

LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NEOLIBERALES: DISCURSOS Y CONTROVERSIAS ENTRE EVALUACIÓN INTERNA Y EXTERNA.

Javier Molina Pérez

Universidad de Granada

jmolinap@outlook.es

Resumen: A lo largo de este trabajo se analizan las dos modalidades evaluativas (interna y externa) que se utilizan en educación. Se focaliza la atención en el auge de las evaluaciones externas “estandarizadas” que proliferan en las políticas y reformas educativas. La literatura consultada coincide en señalar a esta modalidad de evaluación como un instrumento al servicio de las hegemónicas políticas educativas neoliberales. Éstas impregnan la mayoría de sistemas educativos de todo el mundo y sirven para mercantilizar y privatizar el derecho social a la educación. En última instancia, se insta a considerar a las dos modalidades como complementarias y necesarias, siempre que se adecuen a su función y no estén ligadas a concepciones ideológicas.

Palabras clave: evaluación interna; evaluación externa; neoliberalismo; estandarización; políticas educativas.

1. La evaluación como instrumento para la mejora en las políticas educativas.

La evaluación se ha convertido en el instrumento principal de la oleada de reformas que se están sucediendo en los sistemas educativos de todo el mundo. Su importancia es superlativa, hasta el punto de ser considerada el eje fundamental sobre el que pivotan las normativas educativas actuales. Véase la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE en lo sucesivo), que en el desarrollo de su texto expresa que las evaluaciones que se introducen en las diferentes etapas del sistema constituyen “una de las principales novedades de la LOMCE” (LOMCE, 2013, p. 97863).

Evidentemente la evaluación es un instrumento necesario para la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje, siempre que atienda a las necesidades y singularidades de los contextos y estudiantes (Foro de Sevilla, 2016).

Así mismo los procesos evaluativos pueden adquirir dos modalidades; evaluar internamente o externamente. Esta doble modalidad ha generado confrontaciones, debates, luchas intelectuales sectarias, posicionamientos irreconciliables y ha generado una gran cantidad de producciones científicas al respecto.

Por un lado, la evaluación interna, entendida como un

proceso iniciado en el centro escolar llevado a cabo por el profesorado y personal de la escuela, en el que se examina y diagnostica, recogiendo de modo sistemático información, el estado de la escuela, con el propósito de encontrar respuestas a problemas de la escuela y a sus posibilidades de mejora (Bolívar, 2006, p. 48).

Este tipo de evaluación tiene como objetivo la mejora institucional mediante procesos reflexivos institucionalizados que se sirven de la participación y la valoración que realiza la comunidad educativa (Molina, 2015a).

Del mismo modo, puede desarrollar utilidades diversas, en tanto que podría servir como procesos de autorregulación para conocer los errores y evitarlos, como procesos formativos donde la evaluación sirve como guía para la reflexión y la acción, como procesos de conformación de una cultura favorable al cambio y como justificación de los procesos y tomas de decisiones tomadas (Barrenechea, 2010).

Entre sus principales características se destacaría su afán por buscar un cambio sistemático de los procesos internos de la escuela para mejorar los resultados; su pretensión por mejorar la

capacidad del centro, referida a relaciones sociales entre los miembros, clima y cultura organizativa, capacidad de respuesta ante presiones externas o demandas internas; y su propósito para mejorar la enseñanza y aprendizaje, desde el interior, es decir, organizaciones que aprenden de su propia práctica (Bolívar, 2006).

Por otro lado, la evaluación externa, hegemónica en las políticas educativas, reformas y contrarreformas actuales y con un claro matiz ideológico y mercantil. La evaluación externa ha pasado a convertirse en un instrumento al servicio de una forma de entender la educación basada en la competitividad y en el control constante. El siguiente apartado versará sobre la justificación de esta posición.

2. Evaluación externa: un instrumento al servicio de la ideología neoliberal.

Comprender el papel que juega la evaluación en la actualidad nos lleva a indagar sobre las nuevas formas de gobierno de los sistemas educativos y los cambios y ambigüedades que se están generando sobre la finalidad de éstos (Puelles, 2012).

Si hacemos un repaso histórico sobre las idiosincrasias del sistema educativo español, puede decirse que la universalización y la entrada masiva de la población al sistema educativo, significaron la constitución de una escuela comprensiva, que priorizaba el principio de igualdad sobre el de "calidad" o rendimiento (Puelles, 2004).

Emergían los discursos del mérito y la capacidad individual, como condicionantes del éxito educativo, siempre que éstos fueran acompañados de sistemas de ayudas al estudio que permitieran tanto la igualdad de inicio como la de acceso a las etapas superiores del sistema (Viñao, 2012a; Viñao 2012b).

