frente a otra en un tiempo determinado. Las posibilidades de investigación y mejora son mucho más precisas con evaluaciones longitudinales (así es cómo se llama este tipo de evaluación) que con las habituales, que sólo ofrecen una foto del sistema. La Revista de Educación le dedicó hace unos años un monográfico al tema<sup>25</sup>.

En resumen, la aplicación de la TRI no sólo mejora las evaluaciones, sino que permite convertirlas en una herramienta de mejora real y mucho más eficaz que lo que se está llevando a cabo. En mi opinión, debería ser el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, convertido en una agencia independiente al servicio de los ciudadanos y no del gobierno de turno, quien liderara un cambio técnico y político de este calibre.

#### **4. REQUISITOS PARA APLICAR LA TRI**

Como todo en ciencias, los modelos necesitan una serie de requisitos o “supuestos” para funcionar correctamente. En la TRI, además del número de personas evaluadas (por encima de 500), los dos supuestos fundamentales son la “unidimensionalidad” y la “independencia local”<sup>26</sup>,

---

25 VVAA, *Monográfico: El valor añadido en Educación*. Revista de Educación, 348, enero-abril, 2009, Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

26 MARTÍNEZ ARIAS, MR.; HERNÁNDEZ LLOREDA, MJ. y HERNÁNDEZ LLOREDA, MV., *Psicometría*, Madrid, Alianza Editorial, 2006 y ABAD, FJ.; OLEA, J.; PONSODA, V. Y GARCÍA, C., *Medición en ciencias sociales y de la salud*, Madrid, Síntesis, 2011.

sin los cuales las fórmulas matemáticas y los programas que las utilizan simplemente no funcionan.

La unidimensionalidad se basa en que es necesario que una sola aptitud sea capaz de explicar el resultado del test (precisamente la que se está intentando medir con el test). En la práctica basta con que esa aptitud sea el rasgo dominante, puesto que es muy difícil que, durante la aplicación de un test, el nivel de atención o las ganas de hacer la tarea de los alumnos no afecte al resultado final del test. La forma de comprobar la unidimensionalidad pasa por aplicar el análisis factorial a los resultados de los test (mejor a los resultados del pilotaje, pues eso evita que haya que eliminar las partes que no funcionan de un test una vez aplicado). Las herramientas para ello pueden encontrarse en las referencias al final del capítulo, y la información teórica en la bibliografía<sup>27</sup>.

La independencia local, derivada del anterior supuesto, significa que en dos sujetos de igual rasgo la probabilidad de responder bien a un ítem no está relacionada. En la práctica, eso significa que, a la hora de plantear el test, no deben hacerse preguntas relacionadas donde el conocimiento demostrado en una sea imprescindible para responder la otra. Ya hemos descrito antes cómo una forma equivocada de pasar un examen conseguía no sólo que se midiese la habilidad lectora, sino la memoria a corto plazo

---

27 En la práctica se puede manejar la multidimensionalidad. Por un lado, ya existen modelos TRI que la manejan. Por otro, se pueden manejar subescalas dentro de una escala general. Por ejemplo, PISA mide, dentro de la escala de matemáticas, subescalas como “Espacio y forma”, “Cantidad” o “Incertidumbre”. En una prueba curricular de Matemáticas puede haber subescalas de Álgebra, Geometría, etc., donde todas contribuyen a una escala mayor, la del conocimiento de las Matemáticas.

del alumno, lo que también contraviene la independencia local. Otra forma de contravenir estos supuestos es hacer un test de Matemáticas que requiera una alta capacidad lectora, pues así los alumnos con una comprensión lectora baja obtendrán resultados independientes de su capacidad matemática.

Por supuesto, aparte de los supuestos específicos de la TRI, se han de cumplir los de cualquier test. El principal de ellos es el de hacer pruebas antes de la aplicación definitiva a toda la población, ya que es importante comprobar que todas las partes del test funcionan correctamente y que no existan preguntas que metan ruido a los resultados. De no hacerlo así se corre el riesgo de aplicar exámenes sin las propiedades psicométricas necesarias o acabar siendo necesario anular algunas de las preguntas de los test.

## **5. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Una vez que se tenga un sistema de información fiable y lo más comparable posible, una evaluación de las políticas públicas debe estar en el ADN de las nuevas propuestas que se hagan. Lo ideal es que cada medida de carácter general fuera acompañada no sólo de una justificación teórica y unos objetivos, sino de –en la medida de lo posible– una prueba de que su aplicación práctica avala en principio tal medida, gracias a una prueba piloto de la misma. Poner en marcha las medidas en unos pocos centros elegidos al azar no sólo tiene la ventaja de testar la medida y

poder hacer algunas correcciones antes de su aplicación general, sino que, como en educación todo es a largo plazo, se pueden ir estudiando con anticipación los efectos de tal medida a lo largo de los años.

Una vez dictada una norma, esa misma medida debería ir acompañada de un plan de evaluación –habitualmente, aprovechando los planes de evaluación ya diseñados con carácter general– que permita saber, en un plazo razonable de tiempo, si esta medida funciona de acuerdo con lo planificado, no tiene efecto alguno o, en el peor de los casos, sus efectos son contraproducentes. Naturalmente, lo ideal es que estas evaluaciones fueran llevadas a cabo por organismos técnicos independientes del poder político.

### **Bibliografía**

- ABAD, FJ.; OLEA, J.; PONSODA, V. Y GARCÍA, C., *Medición en ciencias sociales y de la salud*, Madrid, Síntesis, 2011
- MARTÍNEZ ARIAS, MR., “La metodología de los estudios PISA”, *Revista de Educación*, número extraordinario 2006, 111-129, Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte
- MARTÍNEZ ARIAS, MR.; HERNÁNDEZ LLOREDA, MJ. y HERNÁNDEZ LLOREDA, MV., *Psicometría*, Madrid, Alianza Editorial, 2006
- VVAA, *Monográfico: El valor añadido en Educación*. *Revista de Educación*, 348, enero-abril, 2009. Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

### **Paquetes de R con funciones útiles en psicometría**

Existen ya más de un centenar de paquetes en R que pueden ser útiles en psicometría, desde algunos más clásicos hasta los análisis más avanzados. Existe una página web que los recopila periódicamente y añade un breve comentario sobre las funciones útiles. Puede encontrarse en <https://cran.r-project.org/web/views/Psychometrics.html>.

## **BRANDING, LA TRASPARENCIA DE LA IDENTIDAD**

**Miquel Rossy<sup>1\*</sup>**

*Juzgamos a la escuela como lo haríamos con cualquier persona. Ese juicio es su marca, el resultado de su modo de ser y de actuar. El branding –la gestión de la marca– no es un hecho mercantil, sino comunicativo: convertir en explícita la identidad, lo que distingue esa marca de las demás. Ser marca, pues, es transparentar la misión, la visión y los valores. En las marcas escolares se están dando muchas acciones de marketing centradas en la captación a través de la innovación, algunas de las cuales quizá no son acertadas y alejan de la transparencia en la identidad. El signo más importante de la marca escolar es la unidad coherente del profesorado fruto de compartir un sueño; para eso, es imprescindible contar con una cultura de participación y un estilo directivo dialogante.*

El día que tuve la primera reunión de trabajo con Beatriz me llevé una impresión equivocada. Ella iba a coordinar un equipo de docentes de centros distintos. La juzgué como una persona severa y altiva. En ese

---

1 \* Filólogo, diseñador gráfico, asesor de *branding*.

momento no sentía ningún afecto hacia ella, con lo cual no me preocupó mucho la veracidad de mi juicio precipitado. Ahora que la conozco desde hace años, puedo entender incluso por qué me equivoqué. En realidad, es una buena persona, muy inteligente, amable, sencilla. Y es tímida, muy tímida. Esa timidez es la que le lleva a actuar fría y secamente en los primeros encuentros.

Nos sucede a todos que juzgamos a los demás querámoslo o no y, con muy pocos datos, tratamos de entender su modo de ser. Las personas somos inevitablemente complejas, o ricas, si preferimos decirlo de un modo positivo. Compartimos la naturaleza humana, pero cada uno tenemos nuestro carácter y nuestro temperamento, unos hábitos adquiridos con los años, unos conocimientos y también unos propósitos que condicionan nuestra actividad y nuestra relación. Todos estos factores configuran la identidad.

A través justamente de la actividad y de la relación espontáneas nos manifestamos a los demás, cada uno diverso aunque todos parecidos a otros. De hecho, cuando observamos el comportamiento de alguien tratamos intuitivamente de asimilarlo a conductas conocidas y lo enmarcamos en patrones. Como al inicio nos faltan datos es muy fácil que nos ocurra lo que me sucedió con Beatriz. Nos haría falta más tiempo para llegar a conocer a cada uno como es realmente, si es que se le puede llegar a conocer.

En un entorno profesional, donde la primera impresión será importante (porque, por ejemplo, de ella puede depender un contrato) y no se podrá llegar rápidamente a un conocimiento profundo, no valen

solo la comunicación y la relación espontáneas. Convendrá planificar cómo nos presentaremos en tal o cual circunstancia: la selección del modo de vestir, el seguimiento de los protocolos sociales, el contenido y el estilo de nuestra tarjeta de presentación, la foto del perfil en LinkedIn o su descripción corta, etc. Todas estas actuaciones, hasta los detalles más pequeños, enfocarán la percepción del receptor hacia la imagen deseada. En el fondo, lo que se pretende reflejar en esos signos es un modo de ser y de obrar. Se está simplificando la complejidad personal hacia una meta determinada, por ejemplo, mostrarse como una persona emprendedora y organizada, capaz de dirigir equipos.

Pero quien se muestra emprendedor y organizado, debe serlo realmente. La tentación de exagerar los rasgos positivos y ocultar los negativos es grande. Es obvio el ejemplo de los currícula vitae: muchos están hinchados y exigen una revisión a fondo antes de ser aceptados. Lo mismo sucede en un encuentro personal. ¿Qué pensamos de alguien que no cesa de elogiarse al presentarse? Sin embargo, intentar falsear la imagen tiene un precio muy alto. Hay rasgos que solo es posible ocultar por poco tiempo. Además, cuanto más altas sean las expectativas que se generen, mayor será después la insatisfacción y el sentimiento de engaño. Por eso, lo correcto no es tratar de ocultar los defectos (aunque sí querer superarlos, por supuesto), sino mostrar con transparencia los aspectos positivos que configuran a la propia persona, aquellos que la hacen válida para el objetivo propuesto, sin exagerarlos ni falsearlos y, a la vez, sin distraerse con otras características de la propia complejidad o riqueza – por ejemplo, cocinar muy buenas paellas– que no aporten nada a la meta

propuesta. Esto exige conocimiento propio y estrategia, y pasa por un esfuerzo constante de mejora. Actuando de este modo, se desarrolla la imagen justa, gracias a unas pocas características realmente asimilables a la personalidad.

Si Beatriz tuviera más conocimientos de *Personal Branding* y el convencimiento de la utilidad de gestionar bien su marca personal, es muy posible que yo no me hubiera llevado esa impresión tan errónea el día que la conocí y eso habría facilitado las primeras reuniones de trabajo.

Soy muy partidario de formar al profesorado en la gestión de su marca personal. Tengo la convicción de que la reputación global del profesorado en nuestra sociedad –ahora mismo deficiente– depende ciertamente de las políticas educativas, de los recursos disponibles, de la consideración social de las tareas de servicio... de muchos factores que un profesor no podrá controlar. Sin embargo, en cada caso singular, dependerá siempre más de lo que se haya hecho personalmente para ganarse la reputación, a través de la huella de un trabajo bien realizado en atención a las necesidades educativas de sus alumnos. Y esa huella será su marca personal.

## **1. UNA ESCUELA ES COMO UNA PERSONA**

Me he extendido en la introducción porque para las marcas corporativas nos valdrá exactamente lo que ocurre con las personas.

Bastaría cambiar en los párrafos anteriores Beatriz por el nombre de la escuela o el instituto donde estemos trabajando y la explicación funcionaría igual.

Ahora el *Branding Personal* es una disciplina con un interés creciente y se repite mucho que todos somos una marca, como lo son las empresas. Haberlo expuesto al revés es interesante porque es justamente lo que sucede: juzgamos a las marcas como si fueran personas.

Ante una escuela, como ante cualquier otro tipo de entidad, los públicos (alumnado, familias, entorno...) emiten juicios desde el contacto inicial, a partir de los pocos datos que poseen. Un solo dato bastará para formarse un primer juicio de imagen. Esa opinión irá variando continuamente, cada vez que se incorporen nuevos *inputs* a través, por ejemplo, de la observación del comportamiento o de un comentario de otra persona. Así pues el juicio será dinámico; aunque la primera impresión sea importante, no será definitiva. Y se juzgará con atribuciones similares a las que se daría a una persona: simpática, irreflexiva, reservada...

Una escuela, al fin y al cabo, es un equipo humano –una suma de complejidades manifestadas a través de su cultura corporativa– que tiene un propósito educativo y se comporta colectivamente de un modo similar a como lo hace singularmente una persona: con amabilidad o rigidez, con desidia o interés, con serenidad o excitación... En la medida en que la escuela sepa reconocer y definir su identidad, es decir en la medida en que se sea capaz de describir su misión y sus rasgos peculiares (cómo educa y por qué lo hace de ese modo), podrá orientar la imagen hacia su fin y la transmitirá con transparencia. La marca se convierte así en la huella de la identidad.

Pero es necesario que ese mensaje sea simple, hasta llegar a la síntesis más significativa, porque, solo cuando la marca se hace simple, se evita el ruido comunicativo y entonces suceden tres cosas:

1. Ser marca nos permite presentarnos de forma adecuada, para que los receptores de nuestros mensajes nos entiendan bien, para que capten nuestra identidad real. Es más, también nos ayuda internamente a conocernos mejor.
2. Ser marca nos ayuda –lo he comprobado muchos veces– a organizar mejor nuestra comunicación y todos sus canales, a través de una coherente unidad de estilo y de metas.
3. Y, en consecuencia, ser marca conlleva ser más apreciados por nuestros públicos, ya que nos conocen como realmente somos.

Así, una marca es, en realidad, algo muy simple: la síntesis de cómo nos ven los demás. Digo “ven”, y es la expresión justa, porque nuestros públicos establecerán una conexión entre las cosas que se captan por los sentidos (nuestra realidad y nuestra identidad visual) y lo que estas transmiten. En la medida en que los símbolos sean claros y nuestra actuación coherente, se clarificará también lo que significan<sup>2</sup>.

En contra de lo que mucha gente cree, tener una marca no es disponer de una imagen gráfica. Por una parte, existen escuelas que no cuentan todavía con un sistema visual de identificación definido (y, por ejemplo,

---

2 Para una exposición completa sobre los conceptos de marca e identidad contenidas en este apartado puede verse mi *Tu escuela, una gran marca. Branding para centros educativos*, 2016; concretamente el capítulo “¿Qué es el branding? ¿Qué es el branding escolar?”, pp. 25-48.

se confunden versiones de logos diferentes, todo tipo de tipografías, plantillas contradictorias de documento, etc.); pero también existen otras que sí tienen una identidad visual –diseñada incluso por un profesional–, sin embargo su imagen gráfica no corresponde a ninguna estrategia de posicionamiento de la marca, no pretende reflejar ningún significado. Tanto en un caso como en el otro, esa marca es deficitaria y habrá que definir su esencia, lo que les hace diferentes, para decidir después la atribución, sus valores. Esto es lo primero: hacer patente la identidad.

La marca existe siempre. Como hemos visto, siempre hay imagen en los demás. Lo que no existe siempre es un posicionamiento, una estrategia de aproximación hacia la imagen que se desea reflejar. Ese posicionamiento es el resultado del *branding* (gestión de la marca). Realizamos una labor adecuada de *branding* sobre todo cuando hacemos patente a los demás lo que nos diferencia positivamente del resto: “Somos una escuela que consigue integrar la diversidad”, “somos una escuela con un alto nivel en ciencias”, “somos una escuela que desarrolla las capacidades comunicativas”... Lo que sea. Pero en cualquier caso, solo podemos afirmar que existe un posicionamiento de nuestra marca cuando los públicos establecen una relación directa entre la marca y su significado, lo que comunica, sus atributos. Lo que cuenta, pues, no es que tengamos la intención de asociarlos, sino que realmente hayan llegado a asociarse en la mente de nuestros públicos. Es imprescindible, por tanto, situarse empáticamente en lo que piensan y sienten: tenemos que entender que no somos lo que queremos ser y que los demás no nos ven necesariamente como querríamos que nos vieran. Solo quien comprende que la partida

psicológica de la imagen propia se juega siempre en campo contrario (en la mente de nuestros públicos) es capaz de jugar para ganarla.

El posicionamiento de la marca es una de las decisiones más estratégicas que puede tomar una escuela. Ya que la marca debe ser el reflejo de nuestra realidad: cuando decidimos ser una escuela innovadora, inclusiva, excelente, participativa... y estamos determinando también que queremos ser reconocidos como tales, se implicarán simultáneamente una serie de acciones sobre la misma escuela, porque, lógicamente, la imagen sólo puede sustentarse en la realidad. Por ejemplo, si pretendemos reflejar la marca de una escuela innovadora, debe ser porque realmente somos una escuela más innovadora que el resto.

## **2. UN POCO DE HISTORIA**

En 1998 empecé a trabajar profesionalmente en el diseño de marcas del ámbito escolar. Entonces se concebía casi exclusivamente como una labor artística de apoyo al *marketing*. Mi labor consistía sobre todo en la creación de una identidad visual (básicamente, el logo) y una imagen gráfica (a través de la selección de colores, tipografías, formas, etc.) que pudieran modernizar la apariencia que sus escudos clásicos y nombres complejos transmitían hasta ese momento. Se producía, sin duda, un planteamiento mimético a lo que ya estaba ocurriendo desde hacía algún tiempo en otros ámbitos de la sociedad: bancos, ayuntamientos, hospitales... Por ejemplo, algunas universidades públicas habían renovado su imagen

visual y nuevos logos flamantes habían relegado al parainfo sus viejos escudos. Además, desde hacía pocos años empezaban a necesitar folletos, anuncios, eventos de puertas abiertas, etc. para atraer a un alumnado que decrecía progresivamente. Otros centros educativos más dependientes de la captación, como son las escuelas privadas de idiomas, se desarrollaron directamente como marcas gráficas.

En esa época algunos colegios ya disponían de logotipos de notable calidad, pero muchas veces no se insertaban en ninguna identidad gráfica coherente. Es decir, podría encontrarse ese logotipo en papeles de carta mal alineados y siempre con tipografías distintas o en un *powerpoint* de plantilla estándar de *Windows*. Otros centros contaban incluso con un diseño visual completo, que podía incluir desde las incipientes webs, hasta la señalética de los edificios. Aunque ordinariamente pretendía tan solo atraer a través del cuidado de la imagen gráfica, es decir, no existía una voluntad significativa en esa imagen.

En 2018 percibo todavía en algunas personas un cierto rechazo a hablar de marcas escolares, como si se estuviese pretendiendo mercantilizar la educación. Es un error comprensible, si tenemos en cuenta que realmente el origen de las marcas fue comercial. No cabe extenderse, pero unas someras pinceladas nos ayudarán a comprender mejor el contexto:

Las marcas se desarrollaron a partir de la Revolución Industrial en el siglo XIX y sobre todo en la llamada Segunda Revolución Industrial, a principios del XX, para señalar al fabricante de los productos y avalar su calidad (aunque estrictamente deberíamos afirmar que habían existido siempre: ya las ánforas romanas, por ejemplo, tenían la firma de su fabricante).

En la segunda mitad del siglo pasado, tras la masificación del consumo y el aumento de los canales de publicidad, se dejó paulatinamente de poner el énfasis en el producto y se puso en la personalización de la marca, con el objetivo de acercarla a sus públicos: vender solo características del producto era insuficiente, porque cualquier avance tecnológico era inmediatamente copiado. Se buscó la identificación emocional del receptor del mensaje con un estilo de vida determinado. Es fácil recordar la engañosa sensación que producía el anuncio de un perfume o de una cajetilla de tabaco. Se asociaba a sensaciones satisfechas muy lejanas a la realidad del producto: libertad, placer, éxito...

Cuanto más formada ha estado la sociedad de consumo, más exigente se ha vuelto con la ética empresarial de las marcas que consumirá. En la década de los años 90 se exigió a las empresas una mayor responsabilidad social corporativa hacia la salud, la conservación del medio ambiente, los derechos laborales de sus trabajadores, etc. Cualquier incoherencia con estos principios se convertía en una dura crisis para la marca en cuestión. Recuérdese las dificultades de Nike para desembarazarse de la fama de explotadora infantil en Oriente. A la vez, la publicidad empezaba a ser cada vez menos creída y se exigía a las marcas más veracidad y transparencia en sus compromisos. Las asociaciones de consumidores, por ejemplo, se convirtieron en un dique de contención de muchas promesas implícitas.

