

# MONOGRÁFICO

## EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS ORGANIZATIVOS EN LA REFORMA ESPAÑOLA DE 1990

MIGUEL ÁNGEL SANTOS GUERRA (\*)

*Las instituciones no cambian solas, las cambian las personas, dice lapidariamente Fullan (1994) en su último libro sobre los procesos de cambio, en el que pretende indagar, como indica en el subtítulo del libro, sobre las Profundidades de las Reformas.*

En el saco conceptual de nuestra Reforma de 1990 se incluyen cambios de naturaleza muy diversa: cambios de estructura del sistema educativo (ampliar dos años la escolaridad obligatoria, incorporar al sistema la etapa infantil, reestructurar la Formación Profesional...), cambios profesionales (nuevos titulados habrán de hacerse cargo de la enseñanza en los diferentes niveles, se abren ciclos de formación para los futuros profesores de Bachillerato...), cambios epistemológicos (concepciones innovadoras sobre la sociedad, la escuela, el conocimiento, la enseñanza...), cambios didácticos (relativos a la formación de seleccionar y organizar los conocimientos, de establecer la metodología, de entender la evaluación...), cambios actitudinales (que determinan la forma de relacionarse, la manera de ejercer la autoridad...). Y cambios organizativos, como la creación de centros para la Enseñanza Secundaria Obligatoria, la implantación de los Departamentos de Orientación en los mismos...

No todos estos cambios son de la misma naturaleza, no respecto a todos debería adoptarse el mismo criterio de implantación y no con todos está sucediendo ni sucederá lo mismo en el proceso de arraigo.

La Reforma educativa no sólo transmite información sobre prácticas nuevas. Definida como parte integrante de las relaciones sociales de la escolarización, la

---

(\*) Universidad de Málaga.

Reforma puede considerarse como un lugar estratégico en el que se realiza la modernización de las instituciones (Popkewitz, 1994).

Llama poderosamente la atención que la Reforma explicita los presupuestos filosóficos, sociológicos, psicológicos y didácticos, dejando al margen los planteamientos organizativos. Es como diseñar un coche de línea aerodinámica, de potente motor, de consumo económico, sin tener en cuenta los lugares por los que va a circular. ¿Puede un coche magníficamente diseñado desplazarse de la forma deseada en la abrupta ladera de una montaña?

No deja de ser preocupante que las bases teóricas (sociológicas, filosóficas, psicológicas y didácticas) se expliciten y tengan un considerable relieve en la fundamentación y desarrollo de la Reforma mientras se concede escasa consideración y referencias a los elementos organizativos. Lo cual significa que:

- a) Desde el punto de vista instrumental, es imposible que prospere y arraigue un cambio didáctico que no tiene un contexto organizativo adecuado (máxime si es contradictorio) para desarrollarse.
- b) Desde un punto de vista institucional, es difícil construir un contexto educativo en sí mismo rico y enriquecedor, un entramado cultural dinámico y abierto.
- c) Desde un punto de vista social, resulta problemático que, en un mundo que cambia de forma acelerada, la escuela sea una de las pocas instituciones que permanece de espaldas a la historia, amarrada a las rutinas e inflexible.

No sólo hemos de preocuparnos de hacer el cambio sino del significado del mismo y de aquellos procesos a través de los cuales se pretende alcanzar. En último término habrá que preguntarse qué se consigue realmente con ese proceso. Para quién, en qué y a qué precio. No puede, pues, identificarse cambio con mejora. La mejora no es concebida por todos de la misma manera ni afecta a todos los ciudadanos por igual.

La evaluación como reflexión rigurosa sobre la realidad se hace imprescindible no sólo para entender y valorar los cambios sino para poder incidir sobre ellos y transformar la dinámica de su implantación y desarrollo.

Es deseable romper la dinámica actual de la evaluación según la cual el alumno sólo es evaluable dentro del sistema educativo. Él es también el único responsable del fracaso, cuando éste se produce. Lo cual no sólo encierra imprecisiones y errores graves de apreciación sino que acentúa la dimensión jerárquica de la enseñanza. Existe un conocimiento establecido y ese conocimiento se transmite por la autoridad académica que es la que determina si el alumno ha sido capaz de asimilarlo.

Esta simplificación abusiva se rompe cuando se plantea la necesidad de evaluar una Reforma, ya que se trata de una evaluación que recoge información relevante sobre la complejidad de todo el sistema y no sólo sobre uno de sus elementos, precisamente el que es destinatario de la acción educativa:

La evaluación debería reflejar la complejidad del sistema en lugar de ofrecer una imagen simplificada del mismo. Lo que se necesita es información relevante y significativa sobre nuestro sistema educativo y procedimientos de evaluación creativos que estén más orientados a servir de fuente de conocimiento y aprendizaje de alumnos, profesores y centros que al cumplimiento de requisitos técnicos. Ni los expertos ni los políticos son los únicos con derecho a decidir qué información es la más pertinente y necesaria (Angulo, 1992).

No es necesario insistir en la necesidad de la evaluación de una Reforma.

- a) La racionalidad exige que nos preguntemos si se ha conseguido aquello que se pretendía. ¿O no se pretendía nada? ¿O sólo se pretendía poner en marcha una Reforma?
- b) La responsabilidad hace inevitable conocer si los bienes que se han utilizado han conseguido el fruto pretendido. Siendo los bienes limitados y las necesidades de todo tipo apremiantes, hay que preguntarse si se está invirtiendo el dinero en aquello que es más necesario y de la forma más conveniente.
- c) La democracia como forma de vida compartida, impregnada de valores, exige que sepamos si los cambios benefician a quienes más los necesitan.

Para defender la democracia es preciso volver a centrar nuestra vida social y cultural sobre el sujeto personal, volver a encontrar nuestro papel de creador, de productor y no sólo de consumidor. De ahí la importancia de la ética, forma secularizada de la apelación al sujeto... (Touraine, 1994).

