



MONOGRÁFICO

El campo de las políticas de evaluación y *accountability* en educación: para una reflexión más densa

The field of evaluation and accountability policies in education: for a dense reflexivity

Almerindo Janela Afonso

Universidad do Minho (Portugal)

ajafonso@ie.uminho.pt

1. INTRODUCCIÓN

Libros muy referenciados como es el caso de *The Audit Society* de Michael Power y, más recientemente, *The Evaluation Society* de Peter Dahler-Larsen, llaman la atención inmediatamente por la expresividad de sus títulos. Anuncian (y denuncian) la centralidad de la evaluación en las sociedades y organizaciones contemporáneas. Pero se trata apenas de ejemplos de la vasta bibliografía sobre evaluación, que no deja de aumentar. Efectivamente, dentro y fuera del campo educativo, numerosos trabajos (tal vez no tantos como sería deseable) continúan abordando nuevas

dimensiones y ofreciendo contribuciones significativas en prestigiosas publicaciones académicas y redes de investigación especializadas.

Además, la evaluación es un asunto que, en cierto modo, ha pasado a ser de carácter transideológico en el sentido preciso de que, en su aparente consenso, nadie parece cuestionar su importancia y necesidad. Sin embargo, es un campo que contiene dimensiones y aspectos que se disputan a derechas e izquierdas, entre los que se incluyen los significados y sentidos de la evaluación y el hecho de que la evaluación sea, con frecuencia, un instrumento para políticas de dominación y control.

Con independencia de este debate, circunscrito sobre todo a algunos sectores políticos y a las investigaciones y corrientes de pensamiento más críticas, la evaluación (que inicialmente fue impuesta), ¡en la actualidad se impone! Y en la medida en que esta imposición tiene lugar prácticamente sin resistencias significativas, o sin propuestas alternativas que tengan consecuencias y visibilidades social, se hace más evidente que la evaluación es parte fundamental de una agenda hegemónica, en la medida en que conjunta procesos de coerción y de consentimiento que se han venido tejiendo sigilosamente en las últimas décadas. Y si los estados nacionales fueron los actores que impulsaron en un inicio esta agenda, hoy son sobre todo las organizaciones transnacionales e internacionales quienes lo hacen, destacando la OCDE. Aún así, las políticas de evaluación, aunque crecientemente globalizadas, no dejan de sufrir procesos de recontextualización y de revelar un impacto diferenciado, algo a lo que no son indiferentes la naturaleza política de los Estados, la historia y la cultura nacional, y el lugar que cada país ocupa en el sistema mundial.

Las políticas de evaluación de la última ola, tal como las conocemos en la actualidad, se han hecho gradualmente dominantes a lo largo de los años ochenta del pasado siglo. Inicialmente impulsadas por los giros protagonizados por las

coligaciones de la nueva derecha en algunos países centrales, a la que ha correspondido la primera fase del estado-evaluador (Afonso, 2013), rápidamente superaron las fronteras nacionales para encuadrarse en las estrategias del capitalismo global y, más concretamente, para convertirse en parte indisociable de la “agenda globalmente estructurada para la educación” (Dale, 2000) o de la “agenda educativa global” (Verger & Bonal, 2013).

Idéntico recorrido (del nacional al global) han seguido las políticas de accountability. Efectivamente, en la secuencia de las políticas evaluativas estrechamente articuladas con el ejercicio del control social por parte del estado nacional, también se puede referenciar a la primera fase del estado-evaluador el impulso más reciente de introducción de mecanismo de hard accountability, basados en tests estandarizados de alto impacto (high-stakes tests) y en rankings escolares, los cuales han mostrado ser, en no pocas ocasiones, formas autoritarias de accountability y culpabilización de las instituciones, organizaciones y actores educativos (Afonso, 2009a).

