

La Evaluación Externa de las Escuelas en Portugal: Reflexiones Sobre Potencialidades y Constreñimientos

▸ Carlos Alberto Ferreira *

Resumen

La evaluación externa de las escuelas en Portugal es una práctica hecha para el control de la calidad educativa de las mismas y para rendición de cuentas. Buscando la mejora de la educación escolar, dicha evaluación descubre los puntos fuertes y flojos y los aspectos que deben mejorarse en los dominios de los resultados académicos, en la prestación de servicios educativos y en el liderazgo y la gestión. De ello resulta un plan de mejora de la escuela que busca la superación de los aspectos negativos y la mejora de los resultados escolares de los alumnos. Por todo ello, se ha querido reflexionar sobre las potencialidades y cohibiciones de la actual evaluación externa de las escuelas en Portugal. Si, por un lado, a través de esa evaluación resulta un diagnóstico de la escuela, por otro, se verifica la centralidad de los resultados académicos de los alumnos en el análisis de la escuela y cómo éstos se ven de una manera descontextualizada y desarticulada de los informes obtenidos en la autoevaluación.

Palabras clave: Evaluación externa. Escuelas. Potencialidades. Constreñimientos.

* Doctor en Educación, especialización en Desarrollo Curricular. Profesor de la Universidad de *Trás-os-Montes y Alto Douro*. Investigador del Centro de Investigación en Educación, Universidad del *Minho*; E-mail: caferreira@utad.pt.

Introducción

La evaluación externa de escuelas en Portugal es una práctica realizada desde hace diez años, y es a través de ella que la administración central controla la calidad educativa de las escuelas y bajo una perspectiva de *accountability*, rinden cuentas del servicio educativo que ofrecen. Este control y rendición de cuentas se realizan, principalmente, por los resultados escolares de los alumnos en pruebas estandarizadas de carácter nacional e internacional. Así, los resultados académicos asumen una centralidad en la evaluación externa de las escuelas, ya que se los considera como principales indicadores de calidad educativa y, por tal motivo, determinan el análisis que los equipos de evaluación externa de la escuela hacen.

Además de esta función de naturaleza sumativa, la evaluación externa también asume una función formativa, en la medida en que, por el análisis de los documentos estructurantes del funcionamiento de la escuela y del desarrollo del currículo, de las entrevistas a los participantes en el proceso educativo en paneles y por la visita al espacio físico de la escuela se elabora un diagnóstico de los puntos fuertes, las fragilidades y aquello que precisa mejorar en la escuela. Tal diagnóstico, notificado de aquello que resulta de la autoevaluación realizada por la escuela, permite el compromiso de la escuela con su mejora, concretizado por la elaboración y por el desarrollo de un plan de mejora.

Terminado el segundo ciclo de evaluación externa de escuelas en Portugal y que empezó en 2011, fue nuestra intención reflexionar sobre la realidad de dicha evaluación, básicamente sobre sus características actuales, en el sentido de reflexionar sobre algunas de sus potencialidades y cohibiciones. Así, en este texto empezamos por abordar teóricamente el concepto, las finalidades y las funciones de la evaluación externa de las escuelas, pasando para el abordaje teórico de la centralidad de los resultados académicos de los alumnos en tal evaluación, a la luz de procesos de *accountability* que se evidencian en Portugal. El punto siguiente del texto presenta las principales características del segundo ciclo portugués de evaluación externa de escuelas y termina con la reflexión sobre algunas de sus potencialidades y cohibiciones.

1-El concepto, las finalidades y las funciones de la evaluación externa de escuelas

La evaluación externa de escuelas surgió después de la atribución a las escuelas, por parte de la administración central, no sólo de más autonomía en su organización y gestión, sino también a nivel pedagógico y curricular nivel (FORMOSINHO; MACHADO, 2000). Esta atribución de mayor autonomía de las escuelas surge de la incapacidad del estado para ejercer su papel regulador en el funcionamiento de las escuelas, lo que no le impide ejercer un control sobre la calidad de la educación escolar. Adán y Correa (2008, p. 368) afirman que esa mayor autonomía de las escuelas deriva "de un proceso de descentralización del sistema educativo, llevado a cabo por la administración central, frente a su incapacidad para responder adecuadamente a los problemas que emergen de una sociedad marcada por diversas tensiones" pasando, por eso, a ser delegados poderes en las escuelas para responder a dichos problemas.