Por otra parte, cuando ha dejado de limitarse la marca a la identidad visual y se ha visto que todas las manifestaciones sensibles son capaces de comunicarla, necesariamente se ha contado más con las personas y

se ha valorado mucho más la coherencia de las actuaciones humanas. Hoy en día, todas las grandes corporaciones tienen claro que sin personalización no pueden convertirse en *lovemarks*<sup>3</sup>. Así no es extraño que en el Keynote de Apple de septiembre de 2018, las primeras palabras de Tim Cook las destinara al compromiso de personalización de las *Apple Stores*. La escuela es, sin duda, una de las instituciones más capacitada para ser amada por sus *consumers* y a la que puede exigírsele una mayor personalización.

Lo interesante es que el requerimiento de más responsabilidad social y personalización no ha comportado que ahora haya menos marcas, sino al revés. Cualquier entidad se ha convertido en marca: ayuntamientos, bibliotecas, hospitales públicos, y otras organizaciones políticas y sociales, que no pretenden vender ningún producto comercial. Organismos benéficos y entidades sin ánimo de lucro se gestionan como marcas y son muy rigurosas en la normativa de estilo visual: Unicef, Intermón, Open Arms, Caritas. En el colmo de esta situación, el título del libro *No logo* –una denuncia encendida de la periodista Naomi Klein del mundo capitalista reflejado en las marcas– es un logotipo de gran perfección. ¿Sería así si solo hubiese en las marcas un motivo mercantil? Es que la marca entendida de modo holístico puede adquirir un compromiso que supera completamente la promesa de un anuncio, porque cuando dice ser

---

3 *Lovemark* es un término acuñado por Kevin Roberts, CEO de Saatchi & Saatchi, en un libro homónimo, para referirse a aquellas marcas que conseguían ser realmente amadas, no solo usadas, por los consumidores, gracias a una estrategia de mayor calidad, diseño, personalización y diálogo.

de un modo determinado en el fondo se están comprometiendo todas las actuaciones de la marca.

Por tanto, no puede comprenderse este fenómeno sin tener en cuenta que, en la actualidad, la marca va mucho más allá de lo transaccional. Hay que circunscribirla al ámbito de la comunicación. ¿Cómo va a extrañarnos, estando en el siglo de la imagen y en la era de la comunicación, queelijamos comunicarnos mediante imágenes? En este contexto no nos puede sorprender que también las escuelas se gestionen como marcas.

### **3. LA MARCA, SIGNO DE LA IDENTIDAD**

Ya que nos movemos en el ámbito de la comunicación, un correcto análisis de las marcas debe hacerse desde la semiótica. A partir del *Curso de lingüística general* de Ferdinand de Saussure, entendemos los signos como la relación entre una realidad que puede ser captada por los sentidos –que llamamos “significante”– y otra mental –llamada “significado”– a la que representa. Así, por ejemplo, cuando vemos (captamos con el sentido de la vista) un semáforo verde, entendemos el mensaje “podemos pasar”. Son signos los indicios naturales (el humo es signo del fuego), los iconos, que son simplificaciones de su referente (como los monigotes de la puerta del lavabo), o los símbolos, en que la relación con su significado es arbitraria (muchas señales de conducir o las mismas lenguas, por ejemplo).

Las marcas son signos también, solo que más complejos que un semáforo o que el humo:

1. Su *significante* es todo lo que sobre la marca nos llega por los sentidos. En primer lugar el nombre mismo y sus identificadores: el logotipo, el estilo gráfico, los uniformes deportivos o escolares, si los hay, etc. Pero no exclusivamente: también el estado de las instalaciones, el comportamiento de las personas que forman parte de ella... y cualquier cosa no planificada pero percibido como significativa por el receptor.
2. El *significado* es lo que distingue a la marca: su identidad, la misión y los valores, la cultura corporativa..., todo lo que habremos simplificado en un posicionamiento, en unas atribuciones de personalización.

El diccionario de la RAE define identidad como el “*conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás.*” La identidad es lo que da sentido a la existencia de una escuela y lo que la diferencia del resto. Una escuela sin identidad – sin filosofía, sin rasgos propios relevantes– sería sustituible por cualquier otra. Es necesaria una identidad fuerte y valiosa, no solo para construir la marca, sino –principalmente– para convertirse en una institución educativa excelente.

La reflexión sobre la identidad nos ayudará a discernir cómo queremos educar, cómo no queremos hacerlo y, consecuentemente, nos empuja a mejorar. Pero, no debemos modelar lo que somos según vaya

cambiando el interés de los públicos. Una identidad fuerte tiene más valor, si lo que ofrece también tiene valor para sus públicos.

Como hemos comentado, la identidad no se puede convertirse en marca, en signo, si no se simplifica. En una ocasión, el responsable de comunicación de una entidad que no tiene la reputación que se merece, trataba de explicitar su talante con un argumentario bastante largo. En un momento determinado afirmó: “No podemos caer en simplificaciones”. He aquí el error. ¡Hay que caer en simplificaciones! Porque, si no simplificamos nuestra identidad, la simplificarán nuestros públicos o nuestra competencia, y no como a nosotros nos gustaría. Conviene llegar a simplificar incluso en un adjetivo o en una sola frase, muy breve.

No basta contar con una identidad definida. En toda marca hay siempre un componente material específico, algo que reconocemos sensiblemente. Quizás el rasgo distintivo de la identidad de una marca es algo un tanto abstracto (amabilidad, excelencia, internacionalización...), pero se plasma en realidades muy concretas: unas imágenes, unas formas, unos colores... La **tangibilidad** de lo más esencial (ese compromiso que nos diferencia de las otras escuelas) es capital para la propia marca. De ahí la importancia de cuidar la marca en su conjunto; en otras palabras, la conveniencia de proteger el signo: la relación entre nuestros valores y sus significantes.

Por otra parte, en una marca, la relación de significación entre el significante y el significado –entre una identidad visual y sus valores– no es inmediata ni permanente. Se logra a lo largo del tiempo. Es lo que podríamos llamar *significación progresiva*. Una marca nueva –o una marca

que no tenía identidad visual o la acaba de rediseñar *ex novo*— consiste en una serie de identificadores que aún están vacíos de significación para sus públicos. Es como quien carga con una mochila vacía y la va llenando a lo largo del trayecto. A medida que los receptores van recibiendo datos de la entidad, los irán vinculando al significante que la representa, los introducirán dentro de la mochila. Y del mismo modo que se adquieren unos valores, pueden perderse a lo largo del trayecto.

Ordinariamente, los esfuerzos de construcción de marca están surgiendo sobre todo en escuelas concertadas o privadas, seguramente por la necesidad imperiosa de captación de alumnado. La escuela pública resuelve por la vía política o administrativa la pérdida de alumnos; lo cual, sin embargo, no debería ser obstáculo para que se dé una gestión profesional del *branding*. ¿Por qué ha de extrañar que se trate como marca un instituto o un centro de educación primaria, si se hace con los ayuntamientos?

Considero que la renuncia por parte una escuela pública a ser reconocida como marca perjudica en primer lugar a la misma escuela, porque pierde capacidad para expresar una identidad propia definida y diferenciada. Pero perjudica también a su profesorado: no vivir un proyecto ilusionante compartido, mina el desarrollo de su marca personal de docente. Su crecimiento como educador se circunscribirá solamente a lo que sea capaz de realizar por su cuenta. Más que nunca, se hace imprescindible —también desde la óptica de la marca corporativa— una mayor autonomía de los centros, que les permita compartir internamente un proyecto estable, que no dependa

de consensos reelaborados cada curso, tras los cambios de plantilla. Como afirma Antúnez<sup>4</sup>, “los proyectos no tienen sentido en un centro que no tenga amplias parcelas de autonomía o bien únicamente son posibles en realidades escolares con un equipo de personas fuertemente sensibilizadas, concienciadas y militantes que son capaces de asumir dosis altas de coste y riesgo”.

#### 4. SURCAR UNA TRAYECTORIA

Cuando gestionamos una escuela como marca, nos vemos obligados, pues, a efectuar una honda reflexión, conjuntamente con el resto de la organización escolar, sobre los valores que la marca debe significar, para luego poder compartirla.

En primer lugar hay que contar con lo que la marca ha significado hasta ese momento. En la entrevista que realicé a Gregorio Luri para el blog [brandingescolar.com](http://brandingescolar.com)<sup>5</sup>, argumentando la conveniencia de que, cuando los centros educativos tomaban decisiones de renovación, lo hicieran de acuerdo con su identidad, empleó la expresión ‘trayectoria’. “Solo si tienes una trayectoria –afirmó– podrás cambiar de rumbo con conocimiento de causa”. ‘Trayectoria’ me parece una palabra muy ilustradora, porque manifiesta la conciencia de que se va marcando un

---

4 ANTÚNEZ, S., *El Proyecto Educativo de Centro*, Editorial Graó, Barcelona, 13ª ed., 2007.

5 <http://brandingescolar.com/es/experts/gregorioluri/>

trayecto, se deja rastro: el conjunto de todas las posiciones por las que pasa un cuerpo en movimiento.

Cualquier trayectoria es una línea trazada entre

- un punto de origen y
- uno de llegada.

Contamos pues, en la trayectoria de una escuela, con estos tres elementos: su historia, su presente (lo que sucede y cada decisión que se toma) y la meta hacia donde se quiere dirigir. En la toma de decisiones es imprescindible tener en cuenta la trayectoria.

Por una parte, la trayectoria apunta necesariamente hacia un objetivo. Es cierto que no siempre es fácil saber dónde hay que ir. Por ello, no pocas veces, convendrá virar y enderezar un rumbo equivocado. El problema es que a menudo ni siquiera hay una meta clara. Y lo contrario de una trayectoria es una deriva: navegar sin rumbo.

Deriva es, en el mundo educativo, dejarse llevar del viento que sopla. Una escuela va a la deriva, por ejemplo, cuando vive bajo la presión de las acciones tácticas de la competencia: un centro alarga los horarios de permanencia hasta las siete de la tarde, nosotros también lo hacemos; otros hacen estancias de inglés en Londres, lo copiamos, que no sea dicho... En la deriva no hay otro destino que lo que se vislumbra de inmediato. Se vive sólo del presente. Porque en la deriva ni hay un futuro propuesto ni cuenta tampoco el punto de partida. Y esto es justamente lo más triste: olvidar de dónde se viene. Escuelas que han tenido un carácter propio netamente diferenciado, con valores que ahora les parece que entran en crisis, pierden la orientación cuando dejan de confiar en lo que era su

norte. En un momento en que la “cultura del esfuerzo” no impera, una escuela con voluntad de excelencia académica debe elegir entre renunciar a la exigencia y la disciplina y optar por la *gamificación*, por ejemplo, o, en cambio, esforzarse en hacer atractivo el beneficio del rigor<sup>6</sup>. Lo que no puede hacer es pensar que la elección le resultará indiferente. Cada decisión del presente surca la trayectoria.

Las tres preguntas existenciales se condicionan entre sí: no puedo proyectar “dónde voy” sin tener en cuenta “quién soy” ni “de dónde vengo”. A menudo, se han abordado cambios en el proyecto educativo sin valorar el arraigo de los hábitos. Se olvidan las inercias y las resistencias que todo cambio comporta. Podría suceder que grandes proyectos y mejoras queden en papel mojado, en pura teoría, porque desgraciadamente los líderes que debían generar el cambio no supieron gestionarlo. ¿Qué es más temible que un visionario sin empatía?

Lo que describo en los párrafos anteriores no es un marco teórico. Es algo que puede estar sucediendo ahora mismo en no pocas escuelas. Las urgencias de *marketing* han pasado a menudo por delante de las mejoras reales en muchos centros.

---

6 Es solo un ejemplo. No pretendo que un método sea mejor que otro. Lo demostrarán sus resultados. Ahora estamos analizando la importancia que tiene contar con el preexistente en la trayectoria de una entidad educativa.

## 5. INNOVACIONISMO O FUNDAMENTO SÓLIDO

La crisis que está viviendo en los últimos años el mundo educativo le ha llevado a ver la innovación como el valor primordial<sup>7</sup>. Tal vez se haya perdido la esperanza en reformas educativas políticas, demasiado sujetas a la ideología del partido gobernante. Lo cierto es que cada centro se ha hecho su reforma a medida. Muchas escuelas viven una gran fiebre de renovación. Han tirado paredes al suelo, han suprimido las asignaturas y los exámenes, han cambiado los pupitres por alfombras, los libros por tabletas, la ciencia por el método, los ejercicios por los juegos... De repente, ¡necesitan innovar en muchísimos ámbitos –incluso contradictorios– todos a la vez y con urgencia! Parece que lo nuevo sólo por el hecho de serlo ya tenga más valor que lo preexistente. Ponen más énfasis en los instrumentos que en sus fines: la tecnología y la metodología se vuelven más importantes que el propio conocimiento. Y todo lo justifican con el lema falaz de que están preparando a los alumnos para profesiones que aún no existen (cuando en realidad les deberían formar para la vida, que es mucho más que ser trabajadores productivos).

La evidencia de que para llenar la escuela no es suficiente hacer las cosas bien, que es necesario que se visualice, es precisamente lo que a menudo ha motivado que la pasión innovadora haya venido dictada por el *marketing*, por la necesidad de captar más alumnos, más que por la

---

7 Este apartado recoge algunas ideas expresadas en el artículo “Innovación o innovacionismo” que publiqué en Aika Educación, el 2 de enero de 2017. Para leer el desarrollo completo de la argumentación: <http://www.aikaeducacion.com/opinion/innovacion-o-innovacionismo/>

convicción por parte de los docentes de la conveniencia real de un cambio. El silogismo ha sido muy elemental: “Si somos innovadores, seremos más atractivos y tendremos más alumnos”. Es una tentación fácil. “Innovador” se ha convertido entonces en una palabra mágica, el adjetivo milagrero aplicable a cualquier experimento didáctico, sea realmente nuevo o no, y aporte o no aporte valor.

El sentido común y la coherencia nos deben llevar a una visión ponderada de la innovación. No todo lo que se llama innovación es bueno, ni tampoco todas las buenas ideas tienen a posteriori una buena puesta en práctica. Lo cual no supone alinearse con el inmovilismo ni el tradicionalismo: la innovación pedagógica hace progresar la educación, cuando demuestra su resultado. Sería tan ilógico cerrarse a la innovación contrastada, como irresponsable probar riesgos innecesarios en la educación de los alumnos. Me gusta sintetizarlo diciendo que necesitamos estar en la segunda fila de la innovación, en la primera de la calidad.

Por otra parte, renovar la metodología educativa es mucho más complejo de lo que parece: exige necesariamente emprender un cambio cultural. Y todo cambio cultural mal hecho, hiera a personas y crea oposición. En no pocos casos, se ha pretendido que se lleven a cabo proyectos radicales, sin tener en cuenta que la tradición cultural interna de la escuela podía dilapidar este esfuerzo innovador. Antes de comenzar los proyectos, será necesario hacerse muchas preguntas: ¿Cómo es culturalmente la escuela? ¿Hay competitividad o colaboración entre el profesorado? ¿Son muchos los que viven instalados en la rutina?

¿Se consideran con autocomplacencia parte de una escuela líder? ¿Hay miedo a equivocarse? ¿Los profesores son colectivamente optimistas y emprendedores? ¿Tienen iniciativa y cuentan con margen de delegación para llevar a cabo lo que se propone? Etc. Después de haber dibujado un mapa claro de la cultura institucional, se estará en condiciones de planificar mejor la manera de comunicar internamente la necesidad del cambio.

Recordémoslo una vez más: cada escuela tiene, o debería tener, una manera suya de concebir la educación, unos valores compartidos por aquella comunidad educativa, lo que comúnmente se denomina ideario: una serie de directrices consensuadas, que marcan las líneas generales de la escuela. Este fundamento estable es lo que en primer lugar se debe mostrar de forma atractiva y debe diferenciarse cada centro del resto, su compromiso, el núcleo de su promesa de marca. ¿Es que nos explicamos tan mal que no somos capaces de construir sobre este fundamento nuestro *marketing*?

## **6. LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE EL *MARKETING* Y EL *BRANDING***

Es lícito buscar el mejor modo para obtener nuevos alumnos. Si no vienen, hay que ir a buscarlos. Y, de hecho, gran parte de la preocupación por la modernización de la marca escolar ha surgido ciertamente de la necesidad de captación, especialmente en centros concertados y privados. Por el crudo descenso de la natalidad iniciado al final del siglo pasado, corren el riesgo de cerrar aulas, cuando no la escuela misma.

Fácilmente, la gestión de la marca de la escuela ha aparecido en muchos de esos casos solo como un recurso de *marketing*. Se ha buscado, en último término, un *embellecedor* del producto, para venderlo más fácilmente, sin conexión significativa entre los elementos visuales y algún significado específico. Se trata simplemente de diferenciarse por una imagen visual de diseño profesional desde el punto de vista gráfico, como apoyo visual a unas promesas novedosas y atractivas.

En cambio, debería ser al revés. Como ya hemos visto antes, en las últimas décadas las marcas han pasado a convertirse en el símbolo de la identidad de cualquier entidad, de sus valores. Moverse en el plano de la psicología cognitiva es lo que las ha hecho comunicativamente poderosas. En la actualidad, el *branding* –la gestión de la marca– debería ser central para las estrategias de una escuela y, por supuesto, previo a cualquier acción de *marketing*, precisamente por esa vinculación con la identidad, ya que más allá de la captación, se busca ser mejor conocida y apreciada a través de una buena comunicación de la sus rasgos esenciales.

Conrad Llorens, CEO de la agencia Summa, lo resumió bien en la entrevista que le realicé en marzo de 2018<sup>8</sup>. Cuando le expuse que algunos directivos escolares podrían considerar que hablar de la escuela como marca es una aberración, respondió: “Hay mucha gente que entiende el *branding* como una operación cosmética para resultar más atractivo, pero en realidad se trata de una reflexión para identificar lo que cualquier oferta (comercial, empresarial, educativa o institucional) puede ofrecer

---

8 <http://brandingescolar.com/es/experts/conradllorens/>

al mundo de una forma única. Y una vez identificado, encontrar como activarlo y proyectarlo de manera consistente a través de todas las formas de expresión que tenemos. No sólo no es una aberración, sino que es una obligación en un contexto en el que hay una saturación de oferta en todas las categorías, también en las escuelas. Al final se trata de encontrar lo que nos hace únicos y que además es relevante para nuestros públicos, de forma que nos elijan entre todas las alternativas que tienen”.

¿Qué distingue al *marketing* del *branding*? El *marketing* depende del contexto. Es más táctico que estratégico: según lo que suceda y lo que haga la competencia, modifica con agilidad sus actuaciones. A partir del estudio de los públicos y de la oferta de las escuelas competidoras, propone a sus potenciales públicos ventajas para que se interesen por su escuela. Las acciones tradicionales de *marketing* actúan sobre el producto, el precio, la plaza (es decir, el punto de venta) y la promoción:

- introducir una hora extra de inglés al día en 1º de Primaria,
- ofrecer el curso de verano a mitad de precio a quienes inviten a un amigo de otra escuela, editar un folleto explicativo de los nuevos módulos optativos en secundaria,
- nombrar una persona encargada de las entrevistas de admisiones,
- anunciar una nueva ruta del autocar escolar en un barrio de la ciudad.

Basta una lectura en diagonal de libros, artículos, webs y propuestas de empresas de asesoría a las escuelas en *marketing*, para detectar que la mayor parte de los contenidos pertenecen a actuaciones tácticas de captación (puertas abiertas y *costumer experience*) y especialmente

a aquellas que resultarán más novedosas para la escuela, como son las pertenecientes al ámbito digital: SEO, redes sociales, publicidad online, CRM y *marketing* relacional, etc.

Hay algo que me choca en esos contenidos: el escaso peso concedido al profesorado. No pretendo en absoluto censurar los trabajos de *marketing* que se han hecho en el mundo escolar en los últimos años. Sin duda han ayudado a profesionalizar la gestión de la captación y la satisfacción y la retención de alumnos, sobre todo de la captación, tan imprescindible en estos momentos. Pero ya he comentado en alguna otra publicación que el *marketing* educativo no puede pasar por alto como mínimo cinco cuestiones fundamentales en las que el papel del profesorado es clave:

1. El **producto** que ofrece la escuela, la labor educativa –y, en consecuencia directa, la reputación misma de cada centro– pasa necesariamente por la calidad del trabajo del profesorado.
2. Sólo se podrá compartir un proyecto educativo excelente, si existe la **cultura interna** es participativa y colaborativa y cuenta el criterio y el desarrollo profesional de quienes tienen que sacarlo adelante.
3. La **marca** corporativa de la escuela se reconoce, sí, por los rasgos de identificación visual, pero sobre todo por actuaciones alineadas de todo el profesorado que demuestran lo que se manifiesta como esencial y diferenciador de el estilo propio del centro.
4. La **comunicación** más relevante de una escuela –la que más importará en último término a cada familia–, la hacen los profesores y las profesoras cada día en el aula y en las conversaciones con padres y madres.

