

# NINGÚN PASO ADELANTE; DOS PASOS ATRÁS LA DESAPARICIÓN DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

J. Félix Angulo RASCO\*

Hace más de una década R. Stake (1980)<sup>1</sup> nos advertía sobre el incierto futuro que aguardaba a la evaluación institucional, o más exactamente a la evaluación de programas sociales y educativos. Lo que entonces vislumbraba y presentía, y ahora es notoriamente evidente, se encuentra en un marcado cambio de rumbo en el papel, sentido y constitución de la evaluación como disciplina académica y como práctica socio-política.

La idea clave, dicho en otros términos, es que un campo de estudio surgido epistemológicamente de los resquicios de la psicometría y de los albores de investigación social 'experimental' (para decirlo en términos foucaultianos)<sup>2</sup>, está siendo sustituido y suplantado por una especie de nueva psicometría funcional complementada por un tecnicismo acrítico; como si, desgraciadamente, del mito de Fedra se tratase (al menos al modo en que Racine lo planteó).

El propósito de estas pocas líneas no es otro que el de señalar este cambio paulatino, que afecta además de, obviamente, al vocabulario, a nuestra forma de pensar los problemas y el cambio en educación, nuestros valores educativos, y nuestros modos de relacionarnos con las escuelas y los docentes.

## UNA CORTA HISTORIA CON UN RICO PASADO

Es difícil, y arriesgado, sintetizar en unas cuantas palabras la importancia que desde los años sesenta ha tenido la evaluación de programas sociales y educativos.

Para nadie debe resultar una novedad, que su aparición tiene dos importantes justificaciones que se encuentran en contextos y niveles diferentes. Aunque Madaus et al (1983)<sup>3</sup> han presentado un detallado recorrido por las distintas épocas por las que se supone ha atravesado la institucionalización de la evaluación, lo que aquí denominamos evaluación de programas sociales y educativos cobra fuerza disciplinar, es decir académica, y socio-política, gracias al desarrollo de los estados de bienestar tras la segunda guerra mundial.

El importante impulso adoptado por unas economías decididamente keynesianas, con notorias y constantes inversiones públicas y con un interés, al menos parcial e indirecto, en la distribución equitativa de la renta<sup>4</sup>, sirvió de plataforma para que los servicios sociales y entre ellos la educación, recibieran los fondos suficientes como para consolidarse, extenderse y abrir el abanico de posibilidades, llegando allí, en un pulso creativo sin precedentes, a donde ni las mejores y más optimistas previsiones

(\*) Universidad de Cádiz. Facultad de CC. de la Educación.  
felix.angulo@uca.es

(1) Stake, R. (1980) *A Personal Interpretation*. C.I.R.C.E. University of Illinois at Urbana-Champaign. (paper).

(2) Véase especialmente Foucault, M. (1976) *Las Palabras y las Cosas*. Siglo XXI. Madrid.

(3) Madaus, G.F., Stufflebeam, D.L. y Scriven, M.S. (1983) *Program Evaluation: A Historical Overview*, en Madaus, G.F. et al (Eds.) (1983) *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services*. Klumer-Nijhoff Publ. Boston Mass; págs. 3-22.

prebécas hubieran podido imaginar. Se trataba pues tanto de ampliar los servicios necesarios como, asimismo, mejorar su calidad, introduciendo, en ocasiones de forma excesivamente tecnocrática, sucesivas innovaciones (House 1974; MacDonald y Walker, 1976; Angulo y Pérez Gómez 1995)<sup>5</sup>.

En este contexto político, parecía necesario establecer una relación directa entre las innovaciones introducidas y el requisito de conocer el valor y el mérito de la inversión pública. Era, ni más ni menos que una relación contractual que se benefició del consenso social legitimado en alguna medida no pequeña por el mismo estado de bienestar (House 1994). Innovar suponía directamente conocer el valor social, educativo y aun político de la novedad, del cambio y del incremento de la calidad esperada. Ninguna innovación sin evaluación, podría elegirse como lema de dicha época<sup>6</sup>.

Como resultado, comenzaron a aparecer análisis y construcciones teóricas que permitían captar la complejidad y las dificultades (técnicas, humanas y políticas) de los procesos de cambio curricular y educativo<sup>7</sup>; y, en paralelo, la evaluación de programas sociales y educativos, adquirió un inusitado desarrollo en modelos, controversias y tendencias, hasta el punto de consolidarse como una disciplina profesional<sup>8</sup> con carácter propio. En este sentido, ambos campos se beneficiaron: la innovación y la evaluación educativa. Si las estrategias de innovación, especialmente recogidas en la innovación curricular a través de proyectos

curriculares, supuso un logro importante, no menos lo fue, para lo que nos interesa, lo acontecido a la evaluación. Bien entendido que en ningún caso se estuvo exento de polémica y de momentos 'críticos'.

