



LAS POLÍTICAS CONTEMPORÁNEAS Y LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN PORTUGAL (*)

ALMERINDO JANELA AFONSO (**)

RESUMEN. La centralidad de la evaluación en el contexto de las políticas educativas contemporáneas ha sido considerada como uno de los objetivos de muchos trabajos sociológicos, aunque esos trabajos sean muy poco conocidos en Portugal. Por lo tanto, intentaremos en este artículo comprender las alteraciones económicas y políticas en aquellos países donde sucedieron con anterioridad los cambios políticos neoliberales y neoconservadores con el objetivo de verificar algunas implicaciones de estos mismos acontecimientos en la reformulación de las políticas educativas y evaluativas. Así, una vez que la redefinición del papel del Estado y la revaloración de la ideología del mercado son dos de los vectores más expresivos de estos cambios, es por referencia a estos elementos que se intenta entender, en el contexto portugués, el papel de la evaluación educativa y el desarrollo del que el autor designa como neoliberalismo educativo mitigado.

Los estudios de sociología de la educación comparada han demostrado que diferentes países, independientemente de su lugar en el sistema mundial, están recorriendo caminos bastante parecidos en el desarrollo de las políticas de educación. Estos recorridos pueden caracterizarse, genéricamente, por la imposición de un creciente control nacional sobre los procesos de evaluación (lo que es congruente en muchos casos con una mayor presión para la uniformi-

dad curricular), así como por una creciente importancia y ensanchamiento de las fronteras tradicionales del campo de acción de la evaluación educativa (Morrison, 1994; Smith, 1994).

Considerando de manera realista la posibilidad de caracterizar solamente los rasgos más significativos de esta evolución reciente a nivel internacional, hemos optado por centrarnos en algunos cambios que han ocurrido en algunos países centrales

(*) Conferencia pronunciada, en diciembre de 1997, en la apertura de las IX Jornadas Pedagógicas Luso-Españolas promovidas, en el ámbito del Programa de Lengua y Cultura Portuguesa, por la Embajada de Portugal en Madrid, Ministerio da Educação —Departamento de Educação Básica (Portugal) y Ministerio de Educación y Cultura— Subdirección General de Educación Especial y Atención a la Diversidad (España). Me gustaría agradecer la amable invitación ofrecida por la Consejera de Educación de la Embajada de Portugal en Madrid, Dra. María Fernanda Antunes, para abrir estas IX Jornadas Pedagógicas. A todas las personalidades presentes, tanto de Portugal como de España, así como a los señores(as) profesores(as) y a los señores(as) directores(as) de las escuelas donde se desarrolla el Programa de Lengua y Cultura Portuguesa, me gustaría agradecer el estímulo y la participación que han permitido el interesante debate que se siguió a esta intervención. Quiero señalar también que recibí con mucho agrado las recomendaciones que los Asesores de la revista anónimamente me proporcionaron después de analizar el texto inicial y sugerir su publicación. Finalmente, quiero agradecer a la profesora Luisa García Alonso la revisión final de este trabajo.

(**) Universidad del Minho. Portugal.

como los EEUU e Inglaterra y que, por fuerza de la agenda conducida por los procesos de globalización, son cambios que han tenido (o están teniendo) algún impacto en la definición de las políticas educativas y evaluadoras en países semiperiféricos como Portugal y España.

Como sabemos, en una época de globalización las sociedades van dejando gradualmente de ser las únicas o las principales unidades de análisis sociológica y, consecuentemente, la comprensión de los procesos sociales pasa cada vez más por la referencia a contextos más amplios que, naturalmente, ya no se limitan a las fronteras locales o nacionales tradicionales. En este sentido, por lo que respecta a la comprensión sociológica de la evaluación (o de cualquier otra problemática del campo educativo), también se hace imprescindible considerar lo que ocurre en el contexto mundial.

En relación a esto precisamente, y en un trabajo en el que la educación es definida ante la globalización y en el que se considera el impacto de la economía mundial en la redefinición de las políticas educativas, J.W. Guthrie afirma que la utilización de tests estandarizados, la creciente dependencia de las agencias gubernamentales en relación con la recogida y análisis de datos sobre el papel de las escuelas, los esfuerzos para intensificar la ligazón de la educación escolar con las necesidades de la industria, y la alteración de las expectativas sociales e individuales en relación con la evaluación educativa son los resultados previsibles de este movimiento de globalización (Guthrie, 1991). También en uno de los boletines de la OCDE se puede leer que en diferentes países sucede en la actualidad (aunque de manera diferenciada) una «renovación de interés por la evaluación» y que ese interés se debe a tres razones esenciales: I) «a la necesidad que los países tienen de disponer de una mano de obra cualificada»; II) «a la necesidad de, en un clima de austeridad presupuestaria, mejorar la calidad de la educación y la for-

mación para una mejor utilización de los recursos»; III) «a la nueva distribución de responsabilidades entre las autoridades centrales y locales en la gestión de las escuelas» (Nouvelles de L' OCDE, 1991, núm. 59). Por su lado, un *Rapport Mondial sur l'Education*, publicado por la UNESCO, al constatar la preocupación creciente de los diferentes países por la calidad de la enseñanza, define, igualmente, que la tendencia alrededor de la valoración de la evaluación continuará manifestándose a lo largo de los años noventa: «Cada vez más aprensivos con la calidad de la enseñanza escolar, muchos países convirtieron los resultados o las adquisiciones del aprendizaje en su principal preocupación. Es probable que la evaluación de los resultados de los alumnos sea un asunto ampliamente discutido y debatido durante los años noventa» (Unesco, 1991, p. 82).

De hecho, la evaluación educativa (expresión amplia que aquí es utilizada para designar las diferentes modalidades de evaluación disponibles en el campo de la educación) está siendo uno de los vectores más expresivos de las políticas y reformas educativas de este fin de siglo, y con mayor evidencia desde la llegada de los gobiernos llamados de *nueva derecha* (New Right), o sea los gobiernos que iniciaron sus actividades en muchos países centrales como consecuencia de la crisis económica de los años setenta, y que se caracterizaron por intentar articular (de forma inédita) el neoliberalismo económico y el neoconservadurismo político.

Tomemos como ejemplo los EEUU, país donde el escenario político y económico al que acabamos de hacer referencia tuvo implicaciones particularmente importantes que deben de ser entendidas si queremos caracterizar con algún rigor la naturaleza de las reformas educativas contemporáneas y los cambios que se producirán en la evaluación educativa. En este país, el año de 1983 es considerado como el comienzo del más reciente ciclo de

reformas en los EEUU (cf., entre otros, Kirst, 1988; Conley, 1988; Lipsky, 1992) —ciclo éste que tuvo en su origen (más inmediato) la reacción política y social que siguió a la divulgación de los bajos niveles de resultados académicos obtenidos por los alumnos americanos después de haber sido sometidos a tests internacionales comparativos en materias escolares consideradas fundamentales— (Koretz, 1988). Estos resultados alcanzaron una gran visibilidad social con la publicación de varios trabajos importantes, de los cuales se destaca el muy conocido informe *A Nation at Risk*.