5. A pesar de todas las acciones de *marketing* que habrá que hacer (no lo dudo), la captación más eficaz para la escuela acaba derivando indirectamente de la satisfacción, la retención y la **fidelización** de los públicos que ya se tienen, es decir de las familias actuales. Esta fidelización depende completamente del profesorado.

En definitiva, se puede estar olvidando que el tuétano de la marca de la escuela –de su huella– se encuentra necesariamente en sus profesores. No es que los profesores sean los mejores embajadores de la marca, es que *son la marca*.

Cuando el *marketing* tiene en cuenta el *branding* y en su actuación parte coherentemente de este signo de identidad, es un recurso para el mismo desarrollo de la marca. En cambio, si actúa sin tenerla en cuenta, la destruye. Son realidades necesariamente complementarias y será difícil hacer buen *branding* sin *marketing* y hacer buen *marketing* desentendiéndose del *branding*. Afirma Andy Stalman: “No hace ni falta repetir que sin una buena estrategia de *Branding* y de *Marketing* no hay futuro. Y sin integración entre el *Branding* y el *Marketing* no hay mañana”<sup>9</sup>. Dicho de otro modo, cuanto mejor sea el *branding* de la escuela –es decir, si consigue tener una buena reputación y ser una escuela apreciada por sus públicos–, menos acciones de *marketing* táctico necesitará hacer y más eficaces serán.

---

9 <http://andystalman.com/brandketing-alma-voz-marcas/>, cuarto párrafo.

## 7. LA IDENTIDAD EXPRESADA EN TEXTOS

Ordinariamente plasmamos nuestra identidad en textos corporativos. En el ámbito educativo, el más característico suele llamarse ideario o carácter propio. Constituye una parte del Proyecto Educativo de Centro y juntamente al Reglamento de Régimen Interno, al presupuesto, al plan anual, etc. son textos administrativamente requeridos.

A partir de las directrices legales, la dirección del centro propondrá la concreción de los textos de identidad en la escuela. Ahora bien, esos escritos saldrán del ámbito de la propuesta y se convertirán en la identidad real de la institución solo si se ha transmitido de forma convincente, el profesorado –y el resto de agentes del centro– la ha hecho suya durante mucho tiempo y ha convertido cada idea, cada propósito, en un rasgo clave de la cultura corporativa. En las escuelas concertadas ocurrirá algo análogo, la titularidad del centro es quien la propone a su comunidad educativa; pero una vez más, la idiosincracia de la escuela la modelarán las personas y sus circunstancias.

No es raro que se formule también la identidad mediante definiciones de misión, visión y valores. Se han utilizado estas fórmulas para todo tipo de empresas. Son textos más breves y, teóricamente, memorizables. Hemos hablado más arriba de la necesidad de simplificar el discurso sobre la identidad, para llegar a construir una marca sólida. No hay duda que pueden ayudar a encontrar esa síntesis.

Cuando un centro ha redactado estos textos corporativos de la filosofía institucional, suele pensar que ya son reales en él. No es cierto.

Como dicta el principio de Worn: “Writtred once, read never”, una vez ya esté escrito, no se leerá nunca. Por eso se hace necesario repetirlo muchas veces: en un gran mural en la entrada del colegio, en una hoja impresa repartida a todos los nuevos padres y madres, en una referencia al texto en el discurso de graduación, etc. Esas acciones buscan insertar las definiciones identitarias en la vida diaria del centro para que realmente forme parte del carácter de la escuela.

## **8. LA MARCA EXIGE UNA CULTURA DE PARTICIPACIÓN**

Por más que los textos corporativos lleguen a ser conocidos por todos, bajo ningún concepto se debería confundir la identidad con los textos que la quieren definir. La identidad no es un texto. Es algo vivo. Se manifiesta en unas conductas, en unas prácticas, que configuran la personalidad del centro, de su cultura corporativa. La identidad se expresa pues en la actuación y en la relación, en aquello que se hace y el modo como se hace.

Cada escuela tiene una cultura corporativa propia, un modo de hacer las cosas exclusivo, compartido por sus miembros. Que sea compartido no significa que sea consciente. Por ejemplo, un centro será internamente muy competitivo y en otro, el profesorado transmitirá inconscientemente una predisposición a la crítica negativa. O, gracias al prestigioso liderazgo de algunos de sus componentes, un instituto conseguirá una gran cooperación interdepartamental, que podría parecer normal a sus profesores, porque están inseridos en esa cultura

corporativa. Solo cambiando de instituto percibirán que era algo muy atípico.

Una característica imprescindible en el signo marcario es la coherencia de todos sus mensajes, por lo tanto, también de las conductas de sus miembros. Y eso solo se logrará si hay unidad. Algunos expertos en *branding* sugieren incluso aparcarse los textos de misión, visión y valores. Los consideran fórmulas huecas. De lo que se trata es de compartir una meta común. Es de allí desde donde surgirá la unidad. Una meta es algo que se entiende. Y si se consigue que esa meta se convierta en un sueño colectivo, no necesitará fórmulas memorísticas: un sueño no se olvida. Cuando una escuela es capaz de cohesionarse alrededor de un sueño, se enfoca y se hace muy poderosa.

Para que un sueño sea realmente valioso debería cumplir estas características:

1. Ser relevante para la identidad de la escuela,
2. Nacer en el colectivo, no sólo en la jerarquía,
3. Potenciar las individualidades,
4. Ser capaz de emocionar y cohesionar,
5. No necesitar fórmulas ni argumentarios,
6. Convertirse en norte para el resto de decisiones,
7. Superar las dificultades y las carencias de recursos.

Como la educación es una tarea muy vocacional, el profesorado en los centros es un potencial fabuloso para la construcción interna de la marca, muy superior al que se encontrará en otros tipos de empresas. Pero

si la dirección de la escuela no facilita la formación de los docentes, su participación en la gestación de los proyectos y la innovación, no se dará esa potenciación interna de la marca. Cuanto mayor sea una escuela, más tendrá que esforzarse para conseguir dedicación, implicación, flexibilidad y responsabilidad por parte del personal.

Una tradición directiva equivocada tiende demasiado a argumentar racionalmente sus decisiones, cuando debería dirigirse sobre todo al corazón de las personas. Es un error muy común, por ejemplo, centrar el argumentario de cualquier nuevo proyecto educativo, en la lógica que lo justifica. No es que no haya que razonar las decisiones, pero lo más importante para que llegue a ser realidad en el centro es eliminar las barreras subjetivas y los temores emocionales.

La unidad se logra sólo si se cuenta con una cultura corporativa –con un estilo directivo, en definitiva– que permita el crecimiento profesional del profesorado a la vez que participa del desarrollo del proyecto. ¿Cuáles son las actuaciones directivas necesarias? Apunto las que considero esenciales:

1. Facilitar el conocimiento y la participación en todos los niveles, compartiendo la máxima información posible.
2. Ofrecer la formación necesaria para que el profesorado crezca y se desarrolle profesionalmente hacia el perfil deseado tanto para él como para la escuela.
3. Fomentar el trabajo en equipos heterogéneos y transversales.
4. Valorar las ideas no por la posición jerárquica de quien las propone, sino por la aportación real que puedan significar.

5. Crear mecanismos para que realmente todo el mundo acceda a la participación en la generación de ideas (también del alumnado, en la medida adecuada a la edad).
6. Estimular el rigor, la sistematización en el trabajo.
7. Orientar a los subordinados hacia metas altas pero alcanzables, facilitando los medios para llegar a ellas, pero sin determinarlos la manera de hacerlo.
8. Considerar el error como una fase del crecimiento y valorar el aprendizaje a partir de la evaluación.

Por tanto, solo los proyectos educativos que parten naturalmente de la misma comunidad escolar y ponen en el centro de su objeto la educación de niños y niñas –o chicos y chicas– pueden realmente ofrecer garantías de resultados de largo recorrido. Es más, si el proyecto procediese directamente de la voluntad de proyectar una buena imagen, es decir, del *marketing*, se correría con mucha probabilidad el riesgo de caer en el *innovacionismo*.

Al fin y al cabo, también el *marketing* de un centro escolar debe buscar de su reputación. Se ha usado la analogía del cubo agujereado para representar los esfuerzos de captación de una entidad mal reputada. Todos los alumnos que entran, salen proyectando la mala imagen que han obtenido de la realidad el centro. Es conveniente que la realidad, el día a día de la escuela, se corresponda con lo que se promete.

Para la reputación externa, es vital la reputación interna. No podría durar mucho la situación de escuela que contase con prestigio entre sus

familias y en el resto de la comunidad, pero internamente tuviese una mala reputación. Entonces, si para la reputación se necesita la interna, hay que preguntarse qué determina una buena reputación interna. Un estudio estadístico de Justo Villafañe sobre cualquier tipo de empresa, aplicable sin duda a la institución educativa, demuestra que el principal factor para que el profesorado tenga una buena imagen de su propia escuela es la relación con sus jefes inmediatos. Es imprescindible, por tanto la cohesión interna de la escuela para su reputación externa.

## **9. EL ESTILO ORGANIZATIVO DETERMINA LA MARCA**

La herramienta que fortalece una organización es la comunicación. En las redes comunicativas que se tejen son especialmente importante los nodos. ¿Quién es el responsable principal de la comunicación externa en una escuela? Debería serlo cada profesor, cada profesora, cuando se comunica personalmente con los alumnos y sus familias, porque en esa comunicación es donde más estará en juego la reputación del centro. ¿Y quién es el responsable principal de la comunicación interna? El jefe inmediato de cada profesor, cuando demuestra buscar tanto el beneficio común como el personal del profesor. La comunicación entre los nodos, profesores y jefes, es clave para todo el ecosistema comunicativo. La eficacia de toda la comunicación se disolvería, en cambio, si se percibiera que el líder no prioriza el bien de sus miembros, sino sólo la consecución de unas metas.

Hay muchos canales -cada vez más- para la comunicación interna: reuniones de etapa, murales, correos electrónicos, intranets, etc. Ahora bien, el canal más eficaz son siempre las conversaciones personales, hablar de tú a tú. Gergei Kohlrieser afirma que los directivos que “se quedan en su oficina y rechazan conectar emocionalmente con los demás, suelen tener una percepción negativa de su equipo y de sus colegas”. La existencia o no de conversaciones personales determina completamente la cultura de confianza y optimismo del centro escolar. Sin confianza, no hay unidad. Se demuestra que se ha alcanzado un clima de confianza, cuando en las conversaciones se acaba hablando de todo: de la familia, del fin de semana, de las aspiraciones profesionales, de algunos alumnos problemáticos, de las dificultades y de las victorias con alguna de estas dificultades...

Pienso que globalmente, los directivos querrían tener más conversaciones con el profesorado y generar esa confianza que facilite un clima laboral óptimo. Estoy convencido de que no es por falta de disposiciones que estas conversaciones no llegan nunca a producirse. En cambio, son muy importantes y, desgraciadamente los directivos no son conscientes de ello. Conviene, pues, que entre las muchísimas tareas directivas, se blinde el tiempo reservado a hablar distendidamente con el profesorado. La experimentadísima directora de una escuela concertada tenía enmarcada en la mesa de su despacho esta frase: “Me falta tiempo para hablar con la gente, porque ahora estoy ocupada en tareas que, si hablara, podría delegarles”.

“Comunicar no siempre es fácil. Lo que está en juego en los momentos en que se hace difícil comunicar es muchísimo. A veces se necesitará

mucha integridad y valentía para decir lo que hay que decir, donde hay que decirlo y solo a quien hay que decirlo. Las destrezas comunicativas (...) deben ir unidas a mucha virtud y superación personal. He aquí quizás la característica más difícil para ser un buen director: saber escuchar empáticamente y tener el valor de hablar<sup>10</sup>.

En concreto, el directivo deberá estar muy atento especialmente a la forma en que manda. Debe comprobar si tiende a destacar lo que no funciona, si queriendo ser agradecida, no expresa nunca externamente esta gratitud, si tiende a hablar sólo de temas profesionales, si no pide disculpas cuando se equivoca...

Los objetivos que proponga a profesores y profesoras no deben ser teóricos, sino realizables y alcanzables en su caso concreto. Y a la vez deben ser suficientemente genéricos para que las personas que los han de realizar puedan poner iniciativa y experiencia: se confía en que los profesionales que sabrán encontrar la solución adecuada. Esta confianza es un estímulo para la mejora y la innovación y un factor de cohesión inmenso. Está claro, por otra parte, que haber compartido un sueño, enfocará mucho más las orientaciones directivas: resulta más difícil atender unas indicaciones de los directivos cuando no se comparte una meta que después de haber soñado juntos un futuro compartido.

¿Por qué estamos hablando de organización directiva en un artículo sobre marcas? El estilo organizativo de una entidad, en último término el modo de dirigir existente en ella, condiciona la participación y la

---

10 Rossy, M., *Tu escuela, una gran marca*, p. 181.

comunicación en toda la organización. Es pues determinante para el desarrollo armónico de una marca. El *management* y el *branding* se encuentran en la misma vía y tienen el mismo destino. Les conviene hacer el viaje juntos. Creo, además, que es justamente este el núcleo de la gestión de una marca en el siglo XXI. La marca actualmente la proyectan las personas. Gestionar la marca es gobernar personas.

## **10. EN CONCLUSIÓN, MARCA ES TRANSPARENCIA**

Tomar conciencia de ser marca y gestionarse como tal (en eso consiste el *branding*) no solo obliga a la escuela a

- manifestar con transparencia su identidad,
- fundamentar su proyecto en los valores que comparte y
- actuar colectivamente de modo coherente con el compromiso surgido de esa proyección de la propia identidad.

También comporta la necesidad de

- adquirir unos hábitos de conducta en el estilo organizativo de la escuela que faciliten el desarrollo de una cultura que implique a todos sus agentes hacia esa meta común.

En el desarrollo argumental del capítulo se ha ido mostrando como construir una marca es una tarea entroncada en lo más fundamental y nuclear de la entidad educativa que, por otra parte, se manifiesta internamente en una multitud de pequeños detalles, ya que un elemento clave en la marca es la coherencia. El signo marcario se encuentra presente

en todo lo que configura la promesa de la entidad, por eso, construir la marca es un modo de desarrollarla armónicamente. En absoluto se trata de una labor cosmética. Algunas acciones de *marketing* oportunistas –no surgidas de la esencia de la marca– pueden efectivamente parecerse a los castillos hinchables de las ferias. Son carcasas ficticias y, cuando se deja de soplar, el castillo desaparece. Una marca, en cambio, se construye piedra a piedra, como las catedrales. Cada sillar es una actuación coherente con la promesa de marca. Se requiere mucho tiempo para que sea realidad. Pero el resultado será sólido y duradero.



# **EL ENFOQUE INTERNACIONAL DE LA TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: EVALUACIONES EXTERNAS E INDICADORES ESTADÍSTICOS**

**Ismael Sanz Labrador<sup>1</sup>**

**Luis Pires Jiménez<sup>2</sup>**

## **1. INTRODUCCIÓN: TRANSPARENCIA Y EDUCACIÓN**

La transparencia de los gobiernos y de sus políticas públicas es una de las características más destacadas de las democracias modernas. El

- 
- 1 Licenciado en Administración de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Doctor en Economía Aplicada de la UCM. Premio Extraordinario de Tesis Doctoral 2007 de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (UCM). Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Rey Juan Carlos, Director del Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2012-2015). Chair del Strategic Development Group de PISA de la OCDE desde Noviembre de 2014 hasta julio de 2015.
  - 2 Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Doctor en Economía de la UCM. Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Rey Juan Carlos. Subdirector General de Evaluación y Análisis en la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (desde 2012).

concepto de transparencia se refiere a la obligación de informar y hacer públicas las actuaciones de los gobernantes que utilizan fondos públicos. Visto de otra forma, la transparencia pretende evitar el oscurantismo y el secretismo en las actuaciones de los gobernantes y los servidores públicos, y busca reducir también las manifestaciones de corrupción y excesiva burocracia a la que se pueden ver tentadas aquellas personas que manejan recursos públicos.

Tradicionalmente esta transparencia se buscaba a través del Parlamento y de la prensa libre. Los parlamentos nacen y se desarrollan como un mecanismo de control de los gastos que los reyes o gobernantes realizaban tras obtener impuestos de sus súbditos o ciudadanos. A pesar del enorme poder que pudieran tener muchos reyes, su capacidad de obtener impuestos estaba limitada por la resistencia de los sujetos obligados a pagar dichos impuestos, siendo el parlamento el mecanismo de representación de dichos contribuyentes, al principio los nobles y posteriormente otras clases sociales que iban obteniendo el derecho a estar representados en esa asamblea. Ante la obligación coactiva de pagar impuestos, los contribuyentes tenían el derecho de controlar los gastos que el soberano hacía de esos impuestos, lo que significaba una obligación de rendir cuentas de las actividades de reyes o gobernantes. La prensa libre supuso, posteriormente, una forma complementaria de controlar las políticas del gobierno y de mejorar su transparencia.

El desarrollo de la democracia en los últimos siglos, que ha implicado entre otras cosas una mayor demanda de transparencia y rendición de

cuentas por parte de los ciudadanos, también ha supuesto un incremento de los impuestos, del gasto público (que en varios países supera la mitad de su renta nacional) y de las regulaciones y normativas. Por tanto, han aumentado exponencialmente las actividades de los servidores públicos (gobernantes, ministros, funcionarios), y por ello han surgido multitud de organismos (ministerios, institutos, centros) que manejan presupuestos y que tienen encomendadas diferentes actuaciones en el ámbito público. Esto ha llevado a que la labor de transparencia sea cada vez más complicada de realizar de forma centralizada a través de un Parlamento que se limita a otorgar partidas presupuestarias globales a los distintos ministerios y organismo públicos, además de aprobar la legislación que rige su funcionamiento. Aunque las nuevas tecnologías puedan facilitar el control de las cuentas, la descentralización del gasto hace que sea cada vez más difícil controlar centralizadamente de forma efectiva y transparente las actuaciones de los numerosos ministerios y organismos públicos existentes. Por ello se tiende cada vez más a descentralizar la obligación de rendir cuentas y extenderla a todos y cada uno de los organismos e instituciones que reciben dinero público. Las leyes de transparencia que se han ido aprobando en la mayoría de los países democráticos en los últimos años, incluyendo España (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), van en la dirección de establecer la obligación de transparencia a todos los ministerios y organismos, generalizando una serie de mecanismos comunes que hacen efectiva dicha transparencia.

Existen varios mecanismos para materializar la transparencia del sector público. El más sencillo y básico es el acceso a los documentos

originados por los organismos públicos. Este acceso se puede plantear de una forma “pasiva”, en el sentido de que las agencias públicas ofrecen a los ciudadanos los documentos que soliciten. Estas peticiones serán atendidas en la medida en que no sean peticiones irracionales o excesivas, que hagan por tanto perder eficiencia en el funcionamiento de los servidores públicos. Por ejemplo, que atender dichas peticiones no les quite excesivo tiempo para desarrollar su labor de servicio público.

Pero el desarrollo de una verdadera transparencia no se puede limitar a lo anterior, sino que debe promover entre los organismos públicos una política “activa” de transparencia, orientada a ofrecer de forma regular información sobre las actuaciones y resultados de las políticas públicas realizadas en cada agencia o departamento público. Estos dos tipos de transparencia, la pasiva y la activa, están relacionadas, ya que las peticiones de ciudadanos, de la prensa o de los investigadores pueden orientar la información activa que los organismos públicos se plantean ofrecer a la sociedad.

La educación es uno de los sectores que más presupuesto público gasta, junto con la sanidad y las infraestructuras. La transparencia en la educación se plantea, por tanto, no sólo en el nivel del ministerio o agencia pública encargada de desarrollar la política educativa de un país o región, sino también en los numerosos organismos educativos que reciben recursos públicos (recursos materiales y humanos) y que deben rendir cuentas del dinero público gastado por ellos. Nos referimos principalmente a los centros educativos, las instituciones que aplican directamente las políticas educativas a los ciudadanos, en este caso a los

estudiantes y las familias que los envían, de forma obligatoria desde los 6 hasta los 16 años, a dichos centros educativos.

Así, la transparencia “pasiva” en la educación no sólo se centra en la petición de información por el público, sino sobre todo en la comunicación que se establece, dentro del centro educativo entre la dirección y los profesores, por un lado, y los alumnos y sus familias por otro. En este sentido, las regulaciones educativas sobre las asociaciones de padres o los consejos escolares de los centros son uno de los elementos que influyen en el grado de transparencia de los sistemas educativos.

Pero la educación también necesita desarrollar una transparencia más “activa” para ofrecer de forma regular y estandarizada información sobre los resultados de la educación. Los dos elementos que en mayor medida mejoran dicha transparencia son las estadísticas oficiales y las evaluaciones educativas externas. En ambos casos, el enfoque internacional ha sido decisivo para el desarrollo de ambos mecanismos en cada país. A continuación se analizan estos dos elementos activos de transparencia en las políticas educativas de España y la influencia del ámbito internacional en su desarrollo.