¿Cuál es la experiencia más interesante que hemos podido heredar de esta época tan importante para la educación en general, y para la evaluación en particular? Permítanme señalar únicamente algunas cuestiones de enorme valor para lo que nos concierne aquí: Debate disciplinar, independencia/externalidad y responsabilidad social.

### a) Debate Disciplinar

Incluso atenuando los requisitos que Toulmin (1976) exige a cualquier campo de conocimiento para convertirse en disciplina científica, a House (1993)<sup>9</sup> no le cabe la menor duda que el fundamental, *el sentido de comunidad disciplinar*, ha sido mantenido y sustentado por los investigadores que han actuado y han ido contribuyendo al desarrollo de la evaluación institucional.

Cuando señalábamos más arriba que la evaluación apareció de entre los intersticios de la psicometría convertida en instrumento de 'conocimiento' y control del funcionamiento de los sistemas educativos, queríamos decir que desde el principio, evaluadores reconocidos como Campbell, Cronbach, Stake, MacDonald y House, comprendieron que evaluar programas en funcionamiento, no era lo mismo que utilizar, simplemente, las tecnologías que la

(4) Sobre los estados de bienestar pueden consultarse los siguientes textos: Thomas, G.M. et al. (1987) *Institutional Structure. Constituting State, Society, and the Individual*. Sage. Londres.; Swaan, A. de (1992) *A Cargo del Estado*. Pomares-Corredor. Barcelona; Ashford, D.E. (1989) *La Aparición de los Estados de Bienestar*. Ministerio de trabajo y Seguridad Social. Madrid, y Gough, I. (1982) *Economía Política del Estado de Bienestar*. H.Blume. Madrid.; un análisis actualizado sobre el mismo se encontrará en Bustillo, R. (Comp.) (1989) *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*. Alianza. Madrid y en Offe, Cl. (1988) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza. Madrid.

(5) MacDonald, B. y Walker, D. (1976) *Changing the Curriculum*. Open Books. London; House, E.R. (1974) *The Politics of Educational Innovation*. MacCuthan. Berkeley, CA.; Angulo, J.F. y Pérez Gómez, A.I. (1995) *La profesionalidad docente en los contextos cambiantes de la modernidad*. Informe presentado al Consejo Escolar de Andalucía. Granada.

(6) House, E.R. (1994) *Evaluación, Ética y Poder*. Morata. Madrid; véase también House, E.R. (1992) "Tendencias en Evaluación" *Revista de Educación*, nº 299, págs. 43-55.

(7) MacDonal, B. y Walker, R. (19); House, E.R. En este sentido las remodelaciones y las críticas a los modelos de cambio social establecidos por Havelock (19) fueron uno de los elementos más destacados.

(8) House, E.R. (1993) *Profesional Evaluation*. Sage. London.

(9) Opus cit.

psicometría había ido elaborando desde mediados del siglo XIX<sup>10</sup>. Este proceso intelectual, tuvo varias 'etapas'; en un principio, se reconoció que no se trataba de medir simplemente la inteligencia o las actitudes, sino de averiguar el impacto que las innovaciones *causaban* en los ambientes en los que eran introducidas y utilizadas, de aquí el desarrollo de las estrategias experimentales y cuasi-experimentales o del así denominado 'modelo de objetivos'<sup>11</sup>. Pero el reconocimiento explícito de las complejidades y las variaciones contextuales en las que se mueve y 'padece' todo programa educativo, llevó a una parte de la comunidad de evaluadores a desarrollar y plantear nuevas estrategias metodológicas<sup>12</sup>.

Este ha sido un debate epistemológico de altura (y no meramente técnico) que ha continuado hasta casi el comienzo de los años noventa. La búsqueda de justificación en la filosofía de la ciencia, los debates sobre la causalidad y la generalización, la aceptación de métodos cualitativos con sus consiguientes debates internos, son algunos de sus logros más considerables<sup>13</sup>.

La comunidad de evaluadores fue consciente que los problemas sociales y educativos necesitaban un replanteamiento en profundidad de los pilares que desde el comienzo había sido

seleccionados como los básicos y fundamentales. Pero todo ello, es decir, todo este replanteamiento en profundidad, no hubiera tenido lugar, sin el firme compromiso por la discusión y la discrepancia intelectual. Se estuviera o no de acuerdo con las tendencias predominantes en un momento, el debate público, abierto y, en ocasiones, ácido, se constituyó en el catalizador fundamental del desarrollo intelectual de la disciplina.

