

Los **centros educativos** ante la **rendición de cuentas**: “lessons from America”

Ferran Ruiz i Tarragó
Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo
Generalitat de Catalunya
ferran.ruiz@gencat.cat



A partir de la LOE, las evaluaciones externas han empezado a arraigar con fuerza en la educación española, dando lugar al concepto de “cultura de la evaluación”. En muy pocos años se habrá pasado de una situación de rendición de cuentas casi inexistente a otra en la que el alumnado de la educación obligatoria es objeto de pruebas externas prácticamente cada dos años a partir de cuarto curso de Primaria. Por ello, dada la generalización de la “cultura de la evaluación”, cabe interesarse por la experiencia de otros países en este sentido. En esta óptica es ilustrativo el caso de los Estados Unidos, que en este artículo se toma como base de una reflexión que podría extenderse a otros países.

El preámbulo de la Ley Orgánica de Educación señala que la existencia de un marco legislativo capaz de combinar objetivos y normas comunes con la necesaria autonomía pedagógica y de gestión de los centros docentes hace necesario que haya mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas para los centros. Al respecto parece existir un amplio consenso de que estos mecanismos son fundamentales para mejorar la educación y aumentar la transparencia del sistema educativo.

Las evaluaciones generales del sistema educativo que la LOE atribuye al Instituto de Evaluación en colaboración con las comunidades autónomas tienen como objetivo proporcionar una imagen precisa del estado y situación del sistema educativo y de sus resultados. Para ello deben determinar el nivel de adquisición por parte del alumnado de ciertas competencias básicas al finalizar el segundo ciclo de la Educación Primaria y el primero de la Educación Secundaria Obligatoria. Su carácter ha de ser formativo y orientador para los centros e informativo para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa.

A dichas evaluaciones cabe añadir otras que se realizan por decisión de las comunidades autónomas, como por ejemplo la pruebas de evaluación de competencias y conocimientos básicos del alumnado de sexto curso de Primaria en Catalunya o las pruebas de conocimientos y destrezas indispensables que la Comunidad de Madrid lleva a cabo en sexto de Primaria y en tercero de ESO.

Así que, a partir de la LOE, las evaluaciones externas han empezado a arraigar con fuerza en la educación española, dando lugar al concepto de "cultura de la evaluación". En muy pocos años se habrá pasado de una situación de rendición de cuentas casi inexistente a otra en la que el alumnado de la educación obligatoria es objeto de pruebas externas prácticamente cada dos años a partir de cuarto

curso de Primaria, cabiendo incluso la posibilidad que se introduzcan pruebas adicionales e incluso otras antes de esta etapa.

Que las pruebas no tengan en principio efectos académicos no significa que no influyan en la actividad de los centros y los aprendizajes, pues éste es de hecho su objetivo: propiciar actuaciones tendentes a mejorar la calidad a partir de los resultados. Hasta aquí todo aparentemente claro y positivo (además de fácil de presentar a la opinión pública): los resultados de un número creciente de pruebas generales y sistemáticas permitirán conocer mejor la realidad, lo cual es necesario para mejorar y aumentar la calidad de la educación. Sin negar en absoluto la buena intención de este argumento parece no obstante legítimo preguntarse si no habrá efectos ocultos o perniciosos que debieran ser previstos y gestionados con precaución y visión de futuro.

Aunque la ley española prohíbe el uso de las evaluaciones diagnósticas para establecer comparaciones entre centros, no significa que no se vayan a publicar clasificaciones de centros según sus resultados. Cualquier persona —los padres pueden ser los primeros interesados— puede recopilar los resultados de una escuela y publicarlos. Cualquier sitio web puede recopilar resultados comparativos y difundirlos. Las escuelas cuyos alumnos obtienen buenos resultados tal vez se sientan inclinadas a divulgarlos, con legítimo orgullo y como evidencia de su buen trabajo. Centros con bajos resultados podrían tender a la opacidad o a maquillarlos, o tal vez a plantearse estrategias "defensivas" que mejoren a corto plazo los resultados del centro aunque el beneficio para sus alumnos sea dudoso o inexistente.

