

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL: DISCIPLINA Y RETÓRICA EN LA ANTEPENÚLTIMA OLEADA DE REFORMISMO EDUCATIVO A GRAN ESCALA

Bernardo Báez de la Fé¹

RESUMEN

Se hace un recorrido por el desarrollo de la evaluación institucional en educación en tanto que ambicioso caso de reformismo a gran escala de creciente importancia académica, profesional y social. Tras situar sus coordenadas internacionales se comenta la legislación española al respecto y se ilustra su impacto en el sistema educativo canario, citando las iniciativas, agencias y programas más relevantes. La discusión ofrece diversas consideraciones para el análisis metaevaluator, centrándose en los conflictos ideológicos de sus agentes y usuarios, los diversos impactos de sus propósitos y resultados, la propia complejidad práctica y el problema de incertidumbre teórica que caracterizan a la evaluación y su influencia sobre la práctica educativa.

PALABRAS CLAVE: evaluación institucional, calidad de la enseñanza, indicadores educativos, organismos y agencias internacionales de evaluación educativa, metaevaluación.

ABSTRACT

«Institutional evaluation: Discipline and rhetoric in the last but two one wave of educational reform to great scale». In this paper we review the development of the institutional evaluation in education considered as a matter of reform with implications in the academic environment, professional and social settings. This revision not contemplates only an international perspective, but also is analyzed from a national perspective and their implications in the Canary Islands educational system. Initiatives, agencies and more outstanding programs are mentioned as well. The discussion is focused on the ideological conflicts of its agents and users, the diverse impacts of its purposes and results, and the own practical complexity and the problem of theoretical uncertainty that characterize to the evaluation and its influence on the educational practice.

KEY WORDS: institutional evaluation, quality of education, educational indicators, international assessment agencies and projects, metaevaluation.

1. RENOVANDO LA PROMESA DE CALIDAD

En este mercado global al que solíamos denominar planeta Tierra, o la Tierra sin más, la calidad de la enseñanza se ha convertido casi en sinónimo de control, rendición de cuentas, financiación selectiva o, en suma, eficiencia de los sistemas educativos.



Esta relativamente novedosa formalización de los diagnósticos y de las soluciones para la problemática escolar —omnipresente asunto de la agenda pública de los países desarrollados— se ha venido consolidando como tal en las tres últimas décadas, a medida que unas pocas iniciativas pioneras de diversos ministerios y agencias se extienden desde el ámbito experimental al de la obligatoriedad generalizada o inevitable, bajo la firme batuta de organismos reguladores transnacionales que, en permanente retroalimentación con gobiernos nacionales y regionales, dictan los nuevos modos canónicos de hacer para garantizar el progreso material y moral de la humanidad, confiando en el débil axioma que atribuye a la enseñanza un valor estratégico definitivo para tan nobles propósitos.

De esta forma, la evaluación institucional se nos ofrece como la gran herramienta de amplio espectro que necesitábamos para indagar tanto en las características y tendencias de conjunto de los sistemas educativos —iluminando su opacidad histórica mediante comparaciones estadísticas internacionales sobre todo de resultados y financiación—, cuanto para el estudio pormenorizado de los programas y las iniciativas específicas de innovación que se multiplican en su seno como consecuencia de distintas combinaciones de aspiraciones y exigencias: curiosidad académica, demanda social, retos profesionales, reestructuraciones gestoras y organizativas, requerimientos de legitimación social e ideológica, etc.

Esta presencia y vocación holística de la evaluación, descriptiva antes que dialéctica, constituye una interesante oportunidad para reflexionar sobre las exigencias normalizadoras de la globalización educativa a la luz de las propiedades particulares de las instituciones, agentes y usuarios destinados a encarnarlas, sobre todo porque sus demandas —lejos de diluirse en el anonimato centrifugador, reduccionista y nominalista de los estudios internacionales y de amplio espectro— difícilmente hallarán respuesta cabal al margen de las propiedades de los entornos socioeconómicos, políticos, organizativos y profesionales más próximos en los que se desarrollan las actividades de enseñanza y aprendizaje.

Se trata por tanto de un viaje de ida y vuelta, saludable en la medida que permita cierto equilibrio entre la mirada inmediata y los enfoques mediatos y diferidos, sometiendo el habitual formalismo lógico-racional de las grandes planificaciones estratégicas a la criba de la condiciones domésticas en las que operan las prioridades y orientaciones impuestas a los centros escolares —en todos sus niveles— desde focos de poder y decisión crecientemente lejanos.

En todo caso, este análisis es inexcusable no sólo por la lógica interna de los propios estudios evaluativos —por cierto ¿por qué se publica tan poca meta-evaluación?—, sino también porque el debate ya está en lo que antes llamábamos la calle (prensa, radio, televisión, Internet, ...), hasta el punto de que el programa PISA de la OCDE o los estudios equiparables de la UE en este campo, por ejemplo, encuentran huecos más o menos relevantes en las noticias estatales y regionales, a la vez que

¹ Profesor titular de Psicología Evolutiva y de la Educación. Facultad de Psicología. Campus de Guajara. Universidad de La Laguna. 38.205 La Laguna. Islas Canarias. E-mail: bbaezfe@ull.es.

se expande la ideología del mercado educativo, según ilustra el creciente papel que el *marketing* —basado en *rankings* escolares y promesas de resultados formativos y de inserción laboral— juega en las decisiones adoptadas por los clientes educativos en que han devenido las familias o cualquier otro usuario que demande una cualificación que se precie².

En primer lugar haremos un breve recorrido histórico por el campo evaluador en educación, citando algunos de sus principales conceptos, hitos, agencias y proyectos internacionales. A continuaciones veremos sus correlatos más destacables en la legislación española, para centrarnos con más detalle luego sobre su aplicación y desarrollos en Canarias. La parte final del trabajo ofrece algunas reflexiones provisionales sobre el devenir y el impacto de esas grandes evaluaciones en tanto que oleada imparable de reformismo educativo a gran escala y de amplio espectro.

2. ALGUNOS HITOS Y PROGRAMAS RESEÑABLES EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Las primeras evaluaciones educativas relativamente sistemáticas y generalizadas se remontan a mediados del siglo XIX en Inglaterra y Estados Unidos, aplicadas al rendimiento escolar, a la verificación de capacidades en empleados públicos y comerciantes o la toma de decisiones sobre profesores y directivos escolares. Más tarde comienza a desarrollarse en Estados Unidos el movimiento de acreditación para evaluar la calidad de la docencia universitaria y, posteriormente, en el periodo de entreguerras, se inician las inspecciones regulares de la enseñanza obligatoria. En esos desarrollos juegan un papel importante el movimiento de los tests mentales y las baterías de rendimiento, masivamente utilizados para afrontar las necesidades de encuadramiento de la primera guerra mundial primero y, posteriormente, en los procesos de selección y contratación en el ámbito industrial y en la administración pública (Báez y Bethencourt, 1992).

Los supuestos básicos de medición empírica y control experimental contenidos en esas primeras aportaciones se acrecientan hacia la mitad del siglo XX con los influyentes trabajos de R.W. Tyler, cuyas propuestas sobre la formulación de objetivos educativos —y el desarrollo de instrumentos para verificar su alcance mediante diseños pretest-postest— serán de gran importancia para profesionalizar el trabajo evaluativo en los veinte años siguientes. Mientras tanto, y como consecuencia de las políticas exigidas por la reconstrucción europea tras la segunda guerra mundial y la pugna geopolítica entre las grandes potencias a lo largo de la guerra fría, se renueva el propósito de la rendición de cuentas en educación, expandiendo la unidad de análisis: además de establecer juicios sobre los sujetos evaluados se pretende también dar

² Es sabido que España es uno de los tres países europeos con más alumnos en centros privados y concertados y que el 30% de los padres prefiere evitar que sus hijos estudien en colegios públicos (*Barómetro de la Educación 2007*, Internacional de la Educación. URL: <http://www.ie-ei.org>).



cuenta de las propiedades de los establecimientos educativos, los recursos empleados, los programas de enseñanza y la actividad profesional de sus responsables.

En esta época la evaluación se concibe desde una metáfora industrial que, bajo el enfoque de la gerencia científica, trata de profesionalizar la administración educativa mediante los principios de eficiencia, planificación lógica y control sistemático de resultados. El carácter instrumental de precisión formal y elegancia práctica de estos supuestos, unidos a la apoyatura procedente del análisis de tareas desarrollado por la ingeniería y la psicología, terminarán influyendo de manera decisiva sobre la organización, impartición y control del trabajo docente. Y ello no sólo para cumplir con las exigencias de la administración, sino también como respuesta a la incertidumbre y al carácter débilmente estructurado de las actividades de enseñanza.

Así pues, la evaluación educativa constituye un ejemplo paradigmático de respuesta académica a un encargo social, político y profesional históricamente cambiante, que no hará sino incrementarse y sofisticarse bajo la influencia del reformismo social y educativo sin precedentes que tiene lugar en los países desarrollados en el último tercio del siglo XX, entre los que deben citarse principalmente la realización a gran escala de innovaciones curriculares, la evaluación del clima escolar, los programas de educación compensatoria y el movimiento de escuelas eficaces (Báez, 1994).

Esta respuesta académica se concreta en la elaboración de múltiples modelos de evaluación (Forns y Gómez, 1995; Midkiff y Burke, 1987; Stufflebeam y Shinkfield, 1987) relativamente situables en un eje bipolar cuyos extremos serían el micro y el macro-análisis de la realidad educativa. La denominada «evaluación de programas» (Fernández-Ballesteros, 1995) se caracteriza por su orientación centrípeta, relativamente focalizada, intensiva, microanalítica y explicativa, mientras que la «evaluación institucional» (Cabrera, 2001), si bien comparte acercamientos metodológicos con aquella, responde a un enfoque preferentemente estratégico, extensivo, sistémico, centrífugo y comparativo global, motivado por las necesidades informativas y legitimadoras de las más altas instancias administrativas a efectos de planificación y toma de decisiones educativas, particularmente las relativas a financiación (Neave, 2001).

Esta evaluación institucional se ha conformado principalmente bajo los auspicios de grandes organismos internacionales en cuyos indicadores de calidad late una concepción 'desarrollista' explicable desde los presupuestos del funcionalismo y el enfoque del capital humano, avalada por la confianza de responsables y administradores políticos en su utilidad para gobernar al sistema educativo (Bottany y Tuijnman, 1994; Bottany, 2006; Cabrera, 2001). Entre ellos destacan dos iniciativas pioneras de los años sesenta, la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) y el *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) o, más recientemente, la *Red Europea de Responsables de Políticas de Evaluación de los Sistemas Educativos*. Unión Europea (RERPESI.U.E), creada en 1995.

La Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA; URL: <http://www.iea.nl>) surge en 1958 en el Instituto de Educación de Hamburgo de la UNESCO, con el propósito de realizar análisis comparados de los diferentes sistemas escolares en aquellos factores que ejercen una influencia significativa sobre los resultados educativos, revelando relaciones que sería imposible detectar en el marco exclusivo de cada sistema nacional, identificando las áreas de actuación que les



permitan preparar y evaluar sus reformas, desarrollando su capacidad para implementar estrategias de control y mejora, contribuyendo a la vez al establecimiento de una comunidad internacional de investigadores sobre evaluación educativa.

