

Las políticas educativas europeas sobre evaluación de la calidad de la educación

Francesc Pedró*

* Vicerrector de Innovación Educativa e Investigación de la Universidad Abierta de Cataluña.

En los últimos años, la definición de políticas educativas centradas en la igualdad de oportunidades ha dejado paso a un interés mayor aún por la calidad de la educación. Pero el recurso a este concepto ha provocado una crisis que se ha resuelto identificando calidad de la educación, fundamentalmente con calidad del producto resultante. En este sentido, diversos factores han contribuido a poner de manifiesto una cierta insatisfacción pública con respecto a los niveles actuales. Todo ello se ha traducido en un auge de los sistemas nacionales de evaluación de la educación, que han devenido elementos insustituibles en el diseño y reforma de las políticas educativas europeas.

The emphasis on the equality of educational opportunities in the definition of educational policies has been replaced by a new emphasis on the quality of education in recent years. However, this substitution assumes that the quality of education is merely the quality of the educational outcome. In this sense, several factors have contributed to reveal a sense of dissatisfaction in the public audience in relation to present educational outcomes and standards. All this implies the rise of national systems of educational accountability which have evolved into extremely useful elements for the design and reform of educational policies in Europe.

Si el tema principal en el debate educativo, a lo largo de la década de los 60, fue la igualdad de oportunidades, los slogans para la década de los 80 giraron en torno a la calidad de la educación. Construidas sobre los progresos ya realizados, las políticas para salvaguardar y mejorar la calidad continuarán siendo el eje central de las políticas educativas durante toda esta década. Pero, cambiar el centro de interés no significa, necesariamente, que la lucha a favor de la igualdad de oportunidades haya finalizado y que se haya ganado la batalla. Pese a ello, el campo semántico vinculado al concepto de igualdad de oportunidades ya no tiene hoy en día el poder de convocatoria que, en su lugar, parece tener cualquier referencia a la mejora de la calidad educativa.

Ahora bien, de sobras es sabido que el concepto de calidad no es unívoco. Actualmente y de forma mayoritaria, se tiende a identificar calidad con resultados académicos, cosa que no es fácilmente aceptable por parte de los docentes, pero sí por parte de las familias, los empresarios y las autoridades públicas. Ha tenido lugar, pues, un cambio significativo. Anteriormente, la calidad solía interpretarse en función de los recursos al alcance de una escuela, expresados, por ejemplo, en términos del coste por alumno, de la magnitud del apoyo en personal no docente, de la provisión de comedor escolar o del atractivo y utilidad del edificio y sus equipamientos. Sin embargo, hoy la calidad se interpreta de forma mucho más restringida, en relación a los rendimientos y resultados, valorados por medio de diferentes indicadores de la eficiencia o productividad escolar. En lugar de poner el énfasis en los procesos y en el contexto, la atención se centra ahora en el producto final. En síntesis, las políticas basadas en la calidad de la educación parecen haber entrado en una crisis, que se ha resuelto identificando calidad de la educación y calidad del producto resultante y, como consecuencia, se han incentivado todos los mecanismos políticos y técnicos orientados a medir esta calidad del producto, a mostrar los avances logrados y, en el caso que fuera preciso, a reorientar las políticas educativas sobre la base de la información suministrada por los indicadores.

Hablar hoy en Europa de calidad educativa es hablar de eficacia, que puede ser medida en términos monetarios, y, aún más, de eficiencia, que es menos cuantificable, a pesar de los esfuerzos para conseguirlo por medio de mecanismos tales como, por ejemplo, el coste-beneficio, la planificación de la mano de obra, o la valoración del rendimiento del alumno. Pero no debería olvidarse que los efectos de la educación no sólo han de medirse a corto

plazo sino que, seguramente, los resultados más importantes no se producen si no es a largo plazo y son, lógicamente, mucho más difíciles de evaluar, incluso desde un punto de vista técnico. Es por este motivo que la traducción operativa más fácil del paradigma de la *accountability* toma la forma de un renovado énfasis en la evaluación de la calidad del producto educativo, y no tanto de los procesos o del contexto en que tienen lugar.

1. La cuestión de la pérdida de calidad de los sistemas educativos

Todo ello puede deberse, por lo menos en parte, a que, en la mayoría de países europeos, existe una gran preocupación por una pretendida caída de los niveles escolares en las materias instrumentales. Si esto es cierto, se trata de un problema de gran importancia, porque las habilidades instrumentales son fundamentales en todas las asignaturas escolares, pero, mucho más a fondo, también son el centro mismo de la sociedad, y no solamente afectan al crecimiento económico, la distribución de riqueza y oportunidades, y a la capacidad de atraer inversiones de un país, sino que también influyen en la cultura y el funcionamiento de la democracia.