## b) Independencia/externalidad

Junto a la riqueza del debate, que acabamos de consignar someramente, destaca con igual importancia la defensa de la independencia. Helen Simons (1984)<sup>14</sup>, ha señalado los dos significados claves del concepto de independencia: primero, el evaluador ha de ser libre para registrar los acontecimientos y las diversas perspectivas valorativas, con equidad, exactitud e imparcialidad; segundo, el evaluador tiene que ser libre para hacer accesible el informe a todos los grupos que tienen el derecho a conocer el resultado de su evaluación.

Como vemos, la independencia se orienta en primer lugar con respecto a los patrocinadores (normalmente la administración) que financian y demandan<sup>15</sup> la evaluación de sus

(10) Véase especialmente los trabajos de Gould, St. (1984) *La Falsa Medida del Hombre*. Antoni Bosch. Barcelona y de Sutherland, G. (1988) *Ability, Merit and Measurement. Mental Testing and English Education 1889-1940*. Clarendon Press. Oxford.

(11) Piénsese que el 'modelo de objetivos' Tyler (1949) *Principios Básicos del Currículum*. Troquel. Buenos Aires.; es un producto genuino del campo del desarrollo curricular, en el que se muestra claramente que las tecnologías psicométricas tienen menos valor metodológico del que se supuso en un principio. También resulta necesario reseñar la importancia como *texto canónico* del pionero trabajo de Campbell, D.T. y Stanley, J.C. (1982) *Diseños experimentales y Cuasi-Experimentales en la Investigación Social*. Amorrortu. Buenos Aires, publicado por primera vez en 1963, en el primer Handbook of Research on Teaching, compilado por N.L.Gage.

(12) "Los evaluadores encontraron pronto en sus estudios cuantitativos a gran escala muchos problemas que ni habían sido previstos, ni resultaban fácilmente superables. Los programas educativos variaban ampliamente de un lugar a otro, hasta el punto de que un programa como el Follow Trough podía tener éxito en un lugar y fracasar en otro... Las evaluaciones parecieron mucho más equívocas a la hora de aportar respuestas definitivas de lo que se había supuesto en un principio. Se cayó en la cuenta de que encontrar soluciones a los problemas sociales era mucho más difícil de lo que originalmente se pensaba" (House 1992, Opus cit.).

(13) Véanse por ejemplo los siguientes: Cronbach, L. (1982) *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. Jossey-Bass. San Francisco; Cronbach, L.J. (1980) «Validity on Parole: Can we go Straight?» *New Directions for Testing and Measurement*, Vol. 5, págs. 99-108; Campbell, D.T. (1984) Can we be Scientific in Applied Social Science?, en Conner, R.F. et al (1984) *Evaluation Studies Review Annual*, Vol. 9, págs. 26-47. Sage. London.; Lincoln, Y.S. y Guba, E.G. (1985) *Naturalistic Inquiry*. Sage. London; Eisner, E.E. & Peshkin, A. (1990) (Eds.) *Qualitative Inquiry in Education. The Continuing Debate*. Teachers College Press. New York. Guba, E.G. (1990) (Ed.) *The Paradigm Dialog*. Sage. London.

(14) Simons, H. (1984) Negotiating conditions for independent evaluations; en Adelman, C. (Ed.) (1984) *The Politics and Ethics of Evaluation*. London. Crom Helm; págs. 51-63.

(15) Esta relación entre propuesta de cambio y evaluación es una exigencia en las democracias 'asentadas'. Todavía en nuestro país, la administración puede permitirse el lujo de introducir *innovaciones* sin plantearse llevar a cabo una evaluación de las mismas.

propuestas, pero, en segundo lugar e inscrita en ella, se encuentra la asunción del derecho a la información de los que han estado implicados y relacionados con el objeto evaluado.

Está claro que la independencia ampliamente reconocida, no ha sido nunca igualmente aceptada por todos; lo importante es que hacer una evaluación suponía, al menos, aceptar el papel de un agente externo sin compromisos (personales o políticos) con el objeto evaluado. Dicho de otra manera, los evaluadores, en general, han trabajado con el parámetro de que como agentes externos y sin intereses particulares, estaban situados en una posición epistemológica y política adecuada para ofrecer una imagen cuestionable siempre, pero imparcial del mérito o valor del objeto evaluado. El problema se encontraba en evitar y superar las presiones que sobre la evaluación, sus procedimientos y sus resultados podían ser ejercidas (y de hecho lo eran). Como contrapartida los evaluadores se movieron en el terreno, en sí mismo complejo y resbaladizo de la legitimidad.