Con sistemas de muestreo a gran escala y pruebas comunes que arrojan resultados comparables, coordinando para ello las tareas de diversos centros nacionales de investigación, la IEA ha realizado más de una veintena de estudios relativos tanto al análisis del rendimiento académico en las principales áreas curriculares de la enseñanza primaria y secundaria, como al impacto de las tecnologías de la información en educación, enseñanza preescolar, educación cívica, estrategias docentes en el aula y formación del profesorado. Algunos de estos estudios tienen un carácter longitudinal y/o cíclico, siendo los más relevantes los efectuados en las áreas de matemáticas y ciencias — los conocidos actualmente como estudios TIMSS, Trends in Mathematics and Sciences Study—, de los que se han realizado ya seis ediciones, en la última de las cuales participó más de medio millón de alumnos de 60 países. En la misma línea se inició en 2001 el estudio de la evolución del aprendizaje de la lectura, denominado PIRLS (Progress in Reading Literacy Study). España participa tanto en este como en otros estudios de la IEA relativos a la educación cívica y ciudadana (ICCS: International Civic and Citizenship Study) para el periodo 2004-2010, o la formación inicial del profesorado de matemáticas de enseñanza primaria y secundaria (TEDS-M: Teachers Education Study in Mathematics), a realizar entre 2002 y 2009.

El Centre for Educational Research and Innovation (CERI; URL: <http://www.oecd.org/ceri>) fue fundado en 1968 en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyos fines sobre progreso económico, empleo y calidad de vida pasan por orientar el desarrollo de políticas en sus países miembros, ocupando entre ellas la educación un lugar muy destacado, con ambiciosos objetivos estratégicos sobre el aprendizaje permanente y su relación con la sociedad y la economía, la calidad de la enseñanza, los resultados educativos, la educación terciaria, la cohesión social y el futuro de la educación. En sus diferentes áreas de actuación hay dos particularmente relevantes en el campo de la evaluación: los Indicators of Education Systems (INES) y el Programme for International Student Assessment (PISA).

El proyecto INES, cuyos antecedentes se remontan a 1973 (*A framework for educational indicators to guide government decisions*) si bien se institucionaliza a partir de 1987-88, es una fuerte apuesta de conexión entre medición educativa y acción política. Contempla cuatro redes de trabajo: resultados de aprendizaje (Red A), resultados económicos y sociales de los sistemas educativos (Red B), estructura, procesos y contexto de los sistemas educativos (Red C) y una cuarta para actitudes y expectativas ante la educación. Al objeto de obtener mayor proyección del INES sobre las políticas estatales, a mediados de los años 90 se desarrolla una propuesta específica para la evaluación internacional de alumnos, conocida como programa PISA (Programme for International Student Assessment) que estudia, en ciclos trianuales, los conocimientos, destrezas y competencias de los escolares de 15 años en tres ámbitos curriculares: lectura, matemáticas y ciencias, realizando un análisis más detallado y profundo de cada materia en cada uno de los tres ciclos evaluadores (años 2000, 2003 y 2006).

Además de en INES y PISA, el sistema educativo español participa en otros proyectos de la OCDE referidos a la mejora del liderazgo educativo (Improving School



Leadership), el reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales, (Recognition of Non-formal and Informal Learning), o el proyecto TALIS (Teaching and Learning International Survey), a realizar entre 2006 y 2009, que pretende elaborar un conjunto de indicadores sobre formación inicial y permanente y evaluación del profesorado.

También la Unión Europea creó en 1995 su propia red de evaluación (Red Europea de Responsables de Políticas de Evaluación de los Sistemas Educativos; URL: <http://cisad.adc.education.fr/reva/>), para fortalecer los intercambios sobre reformas e innovación en el campo de la evaluación educativa, estableciendo un marco específico de trabajo frente a los grandes colosos internacionales a los que nos hemos referido previamente. Entre los proyectos realizados destaca el estudio de 1997 sobre la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa en España, Francia y Suecia, posteriormente ampliado a otros cinco países (2002). España se halla actualmente participando en otros proyectos de la Red Europea como el *Banco europeo de ítems de anclaje para la evaluación de destrezas en lenguas extranjeras (EBAFLS)*, iniciado en 2004 al objeto de evaluar las destrezas de comprensión oral y escrita en tres lenguas extranjeras (inglés, francés y alemán). Igualmente participa en el proyecto *Aprender a aprender*, iniciado en 1996 con la finalidad de evaluar lo que se define como uno de los principales dominios de competencias del *aprendizaje a lo largo de la vida*, fortísimo *leit-motiv* internacional de las políticas educativas de los países desarrollados a comienzos del siglo XXI.

Aunque no pertenece a la red específica que venimos comentando, debe citarse otro proyecto europeo de la máxima envergadura: el *Grupo Permanente de Indicadores y Puntos de Referencia (SGIB)*, iniciado en 2002 para medir el progreso del campo formativo hacia el gran objetivo establecido por la llamada *agenda de Lisboa 2000*, que pretende convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo (URL:http://ec.europa.eu/index_es.htm).

En perspectiva mundial, el Instituto de Estadística de la UNESCO, creado en 1999 con sede en Canadá, promueve entre otros programas evaluativos el World Education Indicators (WEI), en cooperación con la OCDE, la Federación Rusa y una veintena de países en vías de desarrollo, analizando y divulgando información estadística internacionalmente comparable sobre más del 70% de la población mundial, relativa a resultados escolares, toma de decisiones educativas, funcionamiento escolar y prácticas de aula. La extensión de los proyectos evaluadores realizados por la UNESCO incluye también el apoyo técnico a trabajos de análisis y prospectiva educativa en los países en vías de desarrollo, tan ambiciosos por ejemplo como el Africa-wide Strengthening National Education Statistical Information Systems (NESIS).

3. EVALUACIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA RECIENTE

El apartado anterior muestra algunos grandes proyectos evaluadores internacionales a los que inevitablemente se incorpora España como consecuencia de su integración en la Comunidad Europea y de las reformas sociales y educativas exigidas.



das por la culminación de la transición democrática, tras cuatro décadas de autocracia franquista. Como veremos a continuación, la profusa legislación española reciente apuesta de forma fuerte y convergente por esa vocación y esos modelos evaluadores, de manera que tanto las agencias centrales de evaluación como sus correlatos en la geografía autonómica pretenden integrar, sin mayor conflicto aparente, los fines sumativos con los formativos y los enfoques extensivos e intensivos en la evaluación global y particular del sistema educativo.

Ya en su mismo *Preámbulo*, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990) establece el gran precedente de lo que será una constante creciente de toda la legislación posterior: la evaluación del sistema educativo, entendida como factor directamente responsable de la calidad de la enseñanza, definida además en términos estructurales, es decir, como el análisis de la contribución particular que los distintos componentes del sistema realizan a una enseñanza cualitativamente mejor. Se trata de valorar la acción educativa en todos sus niveles y sectores, proporcionando una base de conocimiento para el ejercicio de la política en todas sus instancias. Esta idea, nuevamente recogida en el artículo 2.i), se plasma en su *Título cuarto: de la calidad de la enseñanza*, en el que, junto a otros elementos como la formación del profesorado, la programación y los recursos educativos, la función directiva, la innovación y la investigación educativa, la orientación y la inspección, se formula que la evaluación debe ser una prioridad especialmente atendida por los poderes públicos en tanto que factor decisivo de la calidad de la enseñanza (art. 55.g). Para articular operativamente esta prescripción, el artículo 62 delimita los sujetos de la evaluación (alumnado, profesorado, centros educativos y la propia Administración) y el instrumento para realizarla: el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Este organismo central, en cuya organización y desempeño se requiere la participación de las comunidades autónomas, es el encargado de elaborar los sistemas de evaluación de las diferentes enseñanzas, a la par que de realizar investigaciones, estudios y evaluaciones, proponiendo a la Administración las iniciativas que favorezcan la calidad y la mejora de la enseñanza.

La posterior Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Escolares (LOPEGCE, 1995) se subordina totalmente a estos propósitos y da un salto cualitativo: lo que en la LOGSE era apenas un artículo se transforma en un título completo y específicamente consagrado a la evaluación: *Título III De la evaluación* (artículos 27 a 34). El referente estructural y el poder político atribuido a esas actividades se concretan en la necesidad de ampliar sus límites y aplicarlas al conjunto del sistema, formalizar sus contenidos y modalidades, estableciendo además las competencias de las diferentes instituciones y de los propios centros educativos en las tareas evaluadoras. La ambición definitoria de estas tareas queda patente desde el artículo 1, al recoger en el *Título Preliminar* un principio de actuación por el que los poderes públicos pretenden garantizar la calidad de la enseñanza estableciendo procedimientos para la evaluación del conjunto del sistema educativo. Esta vocación sistémica y su enorme esfuerzo normativo se concretan a lo largo del Título III: evaluación de los centros docentes, valoración de la función pública docente, desarrollo profesional de los docentes en los centros públicos, formación del profesorado, innovación e investigación educativas y evaluación de la función directiva y de la inspección.





La obsesión legislativa por la evaluación no es algo exclusivo de los gobiernos socialistas promotores de las leyes citadas, ya que la contra-reforma educativa del centro-derecha, formulada en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, 2002), vuelve a remitirse a ella en tres de los cinco ejes considerados fundamentales para mejorar la calidad del sistema educativo. Así, la LOCE refuerza los procesos de control y reedita un apartado específico —*Título VI De la evaluación del sistema educativo*— (artículos 95 a 101) que, si bien tiene un artículo menos que su antecesor, lo compensa sobradamente con una docena más de prescripciones a lo largo del cuerpo del texto, pormenorizando diversas referencias evaluadoras de alcance sistémico, destinadas a las llamadas Evaluaciones Generales de Diagnóstico en Primaria y Secundaria (artículos 18 y 30 respectivamente), a la recuperación de la reválida tradicional con la denominación de Prueba General de Bachillerato (artículo 37), a la valoración de la función pública docente (artículos 60 y 61), y a la evaluación interna y externa de los centros escolares (artículos 67, 78, 79, 80, 82 y 84).

La Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006), consecuencia del cambio en el péndulo político desde el centro-derecha al centro-izquierda tras las elecciones generales de 2004, es totalmente continuista en materia evaluadora con las leyes anteriores, manteniendo su concepción, ámbitos y funciones, poniendo mayor énfasis en su componente político-institucional a la vez que aumenta y refuerza las prescripciones al respecto. Además de lo recogido en dos de sus *Principios* (para ampliar el concepto de evaluación y su necesidad de vertebración en el estado autonómico) y uno de sus *Fines* (que fija la evaluación como uno de los factores conducentes a la calidad de la enseñanza), y antes de concretar las acciones evaluadoras en el Título VI, la LOE va desgranando todo un rosario de medidas de valoración y control referidos al rendimiento de los alumnos (art. 21, 29), a la valoración de la función pública docente (106), a la evaluación interna y externa de los centros (art. 119, 127, 129, 132) y de los directores escolares (134, 139). Si bien la decena de artículos dedicados a estos asuntos supone un ligero incremento respecto a la ley anterior, se trata más de una pormenorización que de un cambio sustancial. En todo caso, en el apartado de funciones del profesorado se añade explícitamente la de «participar en los planes de evaluación que determinen las administraciones educativas o los propios centros» (art. 91.k). En cuanto al *Título VI Evaluación del sistema educativo*, nos encontramos con una reedición casi literal del título homólogo de la ley orgánica anterior, particularmente en lo siguiente:

- a) Mantiene las evaluaciones generales de diagnóstico, si bien las hace descender un ciclo en cada etapa, reforzando así su papel formativo antes que sumativo: carecerán de efectos académicos y tendrán un carácter informativo y orientador para los usuarios, los responsables y el público en general.
- b) Se olvida, al igual que las leyes anteriores, de incluir mecanismo operativo alguno para llevar a efecto la evaluación de la inspección, la administración y el llamado gobierno educativo.