Este tipo de preocupación no es nuevo y cabe ver en ello una honda influencia de la crisis en que se halla sumido el sistema educativo estadounidense. Uno de los criterios principales –y más claros a los ojos de la opinión pública– que habitualmente se utilizan para evaluar los resultados de un sistema educativo es la comparación internacional; saber, por ejemplo, si nuestros estudiantes de bachillerato saben más o menos ciencias que los de otros países. Esta pregunta en concreto es la que un estudio internacional intentó responder científicamente (IEA, 1992). La prensa norteamericana recogió el siguiente gráfico para demostrar que los estudiantes de los Estados Unidos estaban tan mal preparados, que incluso los de Papúa-Nueva Guinea obtenían prácticamente los mismos resultados:

Gráfico 1. Puntuaciones medias de distintos países en un examen comparativo sobre ciencias en diferentes países (IEA, 1992).

Lógicamente, el impacto en la opinión pública fue brutal. No solamente sorprendía la superioridad de Japón y Corea, sino que aún costaba más digerir la equivalencia con Papúa-Nueva Guinea. ¿Qué había pasado? La lectura atenta del estudio –no en cambio de la prensa– permite adivinar qué se esconde detrás de la comparación, concretamente cómo se explica que las notas obtenidas en ciencias entre Estados Unidos y Papúa sean parecidas.

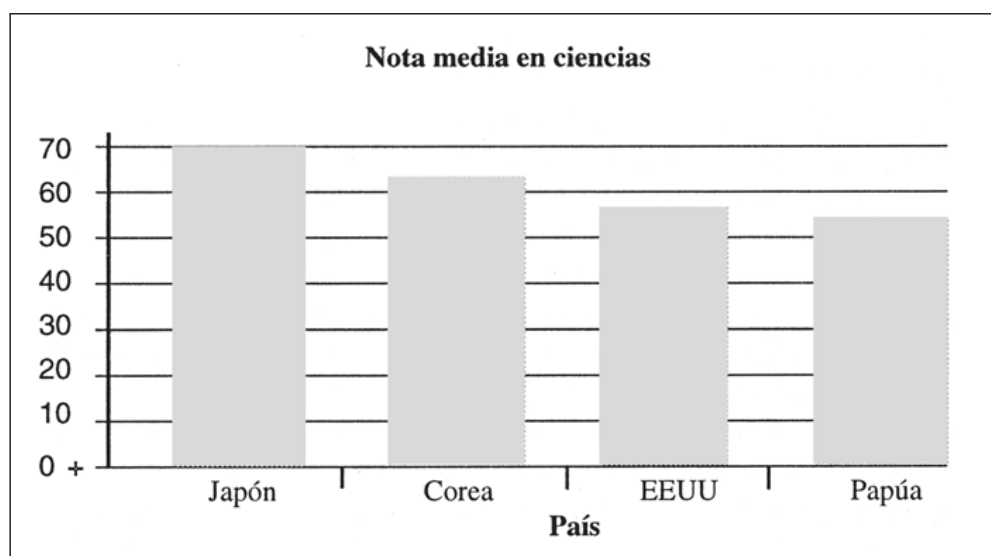


Gráfico 1. Puntuaciones medias de distintos países en un examen comparativo sobre ciencias en diferentes países (IEA, 1992).

En primer lugar, en los Estados Unidos aproximadamente el 99% de los jóvenes de 16 años están escolarizados, mientras que en Papúa sólo va a la escuela el 11%; dicho de otra forma, en Papúa los estudiantes de enseñanza secundaria son mucho más selectos que en los Estados Unidos, donde la enseñanza secundaria es de masas. En segundo lugar, los jóvenes de Papúa tenían, como media, un año más de edad. En tercer lugar, por esta razón, estaban un curso por delante de los norteamericanos y, por tanto, era lógico esperar que supiesen, por lo menos, tanta ciencia como ellos.

Otra forma de medir este descenso de niveles es acudiendo a las cifras sobre analfabetismo funcional adulto, de las que muestra una indicación la Tabla I.

País/año	1985	1990	2000
Grecia	8,6	6,8	4,0
Italia	3,7	2,9	2,0
Portugal	18,4	15,0	9,7
Turquía	24,0	19,3	16,4
España	5,7	4,6	3,2

Tabla 1. Estimaciones y proyecciones de las tasas de analfabetismo en la población mayor de 15 años en algunos países europeos. Fuente: UNESCO, 1990.