## **2. LAS ESTADÍSTICAS INTERNACIONALES**

El interés por las estadísticas de la educación proviene, en gran parte, de la influencia de los economistas. A mediados del siglo XX las teorías del crecimiento económico indicaron que el aumento de la producción de

bienes y servicios y la subsiguiente mejora de las condiciones de vida no sólo se explicaba por el aumento cuantitativo de los factores productivos tradicionales (trabajo y capital físico), sino también por la mejora en su calidad y en la eficiencia de su utilización combinada en el sistema productivo. En este sentido, autores como Theodore Schultz o Gary Becker mostraron que el capital humano, definido como las habilidades, destrezas y talentos de un trabajador que le permite producir más y mejor, es un factor esencial en la explicación del crecimiento económico. Precisamente la calidad educativa y formativa de los trabajadores es el elemento esencial del capital humano, por lo que la educación aparece como uno de los factores relevantes en el desarrollo y el bienestar de los países.

Lo anterior explica el interés, creciente durante la segunda mitad del siglo XX, de disponer de estadísticas educativas internacionales de cada país que mostraran el nivel educativo de sus ciudadanos. Los primeros indicadores estaban referidos a la extensión de los sistemas educativos entre la población, con datos como las tasas de escolarización, las tasas de graduación, o el número de años que los alumnos estaban en el sistema educativo. Los organismos internacionales comenzaron a desarrollar una labor de coordinación de los institutos nacionales de estadística para conseguir estadísticas educativas comparables entre todos los países del mundo.

En España, aunque las competencias educativas han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, algunas competencias entre las que está la evaluación y las estadísticas del sistema educativo español no se han

transferido, al menos de forma completa, por lo que su desarrollo está centralizado en el Ministerio de Educación. No obstante, el desarrollo de estas actuaciones se hace a través de órganos de decisión colectivos donde participan el Ministerio y todas las Comunidades Autónomas. Concretamente, dos organismos del Ministerio desarrollan esta labor estadística. El primero es la Subdirección General de Estadísticas y Estudios, que produce las estadísticas oficiales de educación que publica la Oficina de Estadística. El segundo es el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), que elabora el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, formado por aquellas estadísticas consideradas más relevantes para describir el grado de calidad y equidad que alcanza el sistema educativo en España. Tanto en el establecimiento de qué indicadores hay que utilizar, como en su elaboración, participan de forma coordinada el Ministerio de Educación (con el INEE y la Oficina de Estadística) y las Comunidades Autónomas, además de otros organismos como el Instituto Nacional de Estadística o el Consejo de Coordinación Universitaria.

El objetivo de estas estadísticas e indicadores es evaluar el sistema educativo en su conjunto y comprobar su evolución temporal. La publicidad de estos indicadores proporciona información relevante sobre el sistema educativo a las Administraciones educativas, a los órganos de participación institucional, a los agentes implicados en el proceso educativo (familias, alumnos, profesores, y otros profesionales y entidades), así como a los ciudadanos en general. Estas actuaciones son un elemento fundamental en la mejora de la transparencia de las políticas educativas en España.

La necesidad de coordinación de las estadísticas e indicadores educativos no sólo se produce dentro de España, sino que también requieren una coordinación internacional. La Oficina de Estadística del Ministerio de Educación es la encargada de negociar las características técnicas de esas estadísticas, mientras que el INEE se encarga de su análisis. De hecho, las estadísticas españolas se inscriben dentro de un marco estadístico internacional denominado UEO, que incluye los criterios estadísticos coordinados de la UNESCO, EUROSTAT y la OCDE, las tres principales instituciones internacionales que elaboran indicadores educativos en el mundo.

En este sentido, destacan dos actuaciones de recopilación que permiten elaborar estadísticas internacionales para poder evaluar y comparar el rendimiento del sistema educativo español con el de otros países, proporcionando información sobre las tendencias a lo largo del tiempo. La primera es un programa de análisis de indicadores de sistemas educativos (INES) que la OCDE realiza desde 1992, a través de una publicación denominada “Education at a Glance / Regards sur l’Education”. España realiza desde 2005 una versión propia titulada “Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE”, donde se reproducen los datos más destacados de España en comparación con la OCDE, la Unión Europea y algunos países próximos a la realidad social y educativa española.

La segunda actuación es un plan de la Unión Europea de cooperación en educación y formación denominado “Estrategia Educación y Formación 2020”. Este marco estratégico, que continúa un plan previo

que hubo para 2010 (denominado “Estrategia de Lisboa”), establece una serie de objetivos a alcanzar en 2020 agrupados en cuatro: aprendizaje a lo largo de la vida y movilidad; mejora de la calidad y la eficiencia de la educación y la formación; promoción de la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa; y afianzamiento de la creatividad y la innovación, incluyendo el espíritu emprendedor, en todos los niveles de educación y formación. El programa establece indicadores y puntos de referencia que servirán para controlar el progreso hacia la consecución de los objetivos en el año 2020, con objetivos parciales anteriores (en 2015). Asimismo, el programa establece un análisis específico sobre la disminución del abandono temprano de la educación y la formación.

### **3. LAS EVALUACIONES EXTERNAS**

Uno de los elementos más determinantes de la transparencia educativa es la posibilidad de poder acceder a las evaluaciones de los centros y los alumnos. Con estas evaluaciones, los padres disponen de información adicional sobre los resultados educativos de los centros a los que planean enviar a estudiar a sus hijos. No obstante, esta evaluación de los centros a través de los resultados de sus alumnos es polémico y se enfrenta a numerosas resistencias dentro de los propios centros y de sus profesores.

El sistema educativo ha tenido tradicionalmente unos sistemas de valoración o evaluación interna de sus alumnos mediante diferentes pruebas realizadas por los profesores a sus estudiantes. Se trata de

exámenes y pruebas que periódicamente, durante el curso y a su finalización, tratan de cuantificar la adquisición de conocimientos y de competencias por parte de los alumnos. Estas evaluaciones internas tienen una cierta homogeneidad en todos los centros, ya que los sistemas educativos suelen establecer las materias comunes que hay que impartir, los estándares de aprendizaje y los criterios de corrección. Sin embargo, en la práctica la corrección interna depende bastante de cada centro educativo y del profesor que la aplica, existiendo diferencias importantes en los resultados de las evaluaciones internas entre los centros. Por ello, la comparación entre centros en función de sus evaluaciones internas no suele ser adecuada.

Una forma de homogeneizar la evaluación y disponer de un mecanismo de comparación entre distintos centros es a través de las pruebas o evaluaciones externas. Estas evaluaciones son comunes a todos los centros y externas a ellos, es decir, aplicadas y corregidas por profesores que no han impartido docencia a esos alumnos. Estas pruebas suelen tener una finalidad concreta, usualmente la necesidad de aprobarlas, una vez superadas las evaluaciones internas del propio centro, para acceder a los siguientes cursos académicos. Aunque también se pueden plantear evaluaciones que sólo sirvan como un sistema de información sin ningún otro efecto académico.

### **3.1. Las evaluaciones externas en España**

Las pruebas externas con efectos académicos han estado presentes en el sistema educativo español desde la Ley de Ordenación Sobre la

Enseñanza Media de 1953 hasta la Ley General de Educación de 1970. Eran las denominadas “reválidas”, unas pruebas finales que condicionaban el paso de los estudiantes a los siguientes ciclos educativos. En la actualidad sólo se conserva una de esas evaluaciones externas, la que realizan los alumnos para poder acceder a la universidad. Esta prueba ha cambiado varias veces de nombre pero mantiene sus características muy estables desde su aprobación en 1974<sup>3</sup>: exámenes de varias materias, no eliminatorios y que añaden al resultado de esas pruebas el historial académico en los cursos de bachillerato. La LOMCE intentó recuperar dos evaluaciones externas necesarias para titular, en 4º de la ESO y en 2º de Bachillerato, pero al final no se ha podido aplicar en la práctica.

La evaluación externa entendida como un sistema de información de los resultados del sistema educativo sin que tenga ningún efecto académico en los alumnos ha ido incrementando su importancia en los últimos años. De hecho, este tipo de evaluaciones ha ido apareciendo de forma creciente en las últimas leyes educativas en España. Así, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 fue la primera ley que contempló de forma decidida la evaluación como forma

---

3 Se aprobó con la Ley 30/1974, de 24 de julio, sobre pruebas de aptitud para acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Colegios Universitarios y Escuelas Universitarias. En esta Ley se denominó a esta prueba “Selectividad”, frente a la “prueba de madurez” de la legislación anterior. Posteriormente se ha denominado “Prueba de Acceso a la Universidad” (PAU) con la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, “Prueba de Acceso a los Estudios de Grado” (PAEG) en 2010 para adaptarse al Espacio Europeo de Educación Superior, y “Evaluación para el Acceso a la Universidad” (EvAU) con la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2017.

de mejorar la calidad de la enseñanza (Título IV de la Ley, artículo 62). Esta Ley Orgánica también creó, por primera vez en España, un Instituto Nacional de Evaluación, cuyas funciones y estructura se establecieron en el Real Decreto 928/1993 de 18 de junio de 1993. Este organismo, que en la actualidad se denomina “Instituto Nacional de Evaluación Educativa” (INEE), coordina, junto con las Comunidades Autónomas y los organismos internacionales, la mayoría de las evaluaciones educativas externas que se realizan en España. A pesar de que ha cambiado de nombre varias veces<sup>4</sup>, sus funciones se han mantenido bastante estables en el tiempo, con el añadido de algunas nuevas funciones en la LOE de 2006, debido al incremento de las evaluaciones contempladas en esa Ley.

Tras la LOGSE, las siguientes disposiciones legislativas han ido incrementando el papel de la evaluación como un factor decisivo para mejorar la calidad de la enseñanza. Así, la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes de 1995, dedica todo el Título III a la evaluación, desarrollando la labor de evaluación a centros, equipos directivos y profesores. En los siguientes años se promulgaron dos leyes más específicas, la Ley Orgánica de Universidades de 2001 y la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 2002, donde la evaluación y la mejora de la calidad también tienen un

---

4 La LOGSE lo denominó “Instituto Nacional de Calidad y Evaluación”. La LOCE en 2002 cambió su denominación a “Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo”, y de nuevo la LOE en 2006 lo denominó “Instituto de Evaluación”. Por último, un Real Decreto de 2012 (257/2012 de 27 de enero) volvió a cambiar su nombre por el de “Instituto Nacional de Evaluación Educativa”, que es su denominación actual.

papel destacado. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002, incrementó de nuevo el papel de la evaluación, al aparecer entre los cinco ejes que orientaban la ley, en los diferentes niveles educativos, además de en el Título VI. No obstante, esta Ley no llegó a aplicarse por la paralización en su desarrollo con la llegada de un nuevo gobierno al poder. Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, continua la tendencia previa de incrementar la importancia de la evaluación. Aparece en la exposición de motivos, donde el legislador busca un equilibrio entre la mejora de la calidad de la enseñanza y su universalización, tratando de conciliar “la calidad de la educación con la equidad de su reparto”. La idea presente en el preámbulo es que una vez alcanzada en España la universalización de la enseñanza con las anteriores leyes, se pretende ahora incidir en la mejora de la calidad, sin por ello reducir el acceso equitativo de toda la población a la educación. El preámbulo dedica el siguiente párrafo a la evaluación:

“La existencia de un marco legislativo capaz de combinar objetivos y normas comunes con la necesaria autonomía pedagógica y de gestión de los centros docentes obliga, por otra parte, a establecer mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas. La importancia de los desafíos que afronta el sistema educativo demanda como contrapartida una información pública y transparente acerca del uso que se hace de los medios y los recursos puestos a su disposición, así como una valoración de los resultados que con ellos se alcanzan. La evaluación se ha convertido en un valioso instrumento de seguimiento y de valoración de los resultados obtenidos y de mejora de los procesos que permiten obtenerlos. Por ese

motivo, resulta imprescindible establecer procedimientos de evaluación de los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa, alumnado, profesorado, centros, currículo, Administraciones, y comprometer a las autoridades correspondientes a rendir cuentas de la situación existente y el desarrollo experimentado en materia de educación”.

El objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza a través de la evaluación aparece, por tanto, en varias partes de la ley: en los diversos niveles educativos, en las responsabilidades de los profesores, en el capítulo III dedicado a los órganos colegiados de los centros y, de forma específica, en el Título VI, dedicado a la Evaluación del Sistema educativo.

La LOE introdujo por primera vez un sistema generalizado en toda España de evaluación externa sin efectos académicos, al que denominó “evaluaciones de diagnóstico”. Concretamente estableció dos tipos de procesos para las evaluaciones de diagnóstico. Un primer proceso son las evaluaciones generales de diagnóstico (EGD) que, con un carácter muestral, pretenden obtener datos representativos de los alumnos y centros de las Comunidades Autónomas y del conjunto de España, mediante la aplicación de pruebas externas a los centros seleccionados. El INEE, con la colaboración de los organismos correspondientes de las Administraciones educativas, era el encargado de realizar la EGD. Un segundo proceso es el de las evaluaciones de diagnóstico (ED), de carácter censal, que deben realizar todos los centros, y que tiene un carácter formativo y de aplicación en los planes de mejora de los centros. El desarrollo y el control de estas evaluaciones ED corresponden, en el marco de sus competencias respectivas, a cada administración educativa

de las Comunidades Autónomas. Por tanto, las EGD proporcionan datos representativos de las Comunidades Autónomas y del conjunto de España, mientras que las ED son evaluaciones formativas y orientadoras para los centros e informativas para las familias y para la comunidad educativa de cada comunidad autónoma.

Ambas evaluaciones tienen un carácter diagnóstico, es decir, se realizan en mitad de la etapa con el objetivo de “diagnosticar” los problemas del aprendizaje y tener tiempo, hasta que finalice la etapa, para corregirlos. En concreto, la prueba se realiza a los alumnos de 4º de Educación Primaria (el final de esa etapa educativa es en 6º de Primaria) y de 2º de Educación Secundaria (el final de la etapa es en 4º de ESO), por lo que aún quedan dos cursos para corregir los problemas que esta evaluación detecte en los alumnos.

A su vez, la LOE pretendía que la EGD, organizada por el Ministerio de Educación (a través del INEE y la colaboración de las Comunidades Autónomas) sirviera de referencia y pudiera ser aprovechada por las Comunidades Autónomas para la prueba ED que debían realizar todos los años en todos los centros de cada comunidad. No obstante, la elaboración de la EGD se alargó en el tiempo y la prueba en 4º de Educación Primaria no se realizó hasta 2009, mientras que la prueba en 2º de Educación Secundaria se hizo en 2010. Estas son las únicas pruebas de EGD realizadas, y no continuaron para esperar a los cambios en materia de evaluación que introduciría la LOMCE. En cambio, las Comunidades Autónomas empezaron a realizar sus pruebas de ED desde el mismo año de la aprobación de la LOE en 2006, y continúan

mayoritariamente hasta la actualidad con dichas pruebas, como se verá más adelante.

La principal razón que explica el retraso en el desarrollo de la prueba nacional coordinada por el Ministerio (la EGD) está en la dificultad de coordinar a todas las Comunidades Autónomas. Para desarrollar estas evaluaciones es necesario elaborar, previamente, el denominado “Marco de evaluación”. Este Marco es un documento donde se establecen las diferentes características de la evaluación. Concretamente, en la EGD se debieron establecer los siguientes elementos: el calendario de aplicación y el momento del curso en el que se aplica; las poblaciones implicadas en la prueba y los criterios para elaborar las muestras correspondientes; los contextos socioculturales de alumnos y centros para poder explicar debidamente los resultados de la evaluación y las diferencias en sus resultados; los criterios técnicos para la elaboración de las pruebas (como tipo de ítems, longitud, tiempos de aplicación, inclusión de preguntas abiertas, pautas para la elaboración de los ítems, etc.); las competencias básicas que se van a evaluar así como los conocimientos, destrezas y actitudes relacionados con ellas; y por último, el análisis de los resultados y su difusión. Lo anterior muestra la complejidad existente en la preparación de una evaluación, si se pretende que sea útil para medir la situación de un sistema educativo y para permitir su comparación temporal y entre sistemas educativos (en este caso, entre Comunidades Autónomas).

Coincidiendo con la aprobación de la LOE, se han ido desarrollando evaluaciones regionales realizadas por las Comunidades Autónomas. En primer lugar está la ED antes mencionada, cuya aplicación fue, al contrario

que la EGD, mucho más rápida, ya que muchas de ellas empezaron a aplicar (pruebas piloto) en el mismo año 2006. La explicación de esta diferencia está en que no se necesitó una coordinación entre todas las Comunidades Autónomas, sino que cada una pudo realizar la evaluación según sus propios criterios. Pero no sólo se ha desarrollado esta ED, sino que la propia ley permite a las CCAA realizar sus propias evaluaciones. Así, la Comunidad de Madrid ya había empezado a desarrollar desde 2005 una evaluación propia, denominada Prueba de Conocimientos y Destrezas Indispensables (CDI). Es una evaluación censal pero no es de diagnóstico, porque se realiza al final de cada etapa en Primaria (en 6º), y casi al final de Secundaria (en 3º). Su objetivo es comprobar el grado de adquisición de los conocimientos y destrezas que se consideran indispensables para cada una de las etapas, aunque no tiene consecuencias académicas para los alumnos. Esta prueba se empezó a plantear antes de la entrada en vigor de la LOE, ya que su implantación (junto con la Evaluación de Diagnóstico) se aprobó por una orden de octubre de 2005, aunque es lógico pensar que ya se conocían los fundamentos de la LOE (que se aprobaría 6 meses después, en mayo de 2006) respecto a esa Evaluación de Diagnóstico. La Comunidad Autónoma de Cataluña también viene desarrollando pruebas similares en 3º de Educación Primaria (desde 2000), 6º de Educación Primaria (desde 2007) y 4º de ESO (desde 2011). Por último, la Comunidad de Madrid y la de Andalucía han desarrollado también una prueba de diagnóstico en 2º de Primaria, denominada LEA en Madrid (Lectura, Escritura y Aritmética) y ESCALA en Andalucía (Escritura, Cálculo y Lectura en Andalucía).

La última ley educativa en vigor es la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013. Esta Ley no establece todos los artículos sobre el sistema educativo derogando las Leyes anteriores, sino que introduce nuevos artículos y modifica otros de la Ley anterior (la LOE), manteniendo en vigor el resto de los artículos ya existentes. Por ello, es más correcto hablar de LOE-LOMCE como el texto legal vigente en la actualidad. La LOMCE refuerza aún más la importancia de las evaluaciones, al incluirlas desde el principio en la amplia Exposición de Motivos. Así, entre los cinco principios sobre los cuales pivota la reforma (apartado VI), se encuentran las evaluaciones externas de fin de etapa, junto con el aumento de la autonomía de centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias.

Las pruebas externas de fin de etapa son la principal novedad en el ámbito de la evaluación de la LOMCE, aunque tal como se indicó anteriormente, no se han podido desarrollar tal como estaban previstas en la Ley. La LOMCE en este sentido era muy ambiciosa, ya que el apartado VIII de la Exposición de Motivos afirma que estas evaluaciones externas de fin de etapa “constituyen una de las principales novedades de la LOMCE con respecto al marco anterior y una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo”. Más adelante la Ley defiende la idoneidad de estas evaluaciones para mejorar la calidad así: “Veinte países de la OCDE realizan a sus alumnos pruebas de esta naturaleza y las evidencias indican que su implantación tiene un impacto de al menos dieciséis puntos de mejora de acuerdo con los criterios de PISA”.

El objetivo de estas pruebas es doble, formativo (“garantizar que todos los alumnos alcancen los niveles de aprendizaje adecuados para el normal desarrollo de la vida personal y profesional conforme el título pretendido, y además deben permitir orientar a los alumnos en sus decisiones escolares de acuerdo con los conocimientos y competencias que realmente posean”) y de diagnóstico (“[ya que] normalizan los estándares de titulación en toda España, indicando de forma clara al conjunto de la comunidad educativa cuáles son los niveles de exigencia requeridos e introduciendo elementos de certeza, objetividad y comparabilidad de resultados. Además, proporcionan a los padres, a los centros y a las Administraciones educativas una valiosa información de cara a futuras decisiones”).

Las pruebas externas de fin de etapa previstas en la LOMCE no se han desarrollado en la práctica tal como estaban planeadas en la Ley, siendo sustituidas, a partir del Real Decreto-ley 5/2016 (de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa), por unas pruebas diagnósticas y muestrales que debían hacer las Comunidades Autónomas con una mínima coordinación del Ministerio de Educación. No obstante, es interesante analizar las cuatro ideas que originalmente establecía la LOMCE con estas evaluaciones, para plantear el debate que surge en España con esta medida de transparencia y rendición de cuentas, y también para posteriormente comprobar el papel que las evaluaciones internacionales puede tener en este debate.