El derecho a conocer ha de compaginarse con el derecho a la privacidad, exigencia que crea complicaciones importantes sobre las que reflexiona certeramente Richard Pring (1987) en su trabajo sobre los problemas de la confidencialidad.

- d) La evaluación proporciona un aprendizaje a través de la reflexión, del debate que suscita y de los informes que produce. ¿Cómo saber de qué forma cambian las escuelas? ¿Cómo conocer los caminos más eficaces para la mejora institucional? Dice atinadamente Cronbach (1980): *La evaluación de programas es un proceso por el cual una sociedad aprende de sí misma.*

Lo que resulta más difícil es responder a las causas que dificultan o inhiben la respuesta. ¿Por qué, siendo tan lógico, tan necesario, tan provechoso hacer la evaluación, no se lleva a cabo? La complejidad que encierra y los riesgos que se corren al realizarla no han de ser óbice para emprenderla.

## 1. LA NATURALEZA DE LA REFORMA: EL PARADIGMA DE LA RACIONALIDAD TÉCNICA

El diseño y la implantación de una Reforma lleva consigo la división dicotómica de papeles. Por una parte, están los investigadores, los teóricos, los legisladores (tienen mayor estatus, mayor poder, mayor jerarquía epistemológica, más tiempo para la indagación, más sueldo...) y por otra, los prácticos (tienen el tiempo dedicado a la acción, el papel de obedecer, menor estatus, menor jerarquía epistemológica, menos sueldo...). Unos piensan y deciden que se ponga en marcha la Reforma y los otros la llevan a cabo.

Este abismo encierra graves riesgos ya que establece una división entre pensamiento y acción, entre teoría y práctica, entre decisión y ejecución, entre indagación y aplicación. También los individuos se dividen en dos grandes bloques: los que mandan y los que obedecen, los que saben y los que no saben, los teóricos y los prácticos...

El hecho de que el mecanismo de cambio que diseñan e implantan los primeros tengan que llevarlo a la práctica los segundos, hace que todo dependa de su voluntad, de su interés y de las condiciones pertinentes. Y lo que es peor: suponiendo que ese mecanismo funcionase con eficacia, habría que esperar a otra decisión similar para que se produjese otro cambio.

Esta dicotomía de funciones y de papeles tiene que ver también con la evaluación. Los prácticos tendrán que preguntar a los teóricos si están cumpliendo fielmente las prescripciones, si están interpretando adecuadamente las teorías, si están llevando correctamente a la práctica los planteamientos iniciales. Se trata de un modelo que pone en cuestión la autonomía y la profesionalidad de los agentes del cambio.

La minuciosidad que alcanzan los desarrollos posteriores a la ley no hace más que agravar el problema. Esa minuciosidad tiene dos causas de origen paradjico: Por una parte son los profesionales quienes demandan instrucciones precisas. ¿Qué hay que hacer?, ¿cómo se hace? Por otra parte, son los gobernantes quienes, preocupados por la capacidad de interpretación y de concreción del profesorado, inquietos por la posiblemente desafortunada hermenéutica, tratan de dejar muy claro que es lo que se debe hacer.

En la Reforma hay un discurso descendente que tiene esta secuencia lógica y temporal:

- a) *Las decisiones* son tomadas por el poder político y llevadas a la práctica por la Administración educativa. Las decisiones son *externas* al contexto donde se desarrolla la acción, *jerárquicas* respecto a quienes tienen que llevarlas a cabo, *uniformes*, ya que se refieren a todos por igual y *simultáneas* puesto que todos tienen que llevarlas a la práctica en el mismo tiempo.
- b) *Las teorizaciones* son realizadas por los expertos y por los investigadores que están fuera de la escuela. Los que están en la práctica no tienen tiempo para la elaboración teórica o los gestores no les suponen la capacidad para la profundización explícita y sistematizada.
- c) *Las explicaciones* son dadas por los asesores, los profesores universitarios y por los técnicos de la Administración, que también se encuentran fuera de la escuela. Este cuerpo de asesores crece en tamaño y, de forma arriesgada, subraya el discurso descendente.
- d) *Las aplicaciones* son hechas por los profesores que están en los centros y en las aulas. El buen profesional será aquél que comprenda con exactitud y que ejecute con fidelidad las prescripciones, las orientaciones, las sugerencias o los deseos de los legisladores o de los teóricos. El buen profesional es un ejecutor, un fiel aplicador de lo que otros han pensado o han decidido.

Este proceso se materializa sin tener en cuenta *las condiciones* en las que va a ser realizada la aplicación. Esto supone unas dificultades, unas limitaciones y unas contradicciones que bloquean o al menos dificultan el cambio.

Hay que tener cuidado con modelos que se asienten en el autoritarismo, sea éste político o tecnológico. Lo recordaba recientemente Paulo Freire (1994):

En lugar de apostar por la formación de los educadores, el autoritarismo apuesta por sus propuestas y por la evaluación posterior para comprobar si el «paquete» fue realmente asumido y seguido.

Las dificultades radican en la esencia misma del modelo: Algunas de sus vertientes más ricas se instauran por ley bajo la sospecha de que los profesores no serán capaces de hacerlo por propia iniciativa, sea por su escasa preparación, sea por una real o supuesta pereza, sea por las condiciones de trabajo en que se mueven. Las limitaciones obedecen a resistencias que los cambios despiertan en quienes están convencidos de otros enfoques y en quienes se sienten inseguros ante nuevos planteamientos que no dominan. Hablo también de contradicciones, ya que muchos a quienes se pretende ahora convencer de la bondad del cambio han intentado conseguir la mejora de la escuela ante importantes trabas institucionales.