Como acentúa un autor en relación a esto, «una nación en riesgo» se convirtió así en la razón de ser fundamental (*the rationale*) de la primera ola reformadora de los años ochenta (Hawley, 1988) y, consecuentemente, en la principal referencia para el debate público entorno a la educación americana. Al retomar el supuesto «vínculo entre el contenido de la educación y el destino del Estado-nación» (Ramírez, 1992), el informe *A Nation at Risk* apela y hace converger temas de gran impacto social. De hecho, cuando los bajos resultados académicos obtenidos por los alumnos americanos en tests internacionales son presentados y divulgados como un decisivo «indicador de la vulnerabilidad nacional» frente al grado de desarrollo y al nivel educativo de otros países industrializados, no sorprende la fuerte (y dramatizada) reacción que en aquel momento movilizó a la opinión pública. Esto explica, que algunos de los presupuestos que subyacen a las propuestas de este primer período de reforma retomen también la presunta relación entre la educación y la capacidad de enfrentar la competición económica —lo que hace que se considere (en un contexto que es nuevamente favorable a la adhesión implícita a los postulados de las teorías del capital humano) que una fuerza de trabajo educada es crucial para elevar la productividad y aumentar la adaptabilidad a los rápidos cambios en los mercados in-

ternacionales—. Además, la necesidad de resolver la crisis de productividad y competitividad, asociada tan fuertemente a la cuestión educativa, habrá sido uno de los factores decisivos que contribuyó a que en el período de la administración Reagan los empresarios se interesaran fuertemente por las cuestiones de la educación (Ray y Mickelson, 1993). Es en este contexto de creciente presión para una alteración de la política educativa que el gobierno Reagan termina por asumir la necesidad de una reforma educativa que se asentara (en fuerte contraste con el período anterior de la década de los setenta) en una alteración radical de los valores y de los objetivos a seguir por la educación escolar —entre otros, un cambio en las políticas de regulación hacia políticas de desregulación y re-regulación—; una desvalorización de la escuela pública dando lugar a la promoción de elecciones educativas de las familias estimuladas por la competencia y emulación entre escuelas públicas y privadas; una alteración en las medidas compensatorias; una sustitución del discurso de la igualdad de oportunidades por el discurso del rigor, de la selectividad y de la excelencia académica, etc. En este contexto, como se refiere un autor, no sorprende que uno de los efectos educativos inmediatos haya sido retomar «un concepto elitista de meritocracia concretado a través de normas académicas más rigurosas, de más tests estandarizados y de la transmisión de una herencia cultural común concebida de forma muy restrictiva (*narrowly conceived common cultural heritage*)» (Zeichner, 1991, p. 373).

Esto mismo es reiterado por otros autores cuando, al analizar las reformas educativas en los EEUU, principalmente entre 1983 y 1988, refieren que los temas predominantes en este período se relacionan con el refuerzo de la componente académica de los programas y con el aumento de los requisitos científicos de los cursos, pasando por la definición de nuevas

normas-patrón (*standards*), por la uniformización de los currículos y manuales escolares y por los cambios en la evaluación de los alumnos (Firestone; Fuhrman y Kirst, 1991).

Ernest House, uno de los autores consagrados en la literatura sobre evaluación educativa, en un balance sobre las tendencias en esta área durante la presidencia de R. Reagan, concluye precisamente que ellas se caracterizaron «por un renovado énfasis en los tests estandarizados de rendimiento teniendo como objetivo apoyar formas centralizadas de responsabilización» que fueron «empleadas más como instrumentos de disciplina que de diagnóstico» (House, 1990, p. 24).

Con George Bush —el autoproclamado presidente de la educación— la evaluación continuó siendo valorada como un «poderoso instrumento de la reforma educativa» (Linn, 1993, p. 4). Es la época de discutir las propuestas de implantación de un nuevo sistema de exámenes nacionales contenidas en el informe *América 2000: An education strategy*.

Como escribe el entonces presidente americano, estos exámenes, de carácter voluntario, pretenden acompañar el desarrollo académico de los alumnos y el trabajo de las escuelas tomando como referencia normas-patrón nacionales (*national standards*) (Bush, 1992). También en este período, más allá del interés en la pregonada mejora de la competitividad y productividad económicas, subyacentes al proyecto de los exámenes nacionales, algunos importantes líderes del mundo empresarial apoyaron la creación de normas-patrón y pruebas de evaluación a nivel nacional, a fin de viabilizar lo que consideraron ser dos piezas fundamentales para la reforma educativa: la prestación de cuentas (*accountability*) y la competitividad entre escuelas.

En un balance crítico de estas reformas, H. Giroux procura mostrar, sin embargo, que lo que estuvo en causa durante el período comprendido entre la adminis-

tración R. Reagan y G. Bush fue, esencialmente, un grave paso hacia atrás en la democracia —paso hacia atrás que se acentuó con la valoración de una visión elitista de la educación, «basada en la celebración de una uniformidad cultural, en la privatización de las escuelas públicas y en el apoyo a la reorganización de los currículos en función de los intereses de los mercados de trabajo» (Giroux, 1992, p. 5). El proyecto *América 2000*, añade Giroux, en vez de preocuparse por la pobreza, la discriminación racial, el desempleo y otros muchos problemas sociales que afectan a las escuelas y a la enseñanza de los niños, se centra solamente en las elecciones educativas de las familias y en la cuestión de los tests, que se convirtieron «en la nueva arma ideológica para el desarrollo de los currículos estandarizados».

Con la elección de B. Clinton, y dada tal vez su afiliación política demócrata, crecieron de nuevo las expectativas en torno a la estrategia presidencial para la educación americana (*Goals 2000: Educate America Act*, 1993), esperándose, desde luego, una clara ruptura con las anteriores políticas educativas neoconservadoras y con las «reformas autoritarias» (Clinchy, 1993). En este sentido, una de las esperanzas de los educadores más progresistas era que el nuevo proyecto educativo considerase dos aspectos esenciales: la cuestión de la equidad y la cuestión de la diversidad. No pasó, sin embargo, mucho tiempo sin que la literatura empezara a dar indicadores muy poco optimistas sobre el cumplimiento de estos objetivos. Es cuando, a partir de este período, empezaron a surgir, con mayor frecuencia, referencias en la literatura especializada de nuevas modalidades de evaluación basadas, por ejemplo, en la teoría constructivista, que son consideradas intrínsecamente superiores a los tests estandarizados por pretender contar con procesos cognitivos más complejos no contemplados en las formas tradicionales de evaluación (Reardon, Scott y Verre, 1994).

Además, y a pesar de que algunos autores se refiriesen con entusiasmo a estar ante la «área más activa en la política de evaluación actual» (Harnisch y Mabry, 1993, p. 182), o, aun, a estar frente a la «estrategia más recientemente desarrollada para producir la reforma educativa» (Baker y O'Neil, 1994, p. 13), hay otros autores que encuentran que los cambios de los tests estandarizados hacia formas más abiertas y personalizadas de la evaluación no pueden, por sí solos, resolver los problemas de las desigualdades educativas. Valdrá la pena, de cualquier forma, examinar la evolución producida a partir de aquí.

En lo que se refiere a Inglaterra, el análisis de los cambios en educación no dejan dudas de que la evaluación fue una de las preocupaciones centrales de la agenda política de los gobiernos conservadores (Hargreaves, 1989) —aunque esa preocupación solamente se hubiese manifestado, de forma más nítida, a mediados de la década de los ochenta con la culminación de la reforma educativa (*Education Reform Act 1988*)—, y ya durante el tercer mandato de la Sra. M. Thatcher. En este contexto político, dos medidas merecen aquí una referencia particular: la adopción de un currículo nacional que no existía antes, destinado a todos los alumnos de la escolaridad obligatoria, de 5 a 16 años, y la implementación de un nuevo sistema de exámenes nacionales. El modelo descentralizado, hasta entonces en vigor, atribuía la determinación del currículo a los órganos de dirección de las escuelas que, a su vez, seguían orientaciones genéricas de las Autoridades Educativas Locales (LEAs) (Eurydice, 1990a). Mientras tanto, con la reforma educativa de 1988 aumentan considerablemente los poderes centrales del Departamento de Educación y Ciencia (DES) en materia curricular y de evaluación. En este sentido, el *currículo nacional* pasó a integrar, entre una serie de materias básicas, tres disciplinas nucleares obligato-

rias (Inglés, Matemáticas y Ciencias), estableciéndose un nuevo sistema de exámenes oficiales que se realizarán a los 7, 11, 14 y 16 años (*Key Stage*), y teniendo en consideración criterios de evaluación fijados centralmente, aunque no despreciando la participación de los profesores en el ámbito de las escuelas. Así, los nuevos exámenes estarían compuestos, fundamentalmente, por dos elementos: los tests nacionales y las evaluaciones hechas por los profesores (Morrison, 1994). En el discurso pedagógico oficial, este sistema de evaluación está justificado en gran medida por la necesidad de informar a los padres sobre el progreso académico de los alumnos y por la necesidad de realizar un control más eficaz de la calidad de las escuelas. Además de estos exámenes, se prevé también que todos los alumnos sean sometidos, al término de la escolaridad obligatoria (alrededor de los 16 años), a un único tipo de prueba, realizada por un jurado externo a la escuela, como condición de acceso al certificado general de educación secundaria (GCSE) y como condición para la continuación de los estudios. En este caso, tanto los programas de examen como los procedimientos de evaluación y certificación deben igualmente atender a criterios nacionales (Carmena *et al.*, 1991).

