

La **evaluación** de **centros** y **profesores** como instrumento de la **política educativa**

F. Javier Merchán Iglesias
Universidad de Sevilla



En un contexto en el que los gobiernos interpretan la mejora de la educación como consecución de determinados resultados, la evaluación de centros y profesores se ha convertido en el núcleo de la política educativa. La evaluación se presenta como una especie de talismán que permite un progreso indefinido en la educación. Sin embargo, las evidencias demuestran que con esta estrategia realmente no se alcanzan mejores resultados. A la vista de la exagerada importancia que se le concede a la evaluación, cabe pensar que se trata más bien de una instrumentalización de la política educativa, pues, de esta forma, los gobiernos trasladan a centros y profesores la responsabilidad del fracaso educativo.

En los últimos años asistimos a una profusión de artículos, congresos y pronunciamientos de diverso tipo en los que se difunde un discurso homogéneo acerca de la calidad de la educación, los resultados, el liderazgo, la autonomía de los centros, la rendición de cuentas y la evaluación. Para la mirada crítica, semejante consenso resulta cuando menos sospechoso. En el caso de la evaluación como estrategia de mejora, los argumentos adolecen, a mi modo de ver, de una notable debilidad teórica y conceptual y, en contra de lo que se proclama, carecen de apoyos empíricos consistentes¹.

La evaluación tiene su historia

Aunque pudiera parecer que la idea se acaba de descubrir, en realidad se tra-

ta de la aplicación remozada de un viejo y discutible concepto de evaluación que contiene un programa oculto, o al menos poco explícito, sobre el sentido de la educación y de la mejora de la enseñanza. En la legislación española la evaluación de los profesores y los centros escolares no es ninguna novedad, pues consta ya al menos desde la Ley General de Educación de 1970. En Andalucía, por ejemplo, ya en 1993, hace ahora dieciocho años, se puso en marcha con carácter experimental un programa de evaluación externa e interna (autoevaluación) de los centros escolares, que se generalizó en 1996.

Coincidiendo con la llegada del Partido Popular al Gobierno y de Esperanza Aguirre a la cartera de Educación, se produce un giro significativo en el planteamiento de la evaluación de los centros escolares. Efectivamente, en el curso 1996-1997 se pone

en marcha el Plan General para la Gestión de la Calidad en la Educación, adoptándose el modelo de gestión empresarial conocido como EFQM, diseñado por la *European Foundation for Quality Management*. El despliegue del citado Plan se efectuó ese mismo año en el territorio en el que el Ministerio disponía de las competencias en educación, con la puesta en marcha de los Planes Anuales de Mejora. Poco después, en 2001, una vez transferidas las competencias educativas, estos planes, de forma más o menos gradual, fueron adoptados prácticamente por todas las comunidades autónomas. Concretamente en Andalucía, ese mismo año se pusieron en marcha los Planes de Autoevaluación y Mejora, planes que contemplaban un incentivo económico, inicialmente para los centros que superaran una valoración externa y, a partir del 2007, para todos los participantes. Así, la dinámica de la evaluación y la consecución de objetivos se iba vinculando a la obtención de recursos adicionales para los centros y, más tarde, para los profesores².

Tanto la LOCE como la LOE marcan un nuevo hito en el proceso de implantación de la evaluación como estrategia de mejora de la educación. En ambas leyes se establecen las evaluaciones de diagnóstico, así como la evaluación de los docentes, señalándose, en este caso, que sus resultados serán tenidos en cuenta de modo preferente en la carrera profesional del profesorado. La LOE aporta, además, una novedad: se dispone que, entre otras, la evaluación tiene como finalidades la de orientar la política educativa y la de ofrecer información sobre el grado de consecución de los objetivos establecidos en relación con la demanda de la sociedad española y del cumplimiento de las metas fijadas por la Unión Europea en la conocida como *estrategia de Lisboa*.