Pero si lo mejor que podían ofrecer la comunidad de evaluadores se llevaba a cabo a través de su independencia, el 'uso' de la legitimidad conferida en la toma de decisiones políticas sobre los cursos de acción educativos era el resultado más sobresaliente.

Esta cuestión, tampoco permaneció alejada de las controversias. Si la independencia se aseguró inicialmente por la posición política que los evaluadores reclamaron, rápidamente se fue consciente de dos cosas: primero que aunque la toma de decisiones es un proceso más complejo que el que nos muestra el esquematismo tecnocrático (de resultados supuestamente válidos a decisiones pretendidamente legítimas), la influencia política de la evaluación es mucho más evidente de

lo que podía pensarse en un principio; y, segundo, que los evaluadores no podían simplemente convertir su imparcialidad en un muro con el que, además de 'protegerse' frente a las presiones de la administración y de los patrocinadores, desoír las reclamaciones e interpretaciones de los sujetos actores de las innovaciones evaluadas.

En un temprano artículo Carl H Weiss (1973/87)<sup>16</sup> señaló las consecuencias asociadas al primer punto. La evaluación y la política, poseían puntos de convergencia importantes porque los programas sociales son criaturas políticas que surgen y se implantan en contextos histórico-políticos determinados, porque un informe de evaluación entra inevitablemente en la arena política compitiendo con otros intereses políticos presentes, y porque aunque los mismos informes se recubra con la 'coraza' de la objetividad metodológica, están condicionados por juicios políticos, sobre el valor de los proyectos e ideas sociales que conforman las políticas públicas propuestas.

En este enmarañado contexto los evaluadores se han sentido fuertemente tentados, en ocasiones, por la autocracia y la burocracia, para utilizar las expresiones que introdujo acertadamente MacDonald (1976)<sup>17</sup>. La independencia era una condición necesaria e imprescindible de la evaluación, pero insuficiente.

En respuesta a esta problemática, la comunidad de evaluadores se planteó a sí misma la necesidad de 'escuchar' y comprender, tanto las necesidades de quien financiaba la evaluación, como de los sujetos, grupos e instituciones que directa o indirectamente estaban relacionados con y afectados por el cambio en funcionamiento. Es decir, no se trata de desentenderse de la política, sino de asumirla de un modo que la contribución de su imparcialidad pudiera robustecer y ampliar de la democracia social.

<sup>(16)</sup> Weis, C.H. (1973/87) Where politics and Evaluation research meet, en Palumbo, D.J. (1987) *The Politics of Program Evaluation*. Sage. London; págs.47-70.

<sup>(17)</sup> MacDonald, B. (1976) La Evaluación y el Control de la Educación, en Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A.I. (1984) (Eds.) *La Enseñanza: su Teoría y su Práctica*. Akal. Madrid.

<sup>(18)</sup> Norris, N. (1990) *Understanding Educational Evaluation*. CARE/Kogan Page. London.

Como ha señalado Norris (1990)<sup>18</sup> *"si la evaluación de programas quiere ser una fuente creíble de información para las distintas audiencias, entonces necesita ser concebida y conducida como un servicio independiente hacia los que tienen el derecho a conocer"* (pág. 87).

Por ello, además de reconocer que no había un conjunto de valores y estándares uniforme, y que existían puntos de vista diversos y concepciones distintas sobre la utilidad, pertinencia y sentido de las innovaciones (House 1992)<sup>19</sup>, los evaluadores comprendieron su trabajo 'experto' como un servicio a la sociedad, en razón del derecho de los ciudadanos a conocer el valor de las decisiones tomadas y las acciones emprendidas para su transformación y mejora. El papel del evaluador es entonces mostrar esta riqueza y divergencia creando un contexto propicio para el aprendizaje y el conocimiento social (Cronbach et al 1985)<sup>20</sup>. Lo que nos lleva al siguiente punto.

### c) Responsabilidad social

Directamente relacionado con lo anterior aparece la idea de responsabilidad social. Con ello queremos decir que la evaluación se entiende, o mejor, ha sido entendida, como un servicio a la sociedad, cuya interpretación misma ha ido modulando y transformándose paulatinamente.