Sin embargo, la bonanza económica terminaría resistiéndose y emulando lo que ya había sucedido en otros países europeos, la crisis del Estado de Bienestar, haría afianzar en el contexto español las voces de ideólogos neoliberales que ya triunfaban en otros contextos geográficos, como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá...

"Neoliberalismo" ha sido un término muy recurrente en los distintos compendios y análisis sobre políticas educativas contemporáneas, lo que ha podido desvirtuar su entendimiento (Clarke, 2008). Algunos de los errores, podrían radicar en intentar aportar una visión estática y teórica del término a sapiencia que se trata de un término que puede adquirir distintas configuraciones, estilos y prácticas (Saura, 2015b).

Sí que podrían establecerse unos principios básicos que definen per se la ideología neoliberal y que ayudarían a entender la exaltación de la evaluación en sus proposiciones pedagógicas. Larner (2000) se refiere al individualismo, al Estado mínimo y a los mecanismos de competencia y libertad de elección, como instrumentos fundamentales de regulación social.

La exaltación del mercado, lleva asociada irremediablemente la pretensión de mercantilización y privatización. Las políticas neoliberales, encuentran en la educación un sector de rentabilidad social en el que pueden tener cabida prácticas de mercado (Martínez, 2013). Éstas se sirven de la introducción constante y reiterativa de evaluaciones externas estandarizadas para favorecer la comparabilidad de los centros y fomentar la competencia entre éstos, quedando así sumidos en el juego del mercado.

No ha de pasar desapercibido una cuestión importante; y es que el desarrollo del neoliberalismo se produce bajo el paraguas de una creciente globalización mundial, con un crecimiento exponencial de la legitimidad e importancia de los organismos político-económicos internacionales (Puelles, 2004).

Desde su aparición, los organismos internacionales de claro acento neoliberal, han irrumpido en la conformación de políticas educativas de los diferentes Estados, tal es así que las líneas discursivas y pragmáticas de las diversas normativas europeas, están invadidas de preceptos y retóricas afianzadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Rizvi y Lingard, 2013; Saura y Luengo, 2015).

La tónica general de las políticas educativas bajo los supuestos neoliberales se basan en la definición de estándares, que operan mediante el establecimiento de evaluaciones externas

(Saura y Luengo, 2015). Los resultados en éstas son comparados y expuestos al público, para que puedan comprobar qué centros obtienen mejores resultados, sin tener en cuenta las distintas coyunturas que explican la realidad de cada institución. De este modo, la educación deja de entenderse como un derecho social, para ser un elemento más del mercado (Ball y Youdell, 2007).

En el contexto europeo, la OCDE se ha erigido como el principal actor competente y de relevancia en la política educativa. Su claro carácter economicista, tilda todas las retóricas, discursos y prácticas que vierte sobre educación.

Podría dilucidarse ya el porqué de la proliferación de la evaluación externa y su importancia en las normativas educativas. De tal modo que, si los organismos supranacionales fijan las líneas educativas y éstos ostentan una orientación mercantil y economicista, se servirán de la evaluación para asegurar que en la etapa escolar se están tratando aquellos contenidos que aseguren el desarrollo económico de un país y para sumir en la ley de la oferta y la demanda el derecho social de la educación.

La OCDE es sin duda el organismo que mejor ha conseguido introducirse en la cotidianidad de la política educativa de los distintos países adscritos. Gran parte de este éxito ha sido posible gracias a la relevancia que ha cobrado en el escenario internacional el Programme for International Student Assessment (PISA), una prueba externa pensada y desarrollada esencialmente para medir competencias de las materias más requeridas para el desempeño en el mercado laboral.

La educación ha pasado a concebirse como aquello que mide PISA, lo que ha propiciado un desarrollo de políticas educativas basadas en mejorar la competencia económica, entendiendo la educación como un sistema propedéutico para la mejora económica de una región (Bolívar, 2010; Saura y Luengo, 2015).

La LOMCE, siguiendo las consideraciones de Bolívar (2010), ha utilizado la relevancia de las pruebas de la OCDE para diseñar un plan de estudios en el que proliferan este tipo de pruebas en todas las etapas de la educación obligatoria. Estas pruebas en España, persiguen, tal y como se expone en la LOMCE, ser un instrumento de información a las familias para la toma de decisiones, lo que supone una privatización encubierta o endógena (Ball y Youdell, 2007), consistente en la extensión de los cuasimercados y el rendimiento de cuentas (Saura, 2015a).