El analfabetismo de la población adulta no se percibía, hasta ahora, como un problema importante en la mayoría de los países europeos. La opinión que el analfabetismo es un problema que afecta solamente a ciertos grupos marginales de la sociedad, inmigrantes especialmente, se sostuvo por mucho tiempo en los países nórdicos, Alemania, los Países Bajos y Suiza. Ahora bien, en Francia, a mediados de los 80, diversas encuestas establecieron que el analfabetismo funcional afectaba no sólo a los trabajadores inmigrantes, sino también a una proporción considerable de ciudadanos franceses de nacimiento¹. El llamado "*Rapport Migeon*" hizo que el Ministerio de Educación considerase nuevas medidas para valorar y mejorar la comprensión lectora de los adultos y fomentar la práctica de la lectura entre los jóvenes. Estas conclusiones corroboraban las que unos cuantos años antes se habían hecho públicas en el Reino Unido y ayudaban a centrar la atención pública y política sobre este asunto. Las actividades de promoción y los estudios emprendidos por muchos países, con ocasión del Año Internacional de la Alfabetización en 1990, también remarcaron que el analfabetismo es un problema mucho más agudo y difícil de lo que comúnmente se cree, incluso en los países europeos altamente industrializados. Tal y como se ha señalado en un reciente informe de la OCDE², "el analfabetismo en los países desarrollados no es un fenómeno limitado a los jóvenes que abandonaron prematuramente la escuela, sino que también afecta a un número importante de asalariados adultos. Las implicaciones de este hecho son fundamentales. Si se quiere solucionar el problema del analfabetismo, no basta con reformar la enseñanza secundaria de forma que se fomente que los jóvenes continúen escolarizados, sino que también hay que rehacer los programas de reciclaje destinados a la población adulta".

Considerar que el analfabetismo adulto constituye de hecho un problema, a pesar de que puede variar en grado de un país respecto a otro, ha llevado a los gobiernos europeos a actuar y a poner en marcha programas de alfabetización. También ha reforzado el interés por la calidad escolar, ya que

-
1. Se han mencionado cifras que van desde el 12% al 20%, según los criterios empleados.
 2. OCDE/CERI, *L'illettrisme des adultes et les résultats économiques* (París: OCDE, 1992), p. 16. Se trata de una obra dirigida a considerar el problema del analfabetismo de los adultos desde la perspectiva del coste económico que supone para los países desarrollados.

se espera que la escolarización obligatoria proporcione una base sólida para toda la vida.

Preocupa especialmente la enseñanza “de las tres erres”: *reading, wRiting and reckoning* (leer, escribir y contar). Otra área importante de preocupación, en este sentido, está constituida por la enseñanza de las ciencias y la tecnología, ámbitos en que es sabido que el crecimiento del conocimiento ha sobrepasado el ritmo al que pueden ser actualizados los programas. Además, se considera que los niveles de calidad también afectan a áreas menos tangibles, tales como la educación cívica. Para mencionar unas cuantas características negativas, el incremento del vandalismo, el *hooliganismo*, el consumo de drogas, el alcoholismo u otros azotes sociales, y la delincuencia juvenil podrían estar directamente relacionadas con la incapacidad de educar a los jóvenes para la responsabilidad social. Todo ello va unido a una insatisfacción general por parte de las familias y de las autoridades en lo que respecta a la disciplina escolar, de la que depende, en buena parte, el éxito educativo.

El profesorado juega un papel fundamental en cualquier proceso dirigido a la mejora de la calidad, incluida la cuestión del descenso o ascenso de los niveles. Además, también es obvio que la calidad escolar tiene que estar definida en relación al mercado de trabajo, ya que resulta cada vez más claro que la calidad escolar es una idea relativa a cada contexto político, socio-económico y cultural. Se exigen, aquí y allá, unos estudios más sistemáticos de la calidad escolar en relación a las habilidades que los empresarios necesitan. Aún más, el papel de las familias, a la hora de estimular al alumno para que haga un esfuerzo mayor, es esencial, ya que el hogar, tal como demuestran muchos estudios psicopedagógicos, es el factor individual más importante en el éxito escolar. Obviamente, este énfasis en la calidad medida en términos de rendimiento académico ha favorecido una corriente de opinión que es favorable a la segregación de los más dotados, las futuras personas clave de la sociedad, frente a los menos dotados.

En muchos países europeos, la presión se inicia ya en los años de la escuela primaria: se quiere incluir, además de las materias consideradas tradicionalmente como instrumentales, la enseñanza de las ciencias y también las lenguas extranjeras. Ahora bien, ya que la mayoría del profesorado de los primeros cursos de la escuela primaria no son especialistas, sino generalistas, y a menudo carecen del conocimiento necesario para impartir materias específicas, el esfuerzo de revisar el currículum tropieza con un cierto número de dificultades prácticas. Un requisito para resolverlas podría ser proporcionar

al profesorado de primaria programas de formación en ciencias, matemáticas y lenguas extranjeras, tal y como están haciendo actualmente, por ejemplo, Hungría y Suecia. Pero la pregunta sigue ahí: ¿qué habilidades específicas deben enseñarse a cada edad, y qué nivel de conocimiento debería conseguirse? Otro problema, indirectamente relacionado con éste, tiene que ver con el grado de especialización al que debería aspirarse; aún otro, con la organización del currículum. Actualmente, los horarios en uso en la mayoría de los países europeos se basan en los modelos desarrollados durante el siglo XIX; ahora quizás sería necesaria una nueva aproximación.