Ello no obsta para apreciar algunas variaciones relativamente significativas:

- a) Voluntad de desmarcarse de algún resabio neoliberal de la LOCE al señalar que la evaluación no podrá amparar la realización de valoraciones individuales de los alumnos o el establecimiento de clasificaciones de los centros.
- b) Subraya el celo controlador al reiterar al profesorado su obligación de colaborar con las evaluaciones realizadas por la administración.
- c) Elimina la Prueba General de Bachillerato.
- d) No establece obligatoriamente el carácter periódico anual en la evaluación de los centros.
- e) Establece una señal aún más recia y total de las tareas evaluadoras respecto a las leyes anteriores, al introducir la obligación de presentar un informe anual al Congreso de los Diputados sobre el estado del sistema educativo, dando así a la evaluación un estatus político de primera magnitud institucional y pública.

Por su parte la educación superior no ha permanecido al margen de la creciente pertinacia evaluadora de la enseñanza no universitaria, siendo objeto incluso más notorio del reformismo basado en el discurso eficientista y mercantilista con que —tanto la derecha como la izquierda política— quieren *modernizar* la formación de los titulados superiores, acusada de opacidad, despilfarro, resistencia perversa al cambio e incapacidad para responder a los grandes retos sociales dibujados en las últimas décadas, debidos principalmente a la enorme transformación de una economía cuyo territorio de juego es el conjunto del planeta, y a la que los grandes consorcios y acuerdos internacionales tratan de someter en una guerra sin cuartel. Así, más de la mitad de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001, promovida por el Partido Popular) hace referencia explícita a la calidad universitaria y a su evaluación, justificándola, proponiéndola y exigiéndola en términos de responsabilidad y rendición de cuentas, eficiencia y eficacia, transparencia y agilidad, mejora, comparación, cooperación y competitividad. Amplio conjunto de propósitos que deben aplicarse a todos y cada uno de los actores y facetas de la vida académica: enseñanza, investigación, gestión, servicios y programas. De esta forma, la LOU se sitúa en la corriente de preocupación política por la calidad universitaria y su rendición de cuentas, iniciada en el mundo anglosajón desde el último cuarto del siglo XX a semejanza relativa de lo que venía realizándose en Estados Unidos desde fines del XIX, e impulsada decididamente por la Unión Europea mediante su política de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Para ello, y mediante su *Título v De la evaluación y acreditación*, la LOU hace de la evaluación institucional una auténtica política de gobierno universitario³, regulando específicamente los objetivos, procedimientos y organismos encargados de la evaluación. Así, el artículo 31 *Garantía de la calidad*, establece:

³ En CABRERA y BÁEZ (2004) se realiza un extenso análisis crítico del contexto de gestación de la LOU y su modelo de evaluación institucional.

1. La promoción y la garantía de calidad de las Universidades españolas, en el ámbito nacional e internacional, es un fin esencial de la política universitaria y tiene como objetivos:
 - a) La medición del rendimiento del servicio público de la educación superior universitaria y la rendición de cuentas a la sociedad.
 - b) La transparencia, la comparación, la cooperación y la competitividad de las Universidades en el ámbito nacional e internacional.
 - c) La mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades.
 - d) La información de las Administraciones públicas para la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias.
 - e) La información a la sociedad para fomentar la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores.

Estos objetivos se cumplirán mediante procesos de evaluación, certificación y acreditación, atribuidos a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA; art. 32) y a sus homólogas en las comunidades autónomas.

La reforma de la ley de universidades de 2001 efectuada por el gobierno socialista en 2007 (Ley orgánica 4/2007 de 12 de abril) no introduce modificación sustancial alguna en las políticas la evaluación y garantía de calidad, excepto las actualizaciones necesarias para adaptarse al desarrollo de las iniciativas regionales e internacionales producidas en este lapso temporal. De manera redundante con la ley anterior, la reforma de 2007 recoge en media docena de párrafos del preámbulo la justificación de los procesos evaluadores para superar deficiencias, mejorar la calidad, rendir cuentas, profesionalizar la gestión y regular de forma más adecuada el proceso de verificación de planes de estudio, reforzando el papel de la ANECA mediante su transformación en agencia estatal —hasta ahora era una fundación semipública— para facilitar la coordinación de los procesos y criterios de evaluación y garantía de calidad. Además de mantener en su totalidad los fines y objetivos del primer apartado del artículo 31 de la LOU (2001), se le añaden dos nuevos epígrafes para especificar la necesidad de concertar la actuación de la ANECA con las agencias evaluadoras creadas por los gobiernos autonómicos, atendiendo tanto a los estándares internacionales de calidad como al papel que la Conferencia General de Política Universitaria⁴ debe jugar en la regulación de los procesos de evaluación

⁴ Esta Conferencia General, de nueva creación en la ley de 2007, está integrada principalmente por los responsables autonómicos de política universitaria bajo la presidencia ministerial, y obedece a una reestructuración del Consejo de Coordinación Universitaria, separando los procesos de coordinación política y académica asumidos en la ley anterior, respectivamente, por su Comisión de Coordinación (formada por los administradores políticos universitarios regionales) y su Comisión Académica (integrada fundamentalmente por los rectores), eliminando así la previamente existente Comisión Mixta (órgano conjunto de rectores y responsables autonómicos). De esta forma el cuerpo de rectores se agrupa en el Consejo de Universidades, recuperando la denominación de la Ley de Reforma Universitaria de 1983.

y seguimiento de la educación superior. Corresponde a esta Conferencia aprobar los criterios de coordinación sobre las actividades de evaluación, certificación y acreditación de la calidad universitaria (artículos 27.bis.c), informando y proponiendo al gobierno central la regulación de la ANECA (artículo 28.3), y las condiciones para que las universidades sometan a evaluación y seguimiento sus enseñanzas oficiales (artículo 28.4). Por su parte, la competencia del Consejo de Universidades —nueva denominación del anterior Consejo de Coordinación Universitaria— sobre estos aspectos se limita a una actuación informativa (artículo 30.2). Señalemos, por último, que la ANECA y los organismos evaluadores regionales deberán establecer mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo de sus actividades de acuerdo con estándares internacionales de calidad (artículo 28.3).

4. EL CASO CANARIO

Dos décadas después de asumir las competencias administrativas sobre la enseñanza, el Gobierno de Canarias promovió en 2000 el llamado Pacto Social por la Educación, ambiciosa iniciativa que trató de involucrar al conjunto de la sociedad del Archipiélago en la formulación estratégica de una política para la educación, entendiéndola como el pilar fundamental de su desarrollo económico y social. Esta iniciativa es una solemne declaración de compromisos asumida por sus múltiples firmantes en julio de 2001⁵ que se concreta en una docena de objetivos generales, una decena de proyectos y casi medio centenar de acciones a desarrollar en los seis años siguientes, de los que aquí nos interesa destacar lo particularmente referido a la evaluación del sistema educativo. Así, en su apartado de Objetivos, se establece el de «extender una cultura de evaluación y de mejora de la eficiencia, fomentando el compromiso de los centros en proyectos de mejora de la calidad», si bien no se delimita ningún plan concreto para su consecución, en el entendido tal vez de que se trata de algo implícito en los diez programas específicos previstos, relativos a la enseñanza de idiomas, las nuevas tecnologías, las actividades extraescolares y compensatorias, la formación profesional y artística, la formación permanente, la excelencia universitaria o la investigación.

En el apartado final de Otras Acciones, el Pacto Social por la Educación vuelve a referirse de forma explícita a la evaluación de la calidad, si bien tampoco establece concreción práctica alguna, limitándose a reproducir lo señalado por las leyes orgánicas: la necesidad de una evaluación continua del funcionamiento de las estructuras escolares, aplicándose tanto sobre los alumnos como sobre el profesora-

⁵ Sus firmantes fueron: Consejería de Educación, Confederaciones de Empresarios, Organizaciones Sindicales, Cabildos Insulares, Ayuntamientos, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Universidades Canarias, Confederaciones de Padres y Madres, Confederaciones de Alumnos y Alumnas, Organizaciones Sindicales representativas del personal docente y no docente, Asociaciones de Profesorado y Movimientos de Renovación Pedagógica, y Patronales de Centros Concertados.



do, los centros, los procesos educativos y la propia Administración, al objeto de controlar la eficacia de sus procesos y resultados como elemento para su mejora. Llama la atención que la redacción del Pacto omita en este capítulo particular las propias líneas de trabajo que ya venía desarrollando durante varios años el *Instituto Canario de Evaluación de la Calidad* (ICEC), creado en 1995 (Decreto 31/1995 de 24 de febrero) a imagen del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación⁶ (INCE, Decreto 928/1993 de 18 de junio). También merece destacar que, a pesar de la enorme preocupación desplegada a lo largo del documento por la calidad educativa y su control, no se establece sin embargo procedimiento operativo alguno para determinar la eficacia misma del propio Pacto, a no ser la escasísima referencia a una Comisión de Seguimiento cuya función de revisión periódica de las medidas propuestas no es desde luego algo públicamente conocido⁷.

Con independencia del Pacto por la Educación, la evaluación del sistema educativo canario está legalmente encomendada a dos agencias creadas por el gobierno regional en el marco de competencias del Estado de las Autonomías: el ya citado ICEC, que actúa en los niveles no universitarios⁸, y la *Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria* (ACECAU), que opera en el ámbito universitario desde 2002. El diseño seguido para establecer sus cometidos, su estructura y procesos de actuación se aproxima bastante al de las agencias estatales: el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE, Real Decreto 928/1993) en el primer caso, y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA, Orden MECD 2368/2002 de 9 de septiembre) en el segundo.

En primer lugar describiremos las funciones, el organigrama y principales actividades de la ACECAU, citando de pasada otros procesos y actuaciones evaluadoras del trabajo universitario, dependientes bien del Ministerio o ejecutados por iniciativa de las propias universidades canarias. A continuación haremos un recorrido por la organización y los trabajos del ICEC, de mayor relevancia por su

⁶ Posteriormente la LOCE (2002) pasó a llamarlo Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE); con la LOE (2006) ha sufrido una nueva red denominación: Instituto de Evaluación.

⁷ Lo cual constituye sin duda una gran paradoja, sobre todo teniendo en cuenta que el subtítulo escogido para el Pacto es un eslogan absolutamente actualizado a las tendencias reformistas internacionales del cambio de siglo: «La calidad, compromiso de todos», pero que, sin embargo, luego olvida en su desarrollo justo el ingrediente que se considera imprescindible para garantizarla: un mecanismo específico de rendición de cuentas. El concienzudo análisis crítico de Zamora (2003) expone una hipótesis muy plausible para explicar este «olvido»: el pacto educativo canario del año 2000 es en realidad un ejercicio de racionalidad funcionalista, organizado en torno a propuestas lo suficientemente genéricas para aunar voluntades e intereses tan heterogéneos y aun contradictorios como los representados por sus firmantes (responsables políticos, representantes sindicales, empresarios, padres, alumnado), pero —por lo mismo— escasamente orientado hacia acciones específicas para afrontar los grandes retos de la enseñanza pública canaria en materia de igualdad de oportunidades y atraso educativo histórico.

⁸ En todo caso, el diseño inicial del ICEC contemplaba también las funciones de evaluación del servicio público universitario, a través del artículo 7 del Decreto 31/1995, algo que nunca fue implementado y que quedaría superado con la posterior creación de la ACECAU en el año 2002.

ambición sistémica amén de su actuación sobre la enseñanza obligatoria, ofreciendo un breve panorama y una reflexión global sobre ellos.

4.1. EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA

En el marco de la convergencia universitaria europea y de lo establecido por la Ley Orgánica de Universidades (2001), el Gobierno canario creó la ACECAU mediante el artículo 5 de la *Ley territorial 2/2002, de 27 de marzo*, (BOC 45/2002), *de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal del Comunidad Autónoma de Canarias de carácter sancionador*, denominación que no deja lugar a duda alguna sobre las intenciones del legislador. Posteriormente la agencia es regulada mediante el Decreto 103/2002 de 26 de julio (BOC 105/2002)⁹, estableciendo el desarrollo de sus funciones en dos ámbitos principales: a) la evaluación, certificación y acreditación de las enseñanzas, títulos, centros, actividades, programas y servicios, y b) la evaluación del personal docente e investigador, tanto en lo relativo a la valoración previa exigida para su contratación en las universidades públicas canarias, cuanto en lo exigido para el establecimiento de retribuciones adicionales del profesorado.