Sin embargo, las pruebas que se insertan en la LOMCE y que se justifican para mejorar los datos de la evaluación desarrollada por la OCDE, nada tienen que ver con las propuestas por PISA. Las pruebas PISA tienen un carácter muestral, mientras que las evaluaciones de la LOMCE tienen un carácter censal, en tanto que son pruebas que deben desarrollar todo el alumnado y cuyos resultados son trascendentales para su tránsito por el sistema (Molina, 2015b).

En este punto es importante apuntar a las nuevas pruebas, que ya han completado la experiencia piloto y que se pretenden insertar en el sistema educativo. Se denominan "*PISA for Schools*", una prueba externa que se introduce bajo retóricas machaconamente reiterativas de la mejora de la calidad. Estas evaluaciones las pueden desarrollar los centros con más de 44 estudiantes de 15 años de edad y con un aporte económico de 4.000€ (Gil y Sanz, 2014).

Se trata de la consolidación del "régimen de la estandarización" (Saura y Luengo, 2015, p.137) en tanto que suponen un instrumento de medición a los estudiantes y a los profesores, obviando otros factores y elementos intervinientes en el seno de las aulas.

En último lugar, se ha de hacer referencia al apoyo de otros sectores sociales hacia estas prácticas evaluativas constantes. En este sentido se ha de apuntar a los sectores neoconservadores, que han encontrado en éstas, una forma de recuperar una tradición curricular centrada en las materias instrumentales. Es en el núcleo de esta alianza (neoliberal y neoconservadora), que se encuentra el uso de la evaluación como un instrumento esencial de la política educativa (Calero y Choi, 2012).

De este modo se ha producido, lo que Apple (2002, p.19) ha considerado como "modernización conservadora", entendida como una alianza entre liberales y neoconservadores, que han conformado la "nueva derecha" (Puelles, 2005), con fines de mercantilización y privatización.

3. Perversiones de las evaluaciones externas “mercantiles e ideologizadas”.

De aquí provienen diferentes críticas vertidas sobre el auge de la evaluación externa. Y es que la estandarización o la evaluación externa se ha postulado como una tecnología política (Ball, 2007) que sirve a la mercantilización y privatización de la educación, ya que a través de ésta se favorece una lógica mercantil (evaluación para generar competencia y favorecer la elección de centro) que desemboca en dinámicas endógenas que promueven la privatización en la educación (Ball y Youdell, 2007).

Estas dinámicas endógenas generan una privatización encubierta en la educación o lo que es lo mismo, una constante tendencia a hacer que los centros públicos funcionen de manera similar a los centros privados o empresas de carácter no educativo (privatización endógena) (Ball y Youdell, 2007; Luengo y Saura, 2013; Bernal y Lorenzo, 2012).

Los mecanismos endógenos de privatización, siguiendo a Ball y Youdell (2007), hacen referencia, además de a los cuasimercados, a la nueva gestión pública que lleva asociada un tercer mecanismo relacionado con el pago por mérito o gestión por resultados. En cada uno de estos mecanismos, la evaluación externa se erige como el medio fundamental que opera en favor de la privatización.

Los cuasimercados se sirven de la evaluación para explicitar y posibilitar la información que propicie la comparabilidad en pos de la competencia. Se trata de utilizar a la evaluación como un instrumento favorecedor de las políticas de libre elección de centro, o como venimos denominando, políticas de cuasimercado (Calero y Choi, 2012).

La Nueva Gestión Pública, pone todo su énfasis en los resultados más que en los procesos y modifica las prácticas de los distintos agentes del sistema educativo (Clarke, Gewirtz y McLaughlin, 2000).

Conlleva modelos directivos propios de los entes y organizaciones privadas, con una dirección que ostenta mayor responsabilidad y competencia decisoria. La dirección, bajo este modelo, puede incluso determinar la asignación salarial, en dependencia de los resultados, determinando quién es merecedor/a de incentivos económicos y quién no, algo para lo que el rendimiento expresado en la evaluación externa es fundamental, realizando prácticas de gestión por resultados que alteran el clima colegial y democrático que había caracterizado a la educación pública (Luengo y Saura, 2012). Véase como ejemplo el “*Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos*”, desarrollado en la comunidad andaluza y ya derogado, que se desarrolla bajo los preceptos descritos.

Por todos los factores expuestos, la evaluación externa ha recibido críticas en diferentes sentidos, el principal foco de crítica, como se ha manifestado ha sido su instrumentalización al servicio de las políticas neoliberales, pero no el único.