De todos modos, puede que la cuestión no sea tanto si han descendido o no los niveles, como la distinta percepción y valoración que hoy se tiene de la educación. La impresión, en la opinión pública, siempre tenderá a ser negativa si sus aspiraciones y expectativas en este campo no dejan de aumentar. Es como una carrera sin fin, en la que una vez alcanzada la meta, aparece otra nueva un poco más allá. Por ello, esta impresión de descenso de los niveles puede que no tenga base objetiva.

Así, en un excelente estudio de los sociólogos franceses Baudelot y Establet³, se concluye en relación a su país que, lejos de descender, los niveles educativos no han parado de ascender y mejorar durante los últimos ciento cincuenta años. Más concretamente, por ejemplo, en los últimos ochenta años el porcentaje de personas que abandonaba el sistema educativo sin ningún tipo de cualificación se redujo del 70% al 20%. El problema es que los niveles no suben para todos los estudiantes por igual, ni siempre ni en igual medida. Existe una gran distancia entre quienes van en cabeza y la gran mayoría. Aún así, las quejas de los pedagogos se han repetido desde 1820 hasta hoy y se han expresado siempre –incluso textualmente– de la misma forma.

2. De la calidad a la evaluación

Así, pues, la gran obsesión con la que se abre la década de los noventa es, sin duda, la de la eficacia y, por lo tanto, la del énfasis en la evaluación de los sistemas educativos. Se podría argumentar que todo esto no es nuevo,

3. Ch. Baudelot y R. Establet, *El nivel educativo sube. Refutación de una antigua idea sobre la pretendida decadencia de nuestras escuelas* (Madrid: Morata, 1990).

porque así lo demuestra la existencia de los servicios de la inspección escolar. De hecho, todos los sistemas educativos tienen organismos y cuerpos administrativos, cuyo objetivo es controlar el funcionamiento de estos sistemas y remediar las eventuales disfunciones. Este es el papel tradicionalmente asignado a los servicios de inspección, que están presentes bajo una u otra forma en la práctica totalidad de los sistemas educativos. Pero también es cierto que las nuevas estrategias de evaluación aparecen bajo el paradigma de la *accountability* y conllevan la creación de instituciones *ad hoc*, a las que se quiere dotar de un carácter completamente nuevo⁴.

En términos generales, se parte de la legislación vigente, que prevé un mecanismo específico de evaluación. No importa que se trate de los resultados globales del sistema de enseñanza y de formación profesional o de cada nivel en concreto: los ejemplos de Francia, de Inglaterra y Gales y de Suecia ilustran el primer caso, mientras que los de España y Países Bajos lo hacen respecto al segundo. Las estrategias de evaluación no sólo tienen por objeto la regulación y el desarrollo del sistema -tareas desarrolladas tradicionalmente por la inspección-, sino que principalmente permiten rendir cuentas a las instituciones docentes y/o a los niveles de la administración responsables de la puesta en práctica de las políticas diseñadas. Y, no obstante, verifican que los contenidos y los objetivos de la educación respondan a las necesidades, intereses y capacidades de los alumnos, para lo cual es necesario que los insumos (la especificación de los objetivos y del contenido de la ense-

4. Todas estas tesis se encuentran ampliadas en otro trabajo, que publiqué bajo el título de "Estado y educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro" *Revista Iberoamericana de Educación* 1 (1993): 59-94. Mayor información específica sobre las políticas relacionadas con la evaluación se halla en Guthrie, J.W.: "The evolving political economy of education and the implications for educational evaluation." *Educational Researcher* 42:2 (1990): 109-131. El tema de la evaluación educativa y sus implicaciones políticas ha generado un considerable número de ensayos comparativos en los últimos años. Véanse algunos títulos significativos: Colin Power y Robert Wood, "National Assessment: a Review of Programs in Australia, the United Kingdom and the United States" *Comparative Education Review* 28:3 (1984) pp. 355-377. Pierre Laderrière, "Les pays industriels et l'évaluation. Le contexte de développement d'une nouvelle stratégie" *Administration et éducation* 1 (1989). Pierre Laderrière: "How should we assess in education?" *Contemporary European Affairs* 3:4 (1990): 28-34. Nigel Norris: *Understanding educational evaluation*. (New York: St. Martin's Press, 1990). George S. Psacharopoulos: *Evaluation of Education and Training: what room for the comparative approach?* (Dijon: University of Bourgogne, 1992)

ñanza) puedan ser adaptados, cambiados y variados en función de los productos (resultados conseguidos por los alumnos) y viceversa.