Téngase en cuenta que una de las innovaciones apuntadas a este nuevo tipo de examen es el hecho de que éste se asienta en una modalidad de *evaluación criterial* y no en una modalidad de *evaluación normativa* (Broadfoot, 1996; Warnock, 1989) —lo que tiene sentido—, como veremos más adelante.

Un análisis, aunque breve, de la recepción de estas medidas en la comunidad de especialistas de sociología de la educación, en particular, y de las ciencias de la educación, en general, puede ayudar a entender el impacto de la reforma educativa inglesa de este período.

A. Hargreaves (1989), por ejemplo, afirma que los años ochenta fueron una

época de cambios importantes en la política educativa y que la evaluación educativa fue, precisamente, una de las principales áreas en la que esos cambios se concentraron. Esto se explica, en parte, porque la evaluación a nivel nacional y la divulgación de los respectivos resultados han sido altamente congruentes con la existencia de una tendencia, que se verificó en ese período, para extender el *ethos* de la empresa privada al sistema educativo (Murphy, 1990).

En esa misma línea, Stephen Ball explica el interés que la *nueva derecha* demostró por la utilización de los tests, ya que permitieron establecer «una articulación entre la preocupación neoliberal de libre mercado para comparar escuelas y profesores [...] y la desconfianza neoconservadora tanto en los profesores como en las nuevas formas de evaluación de ellos dependientes» (Ball, 1990a, p. 52).

En este mismo sentido, M. Sarup, comentando las alteraciones propuestas por la reforma educativa inglesa, afirma que en ese período se repitieron los ataques contra la educación progresista y contra la autonomía profesional de los profesores, siendo estos acusados de ignorar las necesidades de la economía. Como consecuencia, «se defiende un control más riguroso sobre los métodos y contenidos, una mayor estandarización y desarrollo de la evaluación» (Sarup, 1990, p. 193).

Si es verdad que «la piedra angular de la reforma» fue, precisamente, «el currículo nacional y el régimen de evaluación a él asociado» (Dale y Ozga, 1993, p. 68) —que vino a revalorizar el poder de regulación del Estado, verificado, sobre todo, a partir de mediados de la década de los ochenta (Deem, 1994)— también es verdad que las explicaciones de estos hechos no se remiten exclusivamente a la constatación de que, en la base de esas alteraciones, estaría solamente la necesidad de dar una respuesta más rápida y consecuente a las exigencias de la economía y de la competitividad internacional. A este propósito, Ivor Good-

son llama la atención hacia otras «agendas» que deben ser tenidas en consideración, además de la que procura vincular la introducción de un currículo nacional al descenso de la economía y que, consecuentemente, viene exigiendo una coordinación y evaluación de ese currículo a escala nacional para garantizar más eficazmente el «proyecto regenerador» de esa misma economía: «bajo este objetivo amplio otros dos proyectos pueden ser discernidos: primero, la reconstitución de las materias curriculares tradicionales [...]; segundo, la reafirmación de la ideología y del control del Estado-nación» (Goodson, 1994, p. 96). Así, añade Goodson, cuando está en causa una tentativa de restaurar los valores y formas de control tradicionales, amenazados también por la globalización de la información y por las tecnologías de la comunicación, el currículo escolar y la evaluación parecen proporcionar una «arena adecuada para reasumir el control y restablecer la identidad nacional».

Esta cuestión propuesta por Goodson nos lleva a traer a debate otros aspectos todavía no enfocados, sin los cuales no es posible tener una comprensión más amplia de la temática que estamos analizando. Se trata de recordar el hecho de que los cambios verificados en los países centrales aquí considerados —y que pueden ser analizados como resultado de la implementación de una articulación ideológica híbrida que se esconde bajo la expresión de *nueva derecha*—, han tenido su origen en la crisis económica de los años setenta y se han desarrollado en el contexto de las críticas crecientes al Estado del Bienestar (Welfare State).

Como es sabido, en la fase de expansión capitalista que siguió a la Segunda Guerra Mundial, el Estado del Bienestar pasó a ser la fórmula encontrada en muchos países para la gestión de las contradicciones (por ejemplo, aquellas que resultan de los intereses divergentes entre capital y trabajo, capitalismo y democracia,

legitimación y acumulación) y que se convirtieron en contradicciones cada vez más agudas como resultado, por un lado, de la necesidad del Estado de tener una decisiva intervención económica y, por otro, de tener condiciones limitadas para atender las nuevas y crecientes expectativas y necesidades sociales, muchas de ellas derivadas del reconocimiento y expansión crecientes de los derechos de la ciudadanía, como son la protección social, el acceso a la salud y a la educación, entre otros.

En este contexto de crisis florecen las políticas de la *nueva derecha* (neoliberalismo más neoconservadurismo) como alternativa que pregona el retorno al mercado y que defiende la redefinición del papel del Estado. Así, por un lado, las críticas del neoliberalismo al Estado del Bienestar pasan a asentarse en el presupuesto de que los individuos conocen mejor que el Estado lo que es bueno para ellos —lo que hace que crean que el mercado no sólo es una institución más justa y eficiente en la distribución de los bienes y servicios (incluyendo los que tradicionalmente son función del Estado), sino que también hace que esos mismos individuos acepten que la desigualdad entre individuos y grupos sea una característica natural de la sociedad. Por otro lado, la dimensión conservadora de la *nueva derecha* pasa a subrayar la importancia del orden, de los valores tradicionales y de la jerarquía social, mostrando que los neoconservadores no se oponen a la acción del Estado sino más bien a los efectos de las políticas sociales que tienden a debilitar la iniciativa individual o la responsabilidad de la familia, o que pongan en causa la prioridad de la autoridad y del orden social— al mismo tiempo que se oponen a los efectos del Estado del Bienestar, los conservadores ven al Estado como el único baluarte contra la permisividad y la erosión de los valores sociales y morales tradicionales (Dale y Ozga, 1993).

De hecho, el carácter contradictorio de las políticas seguidas por los gobiernos

neoconservadores y liberales osciló a lo largo de la década de los ochenta e inicio de los noventa entre dos polos: por un lado, liberalismo en el terreno económico y, por otro, estatismo en áreas de la seguridad interna, de defensa y de control de los comportamientos privados —control visible—, por ejemplo, en los cortes de la libertad de expresión y en la imposición de una moral tradicional. Además, si existe un vector común a las corrientes políticas e ideológicas que convergen en la designación de la nueva derecha es que ellas «están convencidas de la necesidad de restaurar la disciplina social a cualquier precio» (Finkel, 1990, p. 14). De este modo, tanto para los neoconservadores como para los liberales, el orden social es una condición esencial para el desarrollo económico. Por eso, los gobiernos conservadores procuran controlar las instituciones de socialización para asegurar que algunos valores por ellos considerados fundamentales, como la «ética del trabajo» y la «estabilidad familiar», sean valores transmitidos a los jóvenes (Tamney, 1994).

Incluso, más allá de estas orientaciones normativas más nítidas, subsiste residualmente un enmarañado de elementos contradictorios (o aparentemente contradictorios) que es necesario analizar mejor para entender cómo las políticas de este período intentaron conciliar al individuo con la nación, o el *laissez-faire* con el conservadurismo autoritario (o con el puritanismo represivo), el gobierno fuerte con el pregonado Estado-mínimo, o la jerarquía y la subordinación con la libertad de elección, etc.

En el ámbito de las políticas de educación, la presencia de estos elementos ideológicos se reveló de diferentes modos. De entre estos se puede destacar el ataque a los métodos de educación «centrados en el niño», la tentativa de reducción de la formación de los profesores hacia componentes curriculares de la especialidad, y la desconfianza en relación con la sociología

y las ciencias de la educación, así como la revalorización del papel socializador de la familia y de la enseñanza de la religión en las escuelas, paralelamente al incremento de una «enseñanza más nacionalista de la Historia» y al cambio en las políticas de administración y gestión de los centros de enseñanza. A este propósito, debemos recordar que en Inglaterra, por ejemplo, el *discurso de la gestión* desempeñó un papel central en la reforma thatcheriana en el sentido de que apoyó otros cambios importantes en la orientación de la política educativa, sirviendo, especialmente, como refiere Stephen Ball, como «tecnología moral» o como «antítesis lingüística de la crisis», esto es, como el discurso que procura poner orden donde (según la óptica conservadora) predomina el caos, viene a implantar la racionalidad donde predomina la irracionalidad, viene a promover la eficiencia y la eficacia donde predomina la ineficiencia y el desperdicio (Ball, 1990b).