El discurso ascendente (Santos Guerra, 1995), que puede favorecer la rectificación y la comprensión, está cortocircuitado por muy diferentes motivos: escepticismo, falta de cohesión, falta de valentía cívica, carencia de medios, etc. El hecho que los profesores, de forma coherente y compartida, planteen su discurso, lo difundan y lo eleven a las autoridades educativas, es un camino de comprensión y de aprendizaje. Si los Directores hacen lo mismo respecto a los Inspectores y éstos respecto a quienes tienen responsabilidades sobre ellos, será fácil rectificar y, sobre todo, aprender. Ahora bien, si el discurso ascendente se rompe, se desvanece o se desvirtúa, será muy difícil saber lo que realmente sucede, potenciándose la opción burocrática y encarnándose una práctica basada en el servilismo.

Las dificultades para que este sentido ascendente del discurso crítico se consolide, no radican solamente en el talante y en la falta de organización de los que obedecen sino en la actitud de los que mandan. Si éstos no aceptan e incluso promueven la crítica, el análisis y la reflexión, será difícil que estos procesos se desarrollen. Lo que prosperará será, en cambio, el silencio que esconde las dificultades o la adulación que las deforma para convertirlas en halagos.

## 2. LOS CAMBIOS ORGANIZATIVOS DE LA REFORMA: NATURALEZA Y ALCANCE

Podemos entender el currículum escolar como el lugar de encuentro de los factores didácticos y organizativos de la escuela. Es imprescindible fijar el concepto de *cambios organizativos* para saber a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de esta dimensión de la Reforma.

Los cambios en la organización afectan a tres grandes ámbitos:

a) *El nivel macro (el sistema)*: Hay cambios organizativos en el sistema que afectan a la estructura (ampliación de la escolaridad de los catorce a los dieciséis años, reestructuración del sistema educativo, reordenación de la Formación Profesional...

b) *El nivel meso (el centro)*: La Reforma pone en marcha cambios relativos a la dinámica de los centros, a su autonomía curricular, organizativa y administrativa, a su gestión interna...

c) *El nivel micro (el aula)*: Se producen cambios en la organización del aula, aunque algunos vendrán determinados y concretados posteriormente en el desarrollo legislativo: agrupamientos, participación, promoción...

Es importante analizar qué alcance tienen esos cambios para la consecución de la calidad, no sólo en la medida que hacen viable un proceso de enseñanza y aprendizaje significativo y relevante sino en cuanto a la capacidad que ellos mismos adquieren de incidir sobre aspectos educativos.

La organización de la escuela ha de caracterizarse, desde mi punto de vista, por las siguientes peculiaridades que la hacen viable de las pretensiones y en sí misma educativa:

a) La racionalidad: ¿Es razonable que se pueda conseguir en ese contexto, con esa estructura, con ese funcionamiento, con esas normas, con esas relaciones, etc., aquello que se pretende? ¿Qué se consigue con esa forma de organización?

b) La flexibilidad: ¿Se pueden adaptar con rapidez y facilidad, las escuelas, a las nuevas exigencias de la sociedad, de la enseñanza, de los alumnos? ¿Pueden transformarse de forma adecuada y ágil a las situaciones imprevistas?

c) La colegialidad: ¿Favorece esta forma de organización un planteamiento participativo, colaborador, compartido o más bien una actitud individualista y una práctica inconexa?

d) La permeabilidad: ¿Están las instituciones educativas abiertas al entorno, son sensibles a los problemas de la sociedad? ¿Tienen apertura para recibir sugerencias, para admitir críticas, para percibir el cambio? ¿Ofrecen sus instalaciones, sus medios, sus recursos a la comunidad en la que están enclavadas?

Como comentaré más adelante, hay que analizar los planteamientos teóricos de la Reforma e, inmediatamente, tener en consideración qué es lo que sucede con la aplicación de los mismos. Los enunciados son, a veces, claros, coherentes, justos. Pero la realidad los convierte en confusos, incoherentes e injustos, sea por la torpeza de quien los aplica, por la falta de recursos, o por el momento inoportuno en el que se llevan a la práctica. No basta, pues, con analizar los enunciados de las leyes, hay que saber lo que sucede con su implantación en la realidad, con su ritmo, con las posibles tergiversaciones. En ocasiones se descubre que lo que era una hermosa teoría se ha convertido en una realidad mezquina, lo que se afirmaba en lo aparente se niega en lo esencial, lo que era positivo al comienzo se convierte en desastroso con el tiempo...

### 3. LA EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS: PERSPECTIVAS TEMPORALES PARA LA REFLEXIÓN

Es frecuente que las Reformas se pongan en marcha sin plantear y articular los mecanismos de reflexión que permitan conocer qué es lo que ha sucedido con ellas.

a) Parece que los planteamientos iniciales, bienintencionados e incluso racionales, no van a encontrar dificultad alguna. «Si se explican claramente, los entenderán e, incluso, los aceptarán de buen grado», piensan los legisladores. Parece que los planteamientos de la Reforma no pueden ser perturbados por resisten-

cias, razonamientos rigurosos, dificultades institucionales, cambios en el sistema, crisis económicas, actitudes hostiles...

b) Los políticos que ponen en marcha una Reforma suelen estar más preocupados por la implantación y el éxito inmediato que por la comprobación a largo plazo.

c) El sistema tiene efectos perversos sobre las Reformas. Algunas que son planteadas, diseñadas y llevadas a cabo para beneficiar a los más desfavorecidos, acaban siendo Reformas que privilegian a los más favorecidos.

Lo que verdaderamente importa de la evaluación es saber qué pretende, a quién beneficia y quién la controla. La evaluación no es buena en sí misma como no lo es el posible uso de un cuchillo. La evaluación puede tener finalidades positivas o ser utilizada para graves y numerosos abusos (Santos Guerra, 1993a).