La primera idea es que las pruebas deben ser homologables a las que se realizan en el ámbito internacional, principalmente para centrarse en el

nivel de adquisición de las competencias. La LOMCE indica que hay que ser cuidadoso para poder medir los resultados del proceso de aprendizaje sin mermar la autonomía de los centros, y además hay que excluir la posibilidad de cualquier tipo de adiestramiento para su superación. Uno de las principales críticas que tienen las evaluaciones externas es que los profesores se centren en enseñar a superar simplemente las pruebas estandarizadas, descuidando la adquisición de conocimientos y competencias de sus alumnos. Para superar este problema, es necesario elaborar pruebas adecuadas que dificulten el denominado “teaching to the test”. La propia LOMCE se refiere específicamente a las pruebas de la OCDE, que más adelante analizaremos, y que al ser pruebas muy bien elaboradas según la opinión de muchos expertos en educación, permiten superar este problema.

La segunda idea es que la LOMCE incentiva la realización de otras evaluaciones a través de las Administraciones educativas. Aunque se elimina la Evaluación General de Diagnóstico, no elimina la posibilidad de que las Comunidades Autónomas realicen pruebas de evaluación propias. Y tal como se indicó antes, algunas comunidades autónomas como Madrid, Cataluña o Andalucía ya venían desarrollando evaluaciones externas propias desde principios del siglo.

La tercera idea se relaciona con el problema de las barreras que las evaluaciones pueden suponer en el desarrollo educativo de los alumnos que no las superen. Esta es otra de las críticas que suelen tener las evaluaciones externas con efectos académicos, y su solución pasa por ofrecer opciones y pasarelas. Así, si no se superan algunas de estas

evaluaciones, el alumno no podrá continuar determinados itinerarios educativos, pero la LOMCE pretendía compensar esta situación con otras opciones y pasarelas.

La última idea es la más importante, porque plantea un debate clave en el papel de las evaluaciones como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. En el apartado VIII de la Exposición de Motivos se indica lo siguiente: “La transparencia de los datos debe realizarse persiguiendo informar sobre el valor añadido de los centros en relación con las circunstancias socioeconómicas de su entorno y de manera especial sobre la evolución de éstos”. El elemento clave que introdujo la LOMCE es la eliminación de la prohibición que había en la LOE de utilizar las evaluaciones para establecer clasificaciones de los centros (artículo 140.2 de la LOE, que prohibía utilizar las evaluaciones para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros). La LOE sólo aplicaba la rendición de cuentas a las autoridades educativas, por lo que las evaluaciones sólo se publicaban en cuanto a los elementos del marco educativo nacional o autonómico, pero no en relación con el centro o el alumno. En cambio, la LOMCE extendió la publicación de los resultados a los estudiantes, los profesores y los centros. Con esta publicidad de los resultados de la evaluación la nueva Ley pretende mejorar la autonomía y especialización de los centros e incrementar la exigencia a alumnos, las familias y los centros en la rendición de cuentas.

Muchos sectores educativos, principalmente profesores, agrupaciones de padres y gestores públicos, se oponen a las evaluaciones

externas con diferentes argumentos: que las evaluaciones externas no responden a criterios pedagógicos; que se inmiscuyen en la labor que día a día desarrollan los maestros; que, lejos de ayudar a mejorar, están incentivando la segregación de los alumnos; que estas evaluaciones interfieren en las políticas educativas ya que los padres no son especialistas y no tienen por qué conocer la complejidad de las políticas educativas; o que los resultados de las evaluaciones no tienen en cuenta las circunstancias especiales de determinados centros, por ejemplo, su bajo nivel social, económico y cultural. En algunos casos, la propia LOMCE tiene en cuenta algunos de los criterios anteriores, por ejemplo, al indicar que la publicación de los resultados de los centros docentes con indicadores educativos comunes para todos los centros docentes españoles debe incluir la previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto.

No obstante, la mayor controversia está en la publicación de los resultados de las evaluaciones de cada centro educativo. En este sentido, algunas comunidades autónomas como la de Madrid sí publicaba los resultados de la CDI, mientras que otras como Cataluña o Andalucía no publicaban sus resultados, y la información obtenida en las evaluaciones sólo se utilizaba de forma interna entre la administración educativa y la dirección de los centros. Aunque la LOMCE tenía previsto generalizar esta publicación de resultados por centro en toda España, con el objetivo de introducir la exigencia de rendición de cuentas a estudiantes, profesores y centros, las modificaciones legislativas introducidas que frenaron el desarrollo de las evaluaciones externas (como el mencionado

Real Decreto-ley 5/2016), también eliminaron la obligación de dicha publicidad, e incluso hubo una declaración del Ministro de Educación prohibiendo que se hicieran públicos los resultados de las evaluaciones por centro. Debido a ello, la única comunidad autónoma que publicaba los resultados por centro, la Comunidad de Madrid, lo dejó de hacer en 2016.

La publicación de los resultados de las evaluaciones por centro e incluso por profesor, al analizar los resultados de cada grupo dentro del centro, constituye el elemento más decisivo en la utilización de las evaluaciones externas como forma de mejorar la transparencia en la educación. Precisamente, en Estados Unidos, el Ayuntamiento de Nueva York se vio obligado, por decisión judicial, a publicar en 2012 las evaluaciones de 18.000 docentes de escuelas públicas donde los profesores obtenían una puntuación determinada en función de las notas que sacaban sus alumnos en dos exámenes, uno de matemáticas y otro de comprensión lectora. Aunque la evaluación no tenía previsto publicar los resultados, la denuncia de un ciudadano apelando a la legislación sobre transparencia existente obligó a hacer público esa información. De hecho, la legislación actual en España obliga, de forma general, a publicar toda información que posea la administración, mientras no sea secreta o atente a la protección de datos personales. Pero todavía las administraciones se resisten a hacer públicos esos resultados.

Precisamente las evaluaciones internacionales han influido positivamente en el impulso de las evaluaciones nacionales en España, aunque todavía no han conseguido un gran desarrollo de su transparencia

con el mencionado problema de la falta de publicación de resultados. El siguiente apartado se centra en esta cuestión.

### **3.2. Las evaluaciones internacionales**

Como ya se indicó anteriormente, en la década de 1970 comenzaron a realizarse evaluaciones de la calidad de los sistemas educativos en los países desarrollados a través de pruebas internacionales que permitieron valorar los conocimientos y competencias adquiridos por los alumnos. Mientras que las estadísticas educativas tradicionales están más basadas en elementos cuantitativos, como la cantidad de niños escolarizados, que se gradúan o que tienen estudios universitarios, o la cantidad de años que permanecen los estudiantes en el sistema educativo, las evaluaciones internacionales pretenden mejorar y complementar las estadísticas educativas introduciendo elementos más cercanos a la calidad de la educación ofrecida. Estas pruebas buscan evaluar los conocimientos y las competencias de los alumnos en las principales materias que se enseñan en los centros educativos, principalmente la lectura, las matemáticas y las ciencias. Pero también tienen en cuenta otros elementos que intervienen en el proceso educativo, como los *inputs* que disponen los centros para su labor (instalaciones, calidad de sus profesores, marco legal, entorno socio-económico y cultural del barrio en donde está situada la escuela), o diferentes *outputs* además del resultado en los conocimientos y competencias lectoras, matemáticas y científicas, como las actitudes de los alumnos, su nivel de participación o su disposición a aprender.

En la actualidad hay dos organismos internacionales que realizan numerosas evaluaciones a numerosos países del mundo, la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El INEE es el encargado de contactar con estos organismos internacionales y coordinar el desarrollo de los estudios con las Comunidades Autónomas, en cuyos centros se aplican la mayoría de estas pruebas. Además, a partir de la base de datos de estas pruebas se realizan numerosos estudios científicos cuyo objetivo es profundizar en el análisis de estas pruebas y aportar mayores datos para mejorar la política educativa y la calidad de la enseñanza. Las principales pruebas internacionales que se realizan en España son las siguientes:

- PISA (Programa Internacional de Evaluación de Alumnos), organizado por la OCDE. Evalúa cada tres años (desde 2000) los resultados educativos de los alumnos de 15 años en Matemáticas, Comprensión lectora y Ciencias, centrándose en cada edición en una de las tres materias (en 2012 se centró en matemáticas, en 2015 en ciencias, y en 2018 en lectura; los resultados de PISA 2018 se publicarán en diciembre de 2019). Es una de las pruebas de evaluación internacional más conocidas y citadas por los medios de comunicación y los responsables educativos. Se trata de una prueba censal cuyo objetivo es, a través de la valoración de los conocimientos, destrezas y competencias de los estudiantes de cada país, evaluar el sistema educativo de los países participantes. Esto permite hacer comparaciones y *rankings* entre países, en función de

una nota media que obtiene cada país en cada una de las competencias (Matemáticas, Lectura y Ciencias; no existe una nota global de todas las competencias juntas). La comparación también se puede hacer con las regiones que deseen hacer una ampliación de muestra, lo que les permite comparar sus resultados con los de otros países participantes. En España, la mayoría de las Comunidades Autónomas realizan esta ampliación de muestra, y en 2015 la han realizado todas las regiones. Pero además de los resultados de conocimientos matemáticos, científicos y de lectura de los estudiantes, la prueba PISA permite conocer otras variables demográficas, sociales, económicas y educativas obtenidas mediante cuestionarios de contexto que realizan los alumnos. Esto promueve la realización de numerosos análisis educativos por parte de las Administraciones educativas y de especialistas en educación. En ningún caso PISA sirve para evaluar al centro, ya que su elección se basa en criterios de selección de muestra para el país (o la región cuando hay ampliación de muestra). Por ello, en 2013 la OCDE empezó a desarrollar una evaluación diferente, que aprovecha los conocimientos y las pruebas de PISA, denominada “PISA para Centros Educativos” (“PISA for Schools”), y a la que se apuntan de forma voluntaria aquellos centros que quieren obtener una evaluación personal apoyada en los resultados de PISA, lo que permite compararse con los centros del resto de España y del mundo.

- TALIS (Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje), también organizada por la OCDE. Su principal objetivo es ofrecer

información sobre los procesos educativos a través de encuestas a los profesores y a los directores de los centros relacionados con aspectos como la formación docente que han recibido; sus creencias y prácticas docentes; la evaluación de su trabajo, la retroalimentación y el reconocimiento que reciben; el liderazgo escolar, la gestión y otros varios aspectos. España participó en los dos primeros ciclos, TALIS 2008 y TALIS 2013, y ha vuelto a hacerlo en 2018.

- PIAAC (Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos), es un nuevo proyecto de la OCDE para valorar el nivel de conocimientos y el grado y distribución de destrezas de la población adulta a lo largo de su vida laboral, entre los 16 y los 65 años. El estudio mide las destrezas cognitivas básicas que permiten a las personas adultas participar en la vida social y económica del siglo XXI y también las habilidades laborales básicas que les exige su puesto de trabajo. Para ello, se recoge información sobre los antecedentes personales de la población seleccionada en la muestra, además de información sobre las exigencias del puesto de trabajo, el uso de tecnologías de la información y la comunicación y, en general, el nivel de comprensión lectora y la capacidad de cálculo. El objetivo es proporcionar a los gobiernos de los países participantes un retrato de su población activa, y colaboran los departamentos de educación y de trabajo de los 26 países participantes. El último estudio de esta evaluación se publicó en octubre de 2013, y está previsto repetir el estudio el próximo año.

- PIRLS (Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora), es un estudio de la IEA. Ha llevado a cabo 4 estudios (2001, 2006, 2011 y 2016), y España ha participado desde 2006 junto a más de 50 países. El objetivo del estudio es medir las tendencias en el rendimiento en comprensión lectora de los alumnos de 4º curso de Educación Primaria (9 y 10 años). La evaluación incluye, además de 2 pruebas de lectura del alumno, datos sobre su contexto personal, familiar y escolar, así como sobre el contexto educativo nacional del aprendizaje de la lectura, con encuestas dirigidas a los alumnos evaluados, sus padres o tutores legales, el profesor de la clase evaluada, y el director del colegio.
- TIMMS (Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias), también lo realiza la IEA. Se han hecho hasta ahora 6 estudios (1995, 1999, 2003, 2007, 2011 y 2015). El objetivo es evaluar el rendimiento en matemáticas y ciencias en alumnos de 4º de Educación Primaria y 2º de Educación Secundaria Obligatoria (esto permite evaluar el progreso de una misma cohorte de alumnos en 4º de Primaria y, cuatro años después, cuando esa cohorte cursa 2º de ESO). No obstante, España sólo participa con la muestra de 4º de Primaria, porque considera que el programa PISA proporciona una información parecida al evaluar a alumnos de 3º y 4º de la ESO. La evaluación también incluye, al igual que PIRLS, cuestionarios de contexto.
- TEDS-M (Estudio sobre la Formación Inicial del Profesorado de Matemáticas), también realizado por la IEA. Es el primer estudio

internacional comparativo sobre el conocimiento adquirido por los futuros profesores de matemáticas en Educación Primaria y Secundaria Obligatoria al acabar su formación inicial. También ha estudiado las conexiones entre el marco académico de dicha formación, su organización práctica y su influencia en los futuros profesores de matemáticas. El objetivo es proporcionar un conocimiento útil para formular políticas de contratación y formación de una nueva generación de profesores con capacidad para enseñar de manera eficaz las matemáticas escolares. En el estudio se analizan las políticas educativas que sirven de marco a los programas de formación, los propios programas, el currículo, la organización de las prácticas, además de evaluar el conocimiento en matemáticas y en didáctica de las matemáticas de los futuros profesores. Los principales resultados de este informe se publicaron en 2012.

- ICCS (Estudio Internacional sobre educación cívica y ciudadana), también de la IEA. Evalúa el papel de los centros educativos a la hora de preparar a los jóvenes para ser ciudadanos dentro de la sociedad. El estudio analiza los siguientes aspectos: valores, actitudes, percepciones y comportamientos cívicos y ciudadanos del alumnado español de 2º de ESO; relación con los contextos sociales, económicos y culturales; civismo y ciudadanía dentro de los centros educativos; y resultados del módulo europeo del estudio en el cual participan los países europeos. España participó en este estudio en 2009, y la próxima edición será en 2022.

- EECL (Estudio Europeo de Competencia Lingüística), promovido por la Unión Europea en 2011 (el Informe con los resultados apareció en 2012). Pretende proporcionar a los estados miembros información comparable sobre las competencias lingüísticas en lenguas extranjeras de los alumnos europeos al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria, así como conocimiento sobre buenas prácticas que permitan mejorar el aprendizaje de dichas lenguas.

Las anteriores son las principales evaluaciones internacionales en las que participa el sistema educativo español. Como se ha podido comprobar, son pruebas que analizan el sistema educativo en su conjunto, pero no los resultados de cada centro educativo. La única excepción es PISA para Centros Educativos, orientado a los centros a partir del desarrollo de PISA. No obstante, las evaluaciones internacionales han supuesto un impulso a las evaluaciones nacionales y, por tanto, a la mejora de la transparencia de las políticas educativas en España. El siguiente apartado profundiza en esta cuestión.

#### **4. CONCLUSIONES: LA INFLUENCIA DE LAS EVALUACIONES Y ESTADÍSTICAS INTERNACIONALES EN LA TRANSPARENCIA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Las evaluaciones externas estandarizadas y las estadísticas educativas son unos elementos fundamentales de la transparencia de las

políticas educativas. Las comparaciones educativas, tanto entre sistemas educativos como entre centros y profesores, permiten comprobar si los recursos destinados a la educación están cumpliendo sus objetivos y mejoran la educación de las personas. Estas evaluaciones externas no tienen que ser vistas como una desconfianza en la evaluación interna que realizan los profesores en el centro educativo, sino que son un complemento que permite ofrecer una mayor información. Todos los agentes que intervienen en las políticas educativas, desde el Ministro, los funcionarios de los ministerios de educación, los directores de los centros, hasta el profesor de un centro sostenido con fondos públicos, utilizan dinero del contribuyente y por ello tienen la obligación de someterse a un ejercicio de transparencia para rendir cuentas ante los ciudadanos.

Sin embargo, la educación suele desarrollarse en un entorno muy local, donde lo que ocurre dentro del centro educativo o del aula se queda dentro del propio centro o aula, y es muy difícil proyectarlo hacia afuera. Centros educativos aislados y desconectados impiden mejorar la educación de todo el sistema educativo. Por ello son tan importantes las evaluaciones externas como forma de poner en común las prácticas y políticas educativas que mejor y peor funcionan, para ir mejorando en su aplicación.

Los organismos e instituciones internacionales como la OCDE o la IEA, a pesar de no tener competencias educativas, están durante los últimos años adquiriendo una gran influencia en las políticas educativas de muchos países, entre ellos España. Las evaluaciones internacionales organizadas por estas instituciones han permitido derribar numerosas

creencias, tradiciones e ideologías que estaban incrustadas en los centros educativos. La comparación del sistema educativo español con el de otros países y la publicación de estos resultados permiten mejorar la transparencia de los resultados educativos del país. Por ejemplo, el énfasis de estas evaluaciones internacionales en los resultados finales de los alumnos, y su comparación con los recursos educativos y humanos disponibles y los procesos educativos, ha permitido valorar mejor el uso eficiente de esos recursos. Lo importante no es invertir por invertir en más y mejores recursos (menos alumnos por clase, más ordenadores, etc.), sino en ver si esos recursos permiten una mejora más eficiente del resultado final de la evaluación, para escoger y concentrarse en los recursos que más van a influir en la mejora educativa.

La información es siempre positiva. Poner a disposición del público información cuantitativa y cualitativa de los centros educativos permite mejorar la elección y el control de los ciudadanos y usuarios de dichos servicios educativos. Por ello, las evaluaciones externas y los indicadores estadísticos de la educación son tan importantes, tanto para mejorar la transparencia educativa como para incrementar la igualdad de oportunidades. Cuanta más facilidad se dé a los padres para poder elegir de manera informada sobre el centro educativo al que llevan a sus hijos, más oportunidad se da a los padres con menores posibilidades de encontrar por su cuenta esa información. En este punto se produce una importante controversia ideológica. Por un lado están los que propugnan la libertad de elección educativa, basada en dar información lo más completa posible a los padres para que sean ellos los que en gran medida

puedan seleccionar a centros, directores y profesores. Por otro lado están aquellos que prefieren ocultar información y dejar en manos de expertos y gestores educativos las decisiones de la política educativa. La transparencia aplicada a las políticas educativas se sitúa más cerca de la primera opción que de la segunda.

Pero no hay que olvidar que existen numerosas resistencias a la transparencia. Directores, profesores e incluso asociaciones de padres ven con recelo los avances en transparencia educativa. Se produce un efecto muy conocido en las ciencias sociales, que es que lo que uno exige para los demás (que haya más transparencia o competencia en otros sectores) no lo quiere para sí mismo (quiere proteger de la competencia y la transparencia el sector donde desarrolla su actividad). En muchas ocasiones es muy difícil romper esta resistencia. Pero precisamente las instituciones internacionales son una forma muy adecuada de ir erosionando poco a poca esta resistencia. Así ha ocurrido en España en los últimos años con las evaluaciones internacionales y los indicadores estadísticos. Es lo mismo que ocurre en una mayor escala con la Unión Europea, que introduce numerosas políticas y regulaciones que, de otra forma, serían muy difíciles de implantar por parte de las autoridades locales de los países miembros. No obstante, todavía hay varios aspectos de la transparencia en las políticas educativas que es necesario mejorar.

En primer lugar, tal como se ha visto anteriormente, todavía hay una gran resistencia a publicar los resultados de las evaluaciones externas de centros y profesores. Los intentos que ha habido de hacer públicos

los resultados de las evaluaciones educativas no sólo no han prosperado, sino que incluso han retrocedido, ya que en la actualidad no se publican resultados por centros educativos o profesores en ningún lugar de España.

Junto a lo anterior, el segundo gran problema en la transparencia educativa en España es la descentralización educativa entre las Comunidades Autónomas. Esta descentralización dificulta la introducción de políticas de transparencia educativa comunes, al precisar de un alto grado de coordinación entre las regiones. Ya se ha visto anteriormente la dificultad de introducir evaluaciones nacionales coordinadas y comunes en toda España. De hecho, la única evaluación externa común en España, la EvAU de acceso a la Universidad, aunque unifica el acceso a todas las universidades españolas, no es un examen común en toda España, sino que cada Comunidad Autónoma realiza su propio examen, existiendo algunas protestas en cuanto a las diferencias entre exámenes y de dificultad de unas comunidades a otras. La descentralización sí puede introducir un mayor elemento de competencia entre comunidades, al igual que ocurre en otros ámbitos políticos y económicos, por ejemplo, en los impuestos. Esa competencia sí se ha desarrollado en el ámbito de las evaluaciones externas, con la introducción de numerosas evaluaciones en varias Comunidades Autónomas, tal como se ha descrito anteriormente. Es de esperar que esta competencia vaya en la dirección de promover una mayor transparencia educativa en España.