Con antecedentes que han sido muy aplicados durante la presidencia de George W. Bush, el programa No Child Left Behind acabó transformándose, por los peores motivos, en un caso paradigmático de la acción de la nueva derecha en la educación escolar pública, favoreciendo un fuerte intervencionismo del Estado central y expandiendo el régimen de sanciones negativas contra los profesores y las escuelas públicas. Las políticas de accountability basadas en resultados escolares cuantificables y con un cariz negativamente sancionador, además de en los EE.UU., se han acabado manifestando en otros países.

Pero, como se puede fácilmente constatar mediante una incursión sistemática en la amplia literatura disponible, el concepto de accountability es inestable y

fuertemente permeable a diferentes interpretaciones y usos. Y, en consecuencia, sus diferentes concepciones también marcan diferentes políticas. Y si, en algunos países y coyunturas específicas, como se alude anteriormente, se destaca una concepción reductora con connotaciones negativas, es necesario dirigir la mirada para las antípodas de estas concepciones y llamar la atención sobre la existencia de interesantes experiencias democráticas que están teniendo lugar en otros contextos, así como sobre las propuestas teóricas y políticas más avanzadas, que es necesario que sean más conocidas, más discutidas y más profundizadas. Y para que sea posible una comprensión más profunda y avanzada del concepto de accountability, el pensamiento alternativo no puede dejar de pasar por la búsqueda de nuevos presupuestos políticos, éticos, epistemológicos, educativos (Ranson, 2003; Afonso, 2009b; 2012; Bolívar, 2016).

Sea en la situación que fuese, es siempre importante destacar que la explicación inicial de una definición de accountability es en todo caso indispensable. A este propósito, siguiendo la estela de algunos autores he venido insistiendo en dos ideas simples: evitar traducir el vocablo accountability o, en su caso, usarlo solamente cuando se desee hacer referencia a una configuración o disposición institucional que implique, en simultáneo, la evaluación, la prestación de cuentas y la responsabilización – que constituirían así sus pilares estructuradores. En los restantes casos, parece preferible y más clarificador especificar o nombrar el (los) pilar(es) que esté(n) en cuestión en una situación determinada, en lugar de usar el término accountability que, no en pocas ocasiones, se invoca de forma aleatoria y contradictoria.

La evaluación, la prestación de cuentas y la responsabilización, en cuanto pilares relativamente autónomos, pueden combinarse de muy diversos modos, dando lugar (considerando su amplitud, fundamento y complejidad) a regímenes, sistemas,

modelos o (apenas) formas parciales de accountability. Estas designaciones corresponden a arreglos o designs de accountability que pueden también presentar diferentes grados de organización, estabilidad y formalización, y que se desarrollan a diferentes niveles y contextos, remitiendo –si fuese necesario– a la naturaleza de los regímenes políticos que los adoptan o a las instancias de gobernación e instrumentos de regulación jurídica y administrativa que los consagran, o incluso a las orientaciones o recomendaciones de agencias internacionales o supranacionales. Considerando la articulación de los pilares que constituyen la accountability, encontramos estructuraciones que pueden ser rígidas, disipativas o débilmente articuladas; ocurriendo en distintos contextos sociales, organizacionales e institucionales; siendo introducidas por una pluralidad de agentes; y en función de cada caso, justificándose por principios y valores también diversos (culturales, económicos, éticos, político-ideológicos, educativos...). En diversos grados, esta es la complejidad de que nos dan cumplida cuenta los trabajos que se incluyen en este dossier temático.