De las funciones que puede cumplir la evaluación en el sistema educativo podemos potenciar o atrofiar unas u otras. Creo que las de la columna 1 tienen más capacidad transformadora que las de la columna 2:

1	2
DEBATE	JERARQUIZACIÓN
COMPRENSIÓN	COMPARACIÓN
CAMBIO	SELECCIÓN
COMPROBACIÓN	CONTROL
ANÁLISIS	MEDICIÓN
DECISIÓN	JUICIO
RECTIFICACIÓN	DOMINIO
MEJORA	DISCRIMINACIÓN

No se trata de funciones incompatibles. La evaluación puede generar comprensión y ésta ser utilizada para la jerarquización y el dominio. El debate puede conducir a la discriminación, y el cambio, a la selección de los mejores.

La evaluación tiene, a mi juicio, cinco momentos sustanciales. Hablo de momentos no por su fugacidad temporal sino porque se producen en fases diferentes de la diacronía del proceso.

1) La iniciativa: Es un momento importante porque la iniciativa externa impuesta plantea inconvenientes para el cambio: suele ser entendida como un juicio externo inexorable, es amenazadora, si no es controlada por los evaluados, genera resistencias, provoca artificialización de la conducta y sus conclusiones son sometidas a la duda, de forma sistemática. La iniciativa interna autoconsumada encierra también sus peligros ya que, desde dentro, se genera una actitud

de clausura institucional (Etkin, 1993) que somete con dificultad a interrogación las prácticas que se realizan.

2) La negociación: También reviste su importancia dado que plantea el sentido de la evaluación, entrega el control a quienes han de tenerlo, y supone una discusión democrática sobre la finalidad, los métodos, el proceso, las reglas, etc. Cuando se elimina esta etapa (sea por las prisas, por el autoritarismo, o por la ignorancia) se producen frecuentemente problemas. La evaluación está larvada. No se sabe de quién son los datos, qué se va a hacer con ellos, cómo se van a afrontar los conflictos de intereses. La evaluación se convierte, fácilmente, en un fenómeno amenazador frente al que el evaluado no puede defenderse.

3) La exploración: El proceso de búsqueda de información trata de descubrir la situación, qué es lo que está sucediendo en la realidad, qué tipo de procesos tienen lugar en ella y qué resultados se consiguen con la actuación. La exploración se centra frecuentemente en los indicadores de rendimiento, aunque ésta es una cuestión altamente problemática (Elliott, 1992). Para realizar una exploración adecuada es necesario contar con instrumentos precisos para recoger la información que se desea.

4) La explicación: Creo que la evaluación ha de referirse también a las causas por las que el proceso o el rendimiento (o ambos, en su caso) tienen las características que se recogen en la exploración. Comprobar que los resultados son de un tipo determinado no conduce a la mejora significativa de la práctica. ¿No es cierto, que algunas veces, las causas de los malos enfoques, de los procesos deficientes o de los resultados negativos se encuentran alejadas del lugar en el que se realiza la evaluación? Por eso, la evaluación debe apuntar no sólo a la descripción de la realidad sino a su explicación.

5) La decisión: Una vez realizada la evaluación (o en el transcurso de la misma) se han de tomar decisiones encaminadas a la mejora de las situaciones deficitarias, a la superación de los problemas que se han descubierto o al mantenimiento y la potenciación de los aspectos que se hayan considerado positivos. Las decisiones más significativas han de partir de los protagonistas de la acción. El objetivo de la evaluación es poner de manifiesto, evidenciar las necesidades de cambio. También pueden tomar decisiones de cambio, los gestores de la educación que, a la luz de los hallazgos de la evaluación, descubren cuáles son las deficiencias y cuáles los caminos para su mejora.

La complejidad de todas estas fases exige la puesta en marcha de mecanismos de metaevaluación, que nos permitan saber cuál ha sido el rigor del proceso y qué fiabilidad tienen los resultados obtenidos.

### 3.1. *La evaluación proactiva: Tiempo de diseño y de implantación*

Es la evaluación que se realiza en el tiempo de diseño y planificación. Se puede evaluar en qué consisten los cambios, cómo se conciben, qué estrategias se preparan para implantarlos...

Esta evaluación puede ser realizada por expertos, por los que van a ser agentes de la Reforma, por los destinatarios de la misma, por agentes externos que tienen en juego pocos intereses y escasas teorías previas en acción...

### 3.2. *La evaluación interactiva: Tiempo de intervención y desarrollo*

Es la evaluación que se realiza durante la acción, cuando están funcionando las experiencias organizativas. En esta fase es posible modificar el curso de la acción, a la luz de los hallazgos que se vayan produciendo.

Después de un período de evaluación se vuelve a la acción, introduciendo cambios, y de nuevo, a otra fase evaluadora. De esta forma, la evaluación se convierte en un mecanismo de comprensión y de mejora.

### 3.3. *La evaluación retroactiva: Reflexión bajo el prisma del tiempo*

Es la que se realiza cuando pueden comprobarse los efectos a los que ha dado lugar el cambio. Algunos, efectivamente, solamente se producen una vez pasado el tiempo. Todos, además, pueden ser sometidos al análisis desde una perspectiva diferente, porque hay un menor juego de intereses, porque hay nuevos elementos de juicio...

Aunque este tipo de evaluación no puede modificar la acción presente, puede ofrecer interesantes indicadores de actuación en nuevas Reformas. A veces se repiten los errores con una facilidad inusitada.

## 4. LA EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS: PERSPECTIVAS ESPACIALES PARA LA REFLEXIÓN

Existen dos grandes perspectivas que califico de espaciales, al tener en cuenta como eje del análisis el lugar en el que se sitúa la iniciativa y la amplitud que ésta abarca.

### 4.1. *Evaluación descendente*

La iniciativa de la evaluación se sitúa en los niveles superiores del sistema. Los políticos tienen la responsabilidad de la puesta en marcha y el control de la

evaluación aunque, como patrocinadores, puedan encargar a expertos el proceso técnico de la evaluación.