En un momento en que «la corriente conservadora vive la crisis con nostalgia de unos supuestos tiempos en que la cultura oficial era nítidamente respetada dentro de las instituciones de la modernidad» (Flecha, 1992, p. 28) —período también por ello marcado por el movimiento de vuelta a lo básico (*back to basics*), a la autoridad de los profesores y a la educación vocacional—, los adversarios prioritarios empiezan a ser las políticas «comprensivas» (*comprehensive education*) y el progresismo pedagógico (*educational progressivism*) (Hargreaves, 1989). En su sustitución pasan a formar parte de la agenda de la *nueva derecha* estrategias políticas y económicas que tienden a revalorizar el mercado, a reformular las relaciones del Estado con el sector privado, a adoptar nuevos modelos de gestión pública preocupados con la eficacia y la eficiencia (*new public management*), y a redefinir los derechos sociales (Pollitt, 1993; Ranson y Stewart, 1994; Salter, 1995).

Por lo que respecta a la evaluación educativa, el interés demostrado por los

gobiernos conservadores de países centrales, empezó incluso a ser traducido por la expresión *Estado-evaluador* (Neave, 1988; Henkel, 1991b; O'Buachalla, 1992; Hartley, 1993). Para diferentes autores, esta expresión significa que el Estado adoptó un *ethos* competitivo, copiado de lo que ha venido siendo designado como el *neo-darwinismo social*, pasando a admitir la lógica y la ideología del mercado para redefinir y reorganizar el *dominio público*, principalmente a través de la importación hacia el campo educativo de los modelos de gestión privada cuyo énfasis se pone en lo que se define como *resultados o productos* de la educación.

La evaluación aparece así como un pre-requisito para que sea posible la implementación de los mecanismos de control y de responsabilización que, a su vez, imponen la previa definición de objetivos. Como es sabido, sin objetivos claros y previamente definidos no es posible crear *indicadores* que midan el desempeño de los sistemas educativos en una época que se caracteriza precisamente por la exigencia de control de los niveles de educación, a los cuales se atribuye en última instancia la capacidad competitiva de las economías nacionales.

Con estas políticas, la propia teoría de la evaluación que había evolucionado a lo largo de los sesenta y setenta hacia epistemologías anti-positivistas y pluralistas sufrió un nuevo revés positivista. En este contexto, la fe en indicadores mensurables pasó a ser un ejemplo paradigmático de los cambios políticos neoliberales y neoconservadores, quedando así evidente cómo el cambio en las políticas gubernamentales puede, en determinadas coyunturas, producir cambios en las políticas y prácticas evaluadoras.

En el caso de la educación la preocupación por los *productos*, más que por los *procesos*, es una de las tónicas de la evaluación en el contexto del *Estado-evaluador*. Incluso, en muchos casos, la evaluación

acabó también por ser utilizada como medio de racionalización y como instrumento para la disminución de los compromisos y de la responsabilidad del Estado. Sirve así tanto como instrumento de *desregulación* social como instrumento de *re-regulación* social.

En *The Free Economy and the Strong State*, Andrew Gamble muestra bien cómo estas políticas, de manera muy distinta a tendencias anteriores, también de derechas, están ahora marcadas por una singularidad: una combinación de la defensa de la libre economía de tradición liberal, con la defensa de la autoridad del Estado de tradición conservadora. Sobre la base de esta bipolaridad, decisiones no intervencionistas y descentralizadoras pasaron a coexistir con otras altamente centralizadas e intervencionistas, revelando la ambigüedad inherente a esta articulación política que hizo que la *nueva derecha* pudiese «parecer sucesivamente libertaria y autoritaria, populista y elitista» (Gamble, 1994, p. 36).

El resultado de estas tensiones y contradicciones —derivadas de una forma política que exige un Estado *limitado* (por lo tanto, más reducido y circunscrito en sus funciones) mas, al mismo tiempo, *fuerte* (en su poder de intervención)— produjo en cierto sentido un desequilibrio importante a favor del Estado y en perjuicio del libre mercado. Designado ya como «paradoja del Estado neoliberal», este hecho significa básicamente que, «aunque el neoliberalismo pueda ser considerado como una doctrina que pregona el Estado autolimitador, el Estado se convierte en más poderoso bajo las políticas neoliberales de mercado» (Peters, 1994, p. 213). Ocurre que el propio mercado no resurge como un proceso espontáneo, completamente fuera del ámbito del Estado, sino como un sistema promovido y controlado en gran parte por el Estado. Y no nos parece que sea así por el hecho de que, como refiere Bill Schwarz (1992, p. 111),

en el capitalismo avanzado, el Estado autoritario se convierte en necesario para el proyecto neoliberal para vigilar activamente la imposición de ese nuevo orden representado por el mercado. Lo que ocurre, más precisamente, es que ni los mercados son fenómenos naturales ni, tampoco, se puede pensar en esta cuestión como si estuviese en causa una simple elección entre un mercado libre o una economía regulada por el gobierno. De hecho, como concluye Hanf (1994), «todas las economías de mercado son sistemas mixtos de reglamentación gubernamental y de fuerzas de mercado».

Hay, sin embargo, especificidades en la forma en que las políticas de la *nueva derecha* dibujaron las relaciones entre Estado y mercado. Si, por un lado, el mercado (en sentido restringido) tuvo una notoria expansión bajo la forma de algunas políticas de privatización y de liberalización de la economía, también es verdad que, a pesar de la crisis fiscal y de los ataques neoliberales, el Estado del Bienestar resistió —y eso, por otro lado—, constituyó igualmente un importante obstáculo para una mayor expansión del mercado.

Pero la resistencia del Estado del Bienestar no significó el mantenimiento del *statu quo*. De hecho, las coaligaciones de derecha, que estuvieron en el poder en países diferentes, pusieron en práctica otras estrategias para gestionar la tensión, resultante tanto de la disminución de las exigencias en relación con los derechos sociales (principalmente en el área de la salud y de la educación) como de la creciente escasez de ingresos provenientes de los impuestos (muy cerca de los límites electoralmente soportables). Como refiere Brian Salter (1995), en una situación como la descrita hay que procurar una de las siguientes estrategias: o se intenta redefinir lo que se entiende por derechos ligados al Estado del Bienestar (una cuestión esencialmente ideológica) o se consigue un mejor equilibrio entre la oferta y la

demanda (con una mayor eficacia en la utilización de los ingresos provenientes de los impuestos) o, incluso, se buscan fuentes alternativas de financiación. La primera estrategia exige convencer a los ciudadanos de reducir o, por lo menos, no aumentar sus derechos —lo que no es una estrategia creíble a corto plazo dada la hegemonía de los valores del Estado del Bienestar—. La segunda estrategia implica redirigir la demanda hacia el sector privado— lo que presupone que se creen incentivos para que este sector pueda aumentar su capacidad de atendimento, y que los ciudadanos sean persuadidos de que no pierden derechos porque podrán hacer elecciones más amplias y tener acceso a servicios de mejor calidad. Finalmente, la tercera estrategia, mucho más sutil, supone la adopción de medidas tendentes a atenuar las fronteras entre el sector público y el sector privado, de manera que permita que se haga igualmente menos nítida la distinción entre los derechos sociales y los derechos individuales. Esto, a su vez, añade además Brian Salter, puede llevar a la debilitación de la hegemonía de los valores del Estado del Bienestar y, consecuentemente, a una reducción de la demanda de los servicios públicos. Ejemplos de estas políticas son, entre otros, los mercados internos (*internal markets*) y los incentivos para una economía mixta de bienestar social (Salter, 1995).