Tal como apuntábamos antes, si en un principio algunos evaluadores vieron la necesidad de establecer una 'sociedad experimental' tal como proclamó Campbell (1969)<sup>21</sup>, de tal manera que las políticas sociales pudieran estructurarse y plantearse a tenor de su experimentación y evaluación, posteriormente ha comenzado a extenderse la preocupación por aportar a los interlocutores sociales y a los

ciudadanos en general un conocimiento susceptible de aprendizaje. Tal como indica House (1992)<sup>22</sup> ¿a los intereses de quien debe servir la evaluación? es una pregunta fundamental en este contexto.

*"Los evaluadores, no sólo viven en el mundo real de la política educativa, de hecho, influyen en sus cambiantes relaciones de poder. Su trabajo produce información que funciona como un recurso para la promoción de intereses y valores particulares. Los evaluadores está comprometidos con una posición política porque tienen que elegir entre los derechos de quienes compiten para poseer este recurso informativo"* (MacDonald 1976, pág 474)<sup>23</sup>.

Ya no se trata de justificar las decisiones. La legitimidad se amplifica, entendida como responsabilidad social del evaluador, a la defensa de la democracia y la justicia social<sup>24</sup>.

En lugar de receptores privilegiados y de conclusiones inapelables, una evaluación ha de pretender desarrollar el aprendizaje social y la participación democrática en las decisiones. La información, como instrumento de poder, es una contribución tanto al aprendizaje como al debate de la sociedad sobre su presente y su futuro. *"El evaluador es un educador; su éxito ha de ser juzgado por lo que otros aprendan"* (Cronbach et al 1985, pág. 11)<sup>25</sup>.

Y en esta coyuntura, la evaluación no puede, simplemente, contribuir a la desposesión de los que menos poder tienen, ni, por supuesto, ahondar la distancia entre ciudadanos y gobernantes. El conocimiento que la evaluación proporciona es un *conocimiento político* sobre la misma sociedad, sus acciones, sus pretensiones y sus realizaciones. La evaluación necesita una teoría política (MacDonald y Norris 1980)<sup>26</sup> y una teoría de la justicia (House

<sup>(19)</sup> Opus cit.

<sup>(20)</sup> Cronbach, L.J. et al (1985) *Toward Reform of Program Evaluation*. Jossey-Bass. San Francisco.

<sup>(21)</sup> Campbell, D.T. (1969) *Reforms as Experiments* *American Psychologist*, 24, págs. 409-429.

<sup>(22)</sup> Opus cit.

<sup>(23)</sup> Opus cit.

<sup>(24)</sup> "Si la evaluación de programas públicos ha de ser válida, tiene que contribuir a la justicia en la sociedad" (House 1994, pág.181).

<sup>(25)</sup> Opus cit.

<sup>(26)</sup> MacDonald, B. y Norris, N. (1980) *Looking up for a change. Political Horizons in policy evaluation*. Centre for Applied Research in Education. University of East Anglia. Norwich. England. (Mimeo).

1993)<sup>27</sup> en las que sustentarse, además de una epistemología.

Bastan pues estos breves y apresurados apuntes sobre lo que nos ha legado la evaluación institucional. ¿Qué está cambiando y en qué dirección?

## LA ECONOMÍA, SIEMPRE LA ECONOMÍA

En otros lugares ya he analizado el giro al que se ha visto sometido las políticas económicas en el mundo occidental<sup>28</sup>. El más que evidente triunfo de las teorías monetarista o neoliberales, ha supuesto un serio revés para los estados de bienestar, apresuradamente encaminados a una reducción de los servicios sociales, al olvido del reparto equitativo de la renta y abocados con fruición a la privatización generalizada de instituciones, servicios y funciones.

La educación ha continuado siendo una preocupación estatal, pero también se ha visto obligada a aceptar nuevos parámetros de funcionamiento. La llamada a la calidad de la enseñanza ha derivado, como era previsible, en un incremento del control administrativo sobre el funcionamiento de las escuelas y del sistema en general. Ya no tenemos innovaciones curriculares, sino currículas nacionales u objetivos nacionales, que las escuelas tienen que adoptar o alcanzar. Incluso en una nación supuestamente descentralizada como Noruega, el control de la dirección y la estructura de la cadena directiva se consagran como las preocupaciones más sobresalientes. No se espera, pues, que las escuelas innoven, se espera

que cumplan los objetivos, los productos y los resultados a los que se traduce la calidad<sup>29</sup>.