Además, la ACECAU tiene también encomendadas otras funciones relacionadas con la prospectiva del sistema universitario canario, realizando estudios y propuestas para la planificación y mejora de la actividad universitaria, la evaluación de las reformas e innovaciones y la elaboración de sistemas de indicadores propios para valorar la eficacia y eficiencia de las universidades del Archipiélago. Por último, se le atribuyen también funciones de colaboración con otras agencias y organismos de evaluación, además de las necesarias tareas de información pública sobre el estado de las universidades y la elaboración de propuestas para su mejora.

Hasta el momento, las principales actuaciones de la ACECAU sobre el profesorado se agrupan en tres campos: a) evaluación de solicitudes de acreditación al objeto de poder aspirar a su contratación por las universidades canarias; b) evaluación de solicitudes de complementos retributivos, materia que afecta al conjun-

⁹ Concebida de forma relativamente análoga a su referente estatal ANECA, la ACECAU tiene los siguientes órganos fundamentales: el Consejo Rector, el Director, el Comité Científico y eventuales Comités de Expertos particulares. El *Consejo Rector* está presidido por el consejero de Educación y formado por diez miembros: los rectores, los presidentes de los Consejos Sociales y de las Juntas de Personal Docente e Investigador de ambas universidades canarias, además del director general de Universidades, dos vocales designados por el consejero y el propio director de la Agencia. Este Consejo Rector delimita las líneas generales de actuación, aprobando, supervisando y valorando luego el diseño específico, la implementación y los resultados de los planes de trabajo realizados por el personal técnico de la agencia bajo los órdenes del director, el cual es asesorado por un Comité Científico. El *director* es designado por el Gobierno canario, y a él corresponde proponer a los ocho miembros del *Comité Científico* que serán nombrados por el consejero de Educación entre especialistas sobre evaluación de la calidad docente e investigadora y que le asesorarán en el desarrollo de sus funciones. Los eventuales *Comités de Expertos* serán designados por el director.

to de la plantilla de las universidades canarias; y c) acreditación de experiencia investigadora, trabajo que se encuentra aún en una fase muy incipiente. En el primer apartado, y a título ilustrativo, cabe señalar que a lo largo del año 2006 fueron presentadas un total de 541 solicitudes de acreditación por parte del profesorado, positivamente resueltas en el 95% de los casos mediante tres sesiones de evaluación que ocuparon un total de cuatro días a los tres comités de expertos externos contratados por la ACECAU en universidades peninsulares.

En el segundo apartado, la ACECAU se hizo cargo de evaluar a partir de 2004 las solicitudes de complementos retributivos, programa regional de incentivación que ofreció en 1998 una salida parcial a la dilatada reivindicación de homologación salarial por parte del profesorado universitario. Mientras que los docentes de enseñanza primaria y secundaria habían obtenido en 1991 una equiparación salarial automática, progresiva y consolidable, en el caso de las universidades hubo de esperarse casi una década, amén de tratarse de retribuciones extraordinarias temporales y no consolidables, dependientes además de una complejísima acreditación de méritos en materia docente, investigadora y de gestión. Si bien en la primera edición (1999) la evaluación corrió a cargo de unidades técnicas en el seno de las propias universidades —dando lugar al más complicado, masivo y engorroso proceso burocrático jamás vivido por la institución—, el Decreto 140/2002 (*BOC 139/2002*)¹⁰ revisó el protocolo de evaluación acordado en 1998 y atribuyó esa responsabilidad a la agencia gubernativa regional, dando lugar a las movilizaciones sin precedentes de los años 2004 y 2005 que tampoco consiguieron cerrar definitivamente el conflicto.

En cuanto a la dimensión evaluadora institucional, la ACECAU ha desarrollado principalmente dos líneas de trabajo: a) un plan piloto de evaluación y certificación de departamentos universitarios, en el que se han implicado hasta el momento entre el 10 y el 20% de los departamentos de ambas universidades canarias, y b) la evaluación de propuestas de implantación de programas oficiales de posgrado. Líneas que se prevé ampliar y profundizar con un programa de evaluación y certificación de títulos propios, así como el seguimiento de los programas oficiales de posgrado.

La ACECAU ha venido desarrollando también un importante trabajo de organización, legitimación y difusión de sus actuaciones:

- a) Redactando un plan estratégico propio para el bienio 2006-08 con tres ejes: 1º) evaluación y acreditación, relativo a las metodologías evaluadoras y a la

¹⁰ El Decreto 140/2002 es una directiva regional de contenido heterogéneo y farragoso que, sin justificación aparente, mezcla la regulación del profesorado contratado —que le había sido atribuida por la LOU (2001)— con el intento de resolver el conflicto de la homologación por la vía de incentivar la productividad académica, sumándose de forma oportunista y retórica al vendaval internacional de control de calidad universitaria que venimos describiendo. Casi veinte años después, el conflicto por la homologación sigue abierto y, además, la solución propuesta no resiste el más mínimo análisis, ya que pretende elevar el cumplimiento de mínimos imprescindibles a la categoría de excelencia universitaria, amén de basarse en otros supuestos muy débiles relativos a su carácter voluntario, grave confusión entre cantidad y calidad o entre logros individuales y eficiencia institucional, descontextualización, etc. (CABRERA y BÁEZ, 2003; BÁEZ y CABRERA, 2005).

elevación de la credibilidad de la agencia; 2º) convergencia europea, con los objetivos de facilitar la incorporación competitiva de las universidades canarias al mercado común europeo de títulos universitarios, favoreciendo el intercambio de información y la difusión de objetivos y contenidos sobre dicho proceso; y 3º) organización interna, referido a la consolidación de su estructura y a la implantación de un modelo de gestión de la calidad.

- b) Incorporándose a la Red Española de Agencias de Calidad Universitaria (REACU), nacida en 2006 para aglutinar a una docena de agencias homólogas creadas en la geografía autonómica y a la propia agencia central ANECA, al objeto de intercambiar experiencias e información conducentes al mutuo reconocimiento de sus decisiones y al fomento de la garantía de calidad en la educación superior española.
- c) Desarrollando coloquios periódicos, poniendo a punto una página web (www.acecau.org) y publicando un boletín informativo mensual, para dar a conocer sus trabajos y resultados, sirviendo también de enlace con otros organismos y agencias evaluadoras españolas e internacionales.

Es difícil sustraerse a la realización de algunas valoraciones sobre el diseño y las actuaciones de la ACECAU, teniendo en cuenta sobre todo el enorme esfuerzo retórico, administrativo y económico —el presupuesto del año 2006 excedía los 112 millones de pesetas— requerido para su funcionamiento. Por ejemplo, en el ámbito de la formación del profesorado para la capacitación didáctica y curricular relacionada con la enseñanza universitaria en el marco del EEES, resulta patético que su Plan de Desarrollo Profesional Docente Universitario fuera capaz de captar sólo a 8 alumnos, de los que apenas 5 terminaron satisfactoriamente el curso (Memoria de actividades ACECAU 2006). Igualmente, su plan de formación de evaluadores y creación del banco de evaluadores ACECAU logró formar sólo a 12 personas ese mismo año 2006¹¹.

¹¹ Este magro resultado dará lugar en 2007 a una nueva convocatoria de formación de evaluadores, extendida ahora también al estudiantado (*Boletín ACECAU*, núm. 5, mayo 2007). En cualquier caso, lo importante es que la necesidad creciente de un cuerpo técnico de expertos evaluadores no es exclusiva de la ACECAU, sino algo inherente a la profusión incesante de programas y medidas evaluadoras promovidas por todos los organismos del sector. Así, *v. gr.*, el Ministerio urgió en 2006 a la Conferencia de Rectores (CRUE) para solicitarle medidas encaminadas a aumentar la presencia de evaluadores españoles en el European Research Council (ERC), a lo que ésta respondió solicitando que los vice-rectorados de investigación incentivaran la participación desde sus centros. También en el campo de la investigación, el Gobierno creó en 2006 el portal del Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISE) como herramienta de observatorio permanente del sistema español de ciencia-tecnología-sociedad [URL: <http://sise.fecyt.es>]. En esta misma línea, la Red Global de Innovación Universitaria (Global Network for Innovation, GUNI; creada por la UNESCO, la Universidad de Naciones Unidas y la Universidad Politécnica de Cataluña, e integrada por más de 100 instituciones de 50 países) ha centrado sus actividades del año 2006 en la acreditación para garantizar la calidad universitaria, elaborando y difundiendo información, métodos, herramientas y prácticas en materia de acreditación, para que los responsables universitarios puedan incorporar las actividades de acreditación al desarrollo de sus funciones [URL: <http://www.guni-rmies.net>].



Por otro lado, y desde un punto de vista más general, es muy paradójico que ese enorme esfuerzo requerido para la descentralización administrativa de la política de evaluación de la calidad universitaria sea, en realidad, un viaje de ida y vuelta: se procede a la creación de múltiples agencias regionales uno de cuyos primeros y más ambiciosos empeños es federarse entre sí y con la propia agencia nacional ANECA mediante la citada REACU; otro caso de «descentralización centralizadora» que diría Neave (2001).

Más aún, el carácter artificioso y ritual de esta histeria evaluadora queda patente en un permanente ejercicio de afirmación de la imagen pública de la ACECAU. Por un lado, se insiste hasta la saciedad en el carácter independiente de sus labores, citando en la mayor parte de sus boletines e informes lo establecido literalmente al respecto en el preámbulo y en los artículos 1 y 2 del Decreto 103/2002 por el que se regula la agencia, o incluyendo artículos laudatorios de los mismos expertos por ella contratados (Chirivella, 2007; Mora, 2007), como si eso permitiera obviar el hecho de su obediencia a la Consejería de Educación —que, además de proveer su presupuesto, nombra tanto al director como al comité científico— y a un consejo rector en el que participan las universidades, los consejos sociales y las juntas de personal de ambas universidades¹². Por otro lado, tenemos que la ACECAU contrató a la agencia *Bureau Veritas* al objeto de obtener la certificación de la Norma ISO 9001:2000 que garantiza el control sistemático y transparente de la agencia, tomando como evidencia, entre otras cosas, «... la profundidad y fiabilidad del estudio de satisfacción del personal docente e investigador» (pág. 1, Boletín ACECAU Enero 2007). La ironía en este punto es doble:

- 1) La norma ISO 9001:2000 se basa, entre otros principios, en el de «Enfoque al cliente», obviando que el profesorado de las universidades canarias no mantiene, ni de lejos, una relación voluntaria con la agencia en lo que hace a alguna de sus tareas principales, ya que la evaluación, tanto para obtener la acreditación con fines de contratación como para optar a los complementos retributivos, es un mandato preceptivamente atribuido por norma legal a la ACECAU.
- 2) Lo que *Bureau Veritas* denomina estudio profundo y fiable de satisfacción es, en realidad, el resultado de una encuesta voluntaria —no aleatoria ni representativa— en la que se obtuvo un 60% aproximado de satisfacción global

¹² Al menos si aceptamos la definición de independencia establecida por la red europea de aseguramiento de calidad ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) —en la cual aspira a integrarse la ACECAU—, en sus *Normas y Orientaciones para el Aseguramiento de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior*. Específicamente, esa norma señala que para ser reconocidas e inscritas en su seno, las instituciones evaluadoras deberán garantizar en sus definiciones, ejecuciones, nombramientos, metodología y procedimientos, la independencia operativa respecto a los gobiernos, las universidades y órganos de influencia política (Norma 3.6 y orientaciones específicas para su desarrollo). Un somero examen del Decreto 103/2002 (BOC 105/2002), regulador de la ACECAU, demuestra la dificultad para cumplir tales requisitos.

con los servicios y procesos de la ACECAU. Dado que dicha encuesta fue contestada por menos del 30% de la plantilla de ambas universidades canarias (algo más de 800 personas sobre un total de casi 2.800 profesores y profesoras), si pudiera hacerse alguna inferencia sobre satisfacción global con la agencia sería, en todo caso, inferior al 20% del profesorado.