Fueron precisamente algunas de estas estrategias, implantadas por la *nueva derecha*, que configuraron lo que algunos autores han designado como mecanismos de *casi-mercado*.

En realidad, más que a la limitación del Estado y a la expansión del mercado, se asistió, en muchos casos, a la interpenetración de estos elementos, con arreglos específicos atendiendo a las coyunturas nacionales, los cuales dieron lugar a una configuración particular.

En la definición de Le Grand, *casi-mercados* son *mercados* porque sustituyen

el monopolio de los proveedores del Estado por una diversidad de proveedores independientes y competitivos. Son *casi* porque difieren de los mercados convencionales en aspectos importantes. Así, por ejemplo, las organizaciones compiten por clientes pero no tienden necesariamente a maximizar sus intereses; el poder de compra de los consumidores no está necesariamente expresado en términos monetarios y, en algunos casos, los consumidores delegan en ciertos agentes su representación (Le Grand, 1991).

Estos mecanismos de *casi-mercado*—introducidos igualmente en los sistemas educativos—, justifican otras referencias y consideraciones que haremos a continuación.

En educación, como observa Roger Dale (1994), el término *mercado* es más connotativo que denotativo. Esto significa que, a veces, cuando se habla de «mercantilización de la educación» se trata sólo de la implementación de mecanismos de «liberalización» dentro del sistema educativo, o de la introducción de elementos de «casi-mercado». De hecho, analizando algunos casos concretos de políticas educativas de la nueva derecha, R. Dale concluye que «lo que está en cuestión son nuevas formas y combinaciones de financiamiento, provisión y regulación de la educación», diferentes de las formas tradicionales exclusivamente asumidas por el Estado. Además, tal y como ocurrió en otros sectores, la creación de *casi-mercados* en educación puede «incluir un papel mayor, o mayor y modificado, para el Estado (y no necesaria o automáticamente un papel menor)» (Dale, 1994).

Esta combinación específica de regulación del Estado y de elementos de mercado dentro del *dominio público* explica que, desde nuestra perspectiva, los gobiernos de la *nueva derecha* hayan aumentado considerablemente el control sobre las escuelas (principalmente por la introducción de currículos y exámenes nacionales) y, simultáneamente, hayan promovido la creación de mecanismos como la divulgación

de los resultados escolares, abriendo espacio para la realización de *prestiones competitivas* en el sistema educativo.

Según la perspectiva de M. Apple, por ejemplo, esta aparente contradicción, puede no ser tan sustancial como se esperaba dado que, en una época de crisis y de pérdida de legitimidad, la introducción de un currículo nacional y de una evaluación también nacional transmite la idea de que el gobierno está preocupado con los consumidores y con la necesidad de elevar los niveles educativos —lo que significa, al final, la principal preocupación del mercado (Apple, 1993, p. 230)—. Para este autor, la creación de un currículo nacional, el establecimiento de normas-patrón y la realización de tests nacionales son incluso condiciones previas para que se puedan implantar políticas de privatización y de mercado de la educación, representando, por lo tanto, un compromiso ideal en el ámbito de las coaliciones políticas de derecha.

Como muestra Mary Henkel en *Government, Evaluation and Change* —estudio que cubre un período decisivo de transformaciones en las políticas públicas inglesas, entre 1983 y 1989—, «el gobierno identificó la evaluación como una componente significativa en su estrategia de conseguir algunos objetivos decisivos: controlar los gastos públicos, cambiar la cultura del sector público y alterar las fronteras y la definición de las esferas de actividad pública y privada» (Henkel, 1991a, p. 9).

De esta manera, la evaluación reaparece claramente relacionada con funciones de gestión, tendente a ser, como refiere E. House, una «evaluación centrada en la eficiencia y en la productividad bajo el control directo del Estado» (House, 1993, p. x).

Considerando estos vectores, es ahora más evidente la razón por la cual, en el período en análisis, uno de los cambios importantes, tanto fuera como dentro del contexto educativo, fue precisamente el énfasis genérico en la evaluación de los *resultados* (y *productos*), y la consecuente

desvalorización de la evaluación de los *procesos*, independientemente de la naturaleza y fines específicos de las organizaciones o instituciones públicas consideradas.

Como apuntan David Osborne y Ted Gaebler (1992, p. 139), el simple hecho de que las agencias públicas tengan que definir los resultados o indicadores (*benchmarks*) que pretenden alcanzar las obliga a pensar en sus propios fines, los cuales, frecuentemente, o no son claros o no están bien definidos. Así, añaden estos mismos autores, los «gobiernos emprendedores» deben procurar cambiar el sistema de recompensas, poniendo la tónica en los resultados, «porque cuando las instituciones son financiadas según los resultados se convierten en obsesivas en relación con su función», y es eso lo que hay que incentivar.

En el informe titulado *Reinventar la Administración Pública*, elaborado bajo la dirección del vice-presidente americano Al Gore, y fuertemente influenciado por la obra de David Osborne y Ted Gaebler, se afirma en un momento dado: «Nuestro camino es claro: tenemos que caminar desde sistemas que responsabilizan a las personas por procesos, hacia sistemas que las hacen responsables por los resultados» (Gore, 1994, p. 55).

Según estos presupuestos, sin resultados definidos (que deben ser públicos) no se consigue establecer una base de responsabilización creíble, siendo igualmente más difícil la promoción de la competencia entre sectores y servicios —en ambos casos—, dos dimensiones esenciales de las nuevas orientaciones políticas y administrativas.

En términos de política educativa, más concretamente, se trata ahora de intentar conciliar el *Estado-evaluador* —preocupado con la imposición de un currículo nacional común y con el control de los resultados (sobre todo académicos)— y la filosofía de *mercado educativo* asentada, principalmente, en la diversidad de la oferta y de la competitividad entre las escuelas.

Siendo la evaluación uno de los vectores fundamentales en este proceso, es necesario saber cuál es la modalidad que sirve mejor para la obtención simultánea de aquellos objetivos. Y eso es lo que procuraremos fundamentar a continuación.

Una de las constataciones a que hemos llegado a medida que avanzamos en la comprensión de las especificidades de las actuales políticas educativas fue que *la evaluación estandarizada criterial con la publicación de los resultados*, es decir, la evaluación que tiende a controlar y divulgar públicamente objetivos definidos (como productos o como resultados educativos), se constituye como uno de los rasgos fundamentales distintivos de los cambios en las políticas evaluativas. Esto es así porque, si con la introducción de la evaluación estandarizada criterial se puede favorecer la expansión del Estado, con la publicación de los resultados de esa misma evaluación puede promoverse la expansión del mercado.

De hecho, parece ahora evidente que habiendo el Estado reforzado su poder de regulación y retomado el control central (principalmente sobre el currículo escolar), la evaluación haya igualmente, de forma congruente, sido accionada como soporte de procesos de responsabilización o de *prestación de cuentas* relacionados con los *resultados* educativos y académicos, pasando estos a ser más importantes de que los *procesos* pedagógicos (que habrían implicado otras formas de evaluación).

En síntesis, si es verdad que emergió el «Estado-evaluador» también es verdad que los cambios en las políticas evaluadoras fueron igualmente marcadas por la introducción de mecanismos de mercado. Por eso, en este contexto políticamente ambivalente, y en este período específico que analizamos, el control sobre los resultados escolares no está subordinado ni se restringe a una mera lógica burocrática —lo que convierte la actuación del Estado en este campo claramente diferente de las estrate-

gias adoptadas en otras épocas y en otros contextos históricos—.

Designada aquí como *evaluación estandarizada criterial con publicación de los resultados*, esta modalidad de evaluación permite evidenciar, mejor que cualquier otra, la ya mencionada «paradoja del Estado neoliberal»: por un lado, el Estado quiere controlar de cerca los resultados escolares y educativos (convirtiéndose así en más Estado, Estado-evaluador) pero, por otro lado, tiene que compartir ese escrutinio con los padres y otros «clientes» o «consumidores» de la educación (diluyendo así algunas fronteras tradicionales, y convirtiéndose en más mercado y menos Estado). Se produce así un mecanismo de *casi-mercado* en el que el Estado, no abriendo mano en la imposición de determinados contenidos y objetivos educativos (de que la creación de un currículo nacional es nada más que un ejemplo), permite, al mismo tiempo, que los resultados/productos del sistema educativo sean controlados por el mercado.