Además de los anteriores problemas, la transparencia en las políticas educativas debe desarrollar otros elementos. Uno de los más destacados es la evaluación de los profesores. Hasta ahora no existen evaluaciones

de profesores como tal, sólo de forma indirecta al evaluar los grupos y las asignaturas en las evaluaciones de centros. De hecho, todos los responsables políticos y educativos están de acuerdo en la necesidad de introducir esta evaluación que todavía no ha sido abordada por ninguna ley educativa. Esta introducción tiene dos problemas. El primero, la forma de realizar esta evaluación, que no es sencilla ni existe un consenso sobre cómo realizarla. Y el segundo, la gran resistencia que surge de los propios profesores y sus sindicatos.

La evaluación de los profesores se puede complementar con el desarrollo de otros elementos educativos. Uno es el de la inspección, que en la actualidad es de los pocos elementos que permiten evaluar a los profesores. Otro es la introducción de nuevos agentes en la labor de evaluación. Entre ellos están los alumnos y sus familias, y los directores. Preguntar a los alumnos es un elemento imprescindible para mejorar la transparencia educativa. Aunque algunas Comunidades Autónomas introducen, en sus evaluaciones a los centros, preguntas a los alumnos y sus familias, no es un sistema generalizado y tampoco busca una evaluación directa de los profesores de estos alumnos. Este es un sistema que sí está implantado en la Universidad española, con las encuestas a sus alumnos, aunque en la Universidad son mayores de edad y su aplicación en colegios e institutos sería más complejo al depender más los resultados de los alumnos de todos los profesores que ha tenido en su escolarización, y no sólo del que están evaluando.

Por último, la evaluación a los directores también se presenta como una posibilidad de profundizar en la transparencia y la rendición de

cuentas. Aunque la evaluación de los centros supone de hecho evaluar a su equipo directivo (directores y jefes de estudio), en la práctica hay países donde los directores tienen una gran capacidad de actuación, por ejemplo, con bastante libertad para contratar profesores y para disponer de fondos públicos. Pero a esta libertad de acción se le añade una mayor responsabilidad en el caso de que los resultados no sean adecuados. De hecho, esta forma de control de la dirección de los centros permite reducir la evaluación de los profesores, ya que es el director el que tiene la responsabilidad sobre su contratación, y es el equipo directivo el que conoce realmente el desempeño de los profesores, sin necesitar tanto de instrumentos de evaluación externos.

En definitiva, las evaluaciones externas y los indicadores educativos tienen un papel fundamental en la transparencia de las políticas educativas. Y las instituciones internacionales que desarrollan estos aspectos, como la OCDE, la IEA, la Unesco o la Unión Europea, pueden jugar un papel determinante en la mejora de dichos elementos.

## **¿POR QUÉ SE NECESITA TRANSPARENCIA? EL RELATIVISMO Y EL POSTMODERNISMO EN LA EDUCACIÓN**

**Inger Enkvist**

Para explicar el interés que despierta hoy el término ‘transparencia’, hay que empezar por mencionar las nuevas pedagogías que han dominado el panorama occidental y que han rechazado, totalmente o en parte, las notas, los exámenes y las comparaciones. La escuela ha sido más importante como campo para la ingeniería social que como impartidora de conocimientos. Desde hace tiempo todos los jóvenes tienen la posibilidad de acceder a la educación, pero algunos políticos exigen además que la escuela consiga un resultado similar para todos, es decir, que hemos dejado el planteamiento liberal de acceso igual por el planteamiento socialista de resultado igual. El término utilizado para referirse a esta ambición era antes ‘igualdad’, pero ahora se utiliza más ‘equidad’, subrayando con ese cambio de término que se considera que exigir que el resultado sea igual para todos forma parte de la ‘justicia social’. Se quiere dar la idea de que obtener los mismos resultados que otros alumnos es un derecho del alumno, sean cuáles sean su capacidad y su esfuerzo. Conseguir ese resultado se

convierte así en un deber de la sociedad y una tarea prioritaria para los profesores.

Para realizar esta meta, se ha elegido un camino antiintelectual. Se ha disminuido la exigencia en las materias teóricas, se han incorporado más elementos prácticos y, además, se ha desistido de medir los resultados. Se decía que las notas estigmatizaban a los alumnos menos aventajados. Los lemas enseñados a los futuros profesores han sido “aprender haciendo”, “aprender a aprender” y “el alumno en el centro del proceso de la educación”. No se ha querido hablar de la eficacia del sistema educativo. Este enfoque en el alumno, en su situación y en sus derechos, y no en el aprendizaje, ha llevado a una falta de desarrollo en bastantes países occidentales, mientras que los países del sureste asiático han progresado. Ahora, los países occidentales están despertando y empezando a entender que hay una contradicción entre esperar buenos resultados y seguir los lemas sugeridos por pedagogos progresistas. El interés por el concepto de transparencia se debe ver sobre este trasfondo. Cuando había exámenes de admisión y reválidas nadie hablaba de la necesidad de transparencia.

Las comparaciones internacionales abrieron los ojos al público y a los políticos y en particular PISA, que publicó sus primeros resultados en el año 2000. Es importante recordar que es la OCDE la que patrocina las comparaciones, es decir, una organización que se interesa por la economía a nivel mundial. Se puede decir que PISA representa la transparencia y que ofrece a los gobiernos la posibilidad de basar sus decisiones en la evidencia, elaborada según los mejores métodos de los que se dispone. Es algo parecido a lo que en economía se llama *benchmarking*, es decir,

describir las cualidades de una empresa a través de la comparación con empresas similares. Es también significativo que PISA apareció más o menos cuando se empezó a hablar de la globalización, y se pueden señalar tres campos de los que los gobiernos y el público han llegado a ser más conscientes: el auge de los países del sureste asiático, que combinan un éxito económico con un éxito educativo; cierta sobrevaloración en algunos países occidentales de su propio nivel de educación, por haber sido antes los mejores; y la necesidad de trabajar intensamente en los países occidentales con el nivel educativo de los inmigrantes recientes. Empezaremos hablando del igualitarismo para seguir con el desinterés por el conocimiento y terminar con ejemplos positivos de una enseñanza basada en el objetivismo y la transparencia.

## **1. IGUALITARISMO**

Muchos ciudadanos se preguntan por qué la educación se ha vuelto un problema complicado a pesar de que se dedica más dinero que nunca a este campo. Para acercarse al problema podemos empezar con la explicación de un periodista de investigación norteamericano, Paul Tough, autor de *Cómo triunfan los niños* de 2013. Tough se pregunta por qué algunos alumnos siguen teniendo malos resultados y por qué el resultado sigue siendo desigual a pesar de una financiación generosa de las escuelas. Cree que parte de la explicación tiene que ver con los cambios que aparecieron en los años 60. Surgió una alianza pedagógico-política entre

personas dentro del movimiento llamado “la guerra contra la pobreza” y del movimiento de derechos civiles, y los dos grupos querían utilizar la educación para lograr la igualdad social. Un informe influyente del sociólogo Coleman había señalado que los compañeros de clase podían ser una ayuda para elevar los resultados de los alumnos con problemas. El propósito de los reformadores no fue elevar el nivel educativo general sino mejorar la situación de los alumnos con problemas. Lo que muestra Tough es que estos problemas muchas veces tenían su origen en la situación que vivían en sus casas y que solo en parte se pueden solucionar en la escuela.

La idea de los reformadores era la siguiente: 1. Les va bien en la vida a los alumnos que salen de la escuela obligatoria a los 18 años con su certificado escolar. 2. Si se coloca a los alumnos con problemas entre los alumnos sin problemas, estos últimos les servían de apoyo y de estímulo a los otros. El resultado será que los alumnos con problemas se adaptarán al grupo y no dejarán la escuela antes de tiempo y les irá bien en el futuro. 3. Mezclar a alumnos de diferentes orígenes sociales y de diferentes resultados escolares es un método fácil de organizar y barato.

Sin embargo, el modelo presupone que todos los alumnos trabajen con asiduidad y que la enseñanza sea eficaz, es decir, presupone un aula ordenada y unos profesores bien formados. Además, con el auge del antiautoritarismo en los años 60 se cuestionó el derecho de los profesores de exigir esfuerzos a los alumnos. No se consideraba políticamente correcto hablar de la responsabilidad de los alumnos ni de sus padres, sino que toda la responsabilidad recayó sobre la escuela, a la que se

exigía que tuviera un efecto compensatorio. Ahora sabemos que mezclar alumnos sin que se pueda exigir orden y esfuerzo hace bajar el resultado de todos y que el método es especialmente negativo para los alumnos sin apoyo cultural en sus casas. Cuando la escuela no entrega mucha cultura, el ambiente familiar adquiere más importancia todavía para los resultados del alumno. Los países del sureste asiático no han adoptado este modelo.

La mayoría de los países occidentales, entre los que se encuentra España, ha adoptado la fórmula de la ‘escuela única’ o ‘comprensiva’ hasta la edad de 16 años y a veces hasta los 18 y sin examen final. En la formación docente se suele inculcar a los futuros profesores que la solución a la desigualdad social no es tanto elevar el nivel de todos a través del estudio, sino más bien mezclar alumnos de perfiles diferentes, lo cual elevaría supuestamente el nivel de los alumnos con problemas sin demasiado esfuerzo. Este mensaje se enfatiza tanto que a muchos profesores les da miedo admitir que la combinación de alumnos de diversos tipos, ahora llamada inclusión, ha hecho que la enseñanza canse más que antes, porque un profesor tiene también que ser asistente social, psicólogo y policía. Tough constata que los alumnos con problemas no siempre aprenden mucho, a pesar de estar el sistema pensado para beneficiarlos. Los países del sureste asiático, también los países gobernados por partidos comunistas, intentan elevar los resultados de todos a través del esfuerzo, de las pruebas para pasar a un nivel superior y del respeto por el profesor.

En España, el énfasis en la igualdad se asocia con la ley LOGSE de 1990 y, desde entonces, la política educativa española ha enfatizado la igualdad más que los conocimientos. Como en los EEUU, al mismo tiempo

se notan las típicas actitudes antiautoritarias. El énfasis en el igualitarismo encuentra una parte de su justificación en una nueva desconfianza hacia el conocimiento. Si el conocimiento no es tan absolutamente seguro, ¿por qué darles tanta importancia a los resultados escolares? Por eso, se deben estudiar de manera conjunta el igualitarismo y las tendencias filosóficas críticas o suspicaces frente al conocimiento<sup>1</sup>.

## 2. EL POSTMODERNISMO

El concepto *postmodernismo* pertenece a la misma familia que el *nihilismo*, el *relativismo*, el *subjetivismo* y el *constructivismo*, pues todos recogen ideas similares. Lo particular del término *postmodernismo*, que es el que más se oye hoy en día, es que no solo se usa en un sentido filosófico general sino también para referirse a una corriente estética. Quizá la popularidad del concepto tiene que ver con el vocablo mismo, puesto que se asocia a lo moderno y a lo sofisticado. En cuanto al concepto de la verdad, el *postmodernismo* es una variante del *nihilismo* que niega que haya valores. En el presente texto estos conceptos se destacan usando la cursiva.

Una manera de acercarse al *postmodernismo* es compararlo con el modernismo, una actitud que predominaba en Occidente cuando irrumpió

---

<sup>1</sup> Cfr. ENKVIST, Inger, *De svenska skolreformerna 1962–1985 och personerna bakom dem*, Möklinta, Gidlunds, 2016.

el pensamiento del *postmodernismo*, una corriente que ha llevado a un cambio profundo en la vida pública. Se entienden mejor las características del *postmodernismo* comparándolas con las del modernismo<sup>2</sup>. El *postmodernismo* combina, cuando el modernismo seleccionaba. El postmoderno se interesa por la superficie, por lo estético y lo retórico, mientras que antes se enfatizaba el contexto y la interpretación. Lo postmoderno es el juego, lo informal y el no seguir un camino trazado de antemano. Lo postmoderno se presenta como “abierto” en contraste con lo “cerrado”. Lo postmoderno se siente más cerca de la anarquía que de la jerarquía. Ve el arte como un proceso en desarrollo, como *performance*, y no como una obra terminada. Para el postmoderno la educación es participar en un proceso más que querer llegar a un examen. Mostrar sus conocimientos en un examen sería ver su propio aprendizaje como un producto. Para el postmoderno, el profesor es un participante entre otros en el quehacer educativo, mientras que el profesor solía ser considerado una autoridad en la materia que enseñaba. El postmoderno deconstruye, mientras que el moderno construía. En el arte, el postmoderno quiere ir más allá de los límites y le gusta todo tipo de mezcla, mientras que lo tradicional era mantenerse dentro de ciertos campos y de ciertos géneros. El postmoderno se interesa por la retórica, mientras que lo tradicional era dedicarse al análisis y a la interpretación del sentido. En cuanto a la distribución de materiales o ideas, el postmoderno yuxtapone elementos

---

2 Cfr. HASSAN, Ihab Habib, *The Postmodern Turn: Essays in Postmodern Theory and Culture*, Columbus, OH: Ohio State University Press, 1987.

de una manera igualitaria, mientras que lo tradicional era la jerarquización que separaba lo más importante de lo menos importante. El valorar lo juguetón se combina con no adjudicar mucho interés a la verdad o al conocimiento. Si todo es más o menos igual de verdadero o falso, no importa qué elementos se eligen ni el orden en que se colocan.

El concepto del *postmodernismo* fue preparado por la Escuela de Francfort, de inspiración marxista, una corriente que nació en Alemania en los años 30 pero que, con la llegada de Hitler al poder, se trasladó a los EE.UU. Un rasgo llamativo de esta escuela es que cuestiona la civilización occidental, la Ilustración, la ciencia y el humanismo liberal. Uno de sus representantes más destacados, Herbert Marcuse, inspiró las tendencias antiautoritarias de los años 60 que tomaron la forma de protestas estudiantiles, culturas alternativas y el movimiento ‘hippie’. La influencia del movimiento sobre el campo de la educación fue decisiva, y se produjo un giro de 180 grados. Los representantes del ‘68’ vieron el sistema escolar como una opresión de los alumnos y no como su liberación de la ignorancia a través del conocimiento. Más tarde, una serie de pensadores franceses, inspirados por Marx pero también por Nietzsche, afirmaron que, debajo de la superficie social benévola y paternalista de los países occidentales, se encontraban estructuras opresoras. Jacques Derrida, Jean-François Lyotard, Jean Baudrillard y, el más importante, Michel Foucault, mostraban una actitud crítica hacia la cultura occidental. En particular Foucault insistió en que el conocimiento representaba un instrumento de poder y en que Occidente habría usado sus conocimientos para oprimir. De este cuestionamiento de lo occidental nació el enfoque

multicultural que quería equiparar todas las culturas, diciendo que todas valían lo mismo y que no se debía privilegiar a ninguna: más bien la occidental valía menos que las otras.

Para entender la influencia del *postmodernismo* en el campo de la educación uno debe notar que se menciona a menudo las palabras ‘proceso’ y ‘desarrollo’, mientras que brillan por su ausencia las palabras ‘examen’ y ‘control’. En una planificación postmoderna de la enseñanza, las diferentes metas se colocan la una al lado de la otra sin jerarquía. Se mezclan asuntos que no tienen conexión y lo interdisciplinario es altamente valorado, como también la participación activa de los alumnos. Los métodos de aprendizaje forman una meta en sí, lo cual debilita el enfoque en el aprendizaje. En los planes de estudio, los términos *nihilismo*, *relativismo*, *subjetivismo* y *postmodernismo* no se suelen utilizar, y tampoco la palabra verdad, pero la influencia del *postmodernismo* se nota en que no parece ser urgente que los alumnos aprendan mucho. En el concepto de conocimiento se incluye a casi todas las experiencias humanas, y así el conocimiento pierde importancia. Algo similar sucede con el concepto de cultura.

¿Cómo ha influido este pensamiento en la pedagogía? En las lenguas, la materna y las extranjeras, se enfoca la lengua hablada y cotidiana y se da menos espacio a la lectura y a la escritura, muy ligadas a la tradición intelectual occidental. Se recomienda que los alumnos trabajen en grupo con sus propios proyectos. Una tendencia es subrayar más la discusión que el aprendizaje como una meta en todas las asignaturas. Los alumnos deben diseñar, planificar, llevar a cabo, presentar y después evaluar sus

proyectos, es decir, el trabajo en sí absorbe una gran parte de la energía y del tiempo de los alumnos.

Estas ideas no han aparecido de la nada, sino que pertenecen a una amplia corriente de pensamiento que, paso a paso, ha llegado a ocupar una posición hegemónica, en las universidades occidentales y, por eso, vamos a detenernos a estudiar cómo han cambiado las universidades. El *postmodernismo* ha influido en la enseñanza y la investigación en las humanidades, las ciencias sociales y las artes. Un trabajo emblemático es *A Poetics of Postmodernism: History, Theory, Fiction*, escrito por la profesora canadiense Linda Hutcheon en 1988<sup>3</sup>. Tanto el tema como el modo de presentar el contenido son postmodernos. Es un ejemplo de la tendencia mencionada de que el *postmodernismo* quiere socavar el orden, el sentido y el control, cuestionando lo homogéneo, pero sobre todo lo occidental. Es especialmente interesante que Hutcheon se presente con ambiciones científicas a la vez que evite afirmaciones claras. Utiliza términos como ‘cuestionar’, ‘dejarse inspirar por’, ‘comentar,’ ‘estudiar’ y ‘mover límites’. A pesar de presentarse como un libro científico, contiene juegos de palabras y alusiones a las luchas de poder dentro de la academia.

En la antropología, el pensamiento postmoderno se ve en el fenómeno llamado los Estudios Culturales. El antropólogo argentino Carlos Reynoso publicó en 2000 un estudio sobre el impacto de esta

---

3 Cfr. HUTCHEON, Linda, *A Poetics of Postmodernism: History, Theory, Fiction*, New York, Routledge, 1988.

nueva tendencia, y su conclusión es que con los Estudios Culturales la antropología se ha convertido en un ejercicio superficial<sup>4</sup>. Comienza constatando que la corriente ha tenido tanto éxito que apenas queda nada de la antropología como disciplina. Enumera ejemplos de cómo ha sido desmontada la disciplina como método científico y cómo los ideales de la investigación han sido tergiversados. Afirma que ya no se habla apenas de métodos en antropología, y hay poco control institucional de la calidad de la investigación, porque la mayoría de los puestos universitarios y de las revistas están en manos de representantes de la corriente postmoderna. La inspiración de los Estudios Culturales no viene de la tradición de la antropología. Al revés, los autores suelen desconocer las obras anteriores de antropología y han buscado su inspiración en las teorías aprendidas de los departamentos de literatura inglesa. Reynoso opina que los investigadores de los Estudios Culturales y, en particular, los que trabajan con las teorías del postcolonialismo y del multiculturalismo, dicen la misma cosa una y otra vez. Se han construido una antidisciplina que no se distingue por ningún método o teoría especial sino por sus temas. Suelen presentarse como interdisciplinarios, pero Reynoso insiste en decir que son más bien antidisciplinarios. Sus evaluaciones son morales y estéticas, pero no basadas en pruebas. Para él, los postmodernos del campo de Estudios Culturales han salido a dar la guerra a la ciencia, a la objetividad y a la razón, afirmando que la objetividad es una construcción social, que

---

4 Cfr. REYNOSO, Carlos, *Apogeo y decadencia de los estudios culturales. Una visión antropológica*, Barcelona, Gedisa, 2000.

los valores son subjetivos y que no se puede probar cómo es la realidad. Así, la distinción que solía hacer la ciencia entre hecho y evaluación desaparece.

Reynoso se detiene en particular a discutir el concepto de interdisciplinar o multidisciplinar. En su opinión, estos conceptos se utilizan para ocultar una actitud diletante y por no usar teorías ni métodos. Critica que se den nuevos significados a términos establecidos y que se enumeren referencias sin aprovecharlas en la argumentación. El resultado no es un texto científico sino algo que desplaza los textos científicos. Lo que se llama análisis pueden ser observaciones triviales. Observa que, en los Estudios Culturales, se usan pocas fuentes primarias y se lee poco en la lengua original. Lo nuevo no son ni las observaciones ni las ideas sino la retórica, visible en la manera de escribir. Reynoso denuncia las modas de poner parte de una palabra entre paréntesis, introducir guiones en palabras que no los tienen o usar la mayúscula de una manera caprichosa.

Otro estudio sobre los pensadores postmodernos, tan devastador pero más conocido que el anterior, es el de dos científicos, Alan Sokal y Jean Bricmont, en *Imposturas intelectuales* de 1998<sup>5</sup>. Los autores muestran con extractos de los filósofos postmodernos más conocidos que estos toman prestados términos de las Ciencias Naturales, pero que obviamente no entienden su significación. Si las universidades valoraran la verdad, las obras en cuestión deberían haber desaparecido inmediatamente de las listas de lecturas de los estudiantes y de las listas de referencias de los

---

5 Cfr. SOKAL, Alan – BRICMONT, Jean, *Imposturas intelectuales*, Barcelona, Paidós. 1999.

investigadores. Ya que esto no ha sucedido, es necesario concluir que las universidades ya no valoran la verdad como se supone.