Tampoco se espera, que los centros docentes aprendan de los procesos de cambio, sino, lo que es más peligroso, que cambien el objeto seleccionado por los nuevos 'innovadores': la cultura escolar. Al igual que ocurre en el mundo empresarial (el ejemplo de Siemens-Nixdorf es paradigmático), se ha visto que la mejor manera de obligar a las escuelas a reorientar sus funcionamiento se encuentra en incidir en la cultura escolar, lo que dicho en términos más explícitos quiere decir que los docentes acepten que puedan trabajar más *colectivamente*, pero con menos recursos materiales y personales, aunque llenos de satisfacción y cumpliendo los objetivos de rendimientos establecidos jerárquicamente. La supuesta devolución de responsabilidades o mal denominada 'devolución' y la auto-gestión escolar, son buen ejemplo de ello<sup>30</sup>. Aquí no se trata de que los centros docentes tenga más poder de decisión, sino que, al igual que en la conformación toyotista de la producción, los docentes adquieran en exclusividad la responsabilidad de su acción, sin la posibilidad de decidir sobre los logros, objetivos y pretensiones con los que ha de funcionar la escolaridad. Las escuelas, tomando una afortunada expresión de Francisco Beltrán, se encuentran ahora más que nunca en una evidente situación de desamparo institucional.

Podríamos concluir afirmando que este es, sin duda, un proceso indirecto de privatización

<sup>(27)</sup> Opus cit; véase también Sirotnik, K.A. (1990) *Evaluation and Social Justice: Issues in Public Education*. New

<sup>(28)</sup> Angulo, J.F. (1995) Kikiriki; Pérez Gómez, A.I. y Angulo, J.F. (1995) *La Profesionalidad docente en los contextos cambiantes de la Modernidad*. Informe al Consejo Escolar de Andalucía. Abril. (Multicopiado).

<sup>(29)</sup> Granheim, M.K. y Lundgren, U.P. (1992) "La dirección por objetivos y la evaluación en la Educación Noruega" *Revista de Educación*, nº 299, págs. 7-42. Véanse también los siguientes trabajos: Willms, J.D. (1992) *Monitoring School Performance*. The Falmer Press. London. Fuhrman, S.H. y Malen, B. (1991) (Eds.) *The Politics of Curriculum and Testing*. The Falmer Press. London.; Daugherty, R. (1995) *National Curriculum Assessment*. The Falmer Press. London.; Murphy, J. (1996) *The Privatization of Schooling. Problems and Possibilities*. Crown Press. Sage. ; una de las mejores críticas se encuentra en Smyth, J. (1993) (Ed.) *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. The Falmer Press. London.

<sup>(30)</sup> Gimeno Sacristán, J. (1994) «La Desregulación del Currículum y la Autonomía de los Centros Escolares» *Signos*, nº 13, págs. 4-21.

(Claus Offe lo denomina mercantilización)<sup>31</sup>, que ocurre en un sector de la administración que no puede ser privatizado directamente, y en el que lo 'privado' es aclamado y colocado como el estándar de comparación, tal como aparece en el último informe de la UNESCO (1994)<sup>32</sup> y, a otro nivel, nuestra actual Ministra de Educación y Cultura no se recata en proclamar.

## VUELTA AL PASADO HACIA EL FUTURO

¿A qué cambios se ha visto sometida la evaluación institucional en este nuevo panorama político-económico en el que ya estamos inmersos? Visto desde una perspectiva histórica, como decíamos antes, parece que hemos vuelto al principio, y que el camino recorrido parece haber servido ciertamente de poco.

Si, simplemente, nos atenemos a las preocupaciones en las que se ha ido centrando las políticas educativas en los últimos quince años, podremos darnos cuenta de qué profunda y significativamente se han transformado el paisaje.

### A) EL REGRESO PSICOMÉTRICO

El discurso de la evaluación institucional se encuentra actualmente reducido a la discusión, siempre técnica, no lo olvidemos, sobre la utilización de los recientes instrumentos psicométricos especialmente elaborados para cubrir la 'nuevas' necesidades de la

administración; es decir, el "testing" y el "assessment"<sup>33</sup>.

Por ello, resulta difícil encontrar artículos y propuestas que todavía intenten dar respuestas a los dilemas que la evaluación institucional fue planteando a lo largo de su decurso; en su lugar, las discusiones se centran, en el mejor de los casos, en la optimización de los tests empleados, en los exámenes o pruebas nacionales en distintos momentos de la escolaridad, en la construcción e implantación de indicadores de calidad definitivos<sup>34</sup> y en temas por el estilo.

El asedio y la predominancia de los procedimientos de testing, assessment e indicadores de calidad o de rendimiento aplicados a las escuelas es tan fuerte que prácticamente ha desaparecido del vocabulario técnico y político el mismo concepto de evaluación; sustituido en el mejor de los casos, por el menos comprometido de 'revisión escolar' (*school review*)<sup>35</sup>.