Una de las críticas especialmente significativas radica en el hecho de focalizar el proceso de enseñanza-aprendizaje en aquellos contenidos que van a medir los test, reduciendo la educación a contenidos que en muchas ocasiones no reportan significatividad en el desarrollo madurativo de los sujetos (Puelles, 2012).

De igual modo, otras críticas hacen referencia a la escasa posibilidad que tienen los centros de mejorar sus resultados con la simple realización de las evaluaciones externas, además del precio que conlleva su desarrollo, que se traduce en un coste de oportunidad, en tanto que se deja de invertir esa cantidad en recursos que realmente supongan una mejora de los aprendizajes de los educandos (Molina, 2015b).

En definitiva, el conjunto de detracciones vertidas hacia este tipo de evaluaciones puede sintetizarse en la propuesta de Barrenechea (2010) que reflexiona sobre seis críticas: la tensión entre el auge e importancia de la consideración de inteligencias múltiples y el simplismo de la evaluación estandarizada; la falta de atención hacia el currículum real; el riesgo de reducir la enseñanza a un entrenamiento para superar estas pruebas; el tratamiento ambiguo e ideológico de los datos; la no consideración de las situaciones de partida del alumnado; y la

falta de validez predictiva de estas evaluaciones para anticipar deficiencias en el desarrollo académico y profesional del alumnado.

4. Conclusiones: evaluación interna y evaluación externa. Hacia la “presión inteligente”.

La conclusión no puede ser otra que la de la búsqueda del equilibrio. Evidentemente la evaluación externa es necesaria en los sistemas educativos y los argumentos anteriores, no pretenden manifestar la inutilidad de esta modalidad evaluativa.

Se pretende cerciorar que la realización de las pruebas per se no produce una mejora; además de advertir en la literatura especializada, que los países con un mayor número de pruebas externas, son lugares con peores resultados educativos (Foro de Sevilla, 2013).

Este tipo de evaluaciones, cuando son tomadas como único instrumento para tomar decisiones trascendentales en los currículums o en las reformas educativas, las limitaciones son mayores que los beneficios (Barrenechea, 2010). Sin embargo, su uso es altamente conveniente para cuestiones que impliquen conocer el funcionamiento de un centro público, asignar recursos a centros con peores resultados y/o diagnosticar para apoyar en lugar de clasificar.

La evaluación, tal y como exponen Calero y Choi (2012), es un instrumento único con varias finalidades. Presentarla de manera dicotómica es una evidencia más de la falta de cultura evaluativa de nuestro país, ya que evaluación interna y externa, son dos caras de una misma moneda (Gairín, 2009).

Se necesita una evaluación interna para que tenga sentido y sea significativa la evaluación externa. Esta evaluación interna debe de responder a los elementos principales que exponen Chavarría y Borrell (2013): una evaluación del liderazgo instructivo, centrada en el análisis de todos los datos para la búsqueda de la mejora; una evaluación del proyecto educativo, buscando la máxima contextualización de las actuaciones y el establecimiento de fines adaptados y claros; una evaluación de la competencia profesional que busque el afianzamiento de la profesionalidad y la racionalidad colectiva; una evaluación del trabajo en el aula que fomente la autorrealización de todos los educandos; y una evaluación de los aprendizajes que tenga en cuenta tanto las condiciones del alumnado como el rendimiento cuantitativo de éstos.

Solo siendo conscientes del nivel de relevancia de los contenidos escolares, de las buenas prácticas de los docentes, de las metodologías más relevantes, tendrá sentido una evaluación externa que sea capaz de dejar de lado su claro matiz ideológico para ser una fuente de información relevante a la hora de diagnosticar y asignar recursos a los centros que más lo precisen.

La dicotomía entre evaluación interna y externa no nos puede llevar a plantearlas en términos de incompatibilidad, por el contrario, se ha de hacer hincapié en su complementariedad y en su potencialidad de mejora de los procesos educativos. De este modo, una evaluación exclusivamente interna, que no tiene referentes externos, puede repercutir en un ritmo de mejora insuficiente y alejado del de otros centros. Y una evaluación externa, sin procesos institucionalizados de mejora, poca significatividad podrá tener en los procesos de perfeccionamiento de los centros (Gairín, 2009).

REFERENCIAS

Apple, M. (2002). *Educación “como Dios manda”: Mercados, niveles, religión y desigualdad*. Barcelona: Paidós.

Ball, S. J. (2007). *Education plc: understanding private sector participation in public sector education*. New York: Routledge.

Ball, S.J. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Bruselas: Education International.