El concepto de *accountability* es tomado hoy de forma que incluye una amplia gama de filosofías y mecanismos que regulan la relación entre una institución pública, sus órganos de gobierno y la sociedad (Kogan, 1988).

Los distintos modelos de *accountability* tratan de responder, según Kogan, a estas cuestiones:

1. ¿Quién marca los criterios de evaluación?
2. ¿Cuáles son estos criterios?
3. ¿A quién se pretende favorecer con la evaluación?
4. ¿Cuál es el foco, inputs, proceso, outputs, impacto?
5. ¿Tiene diferentes fases?
6. ¿Existen controles formales?
7. ¿Qué tipo de información y de datos emplea?
8. ¿Se mide cuantitativamente el cambio?
9. ¿Se parte de hipótesis?
10. ¿Es la réplica y la generalización, un objetivo?
11. ¿Es la evaluación objetiva, sumativa, instrumental, o bien participativa y formativa?

En este proceso existen tensiones en la relación entre lo público y lo privado, entre intereses colectivos e individuales, entre deberes y derechos, entre lo prescrito y lo autónomo, entre rendimiento de cuentas y responsabilidad, entre valores e intereses de grupos.

La *accountability* es un proceso de responsabilización social en el que se pide cuentas a los agentes profesionales. No es igual hacer las cosas que no hacerlas, o hacerlas de una forma que de otra.

Rendir cuentas y control social, dentro de contextos democráticos, son dos aspectos de un mismo proceso en el que se otorgan recursos, normalmente recaudados de los ciudadanos, para el funcionamiento de los servicios sociales ofrecidos a los mismos, por lo que es una forma de responder a la demanda so-

cial que requiere información sobre cómo se han gastado los mencionados recursos (Laffite, 1994).

Un servicio público como es la educación, no debe desarrollarse sin que los agentes rindan cuentas sobre sus responsabilidades. La evaluación realizada bajo este principio de responsabilidad tiene exigencias democráticas importantes:

- a) No hace objeto de análisis solamente a los agentes directos sino a todos los que intervienen en el sistema (Lawton, 1980; Kemmis, 1986). ¿No tiene nada que ver, en el funcionamiento de un centro, la manera en que la Administración educativa prescribe, implementa y supervisa?
- b) No son destinatarios de la información solamente los responsables políticos sino todos los ciudadanos que, en definitiva, son los verdaderos agentes del control social.
- c) No se realiza la evaluación como un entretenimiento sino como un medio para transformar y modificar las situaciones deficitarias.

Es importante, pues, crear mecanismos y disponer de criterios que mantengan el control democrático de la información y la utilización del conocimiento al servicio de la mejora de la calidad de la educación. Mejora que no tiene que ver sólo con los indicadores de rendimiento sino con los valores en los que todo el sistema debe sustentarse.

El *assessment* es un proceso evaluador que, mediante la aplicación de pruebas, mide los resultados con el fin de hacer una clasificación de centros, de profesionales, de alumnos, etc. Los resultados pueden inspirar una serie de medidas correctoras, sea mediante la concesión de recompensas, o mediante la estimulación que proviene del puesto obtenido.

Satterly (1991) recoge nueve objeciones sobre la práctica del *assessment* en las escuelas (y trata de replicarlas en el mismo capítulo de la obra a la que hago referencia):

1. El *assessment* es una actividad política que mantiene el orden en la sociedad.
2. El *assessment* favorece a los alumnos de la clase media, situando en desventaja a otros grupos, y es interpretado, con excesiva frecuencia, como el resultado de diferencias innatas.
3. El *assessment* se limita a los objetivos educativos relativamente triviales ya que los más importantes fines de la educación no pueden medirse.

4. Los resultados del assessment conducen habitualmente al autocumplimiento (se refiere a dos tipos de autocumplimiento: el del profesor respecto a los alumnos y el de los alumnos respecto a sí mismos).
5. Las formas publicadas del assessment (como los tests estandarizados) moldean el currículum e inhiben los desarrollos novedosos.
6. El assessment alienta al alumno a desarrollar estilos de pensamiento o estrategias requeridas por los tests y, además, inhibe el desarrollo de otras destrezas.
7. Inevitablemente, el assessment interfiere las relaciones. Es antitético, con un marco verdaderamente educativo en el que se producen relaciones interpersonales entre profesores y alumnos.
8. Muchos tipos de assessment constituyen una invasión de la privacidad individual.
9. Todo assessment —especialmente el que utiliza tests— es poco fiable y no diagnóstica con precisión.

Esta modalidad de evaluación tiene hoy en día un especial riesgo ya que se exigen mediciones comparativas no sólo entre los centros de un mismo sistema educativo sino entre los de varios países. Existen, a mi juicio, dos graves problemas, uno de tipo técnico y otro de carácter ético:

- a) En primer lugar, se pretende medir con precisión lo que difícilmente resulta medible.
- b) En segundo lugar, se pretende comparar lo que desde muchos puntos de vista resulta incomparable.

De ambos problemas se deriva una consecuencia de gran envergadura social como es que la evaluación se convierta en un proceso técnico que favorezca a quienes ya parten de una situación de privilegio. ¿Cómo van a obtener malas puntuaciones en inglés los alumnos de un centro que pueden viajar a Inglaterra o Estados Unidos cada verano, que disponen en sus casas de libros y medios, cuyos padres hablan varios idiomas y tienen una sensibilidad favorable a los estudios y a la cultura? ¿Es justo comparar sus resultados con los de los alumnos de un centro que no gozan de esas ventajas? ¿Es justo hacer una clasificación según esos resultados y atribuir el fracaso de los segundos a la mala actuación de sus profesores? ¿Es justo premiar a los centros mejor clasificados con nuevos medios y más facilidades?

Parece claro que los procesos de assessment, planteados de manera simplista, acaban siendo un método de acentuación de las diferencias y, por consiguiente, un modo de discriminación y de desarrollo de la injusticia.