Por ello, dada la generalización de la "cultura de la evaluación", cabe interesarse por la experiencia de otros países en este sentido. En esta óptica es ilustrativo el caso de los Estados Unidos, que

en este artículo se toma como base de una reflexión que podría extenderse a otros países.

La ley NCBL y las pruebas estandarizadas

Durante gran parte de su historia, la educación en los Estados Unidos fue un asunto local en el que los centros educativos y los distintos escolares establecían sus propias prioridades. Desde los años 60 hasta los 90 del pasado siglo la evaluación se basaba en el sistema *National Assessment of Educational Progress* (NAEP), desarrollado con el objetivo de monitorizar el estado de la educación. Inicialmente pensado como un sistema de información basado en tests psicométricos, NAEP fue evolucionando hacia un sistema que incluía la medición de una amplia gama de conocimiento cognitivo y no cognitivo, destrezas, rasgos del carácter personal, incluyendo el compromiso con el desarrollo de los derechos civiles, asunto fundamental en los Estados Unidos de aquella época [ver por ejemplo <http://www.answers.com>]. También se valoraban los hábitos de buena salud y la capacidad de cooperar con otras personas para resolver problemas.

Las evaluaciones incluían tests, pruebas creativas y observaciones de las actividades de los alumnos y de los centros. A causa de su alto coste económico, las metodologías de evaluación de NAEP fueron abandonadas durante los recortes presupuestarios de los años 70 y nunca más fueron recuperadas, quedando el recurso a la prueba estandarizada tipo test como la máxima expresión de la evaluación.

La obligación de que todos los estados midan los resultados obtenidos por los estudiantes respecto de unos criterios estatales comenzó en 1994 con la administración Clinton, que propugnó que los estándares de nivel y la rendición de cuentas eran los crite-



rios de referencia para la reforma de la educación. Esta decisión representó una seria desviación de la tradición anterior, tradición que quedaría arrinconada por la promulgación en el año 2002 de la ley de educación "No Child Left Behind" (NCLB) por la administración Bush.

Desde entonces se ha más que duplicado la cantidad de pruebas objetivas y públicas que la administración federal requiere que las administraciones educativas estatales apliquen a sus alumnos. Se ha pasado de hacer pruebas en tres cursos a hacerlas en siete, los plazos son más estrictos y las consecuencias para los centros, los profesionales y los propios alumnos son de mucha mayor trascendencia. Como indica T. Toch (2006), la consecuencia de la NCLB es que los estándares estatales y las pruebas estandarizadas son las fuerzas dominantes de la educación norteamericana.

La NCLB establece que los resultados de cada centro se desglosen por una serie de subgrupos de estudiantes (por estatus socioeconómico, razas y minorías) y además exige que cada uno de estos subgrupos mejore sus resultados a lo largo de años sucesivos. A dichos resultados se vinculan consecuencias para las escuelas y es mucho lo que cada institución educativa tiene en juego. Rendir cuentas en base exclusivamente a los resultados hace que los educadores se vean incentivados a prestar particular atención a los alumnos que tienen posibilidades de pasar los tests pero que podrían no superarlos de no ser objeto de una atención preferente. Esto tiene efectos perniciosos para los aprendizajes de los estudiantes de mayor nivel y para los que están alejados del nivel de suficiencia establecido por las pruebas.

De este modo el contenido de las pruebas externas se convierte en el foco de enseñanzas y aprendizajes, ya que, a causa de su carácter crítico, para preparar bien a sus alumnos muchos centros

les imponen un régimen intensivo de pruebas tipo test, que los entrenan más que educan.