Para lograrlo, el Estado refuerza las unidades responsables de la evaluación o crea otras nuevas, no solamente en el nivel central, sino también a nivel regional o local. Así, por ejemplo, en Inglaterra se ha creado un grupo de reflexión sobre *Assessment and Testing*, así como un *Schools Examination and Assessment Council*. Hace unos años, ya se creó un consejo de homologación de los programas de formación del profesorado y uno equivalente para los títulos de la formación profesional, el *National Centre of Vocational Qualifications*. La inspección, en este contexto, ve como se refuerzan o se amplían sus competencias, como en el caso del Reino Unido, de Francia o de los Países Bajos. Al mismo tiempo, en un número relativamente importante de países y también por iniciativa de diversos organismos internacionales, se promueven investigaciones dirigidas a desarrollar indicadores de contexto, de proceso, de *input* y de resultados, que contemplan todos los niveles de decisión, desde la administración central hasta el nivel, mucho más concreto, del centro escolar. Un mecanismo muy eficaz parece ser la auditoría. En este sentido, Dinamarca hace ya tiempo que encauzó experiencias que contemplan la combinación de formas diversas de evaluación, con el fin de responder a las necesidades diferentes de todos los actores implicados y, al mismo tiempo, ofrecer las bases para tomar decisiones. Esta auditoría normalmente la llevan a cabo funcionarios del Ministerio central de Educación danés. Se inicia, en primer lugar, con una fase de autoevaluación que lleva a cabo la misma escuela. Después, comienza el análisis por parte de los funcionarios del Ministerio, siempre en forma de una observación y de un largo diálogo con todos los miembros que constituyen el claustro de la escuela. Así es como se identifica un conjunto de problemas o de cuestiones a resolver, a las que la auditoría tiene que dar solución. Por este motivo, una vez terminada la auditoría, los responsables continúan en contacto por lo menos un curso académico más con la escuela, para monitorizar los cambios propuestos y solucionar los problemas que aparezcan sobre la marcha.

Tanto la legislación como la presión de los Parlamentos y de la opinión pública tienden a insistir en la necesidad de que los poderes públicos, a distintos niveles, den a conocer regularmente informes de situación sobre el estado de la enseñanza. Estos informes tienen que basarse en el conjunto de informaciones disponibles, desde los datos más asépticos de la investiga-

ción-evaluación y de los sondeos públicos de opinión⁵, hasta los datos más matizados que proceden de la inspección, de la investigación-acción o de los resultados de los proyectos de centro.

Los procedimientos adoptados dependen del modelo de gestión del sistema educativo. Allí donde existe una tradición de gestión centralizada, como por ejemplo en Francia, las instituciones educativas y las autoridades locales y regionales tienen cada vez más responsabilidad en el terreno de la evaluación. De esta manera, los inspectores centrales ya han dejado de tener el papel protagonista en la evaluación de los profesores de enseñanza secundaria. En su lugar, se utiliza un abanico más amplio de métodos evaluadores y, en el nivel ministerial, la Dirección General de Evaluación y Prospectiva (DEP) recopila informes de situación de procedencia muy diversa, incluidos sondeos públicos de opinión. Creada como resultado de la Ley de Orientación de 1988, esta Dirección General es la encargada de poner en funcionamiento un sistema nacional de indicadores de la calidad de la educación. La DEP trabaja con cuatro tipos de evaluaciones: evaluaciones estadísticas y estudios descriptivos; evaluaciones de los alumnos; evaluaciones de los recursos humanos y de las innovaciones pedagógicas; y evaluación de los sistemas y unidades de enseñanza. De acuerdo con la doctrina francesa⁶, las evaluaciones del sistema educativo deben hacerse para contribuir a dos objetivos de la política educativa: “la eficacia y la equidad. Para medir la eficacia de un sistema educativo, el mejor método consiste en distinguir su capacidad de escolarizar niños y jóvenes a un coste razonable, de su capacidad de dar a los jóvenes escolarizados conocimientos, competencias, aquello que llamamos un *bagaje* que les sirva de verdad, pero también que sea útil a la vitalidad democrática del país, a su grandeza y a su riqueza. La equidad de un sistema aún es más difícil de medir que su eficacia. Es necesario abordar dos aspectos: en qué medida los servicios ofrecidos por las diferentes unidades del sistema (regiones, centros) son equivalentes, y en qué medida la escolarización y sus beneficios se distribuyen equitativamente entre diferentes categorías de alumnos, esencialmente según el sexo y el origen social”. En Bélgica, también se observa la tendencia a incluir, en el

5. Al estilo de los que hace anualmente Gallup, por cuenta de la administración federal estadounidense, con el fin de conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos con su sistema educativo.

6. Ministère de l'Éducation Nationale, *L'état de l'École* (París: Ministère de l'Éducation Nationale, 1993), p. 1.

proceso de evaluación, participantes hasta el momento excluidos, como por ejemplo las autoridades locales.