#### 4.2. *Evaluación ascendente*

La iniciativa puede situarse en los niveles donde se desarrolla la acción. Esta modalidad tiene más fuerza respecto al cambio y a la mejora.

*La autoevaluación* parte de la responsabilidad de los profesionales en el ejercicio de su actividad. Es un proceso que tiene como finalidad no sólo el desarrollo profesional sino la preocupación por la mejora de la práctica.

Los que recomiendan la práctica de la autoevaluación arguyen que gracias a ésta, los profesores pueden identificar sus propias necesidades profesionales y crear estrategias para satisfacerlas, mejorando con ello su ejercicio profesional. Ahora bien, esta opinión se basa en la suposición de que los profesores deberían aceptar la responsabilidad, en algún sentido, de su propio desarrollo profesional (Elliott, 1986).

Este autor plantea tres clases de autoevaluación y sus consecuencias para el desarrollo profesional de los maestros:

1. *Autoevaluación irreflexiva basada en el conocimiento práctico tácito.* El conocimiento práctico se basa en tradiciones y en repeticiones de hechos que no se explican mediante teorías; se basa en la experiencia y no en elaboraciones teóricas.

Este tipo de autoevaluación no puede ayudar a los profesores meramente competentes a desarrollar su conocimiento práctico más allá de lo que ya saben, toda vez que dicho conocimiento proporciona los niveles tácitos que utilizan para valorar las situaciones y los actos presentes (Elliott, 1986).

En épocas de rápido cambio social o educativo, con las que frecuentemente se encuentran los profesores, se presentan problemas que exigen respuestas innovadoras y que la experiencia, lo que Giddens (1979) llama conocimiento mutuo tácito, no puede resolver.

2. *La autoevaluación como deliberación práctica.* La deliberación es un modo apropiado de investigación que se produce cuando la acción humana no puede ser gobernada por reglas técnicas exactas; está guiada por concepciones éticas, no meramente técnicas y lleva aparejada la reflexión conjunta sobre medios y fines.

En la medida en que los profesores son responsables de educar una forma de hacer en vez de fabricar, la enseñanza se concibe apropiadamente como una actividad ética y objeto también, apropiado, de deliberación práctica (Elliott, 1986).

La deliberación puede dar como resultado innovaciones, acciones que las reglas tradicionales no consideran. Esto no constituye un rechazo de la tradición, sino una forma de desarrollarla y adaptarla a las circunstancias cambiantes.

3. *Autoevaluación basada en el conocimiento explícito.* Si la práctica educativa está sometida a reglas y prescripciones, la autoevaluación no sólo ha de tener en cuenta las apreciaciones personales sobre el carácter moral de la acción.

Como método para mejorar la actuación en las escuelas, sólo puede surtir este efecto desprofesionalizando a los profesores y transformándolos en técnicos cuyas actuaciones pueden ser controladas política y administrativamente (Elliott, 1986).

La responsabilidad contractual se podría comprobar a través del cumplimiento de las reglas técnicas y de las prescripciones. La responsabilidad moral nace de la consideración de la práctica educativa como un fenómeno problemático.

En cualquiera de los casos, los resultados de la autoevaluación deberían ser conocidos por la sociedad, puesto que la educación es un servicio público. El conocimiento del hecho educativo da lugar a un debate público que facilita la profundización y el control social.

Si los resultados sólo son conocidos por los legisladores, el proceso evaluador puede convertirse en control político y administrativo sobre los profesores y las escuelas.

No se puede poner en marcha este tipo de procesos sin que existan las condiciones que lo hagan posible e, incluso, deseable. Si no hay tiempo, si no se da un enfoque globalizado, ni un compromiso profesional; si las estructuras organizativas no favorecen el debate, ni existe la necesaria preparación, será muy difícil que surja la iniciativa institucional para llevar a cabo la autoevaluación.

*La evaluación de iniciativa interna que cuenta con facilitadores externos.* Este tipo de evaluación encierra, a mi juicio, una gran fuerza generadora de la comprensión y del cambio. El control del proceso está en los profesionales (ellos plantean la iniciativa, utilizan los resultados, difunden los informes...). Al mismo tiempo, los facilitadores externos gozan de la posibilidad de obtener datos en mejores condiciones de independencia y de rigor. Los facilitadores externos no tienen intereses en juego, pueden partir de presupuestos diferentes, disponen del contraste de distintas experiencias...

Los facilitadores externos no son los encargados de decir a los profesionales si lo hacen bien o mal ni, por supuesto, de aconsejar sobre cuáles han de ser los cambios. Los facilitadores hacen más fácil y riguroso el juicio que pueden emitir los protagonistas y más coherentes las decisiones sobre el cambio.

Cuando la iniciativa es interna es fácil conseguir la colaboración de los protagonistas; es probable que el comportamiento sea natural, que las explicaciones sean sinceras y que se acepten los puntos de vista de los evaluadores sin que aparezcan reticencias, resistencias y obstáculos.

*También puede existir una iniciativa externa que imponga la autoevaluación.* En ese caso, se empobrece su capacidad de generar el cambio. Es lo que ha sucedido con las Memorias de Centro. Se ha impuesto a todos los centros la obligación de elaborar una memoria final que facilite la reflexión y el cambio. Al no tener carácter voluntario, en muchos centros se produce un efecto perverso de burocratización. La Memoria se convierte en un trámite: cada profesor (o cada Departamento) entrega al Director el resumen de sus actividades sin que se produzca el deseado debate, la reflexión necesaria y las decisiones consiguientes de cambio.

Si además de ser la iniciativa, externa, se imponen los criterios y los métodos de exploración, los condicionamientos se hacen más graves. La mayoría de las cuestiones responden a modelos ortodoxos que imponen una determinada concepción de la enseñanza, de la evaluación, del rendimiento... Algunos cuestionarios, reproducen el modelo clásico de profesor:

Prepara las clases.