Rendición de cuentas y fraude

La contabilidad creativa que se ha puesto de manifiesto en una parte considerable de las organizaciones económicas, ocultando pérdidas y trampeando balances con la anuencia o el absentismo de los órganos que deberían velar por la veracidad, la ética y la transparencia, también tiene su contraparte en el mundo de la evaluación educativa. A este respecto Thrupp y Hursh (2006: 651) cuentan el caso de Rodney Paige, superintendente del distrito escolar de Houston, que ordenó a los directores bajo su jurisdicción que no consignaran como tales a los alumnos que habían abandonado los estudios. En su lugar debían hacer constar que se habían trasladado a otro centro, regresado a su país de origen o alguna otra razón distinta del abandono escolar. El efecto de esta contabilidad creativa de Paige (quien entre 2001 y 2004 desempeñaría el cargo de secretario de Educación en el gobierno Bush sacando adelante la mencionada ley NCLB) redujo grandemente las estadísticas de fracaso escolar en Houston, lo que le mereció distinciones públicas por la excelencia educativa conseguida bajo su mandato.

La investigación "The Texas Miracle" (Leung, 2004) puso de manifiesto que los "trasladados" eran en su práctica totalidad alumnos en situación de riesgo crítico o pertenecientes a minorías desfavorecidas. L. Snell (2005), en *How Schools Cheat*, describe un caso concreto de prácticas fraudulentas detectado el año 2003. Un análisis detallado de los registros de 16 centros educativos de secundaria del distrito de Houston puso de manifiesto que más de la mitad de los 5.500 estudiantes que abandonaron estos centros en 2002 eran casos claros de abandono escolar prematuro

no contabilizados como tales para no impactar negativamente en la medida numérica de la "calidad" de los resultados de este distrito.

Estos casos ponen de manifiesto que la tentación de expulsar a los alumnos que van a perjudicar los resultados globales del centro en las pruebas externas es muy fuerte, sobre todo cuando hay en juego cosas como prestigio, financiación y expectativas laborales. Al respecto debiera recordarse la vieja lección de W. E. Deming (1994) de que los objetivos numéricos no consiguen nada, aparte de distorsión y falsificación, especialmente cuando el sistema no es capaz de alcanzar el objetivo que se le ha establecido. Esto es lo que ocurrirá con la pretensión de la NCLB de que en el año 2014 el 100% de los alumnos supere las puntuaciones mínimas establecidas. Esto, aparte de su imposibilidad estadística (¿en qué debían estar pensando los legisladores?), augura dosis masivas de fraude en la rendición de cuentas, a no ser que el poder legislativo intervenga y reconduzca la situación.

Reacciones

Muchas voces en los Estados Unidos piden un cambio radical de estos planteamientos. Algunas pretenden que el Congreso permita que las escuelas más innovadoras queden fuera de la ley federal NCLB, dado que ésta refleja el concepto tradicional de escolarización según el cual la estandarización y la evaluación son los factores clave de mejoras incrementales. Los sectores innovadores sienten que no encajan dentro de este paradigma y reclaman modelos alternativos de evaluación de acuerdo con un marco conceptual renovado (Kolderie y McDonald, 2009). Otros (Noguera y Rothstein, 2008) piden que todo el sistema de rendición de cuentas sea revisado a fondo, para dar lugar a un sistema mucho más equilibrado en el que los resultados de los

tests sean tan solo una pequeña parte de la evaluación.

La lección básica a extraer del actual sistema de rendición de cuentas es que crea incentivos que actúan en el sentido contrario a proporcionar una educación amplia y equilibrada para todos los alumnos. Esta política hace que se ignoren elementos curriculares clave para poner todo el esfuerzo en mejorar los resultados que obtienen los alumnos en los tests de matemáticas y lengua inglesa, especialmente en un segmento concreto del alumnado. Este enfoque va en contra del desarrollo del pensamiento crítico, la formación ciudadana y otros

elementos esenciales de una educación equilibrada. Además, según Noguera y Rothstein, rendir cuentas debe incluir el comportamiento de los estudiantes, la ciudadanía y la conciencia social.