De esta forma, la evaluación se configura ahora como análisis de resultados y como instrumento central de la política educativa, mientras que la autoevaluación, la rendición de cuentas y los incentivos económicos se convierten en el recurso fundamental para la gestión del cambio. Se trata de una vuelta a los modelos tecnológicos



Tanto la LOCE como la LOE marcan un nuevo hito en el proceso de implantación de la evaluación como estrategia de mejora de la educación

de la enseñanza por objetivos inspirados en el conductismo y en la teoría del capital humano, que concebía las escuelas como industrias productoras de educación. Un viraje que, en contra de lo que pudiera pensarse, no proviene tanto de conclusiones obtenidas por la investigación educativa, cuanto del ámbito político y de la cultura de la gestión empresarial impulsada por la OCDE, lo que hace más llamativa la rápida y fácil asimilación realizada por algunos sectores de la comunidad científica.

Fue a finales de la década de los ochenta cuando empezaron a tomar cuerpo estas nuevas políticas. En el caso de Inglaterra, siendo primera ministra Margaret Thatcher, la *Education Reform Act* de 1988 señaló el punto de partida. **No es mera casualidad que este giro se produzca en un contexto político conservador.** Wrigley (2007) plantea que muchos de las investigaciones y estudios en los que se apoya han sido promocionados precisamente por alentar ilusiones interesadas acerca del poder de la escuela para la justicia social y de la absoluta responsabilidad de los docentes en la mejora de la educación. Así, los estados trasladan muchas de sus obligaciones a los centros escolares y a los profesores, a quienes atribuyen en última instancia las causas del fracaso de la educación.

La fundamentación teórica de la nueva política de la evaluación

Pero este giro no es meramente producto de la aplicación de políticas conservadoras, también se ha dotado de una cobertura científica que legitime sus decisiones: el movimiento de la *Eficacia escolar* y el de la *Mejora de la eficacia escolar*. Como es sabido, el primero de ellos surge a partir del informe Coleman. Mientras que en ese informe se subrayaba la importancia del contexto socio-económico y cultural como factor determinante del rendimiento de los alumnos, algunos investigadores llamaron la atención sobre el hecho de que en contextos similares se producían resultados diferentes en función de la escuela y los

Muchas investigaciones alientan ilusiones interesadas acerca del **poder de la escuela y de la responsabilidad de los docentes.**

Así, los **estados** trasladan **muchas** de sus **obligaciones** a los **centros escolares** y a los **profesores**, a quienes atribuyen las **causas del fracaso de la educación**

profesores. La cuestión era determinar cuáles eran los factores que están presentes en las escuelas de éxito o eficaces.

Sin entrar ahora a discutir la sobreentendida equivalencia entre mejora de la educación y mejora de los resultados, **no puede decirse que la investigación sobre la identificación de los factores de éxito haya contribuido a resolver los interrogantes sobre las escuelas eficaces.** Por una parte, encontramos enormes listas que han ido aumentando tras unos estudios y otros, llegando hasta la cifra de 719 que encuentran Scheerens y Bosker en una revisión sobre el tema (Muñoz-Repiso y Murillo, 2001:7). Además, los estudios sobre factores de éxito en distintos países llegan a conclusiones contradictorias (Creemers, 2001: 61). Por otra parte, estamos hablando de un tipo de investigación que adolece de cierto rigor científico, ya que suele confundirse correlación con causalidad (Wrigley, 2007: 28). Así mismo, se sobreestiman las posibilidades de la estadística para hacerse cargo de los procesos de la vida social, y se opera definiendo *ex-ante* las variables de la efectividad que serán observadas (Carrasco, 2007: 293). También se ha señalado la ambigüedad del lenguaje que se utiliza para referirse a los factores de eficacia, de manera que, detrás de la apariencia de certidumbre que confiere la exactitud matemática, se oculta una imprecisión terminológica que se presta "a la manipulación y a la reinterpretación política" (Wrigley, 2007: 28).