Por el contrario, allí donde se inician procesos de descentralización en profundidad, como por ejemplo en España, o bien allí donde han predominado tradicionalmente las estructuras descentralizadas, como en los países anglosajones, se utilizan los procedimientos de evaluación del sistema educativo. Estas acciones otorgan un nuevo poder directivo a las autoridades centrales, que se erigen como las únicas con el derecho y el deber de conocer en profundidad la marcha y la evolución del sistema educativo, muy por encima de las posibilidades de las autoridades locales y regionales, las cuales no disponen, generalmente, de la infraestructura necesaria para llevar a cabo ensayos parecidos al *Schools Examination and Assessment Council* británico. De esta manera, el Estado, argumentando la necesidad de disponer de instrumentos que le suministren información sobre la buena marcha del sistema educativo, acaba disponiendo muy fácilmente de un nuevo elemento a través del cual puede supervisar las diferencias interterritoriales y, en extremo, corregirlas variando el reparto de poder entre centro y periferia.

Por el contrario y de manera más semejante al modelo francés, en España se creó el *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* (INCE). Las funciones que desarrolla el INCE, coordinando las administraciones educativas central y autonómicas, son:

1. Proponer modelos elaborados de criterios e instrumentos de evaluación, aplicables a las diferentes etapas, ciclos, áreas y disciplinas del sistema educativo.
2. Asesorar a las administraciones educativas sobre pautas y criterios de evaluación.
3. Desarrollar procedimientos de evaluación, aplicables en los centros escolares.
4. Fomentar y desarrollar estudios de evaluación del sistema educativo.

Así, pues, en toda Europa ha habido, en los últimos años, una gran presión política para hacer posible la evaluación de los sistemas educativos. Estos mecanismos de evaluación deberían proporcionar a las escuelas información fiable sobre los conocimientos adquiridos por sus alumnos, el progreso alcanzado con los años y la posibilidad de establecer su eficiencia respecto a los valores medios locales, regionales o nacionales. Los progra-

mas internacionales de indicadores cuantitativos y cualitativos, como por ejemplo aquéllos desarrollados bajo los auspicios de la OECD, también son testimonio de esta nueva cultura, expresión del paradigma de la “*accountability*”. Quienes financian y usan los servicios que proporcionan los sistemas educativos, quieren resultados tangibles. Es indudable que las expectativas de los usuarios de la educación constituyen un factor que tiene peso político. Esto se refleja también en los recientes esfuerzos para medir las actitudes públicas hacia la educación. En muchos países europeos, ahora no sólo se encuesta a las familias, sino también al profesorado. Los resultados de los escrutinios ejercen una influencia notable sobre la política educativa, tal como puede verse, por ejemplo, en Francia.

Todos estos desarrollos marchan en paralelo con los acontecimientos en Estados Unidos, donde, en la década de los 80, la necesidad de rendir cuentas llevó al inicio del muy debatido *National Assessment of Educational Progress* (NAEP), cuyos objetivos más destacados son⁷ “aumentar los niveles académicos del alumnado, mediante mecanismos tácticos tales como elevar los requisitos de acceso de la escuela secundaria y de la universidad, rehaciendo las directrices y requerimientos locales y estatales del currículum, incrementado las pruebas para comprobar el dominio sobre el currículum, aumentando la coherencia entre el currículum y el programa de exámenes, tests de dominio de unas habilidades mínimas, (y) discusión de la política e interés en estrategias de pensamiento y resolución de problemas”. Aunque las competencias del gobierno federal en materia educativa son prácticamente inexistentes, porque cada estado es absolutamente soberano en este campo, en 1969 el Congreso de los Estados Unidos creó este programa nacional de evaluación. Se trata de evaluar una muestra representativa de los estudiantes, a nivel nacional, de tres edades diferentes y en diferentes ámbitos académicos: lectura, composición escrita, matemáticas, ciencias, historia nacional, geografía y conocimientos cívicos. En 1988, el Congreso, bajo el impulso de la Administración Reagan, hizo posible la comparación de los resultados entre diferentes estados, lo cual puso de manifiesto muchas diferencias significativas. Como consecuencia, se justificó la necesidad de introducir un programa nacional de educación con unas finalidades claras y compartidas por todos los estados (*Goals 2000*) por lo que respecta a tres tipos de estándares: de contenidos, de rendimiento y de oportunidad. La Adminis-

7. United States Office of Education, *Educational Evaluation and Reform Strategies in the United States of America* (Washington, DC: USPO, 1989).

tración Clinton ha puesto últimamente el énfasis no sólo en que hay *contenidos* que todos los alumnos deben saber y en que todos los alumnos deben tener un mínimo *rendimiento*, sino que también todos deben tener una igualdad mínima de *oportunidades* para aprender.