L Hamilton (2005), citando un trabajo de "The National Center for Fair & Open Testing" (<http://fairtest.org>), señala que en los Estados Unidos "la instrucción empieza a parecerse a los tests. Por ejemplo, leer se reduce a pasajes cortos seguidos de preguntas de elección múltiple, un tipo de 'lectura' que no existe en la vida real. Escribir deviene en el 'ensayo de cinco párrafos' que es inútil excepto para los propios tests. Dado que las pruebas

no sirven para valorar la importancia del trabajo con las familias, especialmente en los entornos más complejos, ni el impacto educativo de las actividades extraescolares, éstas tienden a ser desatendidas, como si fueran distracciones del objetivo realmente importante, que no es otro que puntuar alto en los tests. El resultado es la limitación curricular, el empobrecimiento humano y la imposibilidad de innovar. **OGE**

POR UNA VISIÓN AMPLIA

El efecto distorsionador de la rendición de cuentas a través de los resultados de ciertas pruebas "objetivas" ya forma parte de la educación española. A modo de ejemplo baste mencionar un escrito (*El País*, 18/06/2010) en el cual 24 profesores de Lengua y Literatura de institutos madrileños muestran su disconformidad con la prueba de 'Conocimientos y Destrezas Indispensables' de tercero de ESO, afirmando que "la oralidad está ausente. También la expresión escrita. Las reglas de ortografía y el etiquetado morfosintáctico concentran el 50% de sus cuestiones". En un plano más global señalan que "dichas pruebas se están erigiendo en el más potente mecanismo de control del currículo pervirtiendo, de manera absoluta, tanto los objetivos como los criterios de evaluación que la ley establece".

Si realmente los altos administradores del sistema educativo creen

en la importancia del desarrollo de las competencias por parte de los alumnos, tanto de las básicas como de otras más amplias del marco curricular actual, deberían asegurarse de que los sistemas de evaluación que construyen y aplican tengan la amplitud conceptual y la funcionalidad operativa para medir un conjunto amplio y equilibrado de variables, en lugar de limitarse a medir tan sólo ciertos conocimientos de lenguas y matemáticas.

El problema es de gran envergadura pero el carácter crucial de este asunto exige que se hagan todos los esfuerzos precisos. El reto de la evaluación de los centros educativos está sobre la mesa y no faltan evidencias y lecciones respecto los perjuicios que causa la mecanización de este tema. En todo caso la rendición de cuentas ha de aspirar a ejemplificar lo que la educación debe ser en lugar de contribuir a desvirtuarlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Deming, W. E.** (1994). *The New Economics. For Industry, Government, Education.* The MIT Press.
- **Leung, R.** (25/08/2004). *The 'Texas Miracle'. 60 Minutes II Investigates Claims That Houston Schools Falsified Dropout Rates.* CBS News.
- **Hamilton, L.** (3/11/2005). *Measuring Learning When Stakes are High.* 6th Annual Conference of the Association for Educational Assessment-Europe.
- **Kolderie, T. y McDonald T.** (2009.) *How Information Technology Can Enable 21st Century Schools.* The Information Technology & Innovation Foundation.
- **Noguera, P. y Rothstein, R.** (19/12/2008). "Education Accountability Policy in the New Administration." *Policy Memorandum # 137,* Economic Policy Institute.
- **Snell, L.** (2005). "How Schools Cheat. From underreporting violence to inflating graduation rates to fudging test scores, educators are lying to the American public." *Reason,* June 2006.
- **Thrupp, M. y Hursh, D.** (2006). "The Limits of Managerialist School Reform: The Case of Target-Setting in England and the USA." En H. Lauder, P. Brown, J.A. Dillabough, A.H. Halsey (eds.) *Education, Globalization & Social Change.* Oxford University Press.
- **Toch, T.** (2006) *Margins of Error: The Education Testing Industry in the No Child Left Behind Era.* Washington: Education Sector Reports.