En todo caso, la evaluación de la actividad universitaria no se agota en el trabajo de la ACECAU. Ambas universidades canarias han participado en todas las convocatorias de evaluación institucional de las titulaciones académicas promovidas por el Ministerio de Educación desde mediados de los años 90, que tratan de revisar en profundidad el trabajo docente, investigador y de gestión mediante procedimientos de evaluación interna y externa. De esta forma, la Universidad de La Laguna (ULL) ha evaluado el 50% de sus titulaciones, impartidas en dos tercios de los centros existentes, además de dos servicios generales: la Biblioteca y el Servicio de Orientación para el Alumnado (SOA). Por su parte, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC) ha sometido a evaluación la práctica totalidad de sus titulaciones además de los servicios de Deportes, Investigación, Biblioteca Universitaria e Informática. Hasta la fecha no disponemos de ningún análisis solvente sobre el impacto de estas evaluaciones sobre la calidad de las diplomaturas y licenciaturas impartidas en Canarias, pudiendo únicamente afirmar que una somera observación de las mismas revela una amplia variabilidad tanto en su duración —triplicando en algunos casos el año inicialmente previsto—, como en la participación y actitudes hacia los mismos, siendo escasa y retórica en muchas ocasiones, lo cual, desde luego, no justifica el desinterés por establecer su utilidad y alcance real¹³.

Las dos universidades canarias participan también en otra iniciativa ministerial de evaluación relativa a los programas de doctorado, al objeto de reconocer su solvencia científico-técnica y formativa y poder optar a una Mención de Calidad, establecida a instancias de la LOU (2001) y en el marco de las exigencias del EEES. En esta evaluación, realizada por la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación), aproximadamente la quinta parte del total de programas de doctorado impartidos en las universidades canarias ha obtenido dicha mención de calidad.

Por su parte, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria viene desarrollando al menos tres tipos de actividades evaluadoras institucionales propias: evaluación de las enseñanzas, evaluación de los servicios e inserción laboral de los titulados, este último en colaboración con la ANECA y la Unión Europea a través del proyecto REFLEX (The flexible professional in the knowledge society). Del mismo modo, la Universidad de La Laguna dispone también de procesos propios de evaluación y acreditación de la calidad docente e investigadora. En el primer caso debe

¹³ Con este propósito concreto, en el año 2000 varios profesores investigadores en este campo ofrecimos a la ULL un programa de trabajo que si bien fue desestimado por el equipo rectoral e ignorado por el Consejo Social, posteriormente obtuvo financiación parcial externa en una convocatoria pública competitiva y dio lugar, entre otras, a la publicación de CABRERA y BÁEZ (2003).



citarse su ambicioso programa de evaluación extensiva e intensiva de 1999 —obligatorio, institucional, periódico y sin consecuencias económicas— que, a pesar de la importancia de sus fines y de la credibilidad otorgada por su dependencia del Claustro, resultó fallido y desvirtuado por el proceso de evaluación para la obtención de los complementos retributivos —voluntario, individual y con fines remuneradores— que, a la postre, terminó convirtiéndolo en papel mojado. En el campo de la investigación, y en relación con las exigencias del Contrato-Programa con el Gobierno de Canarias en materia de productividad científica, la ULL aprobó en 2004 un Procedimiento para el Registro de Grupos de Investigación con los objetivos de registrar los grupos de investigación existentes y conocer su capacidad investigadora, difundir la oferta científico-tecnológica de la ULL, apoyar a los grupos consolidados e incentivar a las áreas menos competitivas. El registro se basa en una puntuación de Productividad de la Actividad Investigadora (PAI), de acuerdo a indicadores habituales de publicaciones, congresos, proyectos de investigación, tesis, creaciones artísticas e intervenciones arqueológicas y actividades de transferencia tecnológica. Aún no se conoce el alcance y la utilidad de este registro para conseguir los propósitos de conocimiento, planificación y potenciación de la investigación que animaron su creación.

4.2. EVALUACIÓN DE LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

Las finalidades del *Instituto Canario de Evaluación de la Calidad* (ICEC) son las de realizar la evaluación general del sistema educativo canario, analizando sus resultados y proponiendo medidas correctoras, informando de todo ello a la sociedad. Está formado por cuatro órganos agrupados en una doble estructura política y técnica. El órgano político es el *Consejo Rector*, presidido por el consejero de Educación e integrado por 13 vocales: 5 altos cargos de la administración educativa, 3 miembros del Consejo Escolar de Canarias (en representación de los padres, los alumnos y el propio Consejo), 2 representantes de los Consejos Sociales de ambas universidades canarias, 2 vocales más representando a los ayuntamientos y a las Juntas Provinciales de Personal Docente y, por último, el presidente del Comité Científico. Al Consejo Rector le corresponde principalmente adoptar las decisiones requeridas para elaborar los planes de actuación del Instituto, en el marco de los criterios y prioridades aportados por la Consejería de Educación para su aprobación definitiva. El *director* —nombrado por el Consejero de Educación— impulsa las actividades del Instituto, sometiendo los planes de actuación a la aprobación del Consejo Rector; las propuestas de esos planes son elaboradas por el *Comité de Dirección*, órgano formado por el director, el presidente del Comité Científico y un funcionario del Instituto. Para desarrollar sus actividades, el Instituto cuenta, por último, con el asesoramiento de un *Comité Científico*, formado por nueve vocales designados también por el consejero de Educación entre personas de reconocido prestigio profesional y académico; su nombramiento es por cuatro años renovables.

A lo largo de la década transcurrida desde su creación, las actividades del ICEC se reparten entre proyectos de colaboración estatal e internacional, principal-



mente con y a través del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación y Ciencia, y en la realización de proyectos propios. En el primer apartado cabe destacar la participación en estudios nacionales y europeos relativos a la evaluación de la educación infantil, primaria y secundaria, la elaboración del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, promovido por la OCDE), o la evaluación del aprendizaje de la lectura mediante el proyecto PIRLS (Progress in Reading Literacy Study, dirigido por la IEA). Otros estudios internacionales promovidos por la OCDE y la Unión Europea en los que colabora el ICEC se refieren a la evaluación del profesorado, la enseñanza de idiomas, el liderazgo escolar, la educación no formal o la alfabetización informática.

En el segundo apartado, los proyectos propios más relevantes por ambición sistémica son los estudios sobre el estado regional de la educación primaria (1999), la educación secundaria (1997, 2002, 2003) y la formación profesional (1998, 2001). Igualmente nos parecen muy importantes la elaboración del Sistema de Indicadores de la Educación para Canarias (1999, 2002, 2007) y el Plan de Evaluación de Centros (iniciado en 1999) que, desde una perspectiva organizacional y en sucesivas etapas, ha permitido evaluar ya casi a la práctica totalidad de los colegios e institutos del Archipiélago.

Junto a estas grandes líneas de actuación, el ICEC viene desarrollando un intenso esfuerzo de elaboración y validación de instrumentos para medir el rendimiento y las competencias escolares, además de trabajar también en otros ámbitos, destacando la publicación inminente del estudio *Inmigración, cultura y educación en Canarias*, o los cuatro estudios ya culminados y publicados sobre la enseñanza del inglés (1998, 2001, 2003 y 2004) así como otro sobre la convivencia escolar (*La convivencia en los centros educativos de secundaria de la comunidad autónoma de Canarias*, 2005).

4.3. REFORMA, EVALUACIÓN, CAMBIO Y DEBATE EDUCATIVO EN CANARIAS

El enorme esfuerzo investigador desplegado por el ICEC desde su creación permite obtener una radiografía sustantiva del sistema educativo canario, particularmente de la enseñanza obligatoria y la formación profesional, sometido a una enorme presión reformista cuyo alcance es posible empezar a calibrar con cierta distancia y desapasionamiento. Subrayando las principales intenciones y hallazgos de los estudios realizados, es fácil ceder a la tentación de considerar a los centros educativos del Archipiélago como un particular tipo de *laboratorio social* para explorar el alcance real de las grandes expectativas de cambio e innovación que, exigidas por ley y alimentadas desde el poder experto, han hecho de la evaluación una seña distintiva y una herramienta fundamental de las políticas educativas contemporáneas en los países desarrollados.

Por supuesto esta tentación no puede desconocer que cualquier intento de generalizar esos estudios y elevar sus conclusiones al rango de evidencia definitiva, sólo podría hacerse desde el desconocimiento de las precauciones que han de





adoptarse en cualquier propuesta de investigación social que se precie de rigurosa. Más aún en el espacio educativo, donde el carácter histórico y anidado de los fenómenos explorados impone a los resultados un marchamo de provisionalidad y fragmentación. Así pues, desde una posición de profundo respeto y cautela, y entendiendo tales estudios como materia prima para animar el debate académico y político más que para la mera disputa ideológica, los programas de trabajo del ICEC son particularmente informativos y desafiantes, hasta el punto de que debieran constituir materia obligada de trabajo tanto en las propias comunidades educativas, como en los círculos profesionales, académicos y políticos directa e indirectamente relacionados con el mundo de la enseñanza.

Desde luego muchas de las noticias del ICEC no son particularmente novedosas ni exclusivas del sistema educativo canario. Ahora bien, son noticias elaboradas desde el propio Archipiélago y con marcos conceptuales y metodológicos solventes. Por tanto, nos encontramos ante un sólido conjunto de evidencias capaces de situar el debate educativo en coordenadas relativamente aquilatadas y contrastadas.

Entrando a reseñar algunos de esos hallazgos más generales, tal vez sea obligado comenzar por los bajos niveles de rendimiento constatados en trabajos realizados sobre muestras representativas por islas. Tanto en primaria como en secundaria obligatoria, el dominio de las materias instrumentales básicas ronda el 50%, oscilando en ocasiones entre el 30% y el 60%. Otro cuerpo de evidencia particularmente crítico es el bajo nivel formativo de los padres de este alumnado: entre el 70% y el 80% no parece superar los estudios básicos o primarios y, dentro de ese porcentaje, es escalofriante aseverar que cerca de la mitad no llega siquiera a acreditar esa formación mínima.

En el apartado de procesos educativos, y pese a las enormes expectativas y recursos asignados a las reformas, los datos avalan la tozudez de la realidad y la resistencia al cambio, particularmente de los asuntos más demonizados por los reformadores: el celularismo del profesorado, el predominio de la enseñanza expositiva y la dependencia del libro de texto, las extremas dificultades para atender a la diversidad, la escasa implicación educativa familiar, el limitado atractivo de las actividades extraescolares y su bajo poder para actuar como estrategia compensadora, la escasez de información y apoyo percibidos por el profesorado para afrontar las exigencias reformistas, la insuficiente colaboración y el desconocimiento empresarial sobre la reforma de la formación profesional, el hecho de que ésta sea un coto mayoritariamente reservado a estudiantes procedentes de grupos sociales subalternos o que sólo la mitad de sus egresados trabaje en ocupaciones de la especialidad cursada, ... son, entre otras, algunas notas pesimistas claramente manifiestas en los estudios del ICEC.

Estas y otras conclusiones recogidas en dichos informes nos ofrecen un importante retrato sintético que replica muchos de los hallazgos obtenidos por estudios similares en otras latitudes incluso lejanas, cuya principal —y habitualmente ignorada— virtud es traer al primer plano de la atención de usuarios, profesionales y responsables educativos la enorme complejidad de las condiciones materiales y simbólicas en las que operan las organizaciones escolares.