### B) NUEVOS OBJETOS Y NUEVAS FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN

En este movimiento destacan tanto los nuevos objetos de atención como las funciones que la 'evaluación' (transmutada, como ya hemos indicado en 'assessment' y 'testing') está adoptando.

En cuanto a lo primero, los objetos privilegiados son tanto individuos (alumnado y docentes) como el centro escolar. Sobre el alumnado los sistemas de *testing* y *assessment* que se

<sup>(31)</sup> Offe, Cl. (1988) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza. Madrid.

<sup>(32)</sup> UNESCO (1994) *Informe Mundial sobre la Educación*. 1993. Santillana. Barcelona.

<sup>(33)</sup> Puede consultarse Angulo, J.F. (1994) ¿A qué llamamos evaluación?: Las distintas acepciones del término 'evaluación' o por qué no todos los conceptos significan lo mismo, en Angulo, J.F. y Blanco, N. (Comp.) (1994) *Teoría y Desarrollo del Currículum*. Edic. Aljibe. Málaga, págs. 283-296., para un análisis crítico de tales conceptos.

<sup>(34)</sup> Además de los citados en la nota anterior véanse los siguientes: Fitz-Gibbon, C.T. (1996) *Monitoring Education*. Cassell. London; Gray, J. y Wilcos, B. (1995) (Eds.) *Good School, Bad School*. Open University press. Buckingham; y Tuinman, A.C. y Postlethwaite, T.N. (Eds.) (1994) *Monitoring the Standards of Education*. Pergamon. Oxford.

<sup>(35)</sup> Desde luego existen destacadas excepciones; véanse por ejemplo las siguientes: Gipps, C.V. (1994) *Beyond Testing. Towards a Theory of Educational Assessment*. The Falmer Press. London, y Bryck, A.S. y Hermanson, K.L. (1993) "Educational Indicator Systems: Observations on Their Structure, Interpretation, and Use" *Review of Research in Education*, nº 19, págs. 451-484.

han adoptado tienen dos papeles complementarios. Por un lado, el aparatage psicométrico sirve para especificar el rendimiento del sistema en razón del incremento de los resultados en comparación tanto retroactiva del sistema mismo, como con el rendimiento de otros sistemas educativos; por el otro, se está orientando en casos destacables como en el Reino Unido hacia la selección del alumnado en momentos muy iniciales de la escolaridad, proponiéndose la aplicación de pruebas nacionales en edades tan tempranas como a los siete y once años (Torrance 1995)<sup>36</sup>.

Junto a ello, está adquiriendo una importancia creciente la evaluación de los docentes, con lo que podría convertirse, dado el contexto de mercantilización y desmantelación del estado de bienestar en el que vivimos, en una vuelta, en el peor de los casos, a la vieja, pero nunca olvidada, política de pago por resultados<sup>37</sup>, y claramente al ejercicio de un control externo a las escuelas y a la profesión docente que derive en una des-profesionalización de la misma a medida que la estipulación de criterios no dependa de los colectivos docentes sino de las necesidades de la administración de turno.

Por otro lado, como decíamos antes, la escuela en tanto organización, se ha convertido en un objetivo privilegiado de 'cambio' y de control sistemático. Estamos asistiendo a una revalorización de los supuestos logros del movimiento de escuelas eficaces, transformados en la así denominada 'mejora escolar'<sup>38</sup> y, por supuesto, a la creciente importancia que la inspección escolar está adquiriendo<sup>39</sup>.

En paralelo a estos objetos de evaluación prioritarios, tenemos también el reforzamiento

de ciertas funciones en detrimento de otras. Tal como he planteado en otro trabajo<sup>40</sup>, y prioritariamente, podemos detectar que las funciones de control del sistema y de gestión productivista han comenzado a complementar la ya tradicional función de selección del alumnado. Esto no quiere decir otra cosa que la evaluación del sistema, en sus diferentes modalidades y en los diversos niveles en los que se aplica puede llevar a incrementar (y de hecho así está ocurriendo en algunos países) los procedimientos de control administrativo de la actuación y los mecanismos para que el sistema público de escolaridad (y las escuelas mismas) comiencen a aceptar criterios de funcionamiento directamente empresariales.

La calidad de la enseñanza (concepto elusivo y, aunque parezca contradictorio, sobredimensionado), se limita, en todo ello, al rendimiento del sistema, mostrado a través del rendimiento del alumnado, de los docentes o bien, del cumplimiento por parte de las escuelas de los estándares que la administración y los expertos a ella conectados hayan establecido.