LA EVALUACIÓN EN PORTUGAL EN EL CONTEXTO DE UN NEOLIBERALISMO EDUCATIVO MITIGADO

Por lo que respecta a Portugal, la evaluación pedagógica emergió, a lo largo del período temporal aquí analizado, de una forma que se puede considerar que está en relativo contra-ciclo con las reformas verificadas en los países atrás referidos. De hecho, el sistema de evaluación, de naturaleza predominantemente formativa, propuesto en el ámbito de la reforma educativa que siguió a la aprobación de la Ley de Bases del Sistema Educativo (LBSE), aprobada por la Asamblea de la República (AR) en octubre de 1986, estaba muy lejos de la tendencia neoliberal y neoconservadora emergente. El propio debate establecido en el seno de la Comisión de Reforma del Sistema Educativo (CRSE), creada a finales

de 1985 por el primer gobierno de Cavaco Silva, con el apoyo (en aquel momento todavía minoritario) del Partido Social-Demócrata (PSD), osciló fundamentalmente entre una posición centrada en la defensa de un modelo de promoción escolar continua orientado para el éxito escolar sin suspensiones o repeticiones a lo largo de la escolaridad obligatoria, y otra posición que admitía la posibilidad de repetición en esa misma escolaridad pero que, simultáneamente, defendía una mayor inversión pública en la creación de condiciones de éxito para todos, de modo que se hiciese viable el principio de una selectividad menos injusta y menos frecuente.

El modelo de evaluación pedagógica que se consagró en la legislación de la reforma educativa (Despacho Normativo núm. 98-A/92) fue, en gran medida, tributario del debate a que acabamos de hacer referencia —lo que significa que las tensiones entre selectividad mitigada y no selectividad en la escuela básica obligatoria quedaron impregnadas en su articulado y acabaron por tener importantes repercusiones en la forma como fue recibido por la opinión pública este modelo de evaluación, y en la forma como fue puesto en práctica por los profesores—.

De hecho, aunque más o menos encubierta retóricamente, la no resolución del dilema selectividad/no selectividad acabó por alimentar contradicciones y ambigüedades en las orientaciones gubernativas que se pueden constatar en fragmentos de discursos como este: «Así, la evaluación de los alumnos de la enseñanza básica fue regulada [...] con base en el principio de que la *escuela básica no es esencialmente selectiva*, procurando más bien posibilitar que todos los alumnos alcancen los objetivos de cada ciclo de estudios» (Cavaco Silva, 1995, p. 35, la cursiva es nuestra). En otros textos, sensiblemente con la misma orientación política, pero de forma más explícita, la función selectiva en la escuela básica y obligatoria aparece incluso como una de-

cisión socialmente justificable, si se cumple el principio de la igualdad de oportunidades: «El sistema de enseñanza, tanto al nivel de la enseñanza básica como de la secundaria, no puede recusar el mandato social de seleccionar [...]. Al mandato de selección se debe asociar siempre la creación de condiciones de éxito para todos (con énfasis para la enseñanza básica, obviamente), aunque con niveles de resultados y por caminos diferenciados» (Azevedo, 1993b, pp. 11-12).

De este modo, la tónica dominante del discurso político en este período no es, evidentemente, la defensa de una escuela básica igualitaria; es, más bien, la justificación de una escuela tendencialmente menos selectiva, basada en una meritocracia suave y poco explícita. Una sutil versión meritocrática legitimada por el principio (en gran medida, formal) de la igualdad de oportunidades —congruente, dicho sea de paso, con la idea, también algunas veces reiterada, de que la utopía igualitaria (con resonancias políticas de épocas relativamente recientes, pero superadas) dejó de tener sentido—. En síntesis, si, por un lado, se reconoce que «la realidad nacional nos prende a una enseñanza básica en gran parte heredera de una tradición hiperselectiva y malthusiana» (Azevedo, 1993a, p. 5), por otro, como se refirió arriba, no se excluye totalmente la función selectiva en este mismo nivel de enseñanza. Subsiste así una única estrategia política congruente: procurar disminuir la selectividad en la educación básica, con la esperanza de que para ello pueda contribuir un nuevo sistema de evaluación que rechace el suspenso administrativo sin negar la repetición pedagógica.

Además, siendo congruente con el principio que rechaza el suspenso administrativo, la normativa de la evaluación, aprobada y publicada durante el último gobierno apoyado por el Partido Social-Demócrata (PSD), especifica: «La decisión de repetición tiene siempre carácter

excepcional, después de haberse agotado el recurso a apoyos y complementos educativos, debiendo, por lo tanto, revestirse de especial cuidado para garantizar su necesidad, utilidad y justicia» (Despacho Normativo núm. 98-A/92).

Congruentemente con la importancia que es atribuida en esta misma normativa legal a la evaluación formativa (considerada, además, como «principal modalidad de evaluación de la enseñanza básica»), el Estado parece obligarse a mantener condiciones que hagan viable algunos derechos sociales y culturales. De hecho, asumir políticamente (y no retóricamente) la modalidad de evaluación formativa en la escuela básica, acompañada por una concreción rigurosa y exigente en términos pedagógicos, materiales y humanos, pondría en evidencia, si no la expansión, por lo menos alguna permanencia o continuidad del Estado del Bienestar en la educación. Dicho de otro modo, en un período político marcado por la fragilización creciente de las estructuras típicas de esta forma política del Estado, la introducción de la evaluación formativa, acompañada de la provisión de una serie de medidas educativas, fuertemente promotoras de una escolaridad básica exitosa para todos los grupos sociales estaría, sin duda, en contraste con las propuestas de inspiración neoliberal más selectivas y meritocráticas.

Sin embargo, cuando analizamos los desarrollos posteriores en términos de concreción efectiva de los principios enunciados, así como la manera en que el discurso oficial fue eludiendo (sin resolver) la exigencia de los profesores y de las escuelas para que se creasen las condiciones necesarias para la aplicación plena de las medidas previstas en el nuevo modelo de evaluación, se constata que, en gran medida, la escuela básica democrática fue, una vez más, aplazada, y los derechos sociales no han salido fortalecidos. Incluso cuando se reconoció que los medios y las condiciones de aplicación no eran los mejores,

poco más se hizo a nivel gubernativo que apostar por la voluntariedad y profesionalismo de los profesores.

Esta actuación ambigua del Estado —caracterizada por la discrepancia entre principios que éste legalmente consagra y regula y las prácticas (u omisiones) que, también por su parte, frecuentemente los hacen inviables (que, entre nosotros, Boaventura de Sousa Santos designó como *Estado-paralelo*)— no habrá sido indiferente a la emergencia de presiones sociales y políticas más favorables a la introducción de otras modalidades de evaluación, más selectivas y meritocráticas, exigidas ahora explícitamente por los sectores que quieren trasladar el eje democrático de las políticas educativas para una ruta más congruente con el mayor control sobre los *resultados/productos* de la educación escolar, y con la promoción de la selectividad, de la competición y del *mercado educativo*.

En esta coincidencia podrá residir también una de las causas que impidieron la implementación de la nueva propuesta de evaluación de los alumnos: los aspectos más democráticos del nuevo modelo de evaluación, como la evaluación formativa y la obligatoriedad de realizar formas de compensación educativa (destinadas a impedir una selectividad injusta), acabaron (paradójicamente) por colidir con condiciones sociales y políticas que serían las más desfavorables para su aceptación. Así, la introducción de la evaluación formativa (que es, desde nuestro punto de vista, uno de los pilares fundamentales de la *escuela democrática*) se enfrenta con una nueva fase de desarrollo de la *escuela meritocrática*, que se verifica precisamente a lo largo de los años ochenta, y que presupone otras formas de evaluación.

De hecho, la consagración de la modalidad de evaluación formativa surge ahora en un contexto político muy diferente a aquel en que había emergido por última vez, en el post-25 de abril de 1974. En este último contexto histórico, la evaluación

formativa formó parte del proceso de democratización de la sociedad portuguesa, inicialmente marcado por la presencia de utopías y narrativas emancipadoras —un contexto sustancialmente diferente del actual— donde están presentes elementos ideológicos neoliberales y neoconservadores cuya expresión, en términos de modalidades de evaluación públicamente defendidas, ha sido visible ora en términos de *evaluación estandarizada externa*¹, ora en la reclamación de los tradicionales exámenes nacionales².