Por eso, se impone la necesidad de realizar un ejercicio de metaevaluación sistemática de las múltiples iniciativas de análisis y valoración educativa que se van

acumulando, para intentar documentar en Canarias el alcance de las generosas —y poco verificadas— expectativas históricas que tratan de establecer relaciones directas entre propuestas de innovación, evaluación y cambio educativo real. En esa dirección, la evaluación de centros escolares es un valioso banco de pruebas para complementar los estudios sistémicos con el análisis de los procesos educativos particulares y del papel desempeñado en ellos por los diferentes actores y organismos de la comunidad educativa, importante tarea pendiente en los estudios sobre calidad de la enseñanza.

En este ámbito concreto de la evaluación de centros debemos añadir, no obstante, alguna nota precautoria ante lo que parece un desproporcionado despliegue de regulación evaluadora: evaluación externa, autoevaluación y evaluación interna. Así, por ejemplo, se no antoja difícil justificar y articular sensatamente los tres tipos de actuaciones previstas, sobre todo en los dos últimos casos: por ejemplo ¿para qué realizar obligatoriamente autoevaluaciones generales si las evaluaciones internas voluntarias permiten cubrir sólo aspectos particulares obteniendo a cambio, además, una acreditación del ICEC? O, por el contrario, ¿para qué implicarse en engorrosas comisiones transversales y complejos procesos evaluativos que pueden afrontarse de hecho desde el cumplimiento formal mínimo en el organigrama del centro? Otra reflexión inmediata que resulta obligada se refiere a la aparente confusión entre los propósitos de control y los de mejora: ¿es realmente necesario que la evaluación externa, realizada por agentes y técnicos de la administración, pretenda legitimarse y apoyarse en comisiones internas de la propia comunidad evaluada?, ¿no sería más adecuado que la evaluación externa se limitara a unos mínimos de cumplimiento, en cuyo marco de garantías se dote a cada comunidad educativa de la autonomía necesaria para estudiar los procesos escolares y desarrollar las propuestas de mejora, asesorada y apoyada por supuesto con expertos de la administración que, tal vez, no debieran ser los propios supervisores del sistema?

5. REFLEXIONES PARA LA META-EVALUACIÓN

Las evaluaciones generales y particulares de los sistemas educativos progresivamente generalizadas en las últimas décadas del siglo pasado, e instaladas en la actualidad como un instrumento más de la política, la gestión y desarrollo de la enseñanza —no ya inevitable sino bueno en sí mismo en tanto augurio de calidad—, sirven realmente a muchos y diversos propósitos materiales y simbólicos. Inventariarlos no es complicado si somos capaces de responder a unos pocos interrogantes relativamente sencillos: ¿dónde se originan y quiénes son sus responsables?, ¿de qué tipo de evaluación estamos hablando, es decir, cuáles son las características esenciales de sus agentes, propósitos, contenidos y procedimientos?, ¿qué papel asignan —y, por lo tanto, qué opciones hurtan—, a los actores directa e indirectamente afectados en el dibujo del proceso a seguir, en el abanico particular de consecuencias posibles o en el curso de su divulgación, ya sea planificada o no intencional? y, por no alargar más el listado, ¿qué posición ocupan estos sujetos, en términos por ejemplo de protagonistas, personajes secundarios o espectadores?



Para empezar, debemos señalar que esas evaluaciones suelen ser tan sofisticadas¹⁴ que su divulgación a gran escala no puede escapar a los límites establecidos por el mecanicismo ideológico al que se reduce habitualmente el alto debate político y el espectáculo informativo del periodismo, a saber: simplismo, superficialidad, inmediatez, ambivalencia, oportunismo, entretenimiento, sensacionalismo, provisionalidad, trivialización o caducidad.

Incluso cuando hablamos de divulgación más específica entre los responsables, empresarios, usuarios y profesionales organizados de la enseñanza, el alcance práctico sigue siendo muy limitado, como sugieren las escasas evidencias sistemáticas disponibles (Massot, Ferrer y Ferrer, 2006), de forma que cada estamento, sector u organización política y sindical relea la información que le es accesible —en términos de oportunidad e inteligibilidad— desde los filtros e intereses propios de sus posiciones: legitimar decisiones, justificar errores, reivindicar ciertas acciones e intenciones en detrimento de otras opciones, lamerse las heridas, curarse en salud, quejarse, etc.

Así pues, poco nuevo bajo el sol si bien muy relevante en términos simbólicos: la extensión de las prácticas evaluadoras aporta materia prima actualizada, elegante y prestigiosa, para reproducir y expandir los discursos más o menos consolidados dentro del espectro político-ideológico, empresarial y profesional de la educación (administración central y regional, partidos políticos, asociaciones y sindica-

¹⁴ A título ilustrativo cabe citar la hiper-complejidad del organigrama requerido para realizar los estudios PISA (www.pisa.oecd.org): la dirección corresponde a un Consejo de Gobierno formado por un representante designado por el ministerio de educación de cada país; este Consejo nombra, a su vez, un órgano ejecutivo compuesto por un presidente y tres vice-presidentes. El Consejo selecciona a un contratista internacional (PISA Consortium), responsable del diseño y la recogida de datos a través de diferentes agentes y organismos de evaluación (entre las agencias contratadas cabe citar al Australian Council for Educational Research, al Netherlands National Institute for Educational Measurement, o al Service de Pédagogie Expérimentale de L'Université de Liège). El Consejo de Gobierno, el Consorcio internacional y el Secretariado de Educación del CERI supervisan la ejecución internacional del programa, que es realizado en cada país bajo la dirección de un Grupo Coordinador Nacional, asistido a su vez por un Comité Técnico integrado por expertos en diseño, gestión y desarrollo de tareas evaluativas a gran escala; en el caso español los miembros de este comité técnico son propuestos desde las comunidades autónomas. Además el proyecto cuenta con tres Grupos de Expertos Curriculares, en los que trabaja una treintena de especialistas internacionales en lectura, matemáticas y ciencias, diseñando el marco teórico y los cuestionarios de competencias. También existe un Grupo de Expertos en Cuestionarios para dirigir y asesorar en la elaboración de los cuestionarios de contexto, formado por una decena de personas. La calidad técnica global del proyecto en sus diferentes etapas o ciclos es responsabilidad de un Grupo Técnico Asesor, constituido por otra decena de expertos. Por último, el funcionamiento cotidiano del proyecto PISA es responsabilidad del Secretariado de la OCDE, que gestiona los asuntos administrativos del Consejo de Gobierno y coordina las relaciones de los países participantes con éste y el Consorcio Internacional. Para terminar, no debe olvidarse que el Secretariado del CERI responde ante su propio Consejo de Gobierno, que debe coordinarse, a su vez, con el Comité de Educación de la OCDE para responder ante su Consejo General. Por supuesto, el presupuesto no puede ir a la zaga de esta complejidad organizativa del proyecto: el costo estimado del primer ciclo de estudios (1998-2000) era de unos 3.000 millones de pesetas.

tos profesionales, corporaciones de titulares y empresarios educativos o federaciones de representantes y usuarios) y sus particulares sinergias con propietarios, profesionales y líneas editoriales de los medios de comunicación y de los fabricantes de libros escolares y material didáctico.

5.2. ¿ESTAMOS SATURADOS DE EVALUACIONES?

La enumeración de las múltiples iniciativas públicas de evaluación local, regional, estatal e internacional a las que vienen sometiéndose los centros educativos produce vértigo, hasta el punto de que habrá que revisar el concepto de «estado evaluador» propuesto hace una década por Neave (1995), a fin de dar cabida en esa marea imparable a los estudios y análisis realizados por diferentes iniciativas privadas y profesionales¹⁵, que han terminado extendiendo en todas las direcciones posibles, —abajo, arriba, adentro, afuera— las evaluaciones educativas.

En ese contexto parecería un contrasentido reclamar más evaluaciones. Sin embargo es algo cierto que el propio Estado no parece particularmente dispuesto a someterse a sus propias disposiciones en la materia. Como hemos señalado varias veces a lo largo del texto, las grandes leyes educativas españolas de la última década establecen de forma explícita la obligación de evaluar a la Administración educativa, incluyendo tanto la definición de las políticas educativas como su gestión. Y no se trata de un

¹⁵ En los últimos años estamos asistiendo a la publicación de múltiples informes y estudios de este tipo. Así, por ejemplo, cabe destacar la trilogía *La educación en España (2003)*, con la que la Fundación Santillana [URL: <http://www.fundacionsantillana.org>] realiza un amplio estudio sociológico sobre el conjunto del sistema educativo: *Educación superior y futuro en España*, *La educación profesional en España* y *La educación general en España*. Por su parte, la Fundación Conocimiento y Desarrollo [URL: <http://www.fundacioncyd.org>] ha editado ya tres informes sobre la contribución de la universidad española al desarrollo, haciendo un recorrido a lo largo de los años 2004, 2005 y 2006 por sus principales indicadores de financiación, egreso, inserción laboral, formación continua y rankings en materia de transferencia tecnológica, junto a otros asuntos como relación universidad-empresa, colaboración internacional, legislación autonómica, eficiencia o gobierno de las universidades. La federación de asociaciones Profesionales por la Ética ha venido a sumarse en 2007 de forma muy polémica al debate sobre la calidad del sistema educativo con su informe *Las políticas educativas en España. Ranking de excelencia* [URL: <http://www.profesionalesetica.com>], denostado por su escaso rigor metodológico. De mayor recorrido es la contribución de la Fundación Encuentro [URL: <http://www.fundencuentro.org>], la mayor parte de cuyos informes anuales desde la segunda mitad de los años 90 incluye estudios específicos sobre tópicos educativos de la mayor relevancia global: formación, empleo, descentralización, calidad, etapas y niveles escolares. La Fundación SM [URL: <http://www.fundacion-sm.com>] creó en 1999 el Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo IDEA que ha venido financiando, realizando y publicando desde entonces estudios diversos sobre el estado de la enseñanza en España. Para acabar esta relación de estudios educativos realizados desde la iniciativa privada en los últimos tiempos, citaremos a la Fundación Hogar del Empleado [URL: <http://www.fuhem.es>], que también pretende participar en el debate social y escolar a través de su Centro de Innovación Educativa (CIE-FUHEM), realizando análisis y encuestas sobre la realidad educativa española a la par que financiando actividades de innovación, formación y asesoramiento, dadas a conocer en diversas publicaciones firmadas por profesionales y académicos de la investigación educativa.



olvido menor, ya que ignorar este nivel macroanalítico constituye una trampa a la vez científica y práctica, a menos que se intente defender a estas alturas una concepción sesgada de las organizaciones educativas que las sitúa en un posición imposible: por un lado se las acusa de reproducir un orden social injusto en el que parecerían desempeñar sólo un papel subsidiario o delegado, mientras que, a la vez y por otro lado, las regulaciones legales y el conjunto de fuerzas socio-económicas y políticas que tratan de influir sobre ella quedan fuera del intento explicativo, resultando buenas aunque sólo sea por omisión (Báez, 1994). Y es que, de forma paradójica y a la vez funcional, los teóricos de las organizaciones educativas sostienen la necesidad de una perspectiva abierta y simbiótica para explicar lo que pasa en los centros educativos, pero la dirección de la influencia causal es unidireccional: se espera de los centros que hagan contribuciones importantes al desarrollo social, pero luego se hurta el papel de la política y del contexto al que se deben esos establecimientos escolares, olvidando que los resultados educativos —sobre todos los malos resultados educativos— apenas deberían ser considerados algo más que síntomas y no, desde luego, las causas fundamentales del problema. Separar la política educativa del conjunto de políticas públicas sigue siendo una política desafortunada.