### C) INTERIORIZACIÓN/DEPENDENCIA

Otro efecto digno de ser destacado es la paulatina interiorización de la evaluación. Las administraciones han tomado un decidido protagonismo estableciendo agencias y organizaciones gubernamentales<sup>41</sup> *ad hoc* para la elaboración e implantación de los sistemas periódicos de control ('evaluación') del sistema, poniendo en funcionamiento los nuevos instru-

<sup>(36)</sup> Torrance, H. (Ed.) (1995) *Evaluating Authentic Assessment*. Buckingham. Open University Press.

<sup>(37)</sup> Véase por ejemplo Tomlinson, H. (Ed.) (1992) *Performance-Related Pay in Education*. London, Routledge.

<sup>(38)</sup> En este movimiento también destaca la 'revisión escolar', que en definitiva no es más que una evaluación del centro en razón de una plantilla estandar. No podemos olvidar aquí el así denominado movimiento de Calidad Total. Un estudio más detenido merece la aparente contradicción entre, por un lado, la introducción de procesos de re-centralización de la mano de la evaluación del sistema y, por el otro, de procesos de pseudo-descentralización como la gestión basada en la escuela o el antes citado de la Calidad Total. Muy probablemente dicho análisis no señalaría la coincidencia de ambos movimientos.

<sup>(39)</sup> Gray, J. y Wilcox, B. (1995) *Opus cit*; Wilcox, B. y Gray, J. (1996) *Inspecting Schools*. Buckingham. Open University Press.

<sup>(40)</sup> Angulo (1995b) La evaluación del Sistema Educativo: algunas respuestas críticas al qué y al cómo, en AA.VV. (1995) *Volver a pensar la educación*. Vol II. Morata. Madrid; págs. 194-219.

<sup>(41)</sup> Algunas claramente gubernamentales como el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad en España, otras que utilizan el modelo denominado Quango (Quasigubernamental Organization) como el *Assessment of Performance Unit* en Inglaterra y el E.T.S. en Norteamérica. Además de las reseñadas, existen organizaciones internacionales como la OCDE. y el Banco Mundial (Torrance 1995, *Opus cit*).



mentos y posibilidades psicométricas. De este modo hartamente discutible, las propias administraciones se han convertido de pronto en jueces y parte de la calidad del sistema, a través de instituciones y grupos creados al efecto.

Pero la interiorización ha cambiado el mapa de las responsabilidades. Si ahora las administraciones educativas controlan el ritmo de funcionamiento y los resultados logrados por las escuelas y los docentes, no son, desde luego, ellas mismas las responsables de los productos. La supuesta autonomía escolar (autogestión o descentralización) ha servido para que el centro de la responsabilidad pública cambie hacia la periferia, permaneciendo el control, es decir, el poder, donde ha estado siempre<sup>42</sup>. En todo caso, la administración se 'limita' a comprobar si las escuelas están efectivamente cumpliendo los niveles de productividad requeridos.

Los académicos han abrazado con fruición las nuevas posibilidades brindadas, implicándose directamente en los acontecimientos. Resulta bastante difícil rastrear la independencia, cuando se sabe que la subsistencia económica e incluso el prestigio académico vienen determinados por el cumplimiento y la satisfacción de las necesidades administrativas en materia de control. La

búsqueda de calidad, el desarrollo de test, la elaboración de estrategias de 'assessment' y de nuevos listados de indicadores de rendimiento, son preocupaciones en las que los investigadores han encontrado el nuevo cuerno de la abundancia. Aquí ya no se trata de replantear su papel en la sociedad, ni de analizar el sustrato epistemológico de las propuestas, ni de discutir con la administración correspondiente por muy absurdas que sean sus pretensiones. Incluso, como nos recordaba recientemente House, una de las figuras más señeras en evaluación, R. Tyler, fue incapaz de hacer comprender a las nuevas cohortes de evaluadores que el sistema de 'assessment' N.A.E.P. (Evaluación Nacional del Progreso Educativo), por él diseñado y establecido, no podía servir para valorar las escuelas, que su alcance es limitado y que sus resultados son muy cuestionables (House 1993).

Los nuevos evaluadores no son ya agentes independientes y externos, sino agentes administrativos internos y dependientes que han cambiado su antigua independencia por una falsa seguridad. Puede que, en nuestro país, algunos estén dispuestos a aceptar las nuevas normas de juego, pero confío que habrá muchos otros que no querrán cambiar la independencia intelectual y la responsabilidad social por unas monedas.

---

<sup>(42)</sup> Véase como ejemplo Caldwell, B.J. & Spinks, J.M. (1988) *The Self-Managing School*. The Falmer Press. London.