Cuando fue introducida la *evaluación estandarizada externa* (en Portugal designada *avaliação aferida*) para la enseñanza básica (nótese, en la misma normativa que había introducido la evaluación formativa como principal modalidad de evaluación), una de las interpretaciones que empezó a circular fue la de que se trataba del retorno, aunque con otra designación, de los exámenes nacionales, para lo que podrá haber contribuido el hecho de que la evaluación estandarizada externa asumió la función de «control de calidad del sistema educativo» y la función de promoción de la «confianza social de los diplomas escolares, a través de su validación externa».

Independientemente de estas interpretaciones, importa sin embargo referir algunas críticas que surgieron entonces a propósito de esta modalidad de evaluación.

Además de las polémicas de carácter técnico o metodológico relativas a la elaboración de la evaluación *estandarizada externa*, la función de control que era imputada a esta modalidad de evaluación parecía muy poco congruente con la valoración de la autonomía profesional de los profesores, pregonada por la reforma educativa e implícita al asumir la evaluación formativa como principal modalidad de evaluación. De igual modo, fue todavía criticado el hecho de que la evaluación *estandarizada externa* aparecía como un mecanismo de solución de la crisis de la escuela —en cuanto crisis de confianza en los profesores y en los resultados de los alumnos— así como se levantaron bastantes reservas a la posibilidad de que la evaluación *estandarizada externa* viniera a ser una estrategia de introducción de la lógica del mercado en la escuela pública, dado que podría permitir que los resultados escolares, verificados por pruebas estandarizadas, fuesen utilizados para establecer presiones competitivas en el sistema educativo, induciendo a la emulación y a la comparación sistemática entre establecimientos de enseñanza, y suscitando la promoción de políticas basadas en la búsqueda y en la libre elección educativa (Afonso, 1994, 1997).

Mientras tanto, también en este vector de la política educativa (e incluso de una

(1) Bajo algunas perspectivas, el hecho de que el sistema educativo portugués no prevea momentos de evaluación estandarizada es «una situación extraordinariamente grave, una vez que la falta de esos momentos de evaluación conduce a la no comprensión de la realidad que tenemos [...]» (GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, 1993, p. 226).

(2) Desde el punto de vista del partido político portugués más conservador, «No es admisible que los jóvenes salgan de la escolaridad obligatoria sin que sus conocimientos sean contrastados y probados. Un buen sistema educativo es el que enseña bien y exige la demostración de los conocimientos transmitidos. El Partido Popular defiende la realización de exámenes en la enseñanza básica y secundaria [...]» (Partido Popular, *Programa Electoral y de Gobierno*, 1995, p. 164). También el Informe Porter para Portugal afirma a este propósito: «Alteraciones recientes en la política portuguesa en lo que respecta a la escolaridad mínima obligatoria refuerzan [...] puntos de vista igualitarios, retirando importancia a los resultados de los exámenes». Y más adelante: «[...] una cultura de depreciación de la importancia de los exámenes en el sistema educativo resultó en un mercado de trabajo que no estimula a los individuos a mejorar sus conocimientos [...]» (Monitor Company/MICHAEL PORTER, 1994, p. 91 y p. 127).

forma más evidente que con otras medidas) acabó por verificarse una concreción más allá de las expectativas anunciadas y muy distante de los escenarios previstos. De hecho, tardaron los estudios preparatorios conducentes a la elaboración de la evaluación *estandarizada externa* —incumbencia legalmente atribuida al Instituto de Innovación Educativa (IIE) del Ministerio de Educación—, y sólo mucho tiempo después de entrar en vigor el nuevo modelo de evaluación se conocieron algunos contornos y se dispusieron de algunas informaciones sobre la forma escogida para su concreción. Se verificó entonces que la evaluación *estandarizada externa* se iría a hacer operacional, en una primera fase, por medio de la aplicación de pruebas estandarizadas (de tipo criterial, visando objetivos curriculares mínimos), destinadas sólo a muestras representativas de la población discente, en años terminales de ciclo, e incidiendo en los contenidos curriculares de las asignaturas de Lengua Portuguesa y Matemáticas. Con esta solución técnica y con este campo de acción, se habrá modificado sustancialmente la representación social inicial en torno a la evaluación *estandarizada externa*, y amortiguado (por lo menos provisionalmente) gran parte de la ansiedad relativa a algunas de las funciones (latentes) que esta modalidad de evaluación podría cumplir en el sistema educativo.

Tomando en consideración la perspectiva de algunos sociólogos de la educación que llaman la atención para el hecho de que, en este período, se verificó una «simultánea crisis y consolidación de la escuela de masas en Portugal» (Stoer y Araújo, 1992; Stoer, 1994), esto es, una situación en que el desarrollo de la escuela meritocrática es igualmente acompañado por una «continuada consolidación de la escuela oficial (de masas) para todos» (Stoer, 1994), queremos sugerir también que la presencia de la evaluación formativa debe ser entendida como un indicador de la vo-

luntad del Estado de continuar realizando la «consolidación de la escuela de masas», mientras que la introducción de la *evaluación estandarizada externa*, por el contrario, puede ser justificada como una consecuencia de la constatación de que existe una «simultánea crisis» de esa misma escuela, cuya resolución o incluso atenuación exige (por lo menos simbólicamente) la consagración de otras formas de evaluación.

Así, la diferenciación de las modalidades de evaluación previstas para la escuela básica de masas (y, sobre todo, la contradicción entre evaluación *formativa* y evaluación *estandarizada externa*) revela igualmente la tensión entre la escuela democrática y la escuela meritocrática, que sobre todo a partir del inicio de los años noventa volvió a ser más evidente en Portugal —tensión alimentada por el gradual predominio de las necesidades del *proceso de acumulación*— impulsadas por la agenda neoliberal y por el proceso de globalización.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A. J.: «A centralidade emergente dos novos processos de avaliação no sistema educativo português», en *Forum Sociológico*, 4 (1994), pp. 7-18.
- *Para uma Análise Sociológica da Avaliação nas Políticas Educativas. A Reforma Educativa em Portugal e a Avaliação Pedagógica no Ensino Básico* (1985-1995). Braga: Universidade do Minho [Dissertação de Doutoramento], 1997.
- APPLE, M. W.: «The politics of official knowledge: does a national curriculum make sense?», en *Teachers College Record*, vol. 95, 2 (1993), pp. 222-241.
- AZEVEDO, J.: «Intervenção de Joaquim Azevedo», en *Educação para Todos - Ponte para um outro futuro*. Lisboa, ME/PEPT, (1993a), pp. 5-9.