Este desplazamiento de la óptica analítica tal vez ayude a entender la dificultad para conciliar los intereses en conflicto de los diversos actores más o menos sumergidos en la marea evaluadora:

- a) El afán regulador y la supeditación de las políticas y de los políticos regionales y nacionales a propósitos e intereses crecientemente lejanos, según se impone la globalización educativa.
- b) La tensión entre el discurso administrativo, económico y finalista de los gestores y las aspiraciones conceptuales y explicativas de los expertos, si bien es cierto que muchas veces estos últimos hacen poco más que meras extrapolaciones técnicas o, por no alargar más,
- c) El marco de obediencia normativa y burocrática que filtra la percepción de las evaluaciones que desarrollan los profesionales de la enseñanza, en las que tienen poco que ganar y mucho que perder, incluso en el caso de autoevaluaciones o evaluaciones internas: esos estudios son amenazantes porque la mayor parte de las veces constituyen una tarea añadida en un contexto de carencias, sean de tiempo, de disposición, de condiciones institucionales, de poder sobre los resultados o, entre otras, de orientación estratégica.

5.3. LA EVALUACIÓN REALMENTE EXISTENTE

Evaluar es probablemente una de las tareas menos aséptica y más política de los académicos y, a estas alturas, es poco relevante dilucidar si la actual voracidad evaluadora respondió en sus orígenes al voluntarismo de los estudiosos o a las necesidades políticas del sistema productivo en relación con la educación. Lo que si sabemos es que se trata de una guerra perdida por los expertos: sólo pueden realizarse aquellas evaluaciones que cuenten con el beneplácito administrativo y el apoyo



económico de los que están capacitados y dispuestos a impulsarlas. Ahora bien, entre perder una guerra —relativamente incruenta por lo demás— y la rendición sin condiciones, existen muchas posiciones intermedias, de manera que los universitarios captados por agencias y organismos públicos y privados interesados en la evaluación educativa no dejan de obtener beneficios económicos —y réditos simbólicos— muy importantes para su promoción profesional. Todo ello sin perjuicio de que los aprendices de brujo de las ciencias sociales reproduzcan la senda históricamente iniciada por las ciencias naturales en la agenda pública de la salud o el bienestar individual y colectivo: supuesta imparcialidad neutral, subordinación y dependencia, o crítica y emancipación¹⁶.

En este ámbito no estamos sobrados de retórica: los expertos en *evaluación realmente existente*, es decir, los que son retribuidos por los organismos y consorcios que realizan los estudios evaluativos, no dejan de apelar a la independencia de sus actuaciones, desarrollando incluso normas y prescripciones específicas que pretenden salvaguardar la neutralidad académica, amparándose bien en la calidad y la solidez técnica de su práctica (Martínez, 2006) o en el prestigio de los agentes y la transparencia de sus operaciones (Mora, 2007). Como hemos analizado en otro lugar (Báez y Cabrera, 2006), el ordenamiento legal de agencias evaluadoras como la ACECAU les impide cumplir, a nuestro juicio, con el requisito de autonomía respecto de organismos políticos e instituciones educativas establecido por las agencias internacionales que administran el registro de las unidades técnicas de evaluación y aseguramiento de calidad (Thune, 2005), ya que sus propósitos, organigramas, agentes y presupuestos son establecidos por el gobierno de turno. Lo cual, lejos de ser algo negativo, puede incluso llegar a constituir una virtud particularmente interesante en la enseñanza pública, actuando de salvaguardia frente al empuño, sospechoso y vano a la postre, de mantener la asepsia en medio de una realidad educativa cuya situación admite pocas complacencias.

5.4. ¿Y LA EXPLICACIÓN CONCEPTUAL?

Las evaluaciones educativas que venimos comentando se alimentan de expectativas muy ambiciosas, idealistas incluso, puesto que expresan una confianza

¹⁶ Al respecto puede consultarse el breve pero ilustrativo recorrido que hace BOTTANY (2006) sobre las vicisitudes históricas de los grandes organismos evaluadores internacionales, particularmente la pírrica victoria de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) en los pasados años 90 al tratar de mantener su independencia respecto a las directrices del gobierno estadounidense sobre los contenidos de la evaluación, pero a las que termina plegándose para obtener financiación y poder sobrevivir. De rechazo, esa identificación con el sistema educativo norteamericano es lo que provocará la necesidad internacional de contar con otros modelos y agencias de evaluación, dando lugar por ejemplo al Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA), promovido por la OCDE. Por su parte, y como ya señalamos en el apartado de recorrido histórico, también la Unión Europea realizará un esfuerzo particular de diferenciación para impulsar una evaluación educativa propia en sus países miembros.



ingenua, e injustificada en perspectiva histórica, en la capacidad de algunas ciencias sociales para alcanzar objetivos no sólo muy complejos en sí mismos sino también contradictorios entre ellos en ocasiones, situando a la educación como el alfa y omega de la evolución positiva de la sociedad, entendida, además, como una totalidad integrada o indiferenciada: transmisión del conocimiento, movilidad social y progreso económico y cultural general.

Sucintamente expresado, este problema teórico puede formularse como el de la contraposición entre datos y valores. El enfoque de indicadores y, en general, los macroestudios evaluativos se basan en una visión objetivista de la realidad social, incluyendo la consideración de las organizaciones educativas como burocracias racionales que, por tanto, serán manejables desde la administración científica a partir de evidencias contrastadas mediante procedimientos empíricos. En algunos casos podemos encontrarnos incluso ante modelos directamente cajanegristas: como señala Bottany (2006) a propósito de los estudios PISA, la eficacia de los sistemas educativos no se mide con respecto a la enseñanza y la adquisición del conocimiento, sino con evaluaciones del desarrollo del capital humano, esto es, «... los conocimientos, cualificaciones, competencias y otras cualidades que posee un individuo y que interesa al bienestar personal, social y económico» (p. 86).

El problema estriba en que tanto la enseñanza como sus evaluaciones operan en un contexto histórico particular y que, como ya señalara House (1983), la mayoría de los modelos evaluadores contienen supuestos teóricos subyacentes que, con variantes diversas, representan a la ideología liberal, racionalización en definitiva de la sociedad de mercado: libertad de elección y consumo, individualismo psicológico, orientación empirista y existencia de un mercado libre de ideas. Así, obtener bienestar y felicidad es el resultado de acceder al conocimiento y a la adquisición de las mejores ideas, que no son otras que las fortalecidas por un proceso de competición. Por si no fuera suficientemente serio el *molesto problema* de la desigualdad real —en la distribución por ejemplo de los recursos o del poder—, en que tiene lugar esa competición, nos enfrentamos a otro asunto muy delicado: el conocimiento político y las complejidades éticas y culturales del acto educativo no pueden reducirse sin más a los aspectos mensurables exigidos por la verificación de hipótesis cuantitativas.

La salida a estos dilemas no es algo sencillo ya que requiere tanto de la profundización en el análisis de los procesos escolares particulares como de una posición epistemológica post-positivista y crítica. En esa dirección, y teniendo en cuenta que se trata de un sistema educativo enormemente descentralizado, nos parece interesante el enfoque que se viene ensayando desde los años noventa para la evaluación de una parte de la enseñanza pública australiana, a partir de una combinación muy prometedora de reflexión teórica básica con ingredientes tomados del conocimiento cotidiano y aspectos morales, ideológicos y políticos, en un contexto de verificación y legitimación capaz de integrar a sus diferentes actores: alumnado, familias, profesorado, directivos y administradores escolares (Macpherson, 1996). Se trata de hacer posible espacios de encuentro para construir lo que denominan ‘redes multidimensionales, holísticas e iterativas sobre problemas-contextos-soluciones’, capaces de acomodar racionalidad científica, experiencia profesional y creencias personales y grupales. Esas redes de conocimiento moral, lógico y práctico



sirven de plataformas provisionales o marcos conceptuales de referencia sometidos regularmente a actualizaciones, para desarrollar planes de investigación y mejora educativa que deben conciliar certeza científica y aseveraciones garantizables, sin establecer distinciones tajantes entre hechos, percepciones y valores.

5.5. ENTRE LA OBEDIENCIA Y LA DISCUSIÓN

Está claro entonces que las evaluaciones no operan en el vacío, lo cual no obsta para que suelen desconocer las complejidades de la cosa educativa. Aunque sólo fuera por defecto, los procesos evaluativos suponen de hecho un tipo particular de intervención sobre el trabajo que se desarrolla en los centros educativos, cuya organización jerárquica hace difícilmente ocultable las intenciones fiscalizadoras de tales procesos. No se trata sólo del viejo asunto del «síndrome clínico de la evaluación» (Guba y Lincoln, 1981, pág. 10), sino, tal y como ha sido documentado en muchas ocasiones, de reconocer y valorar el efecto de adaptación: los profesores terminan trabajando para las pruebas en un intercambio de juego estratégico con los responsables de la evaluación y las exigencias de sus directivos. ¿Quién se atreve a desconocer que el segundo curso de bachillerato —antiguo Curso de Orientación Universitaria, COU— se ha convertido en poco más que un conjunto obsesivo de ensayos de las pruebas de acceso a la universidad? ¿Y quién dice que ello sea algo necesariamente negativo? Ya en los años 70, en EEUU, el análisis crítico de los resultados de los exámenes de acceso a la universidad —llevados a los tribunales de justicia por las familias de clase media de las minorías raciales cuyos hijos tendían a ocupar siempre posiciones inferiores para competir en el mercado de la educación superior— tuvo un efecto enormemente positivo sobre el conjunto del sistema: reconocer que algunos centros educativos afrontaban el fracaso escolar y la problemática educativa con el expeditivo método de la poda literal de los contenidos. De esa forma, los criterios de fiabilidad y validez predictiva o de contenido, tradicionalmente utilizados para establecer la bondad de los instrumentos de medición educativa, se vieron enriquecidos con otro poderoso criterio complementario: el de validez curricular, esto es, ¿en qué medida se enseña lo que debería enseñarse? (Báez y Bethencourt, 1992)¹⁷.

Ítem más: en este final de curso 2006-07 asistimos en España a la primera edición de las Evaluaciones Generales de Diagnóstico de la enseñanza obligatoria prevista por la LOE (2006) y, aunque se trata sólo del estudio piloto, está absolutamente constatado que durante muchos días los profesores han congelado sus planes habituales de trabajo en el aula, ofreciendo a cambio formación intensiva a sus

¹⁷ En cualquier caso, si bien *trabajar para la prueba* es un fenómeno más o menos generalizado y puede tener algún efecto secundario positivo en ciertas ocasiones, no podemos ignorar la gravedad de posibles consecuencias negativas, como las observadas por ejemplo con motivo de la incentivación del profesorado universitario mediante complementos, a las que hemos aludido en un epígrafe anterior.

alumnos para evitar sorpresas desagradables en dichos exámenes estatales. No ha sido muy difícil averiguar el contenido de esa formación porque la administración ha seleccionado a profesores en ejercicio para prepararlos como encuestadores de ese estudio, habida cuenta que no toda la información circula a la misma velocidad y con la misma precisión en esa maraña de elementos y procesos «débilmente interconectados» que son los centros educativos (Báez, 2001).