Lluís Parcerisa y Antoni Verger, investigadores cada vez más conocidos y reconocidos de la Universidad Autónoma de Barcelona, han elaborado un artículo muy bien estructurado y fundamentado que constituye una expresiva contribución a la problemática en análisis, abriendo de la mejor forma posible este conjunto de trabajos sobre las políticas de evaluación y accountability en educación. Se trata de un texto imprescindible para quien quiere iniciarse o profundizar en el estudio (sociológicamente orientado) de las políticas de evaluación y accountability. Con una amplia revisión de la literatura, basada en la técnica del scoping review, los autores defienden que el hecho de que las políticas de accountability estén teniendo lugar en numerosos y diversos países no es mera coincidencia, dado que éstas constituyen una cuestión cada vez más “central en la agenda educativa global”. Este es un nuevo hecho en la medida en que, con anterioridad a esta agenda global, las políticas de

accountability (aunque con otros presupuestos) comenzaron por ser centrales en diferentes coyunturas y sistemas educativos nacionales. Sin embargo continúa siendo necesario entender las especificidades que tienen lugar en los diferentes contextos y sistemas educativos, a pesar de la creciente legitimidad que los propios gobiernos reconocen a las orientaciones (e inducciones) llevadas a cabo por organizaciones como la OCDE. Como los autores indican, el modelo que actualmente está ganando más peso a nivel internacional se fundamenta en la evaluación externa estandarizada de los resultados académicos de los alumnos. No obstante, destacan también que existe una notable falta de consenso en torno al impacto de este modelo, siendo necesaria una mayor y mejor investigación en relación a las políticas de accountability con el objeto de entender de una forma más objetiva sus consecuencias reales, teniendo en cuenta sobre todo la promoción de una mayor justicia y calidad educativa para todos y todas.

Stewart Ranson es uno de los más prestigiosos profesores e investigadores ingleses. Con una significativa producción académica de consulta obligatoria, sus objetos de estudio incluyen, entre otros muchos, las cuestiones de la gestión y los valores del dominio público, las políticas educativas y las cuestiones de la evaluación y accountability. A este propósito, por ejemplo, su artículo “public accountability in the age of neo-liberal governance” se ha convertido en una referencia fundamental. Algunas de las cuestiones abordadas en esta ocasión, tales como la crítica a las concepciones más punitivas de accountability, y su llamada de atención para el hecho de estar siendo negligenciado el “potencial positivo de las prácticas discursivas de accountability” continúan extremadamente vigentes. De hecho, en la contribución que publicamos en esta ocasión, Stewart Ranson recupera algunas de sus propuestas, dando prioridad a un abordaje de las escuelas como comunidades de aprendizaje, y mostrando que la complejidad y especificidad de las interacciones en el contexto de

las organizaciones educativas democráticas implican otras formas de accountability, muy diferentes de aquellas que se derivan de las relaciones tradicionales, burocráticas y jerárquicas. El artículo que nos ha enviado es denso y de gran valía, desde el punto de vista teórico y conceptual, constituyendo un excelente antídoto contra el modo simplista y superficial en que muchas veces se tratan en la educación las cuestiones de la accountability. Además de esto, al analizar los cambios en las políticas educativas que han tenido repercusión en la organización y gobernación de las escuelas inglesas, este trabajo constituye un buen ejemplo de cómo pueden articularse con provecho científico (y también cívico) los conocimientos de las áreas de la administración y gestión (en este caso, de las escuelas), de la ciencia política y de la propia sociología de la educación. En contexto de reflujo de la democracia (no es por casualidad que Stewart Ranson también ha escrito en colaboración con Colin Crouch), la gobernación democrática de las escuelas implica, necesariamente, procesos de deliberación y participación en los que se ejerza efectivamente el derecho a tener voz y capacidad de juicio de los diferentes actores educativos. Y las formas de accountability no pueden dejar de ser congruentes con estos principios.