Explica con claridad.

Utiliza medios audiovisuales.

Hace exámenes.

Exige disciplina.

Impone orden.

Contesta las dudas.

Etcétera.

Las listas cumplen una importante función de control dentro de la autoevaluación técnica. En primer lugar, actúan a modo de recordatorio de las reglas prescritas y, en segundo lugar, permiten al profesor comprobar rápidamente su actuación en comparación con tales reglas. Las listas son esencialmente, un instrumento para incrementar la eficiencia técnica y el control, en lugar de la capacidad para tomar decisiones profesionales reflexivas (Elliott, 1986).

Si los resultados, además, se remiten exclusivamente a la jerarquía educativa, es fácil que la respuesta se acomode a las reales o supuestas expectativas de Directores, Inspectores, Delegados, etc. La jerarquización de los procesos de evaluación constituye un problema que amenaza su rentabilidad educativa.

## 5. LAS EXIGENCIAS DE LA EVALUACIÓN

La necesidad de la evaluación, como apuntaba anteriormente, tiene componentes racionales. Y, en una democracia, tiene exigencias nacidas de la ética.

En una democracia, los ciudadanos, los padres y los responsables públicos tienen el derecho a conocer en qué medida las escuelas están cumpliendo sus responsabilidades hacia los alumnos y la comunidad social. Se necesita información creíble para que, por parte de los profesores, administración y ciudadanos se adopten decisiones informadas (The Public Education Information Network, 1985).

Con este texto, se abre el informe resumido (Pérez Gómez y Gimeno Sacristán, 1994) de la evaluación de la Reforma del Ciclo Superior de EGB en Andalucía, realizada por un amplio equipo del que formé parte. Creo que merece la pena recordar «los supuestos básicos compartidos por los investigadores como ejes del proceso de evaluación»:

En primer lugar, se asume que la evaluación externa de la Reforma del Ciclo Superior de EGB es un encargo público de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, a un equipo independiente. El encargo se realiza a través de un concurso público. La independencia no se refiere a la carencia de compromiso o a una pretendida neutralidad sino a la ausencia de vinculaciones o dependencia partidista o económica respecto a los patrocinadores. La independencia puede ser real e, incluso, proclamada, pero no siempre los evaluados la perciben. Por eso, la independencia es más una conquista que un apriori.

En segundo lugar, se considera que la finalidad de la evaluación debe atender a dos exigencias si no incompatibles, sí al menos diferentes. Por una parte, la demanda de la Administración de información contrastada sobre el grado de cumplimiento de la experimentación propuesta, las causas y los factores que lo determinan, así como el valor educativo de las prácticas que se han puesto en marcha. Por otra parte, las demandas de los implicados (especialmente los profesores) de que el estudio sirve para conocer mejor su propia práctica y los factores que están condicionando el valor pedagógico de la experiencia, así como la exigencia, bastante generalizada, de que la información extraída pueda servir como plataforma reivindicativa ante la Administración.

En tercer lugar, se concibe como prioritaria, la exigencia de garantizar la confidencia de los datos, mediante el anonimato de los centros y de los informantes. Se trata de un requisito moral imprescindible y uno de los pilares sobre los que se asienta la autonomía y la independencia de los evaluadores y de los evaluados.

En cuarto lugar, se considera imprescindible garantizar el carácter voluntario de la participación de los profesores y centros en el proceso de evaluación.

En quinto lugar, se asume la idea de que la evaluación externa debe ayudar a los diferentes agentes implicados en la práctica educativa, y no sólo a la Administración, a comprender mejor las características de los procesos de experimentación educativa, a entender las dificultades y resistencias de todo cambio social, así como las peculiaridades de su propia práctica.

En sexto lugar, se defiende la idea de que no sólo son importantes los resultados, el grado de consecución de los objetivos mínimos sino que es necesario profundizar en el análisis de procesos y ofrecer una información útil sobre las diferentes perspectivas, intereses, resistencias y posibilidades que acompañan al desarrollo de cualquier práctica social.

En séptimo lugar, se parte del convencimiento de que la única forma de fomentar el enriquecimiento de la opinión pública, así como el juicio razonado y la toma de decisiones de todos los sectores involucrados, es el respeto a las diferentes perspectivas e interpretaciones manifestadas por los implicados.

Añadiré a estas observaciones, algunas sugerencias que considero indispensables a la hora de emprender una iniciativa de esta naturaleza:

- a) La evaluación ha de dar voz a los participantes, liberando su opinión en condiciones de libertad. La evaluación no es solamente el juicio de expertos, de responsables políticos o de agentes directos de la realidad educativa. La evaluación ha de contar con la opinión de quienes reciben el servicio público. Son ellos los principales protagonistas. Esta libertad se consigue a través de la negociación inicial, de la transparencia del proceso, de la garantía del anonimato y del respeto a las normas fijadas.
- b) La evaluación ha de estar atenta a los valores, no sólo a la eficacia académica a través de los resultados. Los valores no están sólo en la práctica educativa. House (1990) afirma que la evaluación ha de ser sensible a los valores de la sociedad, que los evaluadores han de representar la voz de aquéllos que ni siquiera tienen acceso a dichos servicios.
- c) La evaluación tiene que tener en cuenta el contexto, tanto sincrónica como diacrónicamente. Las experiencias educativas no florecen por generación espontánea. Son hijas de una historia y se desarrollan en un contexto determinado. Para entenderlas, hay que adaptar el proceso evaluador (su ritmo, sus métodos, sus informes...) a las características de la escuela que se evalúa.
- d) La evaluación ha de ser democrática (Simons, 1987; McDonald, 1985), en el sentido que hace transparente el proceso y no hurta ni manipula la información a todos los ciudadanos.
- e) La evaluación ha de estar encaminada a la mejora y no a otras finalidades espurias, como el halago al poder, el beneficio de los que más tienen, etcétera.