El movimiento de la mejora de la eficacia escolar, amparándose en el supuesto de que existe una racionalidad científico-técnica capaz de conseguir escuelas eficaces mediante la aplicación de un instrumental apropiado, ha tratado de establecer relaciones entre los estudios de los factores de eficacia y estrategias de mejora, dando a entender que existe un vínculo entre conocimiento y política educativa. Pero, salvo que se trate de una mera justificación, el vínculo es muy poco consistente. A este respecto, se ha destacado que los estudios sobre eficacia y mejora se centran en factores sobre los que se puede actuar (Scheerens, 1998), mientras que relega aquellos sobre los que no se puede actuar desde la escuela, operando como si realmente no intervinieran; sin embargo, entre el 85% y el 90% de la varianza entre las escuelas se explica por factores sobre los que no tienen control (Lauder, Jamieson, y Wikely, 2001: 75; Carabaña, 2009). La mera eliminación estadística del factor más relevante, el contexto sociocultural, puede tener alguna utilidad informativa, pero en modo alguno permite pensar que en la práctica puede actuarse en los centros escolares como si no existiera.

Es cierto que algunas escuelas de áreas más pobres alcanzan resultados iguales o incluso mejores que otras de clase media, pero ello no justifica la minusvaloración del efecto del contexto, ni cambia significativamente la tendencia general, ni, sobre todo, sirve como pretexto para culpar a las otras, pues son fruto de "altos niveles de

dedicación, tiempo y esfuerzo" (Wrigley, 2007:31), difícilmente sostenible en el tiempo y difícilmente exportable a todos los casos. Como afirman Mortimore y Whitty, "una crítica particular al trabajo de mejoramiento escolar es que **esta perspectiva ha tendido a exagerar el punto hasta el cual escuelas individuales pueden desafiar desigualdades estructurales**" (Mortimore y Whitty, 2000: 21).

La idea de que, una vez que conocemos los factores de éxito, la mejora consiste en reproducirlos en las escuelas ineficaces, adolece de debilidad conceptual. David Reynolds y Louise Stoll (2001) afirman que los estudios sobre eficacia son muy deficientes en lo que respecta al análisis de procesos, de manera que, en todo caso, muestran una instantánea de una escuela en un momento determinado, más que una "película"; pero "la mejora escolar necesita saber de qué forma las escuelas se han convertido en eficaces (o ineficaces) para poder copiar (o erradicar) los procesos" (Reynolds y Stoll, 2001: 112). Por otra parte, al descuidar la importancia de factores externos a las escuelas y los docentes, no puede establecerse "de manera concluyente qué variables son causas de la eficiencia escolar y cuáles son efecto" (ob.cit.:113), así que "la determinación de las variables exactas en las que la mejora de la escuela necesita dirigirse para influir en los resultados es, hoy día, claramente imposible" (ob.cit.:114.).

Lauker y Wikely (2001) sostienen que, a pesar de la complejidad que han alcanzado los estudios cuantitativos, entre el conocimiento de los factores de éxito y la formulación de recetas para mejorar quedan muchas cuestiones que no están resueltas. En el supuesto de que las escuelas eficaces fueran un producto de ingeniería, quedan, al menos, dos problemas: el de la cultura y la política de cada escuela y el de la reproducción de los factores de éxito. Es decir, aun admitiendo la discutida posibilidad de conocer las características de las escuelas de éxito y considerarlas factores de eficacia, de ahí no se desprende una estrategia de cambio. En todo caso, esas evidencias pueden servir para escuelas que *ya son de éxito*, pero

carece de sentido pensar que las escuelas ineficaces se caracterizan precisamente por lo contrario, de manera que, **sabiendo cómo son las escuelas eficaces, no podemos saber cómo actuar con las que son ineficaces** (Carrasco 2008).

¿La estrategia de la evaluación ha mejorado realmente los resultados?

El caso es que sobre esta base, complementada con fórmulas propias de la gestión empresarial, se ha desplegado la estrategia de la evaluación como recurso para la gestión del cambio dirigido a la obtención de resultados previamente definidos. Como reza en la página web de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, el principio que rige esta política es el de que la evaluación sirve para conocer y para mejorar. En este sentido, siguiendo los pasos de PISA y otros programas internacionales, se han puesto en marcha las llamadas *evaluaciones o pruebas de diagnóstico*, precisamente con la intención declarada de ofrecer criterios de actuación en el ámbito de la política educativa, así como para desencadenar procesos de mejora en los centros escolares mediante el recurso de la autoevaluación. Sin embargo, la realidad no se corresponde con las declaraciones.