Licínio C. Lima, un nombre de referencia en las Ciencias de la Educación en Portugal, es de manera reconocida uno de los principales especialistas en los campos concretos de la educación de adultos y de la administración y gestión escolar. Con una obra diversificada, publicada en diferentes idiomas y países, disfruta de un gusto particular por el estudio de los autores clásicos, entre los que se incluyen los trabajos de Max Weber y los nuevos aportos que van apareciendo a partir de revisiones diversas de la teoría de la burocracia. Atento a los debates contemporáneos, que atraviesan la educación y las políticas educativas, este autor ha venido discutiendo, sobre todo en sus trabajos más recientes, algunos de los presupuestos de las llamadas perspectivas posburocráticas. En este sentido el artículo que incluimos en el

presente dossier temático constituye una reflexión muy pertinente, al plantear argumentos teórico conceptuales y componentes empíricos capaces de sustentar una perspectiva antagonista, que acentúa la radicalización de la burocracia. Para este efecto y en congruencia con determinadas políticas, el autor ha escogido la problemática que denomina como evaluación hiperburocrática, tal como ha venido a materializarse en el ámbito de organizaciones como la escuela y la universidad. Se trata de una contribución teóricamente provocadora (e innovadora) que con toda seguridad inducirá interlocuciones variadas tras su recepción por un público académico amplio, sobre todo en el espacio europeo y latinoamericano, y que permitirá establecer nuevos puentes e investigaciones en torno al objeto que constituye este dossier temático.

En su artículo, José Beltrán Llavador, reconocido profesor e investigador de la Universidad de Valencia, nos incentiva a una reflexión crítica, muy actualizada y pertinente, que ejemplifica bien la conocida imaginación sociológica (y filosófica) de este autor. Empezando por afirmar que “la aplicación de criterios de accountability en el sistema educativo oculta su creciente desregulación”, sintetiza uno de los rasgos característicos de los modelos de accountability de índole neoconservadora y neoliberal, permitiéndonos, al mismo tiempo, recordar que las formas de accountability democráticas y participativas tienen otros presupuestos. Estas últimas, pueden y deben tener en consideración los fines y objetivos de la educación, porque no se resumen a números o indicadores cuantificables. El autor, además, en este artículo y en otros diversos trabajos, ha venido llamando la atención a la necesidad urgente de pensar no solo en indicadores alternativos sino, sobre todo, en alternativa a los indicadores actualmente hegemónicos en el campo de la educación. Y una de las preocupaciones que destaca es que las desigualdades, reveladas por los indicadores usuales, en pocas ocasiones se denuncian y casi nunca se encaran como cuestiones

fundamentales de justicia y de bien común. Analizando con detalle el PISA, José Beltrán Llavador concluye que este programa de evaluación no forma parte de un sistema de accountability riguroso, a pesar de su sofisticación metodológica y de las consecuencias que tienen sus resultados en las políticas educativas de muchos países. Así, destaca el autor, en lugar de crear y sofisticar indicadores cuantificables, es necesario volver a pensar en los sentidos de la educación, y asumir que las cuestiones de la justicia educativa no se miden en evaluaciones o pruebas externas o estandarizadas.

Yves Dutercoq, de la Universidad de Nantes, es un conocido y muy citado investigador en el área de las políticas educativas y la administración y gestión escolar. En este artículo, empieza por asumir la relación, en muchos casos remarcada, entre la accountability y la nueva gestión pública. Afirma incluso que la accountability “está en el corazón de los principios de la nueva gestión pública”. Como manifiesta el texto, se trata de una forma de accountability gerencial (o gerencialista) que, según el autor, continúa coexistiendo con al anterior accountability burocrática en el sistema educativo francés. En este sentido, “Lejos de desaparecer, las relaciones tradicionales del accountability, esencialmente destinadas al final a asegurar el control jerárquico, cambian de sentido y de alcance por la emergencia de un conjunto de instrumentos de acción pública, más o menos nuevos, que vienen a superponerse a los dispositivos existentes, bajo la influencia de la nueva gestión pública”. Si esta constatación empírica es importante, lo que resulta más interesante en el análisis sociológico de Yves Dutercoq es la conclusión de que, en el sistema educativo francés, “el accountability está más presente en el discurso que en la política educativa y tiene una función ante todo retórica”. Efectivamente, aquí reside, una vez más, la confirmación de que las especificidades nacionales no desaparecen frente a la agenda global, y que, por esta misma razón, esas especificidades no pueden dejar de ser tenidas en

cuenta cuando los análisis están orientados teniendo como base cuadros teóricos y datos empíricos consistentes, como es el caso de la contribución de Yves Dutercq.