No quisiera terminar sin plantear tres cuestiones, que en la práctica de la evaluación, me he encontrado de forma reiterada:

La primera es el problema del cumplimiento de los plazos anunciados en la negociación inicial. Pocas veces he visto cumplirlos (y los he cumplido) fielmente. Problemas de diversa índole suelen retrasar la entrega de informes. Éste es un problema importante porque el tiempo distancia excesivamente a los evaluados y a los evaluadores, del momento de la evaluación (no sólo en el sentido de que ya se han modificado las situaciones iniciales sino desde el punto de vista psicológico).

La segunda cuestión es la conveniencia de hacer informes parciales ya que la complejidad del proceso y la demora en la entrega de informes finales hace perder una parte de la potencia de cambio que lleva aparejado el proceso. Además, la discusión de informes es uno de los momentos más fructíferos de la evaluación, de ahí la conveniencia de realizarla en el mayor número de ocasiones que sea posible.

Una tercera, es la conveniencia de redactar informes diferentes para las distintas audiencias (siempre confeccionados por los evaluadores y no por los patrocinadores). La extensión, la naturaleza y la presentación de los informes ha de adaptarse, sin perder de vista lo esencial, a los diferentes lectores.

Venga la iniciativa de la Administración educativa, de los agentes sociales (accountability), o de los propios protagonistas de la acción educativa, hay que garantizar las condiciones que hagan de la evaluación un proceso de ayuda, de comprensión y de cambio...

Como ya he comentado en otro lugar (Santos Guerra, 1993), más importante que realizar la evaluación e incluso que realizarla bien, es asegurarse al servicio de quién y de qué valores se pone.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANGULO, F. (1992): «Descentralización y evaluación en el sistema educativo español», en *Escuela Popular*, 3.
- BATES, R. *et al.* (1989): «Práctica crítica de la administración educativa». *Educació, Estudis*, 1, Universitat de Valencia.
- BELTRÁN, F. (1991): «Política y Reformas Curriculares». *Educació, Estudis*, 6, Universitat de Valencia.
- CANTÓN, I. (1992): *La organización de Centros y la Reforma*, Barcelona. Oikos Tau.

- CRONBACH, L. J. and Associates (1980): *Toward Reform of program Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass Publ.
- ELLIOTT, J. (1986): «Autoevaluación, desarrollo profesional y responsabilidad», en GALTON, M. y MOON, B: *Cambiar la escuela, cambiar el currículum*, Barcelona, Martínez Roca.
- (1992): «¿Son los “indicadores de rendimiento” indicadores de la calidad educativa?», en *Cuadernos de Pedagogía*, 206 y 207.
- ESCUDERO, J. M. (1990): «El centro como lugar de cambio educativo. Perspectivas de la colaboración», en *Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*, Barcelona.
- FREIRE, P. (1994): «Educación y participación comunitaria», en VARIOS: *Nuevas perspectivas críticas en educación*, Barcelona, Paidós Educador.
- FULLAN, M. (1986): *The Meaning of Educational Changes*. Institute Studies in Education, Ontario, OISE Press.
- (1994): *Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform*, London, The Falmer Press.
- HARGREIVES, A. (1994): *La enseñanza en el mundo postmoderno*. Conferencia pronunciada en la Universidad de Málaga, noviembre.
- HOUSE, E. (1990): «Methodology and Justice», en SIROTNIK, K. A.: *Evaluation and Social Justice: Issues in Public Education*, San Francisco, Jossey Bass Inc. Publ.
- GIDDENS, A. (1979): *Central Problems in Social Theory*, London, Macmillan.
- KEMMIS, S. (1986): «Seven Principles for Programme Evaluation in Curriculum Development and Innovation», en HOUSE, E. (ed.): *New Directions in Education Evaluation*, London, The Falmer Press.
- KOGAN, M. (1988): *Education Accountability. An Analytic Overview*, London, Hutchinson.
- LAFFITE, R. (1994): *Rendimiento de cuentas y evaluación*. Barcelona, PPU.
- LAWTON, D. (1980): *The Politics of the School Curriculum*. London, Routledge and Kegan Paul.
- PÉREZ GÓMEZ, A. y GIMENO SACRISTÁN, J. (1994): *Evaluación de un proceso de innovación educativa*. Sevilla, Junta de Andalucía.
- POPKEWITZ, T. S. (1994): *Sociología política de las Reformas Educativas*. Madrid, Morata.
- PRING, R. (1987): «The Problems of Confidentiality», en SKILBECK, M. (Ed.): *Evaluating the Curriculum in Eighties*. London, Hodder and Stoughton.
- RUDDUCK, J. (1994): «Reflexiones sobre el cambio en las escuelas», en ANGULO, F. y BLANCO, N.: *Teoría y Desarrollo del currículum*. Archidona, Aljibe.
- SANTOS GUERRA, M. A. (1990): *Hacer visible o cotidiano. Teoría y práctica de la evaluación cualitativa de Centros Escolares*. Madrid, Akal.

- (1993): *La evaluación, un proceso de diálogo, comprensión y mejora*. Archidona, Aljibe.
- (1993a): Los ab(usos) de la evaluación», en *Cuadernos de Pedagogía*, 215.
- (1994): *Entre bastidores. El lado oculto de la organización escolar*. Archidona, Aljibe.
- (1995): «El discurso crítico ascendente», en *Cuadernos de Pedagogía*, 233.

SATTERLY, D. (1989): *Assessment in Schools*. Oxford, Basil Blackwell.

SIMONS, H. (1987): *Getting to Know Schools in a Democracy*. London, The Falmer Press.

TOURAINÉ, A. (1994): *¿Qué es la democracia?* Madrid, Temas de Hoy.

ZUFIAURRE, B. (1994): *Proceso y contradicciones de la Reforma Educativa. 1982-1994*. Barcelona, Icaria.