Efectivamente, el análisis de los resultados PISA revela que la variable del contexto sociocultural es la que se muestra estadísticamente más significativa en el rendimiento de los alumnos. Por nuestra parte, la investigación que hemos realizado sobre los datos de las pruebas realizadas en 2006, 2007 y 2008 en Andalucía, nos pone de manifiesto igualmente que el factor socioeconómico y cultural es el más influyente en la determinación de los resultados que obtienen los alumnos, mientras que otras variables analizadas no tienen una incidencia especialmente significativa. Esta misma conclusión se recoge en los informes elaborados por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, así como en los estudios sobre las pruebas que con carácter experimental se han realizado en Asturias (Pérez Collera,

2008: 56). Si el objetivo de las evaluaciones y pruebas de diagnóstico es el de facilitar información y producir conocimiento sobre la mejora de la educación, hay que decir que realmente nos dicen muy poco (poco más de lo que ya sabemos) sobre las diferencias de rendimiento y nada sobre lo que habría que hacer para mejorar los resultados (Carraña, 2009).

En lo que respecta a la dinámica de los Planes de Autoevaluación y Mejora, iniciada, como se ha dicho, en 1996, hace ahora catorce años, los escasos trabajos realizados sobre el tema³ revelan que apenas tiene incidencia en los resultados que obtienen los alumnos ni en la práctica de la enseñanza (Hopkins y Lewergwij, 2001: 89). En un estudio sobre la aplicación de estos programas en la Comunidad de Castilla y León, Cantón (2004) informa de que los profesores consideraban que les exigía un trabajo excesivo y, sobre todo, que generaba una gran actividad burocrática, y que, sin embargo, las mejoras didácticas eran escasas, es decir, apenas incidían en la práctica de la enseñanza⁴.

Por su parte, una investigación desarrollada en el País Vasco sobre la percepción de los profesores de la incidencia de la implantación de sistemas de acreditación de calidad a los centros docentes (Etxague y otros, 2009) concluye que, entre las variables en las que los docentes no han percibido mejora, se encuentran los resultados académico-educativos. Además, se concluye también que, si bien los docentes perciben mejoras en las estrategias metodológicas, no las atribuyen a la puesta en marcha del sistema de acreditación.

En el caso de Andalucía, la investigación que hemos realizado sobre el desarrollo de los Planes de Autoevaluación y Mejora, además de constatar que la práctica de la autoevaluación se reduce a dinámicas poco sistemáticas y escasamente relevantes en la vida de los centros, podemos afirmar que, comparando los de contextos socioeconómicos y culturales similares, no se han producido mejores resultados que en los centros que no han puesto en marcha los citados planes. OGE

¿AUTÉNTICAS BONDADES O RENTABILIDAD POLÍTICA?

Puede decirse entonces que **la aplicación de los planes que imitan el modelo EFQM no produce los efectos supuestamente pretendidos**, y es que resulta ingenuo pensar que de la mera autorreflexión a partir de unos indicadores se deriven estrategias de cambio en el complejo mundo de la educación. Y puede decirse también que **la práctica de las pruebas externas de diagnóstico tampoco contribuye a la mejora de los resultados**. De hecho, el último informe PISA revela que no existe una relación estadísticamente significativa entre el rendimiento de los alumnos y la existencia de este tipo de evaluaciones (OCDE, 2008: 253-4). Por lo demás, el análisis de los datos de las

pruebas de diagnóstico realizadas en Andalucía pone de manifiesto que los resultados evolucionan unos años al alza y otros a la baja, sin que las variaciones sean realmente significativas.