Una característica específica del NAEP es que las escuelas y las autoridades educativas locales son consideradas completamente responsables de sus actuaciones, no hay que olvidar que se trata de un sistema fuertemente descentralizado. Los datos recogidos en los Estados Unidos se presentan y se usan públicamente, como base para extraer consecuencias tácticas, tales como premios en dinero para las mejores actuaciones educativas, o bien sanciones. Por comparación, los programas introducidos en algunos países de Europa tienden a servir unos objetivos más modestos.

3. Evaluación de la calidad y diseño de políticas educativas

En resumen, el objetivo final de los programas de evaluación de los sistemas educativos es elevar la calidad escolar, mediante la identificación de los puntos débiles a los que aplicar medidas neutralizadoras. Una reforma sería, por lo tanto, una consecuencia de la evaluación de la actuación educativa. Con todo, la naturaleza de la evaluación parece haber cambiado a lo largo de la pasada década. Solía ser un ejercicio *ad hoc*, que a menudo se limitaba a la evaluación de unas innovaciones y experimentos particulares. Ahora, por el contrario, la totalidad del sistema educativo se ha convertido en una diana para la evaluación planificada y sistemática. ¿Cómo se puede explicar esta evolución? Después de la guerra, siguiendo el espíritu de la llamada “ingeniería social”, se creía que la información proporcionada por la investigación educativa se podría usar como base para tomar decisiones en educación. Esta confianza en la utilidad de la investigación ha disminuido. Las autoridades educativas quieren información que aclare a todo el mundo el funcionamiento y la efectividad del sistema, en su conjunto, y de cada una de las escuelas en particular. Como la investigación generalmente no ha sido capaz de suministrar este tipo de información, los políticos y los investigadores han buscado otros medios. Los estudios de evaluación a gran escala que ahora se llevan a cabo, a menudo son dirigidos por instituciones gubernamentales especializadas, frecuentemente en cooperación con oficinas de estadística y expertos independientes.

También se podría pensar que los efectos de la revolución tecnológica empiezan a arraigar ahora. El equipo, los instrumentos y las técnicas de

medición necesarias para establecer y hacer funcionar un sistema de información sofisticado, sólo han estado disponibles desde hace poco tiempo. Un tercer factor podría ser que el público ya no aprueba las evaluaciones de la actuación escolar dirigidas por la inspección o por la dirección del centro. Aún se podría añadir que diversos grupos, en el extremo receptor de los productos ofrecidos por la escuela, no están satisfechos. Hay inquietud entre los empresarios, por ejemplo, cuando dicen que las escuelas no funcionan tan bien como sería necesario. Esta impresión está penetrando en la opinión pública y, especialmente, en el seno de las familias. Mientras que, en países tales como Suecia, publicar datos de la actuación escolar no se fomenta, en Gran Bretaña esto es exactamente lo que el público exige, lo cual refleja un cambio significativo en las actitudes. Incluso en Francia, la presión de las familias ha hecho que el influyente y mensual *Le Monde de l'Education* publique regularmente los resultados de los exámenes de *baccalauréat* de cada *lycée*, y una serie de indicadores de rendimiento de diversas escuelas técnico-profesionales e instituciones de educación superior.

Algunos docentes, pero no todos, tienen una actitud negativa hacia la evaluación. Esta actitud se puede explicar por medio de diversos factores. En primer lugar, hay un sentimiento general de ansiedad entre ellos, provocado por el temor a los usos finales de los resultados de las evaluaciones: ¿se trata de graduar al alumnado, de conocer mejor la marcha del sistema o, finalmente, de evaluar al profesorado? En segundo lugar, puede existir el sentimiento, entre una pequeña minoría del profesorado, que aprendizaje y éxito educativo no se pueden expresar adecuadamente por medio de puntuaciones escolares, que se basan, en su mayor parte, en resultados de *tests* objetivos. Podrían afirmar, no sin razón, que escribir un informe detallado del progreso que un estudiante en particular ha hecho respecto de una variedad de criterios, puede ser una manera más válida y útil de informar al estudiante y a sus padres, que no simplemente asignar una puntuación.

Pese a ello, a decir verdad, las calificaciones escolares en forma de puntuaciones, que fueron abolidas en la escuela primaria en las décadas de los 60 y 70, son ahora gradualmente reintroducidas en algunos sistemas europeos. El profesorado a menudo se opone a puntuar, especialmente quienes enseñan en los cursos más bajos. Puntuar también va en contra de la opinión expresada por muchos expertos en educación, cuando afirman que los sistemas educativos ya han estado excesivamente orientados hacia la consecución de méritos y hacia el éxito. El razonamiento según el cual administrar *tests* de una manera extensiva conduce a una situación en que las

escuelas educan no para la vida sino para los exámenes, se oye con frecuencia entre quienes critican la obsesión por la evaluación.