Sin embargo, la concesión de más autonomía ha correspondido a la exigencia de una mayor responsabilización dirigida a las escuelas por la educación promovida, así como un control más estricto de la labor realizada en él (MAROY; VOISIN, 2013). Esto significa que las escuelas deben rendir cuentas al Estado y a la sociedad en general de la calidad educativa que ofrecen (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). Es en este contexto de *accountability*, entendido como "el acto de justificación y explicación de lo que se hace, cómo se hace y por qué se hace [lo que] implica, en muchos casos, que se desarrolle alguna forma o proceso de evaluación o autoevaluación". (AFONSO, 2011, p. 84), que la evaluación externa de las escuelas tiene que ser dimensionada. Porque se lleva a cabo como un medio de rendición de cuentas y responsabilización, por parte de las escuelas, del trabajo realizado y como medio de control del Estado de la calidad de la educación escolar promovida (AFONSO, 2011; MAROY; VOISIN, 2013). El Estado pasa, así, a asumir un rol de evaluador y regulador por resultados (MAROY; VOISIN, 2013), que resulta de "reorientar la intervención estatal en una lógica de control social de la escuela, con la promoción de la evaluación externa y de la responsabilización directa por los resultados de los alumnos." (AFONSO, 2002, p. 53). Atribuyendo la administración central una mayor autonomía a las escuelas y tomando posesión de la evaluación externa para el control y el monitoreo de la educación escolar, Alfonso (2000, p. 211) afirma que:

“las políticas de refuerzo de la evaluación de las escuelas acompañan necesariamente, de forma paralela, las políticas de promoción de la autonomía. La transferencia de poderes para la escuela aumenta la responsabilización y el escrutinio público sobre la escuela, en la medida en que la atención pública tiende a dirigirse hacia donde se toman las decisiones.”

Así, la evaluación de las escuelas contribuye para la credibilidad de la escuela pública, por lo que empezaron a surgir dinámicas de evaluaciones externa e interna en las escuelas. La evaluación interna de las escuelas es, para para Alaíz, Góis y Gonçalves (2003, p. 16), “aquella en que el proceso se realiza y conduce exclusivamente (o casi) por miembros de la comunidad educativa de la escuela”. En Portugal, esta evaluación la realiza el equipo de autoevaluación de la escuela, que lo constituyen los representantes de los diversos actores educativos y cuya función es recoger y analizar informaciones sobre el funcionamiento de las escuelas, sobre los procesos de enseñanza y de aprendizaje y sobre los resultados escolares de los alumnos, para mejorar dichos procesos y resultados (ALVES; CORREIA, 2008). Con este procedimiento la escuela busca promover su desarrollo continuo como organización aprendiente, establecer acciones promotoras de la mejora de la escuela, de los procesos de enseñanza y de aprendizaje y, consecuentemente, de los resultados escolares de los alumnos (GUERRA, 2003).

La evaluación externa la realizan, según Alaíz, Góis y Gonçalves (2003, p. 16), “agentes externos de la escuela (pertenecientes a agencias de evaluación públicas o privadas), aunque con la colaboración indispensable de la escuela evaluada”. En el caso portugués, esta evaluación queda bajo la responsabilidad de la Inspección General de Educación y Ciencia y tiene “como uno de los principales objetivos promover una educación de calidad, especialmente a través de la mejora de los resultados [...] basada en un régimen de *evidence-based governance*, es decir, de evidencias que incluye estandarización de desempeño.” (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014, p. 20). Pues, en políticas de influencia neoliberal, con procedimientos de *accountability*, la calidad educativa es aferida, ante todo, por los resultados escolares obtenidos por los alumnos en pruebas externas nacionales o internacionales (AFONSO, 2011; MAROY; VOISIN, 2013).

A pesar de realizarse por actores distintos y en contextos diferentes, las evaluaciones internas y externas de las escuelas buscan ofrecer informaciones necesarias a la promoción de una educación escolar adecuada a su público, de modo que los alumnos

consigan los resultados escolares deseados. Ambas son modalidades de evaluación que, según de Alves y Correia (2008, p. 355) tienen por objeto estimular el “aprendizaje organizativo, capaz de habilitar una comunidad educativa a organizar sus procesos de mejora y a movilizar el conocimiento [...] de la escuela para responder, de modo adecuado y creativo, a los cambios “. Pero, especialmente, es a través de la evaluación externa que la credibilidad de las escuelas se consigue, ya que con ella es aferida y tornada pública la calidad de la educación escolar, resultante de las informaciones que ofrece sobre la “eficacia de la escuela (traducida en los resultados de los alumnos), de la adecuación, importancia y pertinencia de los procesos utilizados y de la gestión que se hace de los recursos” (ALAÍZ; GÓIS; GONÇALVES, 2003, p. 31). Por eso los procedimientos realizados en esta evaluación externa tienen por objeto “clarificar al poder político y al público en general sobre las escuelas e informar acerca del estado del sistema de enseñanza.” (QUINTAS; VITORINO, 2013, p. 9).