A la vista de todos estos datos, resulta algo sospechosa la importancia que las actuales políticas educativas conceden a la evaluación de centros y profesores. Cabe concluir que **sus pretendidas bondades no se justifican por los resultados que se obtienen en la mejora de la educación**, lo que nos hace pensar que la vigencia y publicidad del mecanismo **se explica más bien por la rentabilidad política que se deriva de trasladar la responsabilidad a los centros y a los profesores**.

NOTAS

- 1 Este artículo es parte de una investigación realizada sobre la mejora de la educación gracias a una licencia de estudios concedida por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Los interesados en este trabajo pueden ponerse en contacto con el autor a través del correo electrónico jmerchan@us.es
- 2 Efectivamente, a partir de 2008, mediante el denominado Plan de Calidad y mejora de los rendimientos escolares, estos incentivos se convirtieron en retribuciones extraordinarias para los profesores que participaron en el programa.
- 3 Exceptuando un estudio sobre cinco centros (Muñoz-Repiso y otros, 2000) y el trabajo de Cantón (2004) sobre Castilla-León, no existe ninguna evaluación sobre los resultados de la experimentación de los Planes de Autoevaluación y Mejora. No deja de resultar paradójica la ausencia de evaluación sobre los planes de autoevaluación y sobre la incidencia real de la evaluación externa.
- 4 El estudio no se ocupa de la incidencia de los PAMs en el rendimiento de los alumnos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cantón, I. (2004). *Planes de mejora en los centros educativos*. Archidona: Aljibe.
- Carabaña, J. (2009). *Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA*. Documento 2 del Colegio Libre de Eméritos. Consultado el 10 de Mayo de 2010 en http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio//es_ES//documentos/pisa_carabana_%28v%29.pdf
- Carrasco, A. (2007). Mejoramiento escolar en contextos de pobreza. Problematizando supuestos desde la evidencia. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(5e), pp. 291-299. <http://www.rinace.net/arts/vol5num5e/art40.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2010.
- Carrasco, A. (2008). Investigación en Efectividad y Mejora Escolar: ¿Nueva Agenda? *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), pp. 5-23. <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art1.pdf>. Consultado el 12 de junio de 2010.
- Creemers, B. (2001). La base de conocimientos de eficacia escolar. En D. Reynolds y otros. *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana, pp. 51-70.
- Etxagüe, X. y otros (2009). Diferencias en la percepción de variables educativas antes y después de la implantación de los sistemas de acreditación de calidad. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol 7, núm. 3, pp7-18 Consultado el 15 de enero de 2010 en <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num3/art1.pdf>
- Hopkins, D. y Legerweig, N (2001). La base de conocimientos de mejora de la escuela. Reynolds, D. y otros. *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana, pp. 71-99.
- Lauder, J., Jamieson, I. y Wikely, F. (2001). Los modelos de la escuela eficaz: limitaciones y capacidades. En Slee, R. G. y otros. *¿Eficacia para quién? Crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Madrid: Akal, pp. 69-95.
- Mortimore, P. y Whitty, G. (2000): Can school improvement overcome the effects of disadvantage? London: Institute of Education University of London.
- Muñoz-Repiso, M. y otros (2000). *La mejora de la eficacia escolar: un estudio de casos*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Muñoz-Repiso, M. y Murillo, F.J (2001). Un balance provisional sobre la calidad en educación. Eficacia escolar y Mejora de la Escuela. *Organización y Gestión Educativa*, 4, 3-9.
- OCDE (2008). *Competencias científicas para el mundo de mañana*. Santillana, e-books: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9807014E.PDF>
- Pérez Collera, A. (dir.) (2008). *Evaluación de diagnóstico. Asturias 2008*. Asturias: Consejería de Educación y Ciencia.
- Reynolds, D. y Stöll, L. (2001). La fusión de eficacia escolar y mejora de la escuela. La base de conocimientos. En Reynolds, D. y otros. *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana.
- Wrigley, T. (2007). *Escuelas para la esperanza. Una nueva agenda hacia la renovación*. Madrid: Morata.
- Scheerens, J. (1998). The school effectiveness knowledge base as a guide for school improvement. En Hargreaves, A. y cols. (eds). *International handbook of educational change*. Dordrecht: Kluwer.