También hay que decir que no todos los países siguen idénticas estrategias. En Inglaterra, por ejemplo, la evaluación nacional es impuesta a las escuelas, en forma de reválidas, a los 7, 11, 14 y 16 años. El sistema escolar se está descentralizando en Bélgica, donde las comunidades locales se están haciendo cargo de las tareas de dirección escolar, lo cual ha incrementado la demanda de datos sobre el rendimiento escolar. La tendencia en Francia, es que el nuevo cuerpo de inspectores escolares evalúe el funcionamiento de todo el sistema escolar. Se encuentran evoluciones similares en los países nórdicos; en Suecia, por ejemplo, el poder de las juntas de educación nacionales y regionales ha disminuido en favor de la toma de decisiones a nivel municipal. Los países germánicos parecen menos afectados por la tendencia a evaluar la actuación escolar; se supone que el sistema tripartito en Alemania, Austria y diversos cantones suizos garantiza suficiente flexibilidad, para responder adecuadamente a las nuevas demandas surgidas del cambio tecnológico. No obstante, el problema que ha surgido es que no es posible reunir evidencias, que demuestren que esta adaptación a las nuevas condiciones se lleva a cabo de hecho.

4. Críticas y dilemas políticos

Las funciones analíticas y diagnósticas de evaluación y monitorización en educación son consideradas, por muchos políticos y administradores, elementos integrales de la estrategia para mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Si bien los exámenes y las pruebas educativas en las escuelas japonesas y de Estados Unidos casi se han convertido en un objetivo, en lugar de ser un medio para mejorar la calidad de la escolaridad, la intención inicial no era ésta. No obstante, las pruebas educativas han llegado a ser tan persuasivas y poderosas, que han encontrado una oposición creciente. En algunos países, las pruebas, el eje central de toda evaluación, influyen literalmente en todo: desde el presupuesto asignado a las escuelas, al contenido del currículum y los métodos de enseñanza que se aplican. Esta es una cuestión que debería ser considerada seriamente por aquellos países europeos, en los que se están desarrollando o estudiando programas para la evaluación de la reforma educativa.

Otra crítica de las pruebas nacionales es que son totalmente utilitaristas. Presuponen que la educación es una cosa que se puede usar y medir. Si un

cierto aspecto no es medible, sus objetivos educativos y su realización tienden a acabar completamente olvidados. Si un determinado objetivo de la escolaridad o un determinado elemento curricular se resiste a cualquier ensayo de definición operativa y de medición objetivable, entonces se tiende a pensar que probablemente tampoco sea demasiado útil o importante. Aprender a ser, a disfrutar, a pensar y a ser crítico son objetivos de la educación que rehuyen la cuantificación y, por lo tanto, pueden verse amenazados con la obsolescencia o el desinterés político. Por ejemplo, las humanidades, que no se prestan demasiado a una evaluación estandarizada, pueden muy bien recibir una prioridad baja en un sistema educativo en el que el currículum escolar se hace y rehace de acuerdo con los resultados de exámenes objetivos. Las lenguas clásicas encontrarán difícil sobrevivir a la competencia, si los gobiernos de los países europeos aprueban el objetivo de que todos los niños y niñas sean competentes al menos en dos lenguas modernas, además de dominar su propia lengua materna. La aproximación utilitarista a la definición de los propósitos de la educación puede llevar a una situación extrema, en que aprender a conducir un coche tenga igual peso en el currículum que la historia o la filosofía. La educación de los valores -la mejor receta para luchar contra el etnocentrismo o la xenofobia, entre otros males europeos- no es fácilmente medible de forma objetiva. ¿Cómo pueden estos elementos mantener un lugar central en el currículum, si el contenido de la escolaridad está cada vez más dictado por una perspectiva utilitarista y minuciosa en lo que respecta a los objetivos escolares?

Por otra parte, la cuestión no está exenta de dilemas políticos. Un primer dilema es si los resultados particulares de las escuelas deberían hacerse públicos, tal como se hace ahora en algunas partes de Gran Bretaña y Estados Unidos. Por una parte, las escuelas podrían ser sometidas a poderosos incentivos si sus resultados se dieran a conocer. Por otra parte, este tipo de información, si está a disposición del público, puede comportar estigmas y considerables insatisfacciones, especialmente entre los padres cuyos hijos van a escuelas que tienen un pobre resultado. Otra cuestión, relacionada con la anterior, es si debería dejarse que la elección de la escuela fuera decisión de las familias o si debe ser una cuestión puramente burocrática o administrativa, que dependa sólo del domicilio, por ejemplo. La otra cara de la moneda es si las escuelas han de ser autorizadas a examinar al futuro alumnado y si deben ser libres para admitir únicamente a aquellos que tienen un rendimiento académico superior a un límite prefijado por la propia escuela. Está claro que, hoy como ayer, en Europa se están ensayando políticas que ponen de manifiesto tendencias contrapuestas.