Aunque constituye un medio de responsabilización y de control sobre la educación escolar, la evaluación externa ofrece a las escuelas informaciones útiles sobre sus puntos fuertes y sobre sus fragilidades, señalando procesos que pueden activarse y desarrollarse para mejorar la escuela y los resultados de los alumnos, desempeñando, así, una función formativa (QUINTAS; VITORINO, 2013; FERREIRA, 2007). Bajo esta perspectiva, la evaluación externa contribuye para el desarrollo de la escuela y de sus actores, ya que les permite a las escuelas definir sus prioridades y sus objetivos de mejora. Porque en la concretización de la función formativa de la evaluación externa, las escuelas asumen mayor capacidad de iniciativa y de toma de decisiones sobre las prioridades para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y para su desarrollo como organizaciones aprendientes (GUERRA, 2003). Se pretende, de tal modo, la mejora eficaz de la escuela, entendida, según la perspectiva de Hoeben (1998 *apud* ALAÍZ; GÓIS; GONÇALVES, 2003, p. 38), como “el cambio educacional planeado que valora ya sean los resultados de aprendizaje de los alumnos, o la capacidad de la escuela para administrar los procesos de cambio conducentes a estos resultados”. Y con la práctica de esta función formativa es que la evaluación externa va más allá de su tradicional función de control y de monitoreo, “específicamente a través del desarrollo de un trabajo en conjunto con las escuelas, que

pretende construir modelos y herramientas para el autoperfeccionamiento". (QUINTAS; VITORINO, 2013, p. 10).

En la articulación de los procedimientos de la evaluación externa con los de la evaluación interna de las escuelas se puede elaborar el diagnóstico de la escuela y delinear estrategias de acción que conduzcan las escuelas a superar sus puntos flojos y a mejorar continuamente su educación escolar. Por tal motivo, Guerra (2003, p. 51) afirma que "el objetivo principal de la evaluación [...] es conocer, cómo y por qué funcionan de un determinado modo las escuelas, para comprender y explicar su naturaleza (formulación de teorías) y para mejorar su práctica, enriqueciendo la toma de decisiones." Al poner en perspectiva la evaluación de las escuelas, en el sentido del proceso originado para elaborar el diagnóstico de sus puntos fuertes y flojos que precisan mejorar, es posible tomar decisiones articuladas por sus diferentes actores y estructuras orgánicas, que llevan a concretizar procesos educativos de calidad y, en consecuencia, a obtener mejores resultados posibles entre sus alumnos.

2-La centralidad de los resultados escolares en la evaluación externa de escuelas

La evaluación externa de escuelas surge bajo un contexto de políticas educativas de descentralización de los sistemas educativos en Europa traducida en el hecho de atribuir mayor autonomía a las escuelas, por considerarse que de esa forma obtienen más calidad en la educación escolar (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014). Pero con los procedimientos de *accountability* de ella derivados, también se les exigen a las escuelas la responsabilización y el rendimiento de cuentas del trabajo efectuado. Así, el Estado se apropió de la evaluación como mecanismo de control de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y del sistema educativo en su totalidad (AFONSO, 2011). Como refieren Figueiredo, Leite y Fernandes (2014, p. 121) esta apropiación de la evaluación de las escuelas por parte del Estado "se ha traducido en orientaciones que sitúan la evaluación como mecanismo de regulación o como móvil impulsador de una educación de mejor calidad." Esta preocupación con la calidad educativa, entendida en términos de eficacia y de eficiencia de los servicios prestados por la escuela, aferida por los resultados de los alumnos, es visible en varios países europeos, lo que originó acciones de monitoreo y control de esos servicios y resultados académicos (MAROY; VOISIN, 2013).

Estas acciones se concretizan por la evaluación externa de las escuelas, que se tornó procedimiento para las funciones de monitoreo y control de la calidad educativa ofrecida por las mismas, siendo ésta interpretada por el éxito escolar de los alumnos. Este éxito de los alumnos es “por un lado, cada vez más una variante política asociada a la valoración de los resultados obtenidos a través de pruebas externas y, por otro, una variante que es explicada diferentemente por los actores sociales.” (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014, p. 25). A pesar de las distintas interpretaciones del éxito académico por parte de los varios actores involucrados en el proceso evaluativo, en el ámbito de la evaluación externa de escuelas, la aferición de la calidad educativa se hace, sobre todo, por los resultados escolares de los alumnos de la escuela, medidos en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, en función de metas curriculares formalmente estipuladas. De allí que esa evaluación constituya una práctica instituida, especialmente, para la responsabilización y para el rendimiento de cuentas por parte de las escuelas y para el control de calidad educativa por parte del Estado (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014).