Otro estudio muy citado es el del filósofo estadounidense Paul Boghossian *El miedo al conocimiento. Contra el relativismo y el constructivismo* de 2006<sup>6</sup>. Su tema es investigar cómo el relativismo ha podido ser aceptado en las Ciencias Sociales y cómo se ha llegado a pensar que el conocimiento está construido socialmente. Su primera observación es que existen actualmente científicos que cuestionan el valor de la ciencia, lo cual socava totalmente la fe en la ciencia del gran público.

Boghossian muestra con una serie de ejemplos que los pensadores postmodernos defienden que no existe un conocimiento universalmente válido a la vez que, en su vida personal diaria, siguen actuando sobre el supuesto de que sí existe. Dentro de las universidades, las feministas y los afroamericanos siguen manteniendo que el conocimiento es relativo y que depende del observador y de la situación y que, por ejemplo, una mujer no sacaría necesariamente la misma conclusión de un material que un hombre. Además, afirman que las mujeres deberían tener prioridad para investigar los temas que tienen conexión con las mujeres. Rechazan el valor universal del conocimiento, y la ciencia no sería válida para todos por estar basada supuestamente en los criterios de “hombres blancos muertos”. El conocimiento no debería clasificarse según la categoría

---

6 Cfr. BOGHOSSIAN, Paul A., *El miedo al conocimiento. Contra el relativismo y el constructivismo*, Madrid, Alianza, 2009.

de si algo es verdadero, sino ser visto como un elemento de poder. Con otras palabras, estos postmodernistas cuestionan la capacidad de los seres humanos para el pensamiento racional, así como el carácter universal de la ciencia.

### **3. LA INFLUENCIA DEL RELATIVISMO EN LA EDUCACIÓN Y EN LA VIDA CULTURAL**

Otro filósofo estadounidense, Allan Bloom, ha escrito un libro conocido por su pesimismo, *El cierre de la mente moderna* de 1987<sup>7</sup>. Bloom describe cómo ha resultado cambiada la educación universitaria norteamericana por las corrientes antiintelectuales y cómo se ha extendido el *relativismo*, un término más general que *postmodernismo*. Bloom cuenta desde su perspectiva de profesor universitario cómo los estudiantes cada año saben menos cuando llegan a la universidad. Además, tampoco esperan realmente ser transformados por sus estudios universitarios, sino que estos son vistos como un simple trámite por el que hay que pasar antes de empezar su vida de adulto con un puesto de trabajo aceptable y una vida de cierta comodidad. La universidad queda reducida a una escuela de formación profesional que ni siquiera siempre cumple bien esa tarea.

Bloom lamenta no solo la falta de conocimientos de los jóvenes sino también su falta de interés por los temas intelectuales. No arden en deseos

---

7 Cf. BLOOM, Allan, *El cierre de la mente moderna*, Madrid, Plaza & Janés, 1989.

de discutir cómo hay que vivir la vida, qué filósofos tienen razón y qué escritores aportan algo valioso al lector. No están acostumbrados a leer libros para discutirlos desde el punto de vista de su valor para el lector. ¿Dice algo verdadero el libro en cuestión? Los estudiantes han aprendido a decir que la verdad y los valores generales no existen y suelen considerar que es de mal gusto afirmar que algo es verdadero. Su ideal es ser tolerantes y, para ellos, esto significa no tener convicciones intelectuales, políticas y personales fuertes. En su mundo, todo está permitido, pero todo da lo mismo. Tienen derecho a expresarse, pero están acostumbrados a repetir unas cuantas frases sin profundidad que se pueden resumir como “*I am OK. You are OK*”. El *relativismo* es considerado la posición democrática. Ya que los estudiantes no buscan realmente la respuesta a la pregunta de cómo vivir, les da lo mismo estudiar cierta disciplina o leer a cierto autor. Bloom sugiere que las universidades sean honestas y pongan letreros con el mensaje: “No hay ninguna verdad – al menos no aquí”.

Según Bloom, los profesores universitarios también merecen críticas, porque evitan la cuestión de la verdad y del bien, dedicándose a temas muy especializados. Cuenta cómo las protestas estudiantiles de 1968 fueron una sacudida para él. Los estudiantes radicales entraron a las clases, acusando a los profesores de elitistas, sexistas y racistas, centrándose en especial los profesores de Humanidades y Ciencias Sociales. Los representantes de las Ciencias Naturales, que tenían y tienen más prestigio, no salieron a defender la universidad como idea ni tampoco a los profesores atacados. Asimismo, los administradores se doblegaron ante los estudiantes radicales para evitar conflictos, callando

sus convicciones intelectuales. Bloom ve en esta conducta la imagen de una universidad que ha aceptado un simulacro de pensamiento, un pseudopensamiento.

Para Bloom, el año emblemático fue 1968, con la irrupción de los estudiantes radicales en las clases. El miedo de los profesores llevó a un retroceso en la calidad intelectual. Empezó la tendencia a estudiar las obras filosóficas y literarias a través de diferentes teorías mecánicas de género, etnicidad y orientación sexual. Bloom compara los años 30 en Alemania con 1968 en los EE.UU., concluyendo que, a pesar de tener los dos países las mejores universidades de su tiempo, los profesores y los investigadores no defendieron la búsqueda de la verdad como la idea central de la universidad. Bloom señala como fuente de inspiración a Nietzsche y su ataque a la razón y a la verdad, un ataque que también se puede describir como un ataque a la Ilustración y a la tradición occidental desde Sócrates.

Una antología de 1996, *Dumbing Down: Essays on the Strip-Mining of American Culture*, nos da una serie de ejemplos de cómo el *relativismo* y el *postmodernismo* han influido negativamente en la vida pública norteamericana<sup>8</sup>. Los editores, Katherine Washburn y John Thornton, se preguntan cómo un sólido respeto por la lectura y por la ciencia pudo ser destruido en tan poco tiempo. También ellos señalan el antiautoritarismo de los años 60 como el arranque

---

8 Cfr. WASHBURN, Katharine -THORNTON, John (eds), *Dumbing Down: Essays on the Strip-Mining of American Culture*, New York, Norton, 1996.

de una corriente que después continuaría denunciando todo tipo de clasificación o jerarquización en el contexto que sea. Los autores de las diferentes aportaciones muestran, cada uno desde su campo, cómo ha sido destruido el *ethos* de su disciplina, y en particular hablan de la educación. Si los jóvenes no adquieren unos conocimientos generales en la escuela, si no aprenden a respetar la ciencia, el arte y el pensamiento, si no aprenden a escribir correctamente, no habrá vida pública culta. Ahora hay planetarios que muestran exhibiciones sobre *Star Trek* en vez de hablar de astronomía; el Museo del Holocausto intenta hacer que los visitantes se sientan como víctimas en vez de enseñarles lo que sucedió; y la escuela enseña autoestima a los afroamericanos en vez de los conocimientos escolares que necesitan; las casas editoriales publican los textos que venden preferentemente a los que los editores consideran valiosos. Un autor se pregunta retóricamente si el ciudadano de hoy sabe más de ciencia que el de hace ciento cincuenta años. Todos somos usuarios de tecnología, pero ¿entendemos los principios científicos en los que se basan? La visión pesimista de los diferentes ensayos se resume en un “los bárbaros ya están aquí”. Se subraya que estas tendencias son tan fuertes que ni siquiera los propios científicos se atreven a protestar, porque tienen miedo a ser tildados de intolerantes.

#### 4. LA PEDAGOGÍA, DISCIPLINA DONDE ES HEGEMÓNICO EL POSTMODERNISMO

El término *constructivismo* se utiliza alguna vez simplemente por ‘aprender’. Para aprender algo nuevo cada individuo tiene que construirlo en el sentido de oírlo, comprenderlo y transportarlo de la memoria a corto plazo a la memoria a largo plazo. En ese sentido, todos construimos nuestro conocimiento. Sin embargo, los constructivistas suelen ir más lejos y afirmar que el alumno no aprende bien si no busca el conocimiento él solo. Ahí se ve una continuidad con la idea de “aprender haciendo”. Esta idea ha llevado a los pedagogos constructivistas a decir que se debe dar prioridad a las tareas prácticas, a la excursión, a la entrevista y a la búsqueda en el internet.

Los métodos pedagógicos derivados de este pensamiento dan énfasis a la convivencia en el aula, al trabajo en grupo y al trabajo individual, elegido personalmente, porque no importa tanto el resultado final. Muchas veces el alumno puede elegir entre tareas muy diferentes pero valoradas como iguales, lo cual resulta una combinación de *subjetivismo* y de igualitarismo.

Los investigadores del campo de las Ciencias de la Educación se presentan a menudo como constructivistas sociales, es decir, afirman que el conocimiento no existe de manera independiente, sino que es construido por el individuo partiendo de la perspectiva individual de este, pero también influido por su grupo social. Suelen considerar que el conocimiento no es universal sino grupal. El que aprende no es el

individuo sino el grupo. El problema con esta idea es que no se puede saber si todos los miembros del grupo realmente han aprendido ni si lo que dicen haber aprendido corresponde a lo que generalmente se ve como conocimiento en la materia en cuestión. A veces hay que organizar espacios durante la clase para desaprender las equivocaciones del grupo.

## 5. NIHILISMO, RELATIVISMO Y SUBJETIVISMO

Por lo anterior se puede entender que en el campo de la educación la creencia que el conocimiento no es universal ni importante es un problema fundamental. Vamos a empezar por examinar más de cerca los diferentes términos que aluden a que no hay un conocimiento estable.

El filósofo sueco Gunnar Andrén ha descrito los conceptos de *nihilismo*, de *relativismo* y de *subjetivismo* de una manera útil para hablar de educación. A estos conceptos, contraponen los del realismo y del objetivismo, que cuentan con una realidad observable. Cuando los conceptos se refieren al conocimiento son epistémicos, y cuando se refieren a la acción son éticos<sup>9</sup>. El *relativismo* y el *subjetivismo* son términos subordinados al *nihilismo*. El *nihilismo* significa que no hay valores; el *relativismo* que no hay valores estables; y el *subjetivismo* que cada uno decide con qué valores quiere contar. Los tres conceptos vienen a decir

---

9 Cfr. ANDRÉN, Gunnar, *Ofrihetens ideologi. En existentiell och fenomenologisk analys av värdesubjektivismen*, Stockholm, Linear-Iraestheia, 2014.

que es imposible ponerse de acuerdo sobre lo que es correcto o falso o lo que está bien o mal. En un ambiente en el que dominan estas actitudes, no puede funcionar la enseñanza ya que no se cuenta con un conocimiento seguro que se puede transmitir. Si fueran consecuentes las personas que piensan de este modo abogarían a favor de cerrar todas las escuelas y las universidades. Andrén no utiliza el término de *constructivismo* que es el que más se utiliza en las Ciencias de la Educación. El contenido del término es similar al del *subjetivismo*, pero se trata sobre todo de un *subjetivismo* ante el conocimiento.

## **6. EL SUBJETIVISMO EN EDUCACIÓN**

Un subjetivista es, como hemos visto, un relativista de un tipo especial. Un subjetivista epistemológico piensa que puede decidir por sí mismo qué dato representa un conocimiento. Un subjetivista ético piensa que él solo puede decidir cómo se debe actuar. Si pensamos en un adolescente malhumorado, ese alumno sería subjetivista cuando nos hace saber que él solo decide lo que va a pensar y que no le importa lo que piensen sus padres o sus profesores. Cuando adopta una posición, se basa en su propia opinión personal, quizá inmadura y quizá no informada. Quizá se deja influir por sus amigos, no necesariamente mejor informados, cuando decide lo que vale la pena estudiar. Filosóficamente es un subjetivista epistémico cuando decide lo que es importante para él saber y éticamente es un subjetivista cuando él solo decide cómo debe actuar.

Una perspectiva subjetivista plenamente desarrollada es la actitud de que todos tienen derecho a decidir lo que es una descripción correcta del mundo. Un alumno puede insistir en hacer valer cierta opinión. En la primaria podría insistir en su derecho a usar la ortografía que le guste. En el bachillerato puede insistir en su derecho de adoptar cierta posición frente a un hecho histórico y que nadie tiene derecho a exigir que la cambie. Como ilustran los ejemplos, si la escuela acepta el *subjetivismo* abandona la idea de un conocimiento compartido y no se puede organizar una enseñanza escolar tal como la conocemos. Hay una evidente contradicción entre adoptar el *subjetivismo* y tener un plan de estudios.

Otro ejemplo de *subjetivismo* epistémico lo constituye el alumno que cada vez que se ofrece a los alumnos trabajar un tema de su elección elige el de los dinosaurios. Haciendo una y otra vez la misma elección desiste de otros conocimientos, lo cual es aceptable para un subjetivista epistémico. Además, este considera que el alumno tiene derecho a elegir lo que a él le parece ser un conocimiento adecuado sobre los dinosaurios, es decir, ni siquiera es seguro que el alumno obtenga un conocimiento amplio y correcto sobre su tema predilecto. Por todo lo anterior, el *subjetivismo* viene a ser un egocentrismo del pensamiento y de la voluntad. Es difícil entender que esta actitud se haya asociado a conceptos como democracia y autonomía. Es normal que el subjetivista epistémico, que cree ser capaz de decidir lo que debe estudiar, sienta menos urgencia por buscar nuevos conocimientos. Esta actitud se ve reflejada en que la escuela dedica cada vez más tiempo a que el alumno exprese sus opiniones, muchas veces antes de haber estudiado el tema en cuestión.

Para Andrén, el *nihilismo* en sus diferentes variantes, es decir, la idea de que no hay valores objetivos, es “el credo de nuestra era”. Los alumnos repiten alegremente que todo es relativo, lo cual resulta un *nihilismo* presente en toda la vida cultural. Si, por el contrario, existen valores objetivos, es falso tanto el *subjetivismo* epistémico como el ético, y entonces la tarea de la educación es mostrar que es falso y no enseñarlo.

Andrén nos recuerda que al lado de la razón tenemos también la voluntad. Para desarrollar nuestro pensamiento tenemos que querer desarrollarlo, usando nuestra libertad y nuestra razón. Pensar requiere un esfuerzo por aprender nuevos datos y después evaluarlos. Para desarrollar la capacidad de pensar con profundidad e independencia hay que querer desarrollarse y además considerarse responsable por sus ideas. El concepto de la responsabilidad está ligado a la idea de que las personas son capaces de decidir cómo van a actuar y, por eso, son responsables de sus actos. En otras palabras, la razón, la verdad, la ética, la libertad y la responsabilidad son diferentes aspectos de la visión del ser humano como alguien capaz de usar la razón. Las ideas nihilistas constituyen un ataque frontal a la idea del ser humano como libre y responsable. Andrén atrae la atención sobre lo paradójico del *subjetivismo*. Si la verdad no existiera y si no usáramos la razón para elegir, la consecuencia sería que ni siquiera podríamos elegir subjetivamente. ¿Cómo elegir si no hay alternativas realmente existentes entre las que elegir?

En un escrito breve sobre el concepto de la verdad, Andrén subraya que toda la tradición intelectual occidental viene de la filosofía griega, es decir, del amor por la sabiduría, y que no hay probablemente nada

más fundamental para los seres humanos que percibir algunas cosas como verdaderas y otras como falsas<sup>10</sup>. Esta capacidad de percibir la verdad y lograr a conocerla debe considerarse el recurso intelectual más importante del ser humano.

Andrén considera que el cuestionamiento actual del conocimiento, que a veces merece el nombre de hostilidad, es una de las ironías de la historia. El ser humano, usando sus conocimientos, ha logrado adaptar el mundo a sus propias necesidades, pero en su *hybris* ha pensado que puede dejar de transmitir el conocimiento en el que basa ese progreso. Con eso prepara el final de la era creada por él mismo. Si Europa no deja de predicar el *nihilismo*, el *relativismo* y el *subjetivismo*, el resultado será que el desarrollo intelectual y tecnológico, preparado durante 2500 años, no sobrevivirá.

En otro escrito de 2014, Andrén parte del relato bíblico sobre Adán y Eva para explorar la relación entre el conocimiento y la idea de la verdad. Utiliza una perspectiva filosófica y no una teológica. La serpiente del paraíso sabe que las frutas del árbol del conocimiento están prohibidas porque “el día que comáis de él serán abiertos vuestros ojos, y seréis como Dios sabiendo el bien y el mal” (Génesis 3:7). Las frutas del árbol posibilitan crear conceptos, lo que a su vez posibilita distinguir entre el bien y el mal. Comiendo de las frutas del árbol del conocimiento, los seres humanos tienen acceso a la razón y al juicio, pero ¿por qué eso

---

10 Cfr. ANDRÉN, Gunnar, *Sanning. Epistemologiska, ontologiska och axiologiska perspektiv*, Stockholm, Linear-Iraestheia, 2016.

merece un castigo? Andrén se pregunta cómo habrán vivido antes Adán y Eva en el paraíso. Antes de tener conocimiento y antes de saber distinguir entre el bien y el mal, deben haber tenido una existencia sin enfoque y sin sentido. Andrén compara los conceptos de goce y de felicidad. Por felicidad entiende una situación de armonía en la cual el individuo se alegra de algo que considera bueno. Asocia el concepto de goce con una situación caracterizada por los impulsos, algo no reflexionado y menos valioso que la felicidad. Si trasladamos esta decisión a la escuela de hoy, vemos una explicación a por qué los alumnos no suelen estar contentos a pesar de que la escuela les brinda la oportunidad de ciertas actividades elegidas por ellos mismos. Elegir algo en el momento según un capricho no da la misma felicidad que saber que uno se ha superado realizando un buen trabajo. Si queremos que el concepto de la autonomía del alumno conlleve un significado positivo, tenemos que contar con alumnos que sepan elegir bien y que se adhieran al realismo epistémico.

## **7. SÓCRATES LUCHABA CONTRA EL NIHILISMO**

El filósofo español José María Barrio Maestre se dedica a explorar la relación entre la filosofía y la educación, y también él echa mano de los pensadores de la Antigüedad para explicar diferentes conceptos<sup>11</sup>. Sócrates

---

11 BARRIO MAESTRE, J.M., *El balcón de Sócrates. Una propuesta frente al nihilismo*, Madrid, Rialp, 2009; BARRIO MAESTRE, J.M., *La gran dictadura. Anatomía del relativismo*, Madrid, Rialp, 2011.

tuvo que luchar contra el *nihilismo*, predicado por sus adversarios filosóficos, los sofistas. Estos eran profesores para alumnos que querían ganar influencia y poder. Los sofistas veían su materia, la retórica, como el método de presentar sus argumentos de manera exitosa, pero no se preocupaban de analizar si cierta manera de pensar era correcta o no. Sócrates rechazaba su actuación, afirmando que la enseñanza no era solo una técnica, sino que un profesor debía estar convencido de que lo enseñado era correcto e importante. El conocimiento como concepto presupone que hay algo real y verdadero. No podemos pensar ni adquirir conocimientos del mundo sin aceptar que hay cosas que son ciertas. Sócrates era un realista u objetivista en lo epistémico. También argumentaba que ciertas conductas eran valiosas, es decir, éticas. En resumen, Sócrates representa tanto el realismo epistémico como el realismo ético, lo que viene a ser una orientación hacia una actuación basada en el conocimiento.

Como ejemplo de una persona que desconfiaba de la realidad y de la capacidad del ser humano para saber la verdad se suele tomar al sofista Gorgias, mencionado en los diálogos de Platón. Él desconfiaba de la realidad como tantos de nuestros contemporáneos que no se atreven a usar la palabra ‘verdad’. Pensar y decir que todo es relativo destruye la posibilidad de pensamiento y constituye un suicidio intelectual. Es un error a la vez práctico y teórico. También es absurdo decir que “tú tienes tu verdad y yo la mía”. Si existe la verdad, dos posiciones contrarias no pueden ser igual de verdaderas y, si existe la verdad, es incomprendible decir que pertenece a cierta persona, porque es de todos.

La palabra *relativismo* podría dar la impresión de apertura, libertad y tolerancia, pero es una impresión falsa, afirma Barrio Maestre. Vuelve a echar mano de ejemplos de la filosofía griega para rechazar el *relativismo*. Uno de los primeros relativistas era el sofista Protágoras, asociado a la expresión *homo mensura*, es decir, que el hombre es la medida de todo. Esto es cierto en parte, porque cuando alguien dice que algo es largo o corto, su criterio podría depender de su situación personal, pero cuando decimos que una mesa mide 2.40 metros, la medición no depende de cierta persona. En otras palabras, el hombre sí sirve de medida, pero solo en ciertas circunstancias, y estas circunstancias no justifican decir que no existe un conocimiento compartido.

Ya que los relativistas no creen que se pueda llegar a una verdad compartida y universal, tampoco creen que el diálogo lleve a la verdad y, lógicamente, ven el diálogo como un tipo de teatro, como una competición en la que cada uno intenta que los demás acepten su versión. En los debates públicos, como no buscan la verdad sino el aplauso, los relativistas podrían intentar presentar a sus adversarios como antipáticos. No deberíamos ver a los relativistas como tolerantes cuando más bien son pasivos en su relación al conocimiento. En particular, corren el riesgo de no corregir nunca sus errores de pensamiento por no ver la necesidad de cuestionar sus propias posiciones.