- Barrenechea, I. (2010). Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas-Education Policy Analysis Archives*, 18(8), 1-27. Descargado de <http://www.redalyc.org/pdf/2750/275019712008.pdf>
- Bernal, J.L. y Lorenzo, J. (2012). La privatización de la educación pública. Una tendencia en España un camino encubierto hacia la desigualdad. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 16 (3), 81-109.
- Bolívar, A. (2006). Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna. *Gest. Açãõ, Salvador*, 9 (1), 37-60. Descargado de <http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav9n12006.pdf#page=37>
- Bolívar, A. (2010). PISA como Discurso: el espacio público educativo. *Revista de Organización y Gestión Educativa*, 18 (6), 18-21.
- Calero, J. y Choi, A. (2012). La evaluación como instrumento de política educativa. *Presupuesto y gasto público*, (67), 29-42.
- Chavarría, X. y Borrell, E. (2013). *Evaluación de centros para la mejora de la calidad*. Barcelona: Horsori Editorial.
- Clarke, J. (2008). Living with/ in and without neo-liberalism. *Focaal*, 51, 135-147. Descargado de http://oro.open.ac.uk/18127/1/10_Clarke.pdf
- Clarke, J., Gewirtz, S., y McLaughlin, E. (2000). *New managerialism, new welfare?* SAGE Publications Ltd.
- Foro de Sevilla (2013). *Manifiesto: Por otra política educativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Foro de Sevilla (2016, 11 de enero). *Decálogo ideas-fuerza documento de bases para una nueva ley de educación*. Descargado de <http://porotrapoliticaeducativa.org/project-type/documento-de-bases-para-una-nueva-ley-de-educacion-acuerdo-social-y-politico-educativo/>
- Gairín, J. (2009). Usos y abusos en la evaluación: la evaluación como autorregulación. En M. Educación, *Nuevas funciones de la evaluación* (pp. 11-44). Madrid: Subdirección General de Información y Publicaciones.
- Gil, G. y Sanz, I. (2014). Pisa para centros educativos: un instrumento para el fomento del éxito escolar de los centros. *Participación educativa* 3 (4), 29-37. Descargado de http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/104387/gil_escudero.pdf?sequence=1
- Larner, W. (2000). Neoliberalism, Policy, Ideology, Governmentality. *Studies in Political Economy*, 63, 5-25.
- LOMCE (2013). Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Boletín Oficial del Estado (BOE) nº 295 (10 de diciembre de 2013). Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>
- Luengo, J. y Saura, G. (2012). Mecanismos endógenos de privatización encubierta en la escuela pública. Políticas educativas de gestión de resultados y rendición de cuentas en Andalucía. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 16 (3), 111-126.
- Luengo, J. y Saura, G. (2013). Nuevas formas de mercantilizar la educación. *Cuadernos de pedagogía*, 435, 63-65.
- Martínez, F.M. (2013). *Educación, neoliberalismo y justicia social. Una revisión crítica del desarrollo humano desde la Carta de la Tierra y la economía social*. Madrid: Ediciones pirámide.
- Molina, J. (2015a). De la educación seguida a la educación perseguida: Un análisis de las propuestas del Foro de Sevilla 2015. *AndalucíaEduca*, 158, 36-39. Descargado de http://www.andaluciaeduca.com/hemeroteca/ae_digital158.pdf

Molina, J. (2015b). La prostitución del lenguaje academicista: pseudocalidad, pseudolibertad y vuelta al clasismo. *AndalucíaEduca*, 163, 61-63. Descargado de http://www.andaluciaeduca.com/hemeroteca/ae_digital163.pdf

Puelles, M. (2004). *Elementos de política de la educación*. Madrid: UNED.

Puelles, M. (2005). La influencia de la nueva derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004). *Historia de la Educación*, 24, 229-253.

Puelles, M. (2012). *Problemas actuales de política educativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Ediciones Morata.

Saura, G. y Luengo, J. (2015). Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OCDE). *Bordón. Revista de Pedagogía*, 67(1), 135-148.

Saura, G. (2015a). Think tanks y educación. Neoliberalismo de FAES en la LOMCE. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23(107). Descargado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.2106>

Saura, G. (2015b). *Mecanismos, actores y espacios de privatización en y de la educación: neoliberalismo, performatividad y redes en la política educativa española*. (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias de la Educación Granada.

Viñao, A. (2012a). El desmantelamiento del derecho a la educación: discursos y estrategias neoconservadoras. *Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (31), 97-107.

Viñao, A. (2012b). El asalto a la educación: privatizaciones y conservadurismo. *Cuadernos de Pedagogía*, 421, 81-86.