- «Humanizar a avaliação escolar». Conferência efectuada no *Colégio N. S. da Bonança*. Vila Nova de Gaia, 22 de Março (1993b).
- BAKER, E. L.; O'NEIL, H. F.: «Performance assessment and equity: a view from the USA», en *Assessment in Education*, vol. 1, 1 (1994), pp. 11-26.
- BALL, S. J.: *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology*. London: Routledge, 1990a.
- «Management as moral technology», en S. J. Ball (org.) *Foucault and Education*. London: Routledge (1990b), pp. 153-166.
- BROADFOOT, P.: «Assessment policy and inequality: the United Kingdom experience», en *British Journal of Sociology of Education*, vol. 7, 2 (1986), pp. 205-224.
- BUSH, G.: «A revolution to achieve excellence in education», en *Phi Delta Kappan*, vol. 74, 2 (1992), pp. 130-133.
- CARMENA, G.; EGIDO, I.; DELGADO, M.: «Política curricular y descentralización administrativa: estudio de seis países», en *Revista de Educación*, 296 (1991), pp. 329-348.
- CAVACO SILVA, A.: *As Reformas da Década*. Venda Nova, Bertrand, 1995.
- CLINCHY, E.: «Needed: A Clinton crusade for quality and equity», en *Phi Delta Kappan*, vol. 74, 8 (1993), pp. 605-612.
- CONLEY, S. C.: «Reforming paper pushers and avoiding free agents: the teacher as a constrained decision maker», en *Educational Administration Quarterly*, vol. 24, 4 (1988), pp. 393-404.
- DALE, R.; OZGA, J.: «Two hemispheres - Both New Right?: 1980s education reform in New Zealand and England and Wales», en LINGARD, R. et al (org.) *Schooling Reform in Hard Times*. London, Falmer Press, 1993, pp. 63-87.
- DALE, R.: «A promoção do mercado educacional e a polarização da educação», en *Educação, Sociedade & Culturas*, 2 (1994), pp. 109-139.
- DEEM, R.: «Free marketeers or good citizens? Educational policy and lay participation in the administration of school», en *British Journal of Educational Studies*, vol. 42, 1 (1994), pp. 23-37.
- EURYDICE: *Education Reform - United Kingdom, 1989*. Brussels, 1990.
- FINKEL, S. M.: «Crise de acumulação e resposta educacional da nova direita», en *Teoria & Educação*, 2 (1990), pp. 3-18.
- FIRESTONE, W. A.; FUHRMAN, S. H. y KIRST, M. W.: «State educational reform since 1983: Appraisal and the future», en *Educational Policy*, vol. 5, 3 (1991), pp. 233-250.
- FLECHA, R.: «Educación de personas adultas: tarifa pendiente de la modernidad», en Giroux, H.; Flecha, R. (orgs.) *Igualdad Educativa y Diferencia Cultural*. Barcelona, El Roure, 1992, pp. 27-56.
- GAMBLE, A.: *The Free Economy and the Strong State*. London, Macmillan, 2.ª ed., 1994.
- GIROUX, H.: «Educational leadership and the crisis of democratic government», en *Educational Researcher*, vol. 21, 4 (1992), pp. 4-11.
- GOODSON, I. F.: *Studying Curriculum*. Buckingham, Open University Press, 1994.
- GORE, A.: *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa, Quetzal, 1994.
- GUTHRIE, J. W.: «The world's new political economy is politicizing educational evaluation», en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 13, 3 (1991), pp. 309-321.
- HANF, K.: «The political economy of ecological modernization», en M. MORAN, M.; PROSSER, T. (orgs.) *Privatization and Regulatory Change in Europe*. Buckingham: Open University Press, 1994, pp. 126-143.
- HARGREAVES, A.: *Curriculum and Assessment Reform*. Milton Keynes, Open University Press, 1989.
- HARNISCH, D. L. y MABRY, L.: «Issues in the development and evaluation of alternative assessments», en *Journal of Curriculum Studies*, vol. 25, 2 (1993), pp. 179-187.

- HARTLEY, D.: «The evaluative state and self-management in education: cause for reflection?», en J. SMYTH, J. (org.) *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. London, Falmer Press, 1993, pp. 99-115.
- HATCHER, R.: «Market relationships and the management of the teachers», en *British Journal of Sociology of Education*, vol. 15, 1 (1994), pp. 41-61.
- HAWLEY, W. D.: «Missing pieces of the educational reform agenda: or, why the first and second waves may miss the boat», en *Educational Administration Quarterly*, vol. 24, 4 (1988), pp. 416-437.
- HENKEL, M.: *Government, Evaluation and Change*. London, Jessica Kingsley, 1991a.
- «The new evaluative state», en *Public Administration*, vol. 69 (1991b), pp. 121-136.
- HOUSE, E. R.: «Trends in evaluation», en *Educational Researcher*, vol. 19, 3 (1990), pp. 24-28.
- *Professional Evaluation: social impact and political consequences*. London, Sage, 1993.
- KIRST, M. W.: «Recent state education reform in the United States: looking backward and forward», en *Educational Administration Quarterly*, vol. 24, 3 (1988), pp. 319-328.
- KORETZ, D.: «Educational practices, trends in achievement, and the potential of reform movement», en *Educational Administration Quarterly*, vol. 24, 3 (1988), pp. 319-328.
- LE GRAND, J.: «Quasi-markets and social policy», en *The Economic Journal*, vol. 101 (1991), pp. 1256-1267.
- LINN, R. L.: «Educational assessment: expanded expectations and challenges», en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 15, 1 (1993), pp. 1-16.
- LIPSKY, D. K.: «We need a third wave of educational reform», en *Social Policy*, vol. 22 (1992), pp. 43-45.
- MARTINS, G. O.: «Intervenção», en *A Educação em Portugal no Horizonte dos Anos 2000* (Actas do Seminário). Lisboa, CNE, 1993, pp. 224-230.
- MONITOR COMPANY/PORTER, M.: *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*. Lisboa, Forum para a Competitividade, 1994.
- MORRISON, K.: «Uniformity and diversity in assessment: an international perspective and agenda». *Compare*, vol. 24, 1 (1994), pp. 5-15.
- MURPHY, R.: «National assessment proposals: analyzing the debate», en FLUDE, M.; HAMMER, M. (orgs.) *The Education Reform Act, 1988: Its Origin and Implications*. London, The Falmer Press, 1990, pp. 37-49.
- NEAVE, G.: «On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988», en *European Journal of Education*, 1/2 (1988), pp. 7-23.
- NOUVELLES de l'OCDE: *L'Innovation dans l'Enseignement*, 59, 1991.
- O'BUACHALLA, S.: «Self-regulation and the emergence of evaluative state: trends in Irish higher education policy, 1987-1992», en *European Journal of Education*, vol. 27, 1/2 (1992), pp. 69-78.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T.: *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Wokingham, Addison-Wesley, 1992.
- PETERS, M.: «Governamentalidade neoliberal e educação», en TADEU DA SILVA, T. (org.) *O Sujeito da Educação: Estudos Foucaultianos*. Petrópolis, Vozes, 1994, pp. 211-224.
- POLLITT, C.: *El Gerencialismo y los Servicios Públicos*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda/IEF, 1993.
- RAMÍREZ, F. O.: «A institucionalização e globalização do Estado-Nação, cidadania e mudança educacional», en *Educação & Sociedade*, 43 (1992), pp. 413-427.

- RANSON, S.; STEWART, J.: *Management for the Public Domain*. London, Macmillan, 1994.
- RAY, C. A.; MICKELSON, R. A.: «Restructuring students for restructured work: the economy, school reform, and non-college-bound youths», en *Sociology of Education*, vol. 66 (1993), pp. 1-20.
- REARDON, S. F.; SCOTT, K.; VERRE, J.: «Introduction», en *Harvard Educational Review*, vol. 64, 1 (1994), pp. 1-4.
- SALTER, B.: «The private sector and the NHS: redefining the welfare state», en *Policy and Politics*, vol. 23, 1 (1995), pp. 17-30.
- SARUP, M.: «El currículum y la reforma educativa: hacia una nueva política de la educación», en *Revista de Educación*, 291 (1990), pp. 193-221.
- SCHWARZ, B.: «Los años de gobierno Thatcher», en R. MILIBAND, R.; PANITCH, L.; SAVILLE, J. (orgs.) *El Neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos: Retórica y Realidad*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1992, pp. 91-135.
- SMYTH, J.: «La reestructuración de las escuelas en Australia y Nueva Zelanda: contexto, análisis crítico y políticas», en *Revista de Educación*, 304 (1994), pp. 61-70.
- STOER, S. R.; ARAÚJO, H. C.: *Escola e Aprendizagem para o Trabalho Num País da (Semi)Periferia Europeia*. Lisboa, Escher, 1992.
- STOER, S. R.: «O Estado e as políticas educativas: uma proposta de mandato renovado para a escola democrática». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41 (1994), pp. 3-33.
- TAMNEY, J. B.: «Conservative government and support for the religious institution: religious education in English schools», en *The British Journal of Sociology*, vol. 45, 2 (1994), pp. 195-210.
- UNESCO: *Rapport mondial sur l'éducation 1991*. Paris, 1991.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF EDUCATION: *Goals 2000: Educate America Act*, 1994.
- WARNOCK, M.: *Una Política Común de Educación: bases para una reforma global*. Barcelona, Paidós/MEC, 1989.
- ZEICHNER, K. M.: «Contradictions and tensions in the professionalization of teaching and democratization of schools», en *Teachers College Record*, vol. 92, 3 (1991), pp. 363-379.