En cuanto a la conversación como método para acercarse a la verdad, Barrio Maestre cita a Aristóteles quien dice que una verdadera conversación solo es posible entre amigos, porque solo entre amigos hay suficiente confianza como para formular y examinar todo tipo de

argumentos. Por ejemplo es imposible discutir con alguien que hable con ideas fijas y eslóganes, porque un comportamiento así está asociado a no escuchar al otro y no estar preparado a cambiar de opinión, aunque los argumentos del otro sean mejores. Si los argumentos no están en el centro de la conversación, el "vencedor" será el que más eleve la voz o el que insulte al otro, es decir, el que parezca tener la razón aunque quizá no la tenga.

Aristóteles solía animar a los líderes políticos de su tiempo a vigilar que no hubiera un deslizamiento en el significado de las palabras. Este consejo sigue siendo útil de nuestros días, ya que se usan de manera falaz en el debate actual palabras como 'democrático', 'tolerante' o 'libre.' El término 'democracia' está bien definido cuando se trata de un método para cambiar a un gobierno sin recurrir a la violencia, pero la palabra ha sido introducida en contextos muy diferentes. Cuando se utiliza en el contexto de la escuela o de la familia, puede llegar a significar poco menos que la idea de que cada uno debe poder hacer lo que le guste, un sentido no muy distinto del de la palabra 'libertad' también interpretada como el derecho de actuar según su propio capricho. La palabra 'tolerante' ha adquirido un matiz positivo a pesar de que solía significar aceptar algo negativo.

Si reflexionamos sobre el significado de la palabra 'valor' en conexión con la escuela actual, nos damos cuenta de que el concepto se interpreta como valor instrumental. Hay una diferencia entre el que una persona tenga un valor en sí y el que la persona pueda ser utilizada para algo, es decir, entre un valor intrínseco y un valor instrumental. Se habla poco de que los alumnos tienen un valor en sí como individuos y

de que los estudios les sirven para desarrollarse como personas. Tampoco se dice que los estudios tienen un valor en sí mismos y no solo como un medio para obtener un fin, por ejemplo un examen que le abre una profesión al estudiante. El pensamiento nihilista hace que los estudiantes no se respeten a sí mismos como seres capaces de aprender y así cambiar. Tampoco parecen respetar el contenido de los estudios como algo valioso en sí. Por eso, es lógico aunque triste que algunos estudiantes se concentren en conseguir las mejores notas posibles con el menor esfuerzo posible.

Esta actitud instrumental hace que, si no hay control, ni siquiera en la universidad sea seguro que los estudiantes lean libros. Los hay que intenten obtener un aprobado sin leer más que los apuntes, quizá tomados por otro estudiante, o aprender una serie de respuestas estándar de los exámenes anteriores. Los estudiantes en cuestión no acuden a la universidad para conseguir conocimientos y mejorar su manera de pensar sino para hacerse con un título. Si los estudiantes son subjetivistas y si tienen un concepto instrumental de los estudios, es lógico que vean como superfluo dedicar tiempo a la lectura y a la discusión sobre lo leído. Son sofistas modernos que, como los sofistas de la Antigüedad, piensan que lo importante es dominar una retórica para parecer tener conocimientos y parecer competentes. Quizá usen la ‘estrategia’ de dedicar el tiempo a cuidar su aspecto físico en el gimnasio o cuidar sus relaciones sociales, construyéndose una red de amistades valiosas. Lo contrario es esforzarse en los estudios, una conducta asociada a una visión socrática del conocimiento, una visión realista u objetiva.

El *constructivismo* tal como lo entienden los pedagogos no está aceptado por otros profesores universitarios, pero cuando la mayoría de las personas dentro de un campo adopta la misma idea, funcionan mal los mecanismos de control de la universidad, más o menos como lo describe Reynoso a propósito de los Estudios Culturales. Un ejemplo es que los mecanismos para evitar la trampa de la ideología como los *peer review* no funcionan cuando la mayoría piensa lo mismo. Como en los Estudios Culturales, se nota en las Ciencias de la Educación una tendencia a elegir temas limitados de los que no se pueden sacar conclusiones generales. Lo cierto es que la investigación en las Ciencias de la Educación ha aportado pocos resultados a pesar de estar bien financiada<sup>12</sup>.

## **8. REALISMO Y OBJETIVISMO EN EL MUNDO DE LA EDUCACIÓN**

Vamos a terminar con algunos ejemplos positivos en los que se ve la fe en la razón y en la capacidad del ser humano de regular su conducta. En el mundo entero es referencia el metaestudio del pedagogo neozelandés John Hattie<sup>13</sup>. Este ha analizado enormes cantidades de conclusiones de proyectos de investigación para poder pronunciarse sobre cuándo

---

12 ENKVIST, Inger, “Ju fler forskare, desto s mre resultat”, *Pedagogiska Magasinet* 2016:1, 16–19.

13 Cfr. HATTIE, John, *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*, Abingdon, Routledge, 2008.

da buenos resultados la enseñanza. Dice a las claras que los alumnos suelen progresar más en una enseñanza organizada por el profesor y no a través del trabajo individual o de grupo. Además, el factor más importante en educación es el profesor. Hattie menciona el orden en el aula como una condición esencial. Para reutilizar los términos que hemos utilizado, rechaza el *nihilismo* en la forma de *relativismo*, *subjetivismo* o *constructivismo*. Ni siquiera discute el concepto de verdad, porque es obvio que para él la verdad existe y hay una verdad epistemológica (el conocimiento existe) y una verdad ética (hay actuaciones que son mejores que otras). Es realista u objetivista.

También son realistas los jóvenes renovadores de la educación británica de los que se va a hablar a continuación. Son personas de orígenes muy diferentes y han comprobado cada uno por su cuenta que las teorías enseñadas en la formación docente, basadas en el *constructivismo*, no corresponden a la realidad. Han comprobado personalmente que es imposible hacer funcionar una escuela obligatoria con pocas exigencias. Estos profesores abren un camino a una nueva política educativa y en particular una nueva formación docente con una visión coherente de la teoría, la didáctica y la práctica.

Primero se va a mencionar a Daisy Christodoulou quien llegó a la fama cuando publicó *Seven Myths About Education*, un libro breve en el que describe su frustración como joven profesora cuando, después de terminar su formación como profesora de lengua y literatura inglesas,

debía enseñar a alumnos desmotivados<sup>14</sup>. La teoría y los métodos que le habían enseñado no funcionaban, lo que la llevó a empezar a estudiar la base científica de lo que había aprendido. Se dio cuenta de que el *constructivismo* no correspondía a los resultados de la investigación en psicología y en neurología. La enseñanza dirigida por el profesor no es pasiva. Los cambios en la sociedad no llevan a que el aprendizaje de los datos sea inútil. Los proyectos y las actividades no dan un mejor aprendizaje que las clases enseñadas por el profesor. Los métodos enseñados a los futuros profesores son especialmente negativos para los alumnos sin apoyo cultural en la casa, y por eso es incomprensible que esta pedagogía, enseñada actualmente en la formación docente en muchos países occidentales, se llame a sí misma progresista.

Christodoulou ha seguido investigando y se ha convertido en una referencia en cuanto a la evidencia, es decir la comprobación científica, un concepto cercano al de la transparencia. En charlas en *YouTube* y en un nuevo libro sobre la evaluación, *Making Good Progress?*, explica por qué el miedo a los datos y a la evaluación ha llevado a los sistemas escolares a evitarlos<sup>15</sup>. En la charla “21st-century skills”, convence a los oyentes de que todavía se necesitan conocimientos escolares a pesar de lo mucho que se habla de la creatividad, de la colaboración, de la capacidad de comunicación y del uso de tecnología. La razón es que las materias están organizadas de tal manera que es fácil recordar lo estudiado.

---

14 Cfr. CHRISTODOULOU, Daisy, *Seven myths about education*, London, Routledge, 2016.

15 Cfr. CHRISTODOULOU, Daisy, *Making good progress?*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

Esto es esencial ya que lo que no podemos sacar de la memoria a largo plazo tampoco lo podemos utilizar para construir otro razonamiento. Si no automatizamos nuestro conocimiento, se produce una sobrecarga de la memoria de trabajo y no podemos experimentar con nuevas combinaciones, es decir, no podemos usar nuestro cerebro eficazmente para razonar o aprender.

Otro nombre británico interesante es Craig Barton quien ha publicado un nuevo tipo de libro de didáctica, *How I Wish I'd Taught Maths* de 2017<sup>16</sup>. El libro está estructurado de tal manera que cada capítulo empieza con lo que le enseñaron en la formación docente sobre la enseñanza de las matemáticas. Después describe cómo descubrió que no funcionaba, cómo empezó a leer sobre el aprendizaje y a experimentar, cómo trabaja ahora de manera muy diferente y por qué. En otras palabras, su libro incluye teoría, didáctica y práctica y es un modelo completo de cómo se podrían escribir los libros de didáctica.

En área tras área de las matemáticas, Barton muestra con ejemplos cómo elige sus materiales y métodos. Describe también cómo da tareas para la casa, cómo controla que los alumnos hayan hecho la tarea y cómo actúa con alumnos que no se esfuerzan. Entre otras cosas, muestra que el trabajo por proyectos y el trabajo individual son métodos lentos e inseguros en comparación con el método basado en la instrucción del profesor seguida por ejercicios. Para Barton un buen profesor es el que está bien preparado y no hace perder el tiempo a sus alumnos. Un buen

---

16 BARTON, Craig, *How I wished I'd taught maths*, Melton, John Catt Educational, 2017.

profesor enseña el nuevo contenido en un orden adecuado y prepara de manera inteligente las tareas de repaso y las pruebas escritas. Es obvio que Barton no apoya el buenismo en educación.

El tercer nombre británico es Katharine Birbalsingh, quien muestra en la práctica cómo se puede crear una escuela exitosa en un barrio multicultural. También está en *YouTube*. Es la directora de Michaela Community School, una escuela secundaria concertada en Wembley en Londres. La buena conducta y el autocontrol forman la base del trabajo intelectual de la escuela. Cuando los alumnos llegan de la *primary school* a la edad de 11 años, se encuentran primero con un *bootcamp* durante el cual se les explica cuáles son las reglas de la escuela y por qué existen esas reglas. Se dedica un día entero a cada uno de los temas siguientes: las rutinas y reglas de la escuela; la cortesía y el autocontrol; la higiene y la pulcritud; cómo aprender; la tolerancia cero ante el *bullying*; la confianza mutua; el agradecimiento; el saber proponerse una meta a largo plazo y no darse por vencido.

Todos los profesores utilizan las mismas rutinas en lo pequeño y en lo grande, y esa uniformidad crea un ambiente tranquilo y previsible que beneficia a todos. No se necesita que los profesores sean superhéroes, porque el ambiente ordenado y positivo les permite concentrarse en la enseñanza de la materia.

Se da absoluta prioridad a la lengua. Muchos alumnos llegan a la escuela con un vocabulario pobre y por eso se trabaja intensamente con palabras, ortografía y gramática. Para fortalecer la lectura, cada día se lee en todas las clases, y la meta es que cada alumno lea 10.000 palabras

cada día. En cada materia, los profesores deciden unos 10 conceptos por materia y año que los alumnos deben aprender profundamente. Ya que la *secondary school* comprende 7 años, estos alumnos llegan a saber manejar muchos conceptos. Se utiliza la cronología para ayudar a la memoria. Se da énfasis a la automatización de los conocimientos, y las tareas para la casa consisten sobre todo en repaso, pero no solo de lo que se ha estudiado aquel día sino también de lo aprendido durante el año o durante los años anteriores. La escuela dice librar una batalla sin piedad contra el olvido. Se considera normal usar pruebas para comprobar que los alumnos hayan hecho su trabajo. Los métodos de trabajo de la escuela se pueden estudiar en una antología con un título elegido para llamar la atención: *Battle hymn of the tiger teachers*<sup>17</sup>. La escuela solo ha existido un par de años, pero la inspección escolar inglesa ya la ha clasificado como *outstanding*, es decir, excelente. A pesar de esto, la escuela recibe críticas continuas por parte de los sindicatos, los pedagogos y los políticos a los que no les gusta que los magníficos resultados se hayan obtenido con métodos que no son los que se recomiendan en la formación docente.

---

17 Cfr. BIRBALSINGH, Katharine (ed.), *The battle hymn of the tiger teachers*, Melton, John Catt Educational, 2016.

## 9. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA TRANSPARENCIA

Ha llegado el momento de preguntarse por la relación entre el *constructivismo* y el concepto de transparencia. Como empezamos por decir, muchos países occidentales se preocupan por el nivel de los resultados escolares y quisieran elevarlos. Sin embargo, se topan con la resistencia de sus propios pedagogos, sindicalistas y funcionarios, que han sido formados para pensar que el *constructivismo* es la ideología correcta en educación. Mejor dicho, no creen que sea una ideología sino una actitud basada en pruebas científicas. Otras personas pueden ver que es una ideología porque lo afirmado no corresponde a la realidad. Como dicen Hattie y los profesores británicos mencionados, lo que da buenos resultados es una educación dirigida por el profesor, una educación que no tiene miedo a exigirles esfuerzos a los alumnos y que tampoco tiene miedo a las evaluaciones ni siquiera si se llaman exámenes. Los métodos utilizados por *Michaela Community School* dan un nivel muy alto de conocimientos, algo que se puede afirmar, porque sus alumnos han participado en los exámenes nacionales. Los profesores de la escuela también utilizan la medición para estar seguros de estar en el buen camino y para seguir mejorando sus resultados.

Una educación basada en las ideas del *relativismo* y del *subjetivismo* no permite la comprobación de lo aprendido en forma de comparación. Ni siquiera el propio alumno puede decir si ha aprendido mucho o poco si no se compara con otros alumnos. Tampoco pueden decirlo los padres, los profesores o las autoridades. Se suele hablar de una ‘caja negra’ para

referirse a algo que no se puede ni observar ni analizar. Las diferentes formas del *relativismo* no permiten comprobar cuál es la mejor manera de enseñar. Para mejorar la calidad y para saber de qué se habla en el debate público sobre la educación, es necesaria la transparencia en la forma de exámenes nacionales e internacionales. En educación debemos decir adiós al *relativismo* en todas sus variantes.

### **Bibliografía**

- ANDRÉN, Gunnar, *Ofrihetens ideologi. En existentiell och fenomenologisk analys av värdesubjektivismen*, Stockholm, Linear-Iraestheia, 2014.
- ANDRÉN, Gunnar, *Paradiset var ett helvete. En essä om humanism och om värdenihilism*, Stockholm, Linear-Iraestheia, 2014.
- ANDRÉN, Gunnar, *Sanning. Epistemologiska, ontologiska och axiologiska perspektiv*, Stockholm, Linear-Iraestheia, 2016.
- BARRIO MAESTRE, J.M., *El balcón de Sócrates. Una propuesta frente al nihilismo*, Madrid, Rialp, 2009.
- BARRIO MAESTRE, J.M., *La gran dictadura. Anatomía del relativismo*, Madrid, Rialp, 2011.
- BARTON, Craig, *How I wished I'd taught maths*, Melton, John Catt Educational, 2017.
- BLOOM, Allan, *El cierre de la mente moderna*, Madrid, Plaza & Janés, 1989.
- BIRBALSINGH, Katharine (ed.), *The battle hymn of the tiger teachers*, Melton, John Catt Educational, 2016.

- BOGHOSIAN, Paul A., *El miedo al conocimiento. Contra el relativismo y el constructivismo*, Madrid, Alianza, 2009.
- CHRISTODOULOU, Daisy, *Seven myths about education*, London, Routledge, 2016.
- CHRISTODOULOU, Daisy, *Making good progress?*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- ENKVIST, Inger, *De svenska skolreformerna 1962–1985 och personerna bakom dem*, Möklinta, Gidlunds, 2016.
- ENKVIST, Inger, “Ju fler forskare, desto sämre resultat”, *Pedagogiska Magasinet* 2016:1, 16–19.
- HASSAN, Ihab Habib, *The Postmodern Turn: Essays in Postmodern Theory and Culture*, Columbus, OH: Ohio State University Press, 1987.
- HATTIE, John, *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*, Abingdon, Routledge, 2008.
- HUTCHEON, Linda, *A Poetics of Postmodernism: History, Theory, Fiction*, New York, Routledge, 1988.
- REYNOSO, Carlos, *Apogeo y decadencia de los estudios culturales. Una visión antropológica*, Barcelona, Gedisa, 2000.
- SOKAL, Alan – BRICMONT, Jean, *Imposturas intelectuales*, Barcelona, Paidós. 1999.
- WASHBURN, Katharine -THORNTON, John (eds), *Dumbing Down: Essays on the Strip-Mining of American Culture*, New York, Norton, 1996.



## ÍNDICE

Prólogo .....	1
EL LARGO Y SINUOSO CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA PÚBLICA .....	5
1. Evolución de la publicidad de los poderes públicos .....	5
1.1. La publicidad del Poder Legislativo y del Poder Judicial en el Estado liberal de Derecho .....	5
1.2. La ausencia de publicidad del Poder Ejecutivo en el Estado liberal de Derecho y su justificación .....	7
1.3. La eclosión a escala mundial de las leyes de transparencia pública .....	9
2. El marco legal de la transparencia en España .....	11
2.1. La Ley básica estatal de transparencia .....	11
2.2. Las leyes autonómicas de transparencia .....	12
2.3. Los desarrollos reglamentarios .....	15
2.4. Los regímenes especiales .....	16
3. Las políticas públicas de transparencia .....	17
3.1. Deficiente previsión legal .....	17
3.2. ¿Críticas ya a la transparencia pública? .....	19
4. Las instituciones de garantía .....	20
4.1. Centralidad de los órganos de garantía .....	20
4.2. Configuración: independencia .....	21
4.3. Competencias y potestades .....	22
4.4. Auctoritas .....	25

4.5. Revisión jurisdiccional .....	25
5. La publicidad activa .....	26
6. El derecho de acceso .....	27
6.1. Aspectos sustantivos del derecho de acceso .....	27
6.2. Ejercicio del derecho de acceso .....	30
7. Más allá de la publicidad activa y el derecho de acceso .....	34
7.1. Los servicios públicos de información .....	34
7.2. La transparencia de los órganos colegiados participativos .....	36
DE LA TRANSPARENCIA A LOS GOBIERNOS ABIERTOS .....	39
1. Introducción .....	39
2. Democracia y participación .....	42
3. Transparencia y democracia .....	50
4. Datos abiertos y democracia .....	58
5. Gobiernos Abiertos .....	62
6. Transparencia y educación .....	67
7. Conclusiones .....	70
LA TRANSPARENCIA EDUCATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA TÉCNICO .....	73
1. La psicometría o la medición de las variables educativas .....	76
2. El papel de la Psicometría en PISA .....	82
3. Breve introducción a la Teoría de la Respuesta al Ítem (TRI) .....	88
4. Requisitos para aplicar la TRI .....	100
5. La evaluación de políticas públicas .....	102

Bibliografía .....	103
Paquetes de R con funciones útiles en psicometría .....	104
<b>BRANDING, LA TRASPARENCIA DE LA IDENTIDAD .....</b>	<b>105</b>
1. Una escuela es como una persona .....	108
2. Un poco de historia .....	112
3. La marca, signo de la identidad .....	116
4. Surcar una trayectoria.....	120
5. Innovacionismo o fundamento sólido .....	123
6. La difícil relación entre el marketing y el branding .....	125
7. La identidad expresada en textos .....	130
8. La marca exige una cultura de participación.....	131
9. El estilo organizativo determina la marca .....	135
10. En conclusión, marca es transparencia.....	138
 <b>EL ENFOQUE INTERNACIONAL DE LA TRASPARENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: EVALUACIONES EXTERNAS E INDICADORES ESTADÍSTICOS .....</b>	 <b>141</b>
1. Introducción: transparencia y educación .....	141
2. Las estadísticas internacionales .....	145
3. Las evaluaciones externas.....	149
3.1. Las evaluaciones externas en España.....	150
3.2. Las evaluaciones internacionales .....	164
4. Conclusiones: la influencia de las evaluaciones y estadísticas internacionales en la transparencia de las políticas educativas.....	170

## ¿POR QUÉ SE NECESITA TRANSPARENCIA?

EL RELATIVISMO Y EL POSTMODERNISMO EN LA EDUCACIÓN...	177
1. Igualitarismo .....	179
2. El postmodernismo .....	182
3. La influencia del relativismo en la educación y en la vida cultural .....	190
4. La pedagogía, disciplina donde es hegemónico el postmodernismo ...	194
5. Nihilismo, relativismo y subjetivismo .....	195
6. El subjetivismo en educación .....	196
7. Sócrates luchaba contra el nihilismo .....	200
8. Realismo y objetivismo en el mundo de la educación.....	205
9. Reflexiones finales sobre la transparencia .....	211
Bibliografía .....	212