Por tanto, algunas de las limitaciones señaladas hasta aquí —que no son pocas— más que constituir argumentos para demonizar los estudios evaluativos, pueden serlo también en sentido contrario: es necesario profundizarlos y diversificarlos, modificando y complementando la agenda de las políticas evaluadoras generales, para ponerlas al servicio de intereses y realidades cercanas más o menos alternativas. En tal sentido, calidad, eficiencia o equidad no son sólo categorías genéricas o estadísticas que desempeñan un papel de justificación retórica. Así por ejemplo, nos encontramos con que los indicadores de calidad pueden constituir un termómetro de alto valor potencial para analizar el trabajo de los administradores educativos, como sería el caso de los «cinco puntos de referencia 2010» adoptados por la Unión Europea (UE) en 2003 para establecer el rumbo de la agenda de Lisboa: 1º) El porcentaje de personas de 22 años con educación secundaria post-obligatoria debe llegar como mínimo al 85% de la media en la UE; 2º) El número de alumnos de 15 años con bajo nivel de comprensión lectora (niveles 1-2 de PISA) debe reducirse en un 20% en relación al año 2000; 3º) El número de graduados en matemáticas, ciencia y tecnología debe aumentar en un 15%, reduciendo a la vez el desequilibrio de género en estos estudios; 4º) El porcentaje medio de adultos que participan en cursos de formación debe llegar al 12,5% sobre el total de población de 26 a 44 años; 5º) El número de jóvenes entre 18 y 24 años que no sigue estudios post-obligatorios debe reducirse al 10% de media en la UE.

Sin duda no estamos ante revelaciones bíblicas sobre lo que debe ser la calidad del sistema educativo, puede incluso que alguno de esos objetivos parezca más preocupado por la competitividad empresarial que por la mejora de la vida de las personas. Ahora bien, ¿qué nos impide pensar en un escenario en el cual los políticos españoles nacionales y regionales adopten esa orientación estratégica, de forma que, por ejemplo, una vez enterrada por defunción la primera edición del Pacto Social por la Educación, la Comunidad Canaria pueda aplicarse en una segunda edición severamente corregida y mejorada, tanto en términos de contenidos sustantivos como de estrategias de control de su desarrollo?, ¿no somos capaces de obtener alguna lección provechosa de la ingente cantidad de expectativas y recursos que venimos invirtiendo en los estudios evaluativos?

5.6. ¿CUÁNTA IGNORANCIA ESTAMOS DISPUESTOS A GESTIONAR?

Aunque el marco teórico histórico y renovado de la evaluación educativa está plagado de quejas sobre las limitaciones del positivismo para ofrecer imágenes valiosas y ampliamente comprensibles de la complejidad de los actos de enseñar y aprender, lo cierto es que el estudio de los procesos escolares es una tarea siempre



postpuesta, principalmente por razones de eficiencia: los métodos y las prácticas en los que se implican profesores y alumnos son tan heterogéneos, idiosincrásicos, contingentes incluso, que sólo su estudio etnográfico es una tarea ingente; no digamos ya las insalvables dificultades que debería afrontar su análisis comparado nacional e internacional. De hecho, el sistema estatal de indicadores adoptado en España por el Instituto de Evaluación no incluye ninguno de procesos educativos entre los considerados indicadores prioritarios. Igualmente, asesores internacionales procedentes de los países europeos con mayor tradición en este campo apenas pueden hacer otra cosa que reconocer el aplazamiento de la investigación evaluativa sobre los procesos educativos incluso más elementales (Schleicher, 2006)¹⁸.

Por tanto, si no estudiamos los procesos educativos, ya sea por las razones de eficiencia que acabamos de comentar o por el deseo de medir la validez ecológica y el valor práctico de los aprendizajes escolares a efectos de manejarse en la vida cotidiana¹⁹, no podemos esperar que las evaluaciones sistémicas sean capaces de establecer prescripciones específicas para la práctica docente. Todo lo más, y después de ejercicios intelectuales sofisticados reservados a miradas muy informadas, las evidencias pueden utilizarse para ofrecer orientaciones más menos sensatas sobre prioridades políticas cuya justificación tampoco parece particularmente necesitada de esas evidencias (Marchesi, 2006; Hernández, 2006). Por el contrario, lo esperable es que los docentes sólo se vean como sujetos a juicios genéricos —paternalistas, elogiosos o descalificadores—, en los cuales tienen siempre poco que aprender y ganar.

Así, pues, es iluso —incluso indeseable— esperar una comunicación no ya integradora, siquiera directa o mecánica, entre las narraciones políticas, académicas, profesionales y populares de las grandes evaluaciones educativas. Lo exigible en el amplio marco de calidad educativa establecido por las evaluaciones que nos han ocupado en las páginas precedentes, es que los discursos alternativos dispongan de un espacio de debate mínimamente abierto a la confrontación. En tal sentido, el fatalismo no deja de ser más que un subproducto perverso, ya que las evaluaciones ni pueden evitarse ni son totalmente elegibles.

¹⁸ Es muy probable que este asunto de los procesos educativos constituya un auténtico eslabón perdido, porque los ejemplos no dejan de multiplicarse: ¿qué pasó con las propuestas de *evaluación intensiva* gestadas democráticamente a fines de los años noventa en la Universidad de La Laguna?, ¿dónde están los estudios de seguimiento y los planes de mejora con los que deben, no ya culminar, sino continuar las estrategias de evaluación institucional de las titulaciones a las que han sido sometidas la inmensa mayoría de las facultades y centros universitarios del conjunto del estado?

¹⁹ Lo cual parece más una justificación sobrevenida por necesidades legitimadoras y de marketing que por sensatez teórica, ya que aislar a los resultados educativos de sus factores responsables no tendría sentido ni en el caso de que pretendiera establecerse un discurso de absoluta independencia entre los propósitos sumativos y formativos de la evaluación. Por otro lado, como señala BOTTANY (2006), si bien no aporta elegancia explicativa, eliminar el ruido particular de los procesos escolares mediante la simplificación y reducción de la evaluación a la valoración de competencias, revela nítidamente el canon de bondad propuesto al sistema educativo: su capacidad para formar personas que puedan desarrollar «... una existencia autónoma e independiente en las sociedades democráticas con una economía de mercado» (p. 85).





No pueden evitarse porque, al menos en su nivel más básico y primario, formarse impresiones es tan necesario como respirar; lo cual no impide ciertas preferencias más o menos extendidas por producir e inhalar aire tóxico. Tampoco parece, desde el otro lado, que la voracidad evaluadora vaya a remitir, más bien todo lo contrario: los ciclos planificados, comprometidos y publicitados ya por las agencias internacionales abarcan las próximas décadas. Por tanto, una parte sustancial de las agendas y los recursos de los organismos estatales y regionales responsables de la evaluación en todos los niveles de la enseñanza están secuestrados de antemano por la imposibilidad de sustraerse a esta globalización o suerte de neoimperialismo educativo (Yang, 2003).

En todo caso, y en su práctica cotidiana, los agentes individuales y colectivos del sistema escolar emprenden evaluaciones y, sobre todo, metaevaluaciones, tan caras, sofisticadas y relevantes como ambiciosos son los esfuerzos que están dispuestos a invertir para intentar que la realidad educativa represente sus necesidades y demandas, y ello tanto en los asuntos propios de sus responsabilidades y ocupaciones inmediatas, cuanto sobre los escenarios más diferidos de sus intereses y expectativas educativas y sociales de medio y largo plazo. En último término, y parafraseando el afortunado análisis de una especialista del campo de la medición educativa, no deberíamos dejar de preguntarnos cuánta ignorancia estamos dispuestos a gestionar (Fasano, 1994), sobre todo habida cuenta del estado particularmente necesitado en que se encuentra nuestro sistema educativo.

REFERENCIAS

- BÁEZ, B. (2001): «Diseño instruccional en la enseñanza universitaria: una perspectiva organizacional». En P. HERNÁNDEZ (comp.): *Diseñar y enseñar: teoría y técnica de la programación y del proyecto docente*. Madrid: Narcea; pp. 327-342 (2ª ed.).
- (1994): «El movimiento de escuelas eficaces: implicaciones para la innovación educativa». *Revista Iberoamericana de Educación*, 4: 93-116.
- BÁEZ, B. y BETHENCOURT, J.T. (1992): *Psicología escolar*. Madrid: Cincel.
- BÁEZ, B. y CABRERA, B. (2005): «Incentivar la calidad universitaria: dilemas y alternativas». *Bordón*, 57 (1): 27-45.
- (2006): «Cooperar para competir: sinsentidos varios en excelencia universitaria». *Comunicación presentada a la XII Conferencia de Sociología de la Educación*, Universidad de la Rioja.
- BOTTANY, N. (2006): «La más bella del reino: el mundo de educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador». *Revista de Educación*, extraordinario 2006: 75-90.
- BOTTANY, N. y TUIJNMAN, A. (1994): «International education indicators: framework, development and interpretation». En CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION (ed.): *Making education count*. París: OCDE; pp. 21-35.
- CABRERA, B. (2001): «Notas sobre políticas de evaluación y calidad en la educación en España». En L. SANTANA (ed.): *Trabajo, educación y cultura*. Madrid: Pirámide; pp. 211-225.
- CABRERA, B. y BÁEZ, B. (2003): *Profesores por omisión*. Santa Cruz de Tenerife: Resma.

- (2004): «Reforma universitaria en España: La síntesis imposible entre la tradición y la mundialización». *Sistema*, julio 2004: 33-54.
- CHIRIVELLA, A. (2007): «Evaluación previa de los programas oficiales de posgrado». *Boletín Acecau*, núm. 3, marzo 2007.
- FASANO, C. (1994): «Knowledge, ignorance and epistemic utility: issues in the construction of indicator systems». En CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION (ed.): *Making education count*. París: OCDE; pp. 55-77.
- FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R. (1995): *Evaluación de programas*. Madrid: Síntesis.
- FORNS, M. y GÓMEZ, J. (1995): «Evaluación de programas en educación». En R. FERNÁNDEZ-BALLESTEROS (ed.): *Evaluación de programas*. Madrid: Síntesis; pp. 241-282.
- GUBA, E.G. y LINCOLN, Y.S. (1981): *Effective evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- HERNÁNDEZ, F. (2006): «El informe PISA: una oportunidad para replantear el sentido de aprender en la escuela secundaria». *Revista de Educación*, extraordinario 2006: 357-379.
- HOUSE, E.R. (1983): «Assumptions underlying evaluation models». En G.F. MADAUS, M. SCRIVEN y D.L. STUFFLEBEAM (eds.): *Evaluation models*. Boston: Kluwer; pp. 45-64.
- MACPHERSON, R.J.S. (1996): *Educative accountability*. Oxford: Pergamon.
- MARCHESI, A. (2006): «El informe PISA y la política educativa en España». *Revista de Educación* extraordinario 2006: 337-355.
- MARTÍNEZ, R. (2006): «La metodología de los estudios PISA». *Revista de Educación*, extraordinario 2006: 111-119.
- MASSOT, M; FERRER, G. y FERRER, F. (2006): «El estudio PISA y la comunidad educativa. Percepciones y opiniones sobre el proyecto PISA 2000 en España». *Revista de Educación*, extraordinario 2006: 381-398.
- MIDKIFF, R. y BURKE, J. (1987): «An action research strategy for selecting and conducting program evaluations». *Psychology in the Schools*, 24 (2): 135-44.
- MORA, J. (2007): La ACECAU, cinco años de vida y un futuro importante. *Boletín Acecau*, núm. 1, enero 2007.
- NEAVE, G. (1995): «La política de calidad. Evolución de la enseñanza superior en Europa Occidental». *Revista de Educación*, 308: 7-29
- (2001): *Educación superior: historia y política*. Barcelona: Gedisa.
- SCHLEICHER, A. (2006): «Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA». *Revista de Educación*, extraordinario 2006: 21-43.
- STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIELD, A.J. (1987): *Evaluación sistemática*. Madrid: Paidós/MEC
- THUNE, C. (2005). *Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area*. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- YANG, R. (2003): «Globalisation and higher education development: a critical analysis». *International Review of Education*, 49 (3-4): 269-291.
- ZAMORA, B. (2003): «El pacto por la educación. Un compromiso de todos: la falsedad del consenso educativo». En B. MULET (coord.) *Sociología de la educación: cultura y práctica escolar. Las reformas educativas*. Palma de Mallorca, Server de Publicacions de la Universitat de les Illes Balears; pp. 677-690.