Valdemar Sguissardi y Gladys B. Barryro son reconocidos especialistas sobre las políticas de educación superior en Brasil. Buenos conocedores de la agenda educativa dominante en otros contextos nacionales, especialmente latinoamericanos, los autores presentan en el presente artículo un análisis crítico de la evolución y especificidades de las políticas de evaluación en la educación superior brasileña. De las primeras orientaciones más formativas y con una clara valorización de la autoevaluación institucional, las políticas de evaluación se han aproximado de funciones predominantes de regulación y de control, en congruencia con las agendas de índole neoliberal y su expresión subsecuente en contexto brasileño, esto es, la articulación coyuntural de las agendas neoliberales con el llamado neodesarrollismo. Sin tiempo para que esta articulación haya podido profundizarse (tampoco era éste el propósito de los autores), queda aquí aún un camino entreabierto para análisis futuros. Análisis con los que, seguramente, continuaremos contando, sobre todo por el rigor de la investigación y el conocimiento especializado de estos autores, e independientemente de la interposición de políticas recientes que podrán redireccionar (nuevamente) los caminos y sentidos de la evaluación en la enseñanza superior brasileña.

Aún en Brasil, las políticas de accountability en educación han sido divulgadas y analizadas como políticas de responsabilización (designación bastante reductora, teniendo en cuenta la densidad del concepto al que ya anteriormente aludí). Nigel Brooke, posiblemente el principal autor e investigador que, en contexto brasileño y de forma más sistemática y consistente ha acompañado y defendido la evolución de estas políticas, nos ofrece un panorama amplio sobre los pros y contras del uso de los

incentivos salariales y otros bonus que, en algunos estados, se atribuyen a los responsables por la gestión de las escuelas y a los profesores, teniendo como base los resultados obtenidos por los alumnos en tests y evaluaciones externas. Concordemos o no, este abordaje, bien argumentado desde el punto de vista teórico y empírico, y que no es indiferente a convicciones político ideológicas, contribuirá con seguridad al debate académico, y para incentivar futuras y necesarias investigaciones, planteando una serie de interrogantes (que deberán analizarse de forma crítica) sobre esta forma (aparentemente aún soft) de accountability.

En resumen, ofrecemos en este Monográfico un valioso conjunto de contribuciones. A los autores, en primer lugar, dedicarles un agradecimiento especial. Y también mostrar el reconocimiento a la Dirección de la Revista por la confianza implícita en el desafío de ser Guest Editor, y al Secretariado por el apoyo cualificado y solidario en todos los momentos y etapas que han hecho posible la publicación que ahora queda disponible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A. J. (2009a). Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares”. *Revista Lusófona de Educação*, 13 (1),13-29.
- Afonso, A. J. (2009b). Evaluation policies and accountability in education – subsidies for an Ibero-American debate. *Sísifo - Educational Sciences Journal*, 9, 57-70.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, 33 (119), 471-484.

El campo de las políticas de evaluación y accountability en educación: para una reflexión más densa

- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18 (53), 267-284.
- Bolívar, A. (2016). ¿Cómo puede la evaluación institucional contribuir para mejorar la escuela? *Estudos em Avaliação Educacional*, 27 (65), 284-313.
- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a "common world educational culture" or locating a "globally structured educational agenda"? *Educational Theory*, 50(4), 427-448.
- Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18 (5), 459-480.
- Verger, A. y Bonal, X. (2013). La emergencia de las alianzas público-privado en la agenda educativa global: nuevos retos para la investigación educativa. *Profesorado*, 16 (3), 11-29.