La responsabilización y el rendimiento de cuentas por parte de las escuelas se hace con incidencia en los resultados de los alumnos en las evaluaciones internas, llevadas a cabo por los profesores de las escuelas, y en las evaluaciones externas, concretizadas cuando los alumnos realizan exámenes nacionales e internacionales (AFONSO, 2011; PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). Es por tal motivo que los resultados de los alumnos son una referencia importante en las evaluaciones externas de las escuelas, pues a través de ellos se inducen juicios de valor sobre la calidad de las prácticas educativas de los profesores y de las estructuras orgánicas de las escuelas. Luego, las prácticas de enseñanza de los profesores y los servicios prestados por las diferentes estructuras de las escuelas se consideran medios conducentes hacia esos resultados, por lo que su eficiencia y eficacia es también aferida en función de los resultados que ofrecen a sus alumnos (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014).

Siendo los resultados de los alumnos material central en procedimientos de *accountability* y, por ello, en las evaluaciones externas de las escuelas, las prácticas de enseñanza y de aprendizaje se orientan para preparar a los alumnos para un buen desempeño en los exámenes (SOUSA, 2012). De los resultados obtenidos por los alumnos depende el posicionamiento de la escuela en los *rankings*, la imagen social de la misma y de sus profesores y la evaluación externa de la escuela, ya que se tornan públicos (PACHECO,

2000; SANTOMÉ, 2000). De allí que la evaluación externa deba ofrecer el diagnóstico de los puntos fuertes, las fragilidades y aquello que debe mejorarse en el funcionamiento de la escuela, en las prácticas de enseñanza y aprendizaje en las infraestructuras existentes o a crear en los procedimientos de evaluación interna de las propias escuelas y en su relación con la comunidad educativa, para que se elabore y desarrolle un plan de mejora. Plan éste que debe permitir superar las fragilidades diagnosticadas y crear condiciones necesarias para los mejores resultados de los alumnos. En este sentido, Veloso y Vitorino (2013, p. 68) afirman que “para que las estrategias de reestructuración de la escuela tengan impacto en los resultados de los alumnos, hay que modificar las condiciones existentes en el aula, estar informado de las condiciones que se van creando en la organización escolar”. Frente al diagnóstico ofrecido por la evaluación interna y por la evaluación externa, es fundamental analizar los cambios que deben ser hechos en las prácticas de enseñanza y en los servicios prestados por las diferentes estructuras de funcionamiento de las escuelas, para que, articuladamente, proporcionen las condiciones pedagógicas necesarias para mejorar los resultados escolares de los diferentes alumnos.

3-Caraterísticas de la actual evaluación externa de escuelas en Portugal

La evaluación externa de las escuelas es una realidad en Portugal hace ya un buen tiempo. Con la publicación de la Ley nº 31/2002, del 20 de diciembre se aprobó el sistema de evaluación de la educación y de la enseñanza no superior, y se originó esa evaluación externa de las escuelas, a pesar de estar prevista, desde 1986, en el art. 49º de la Ley de Bases del Sistema Educativo (PORTUGAL, 1986). Así, el artículo 6º de la Ley nº 31/2002 estipulaba la obligatoriedad de que las escuelas realicen procesos de autoevaluación, así como la evaluación externa de las escuelas. Pero sólo en 2006 es que empezó el 1º ciclo de evaluación externa de las escuelas y terminó en 2011. Esta evaluación de las escuelas en Portugal “tuvo su origen en la intención de intervenir a nivel de la calidad de la educación escolar y del trabajo realizado por las escuelas y, consecuentemente, en la intención de promover la mejora del sistema educativo.” (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014, p. 130). En este sentido, la Ley nº 31/2002 estipula como objetivos de la evaluación externa de escuelas los siguientes: ofrecer informaciones a la comunidad y cuerpos políticos sobre el trabajo realizado en las escuelas; promover condiciones para el

éxito escolar de los alumnos; promover la base para acciones y procesos de mejora; garantizar la credibilidad de los establecimientos de enseñanza; participar de programas e iniciativas internacionales de evaluación. (PORTUGAL, 2002; FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014).

Para alcanzar tales objetivos, en la evaluación externa de las escuelas en Portugal se adaptó el modelo escocés de evaluación de escuelas titulado *How Good is Our School* (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014) al contexto portugués. Esta evaluación es de responsabilidad de la Inspección General de Educación y Ciencia y por ella realizada. Se pretende que esa evaluación pueda “constituir, bajo una perspectiva reflexiva, participada y de perfeccionamiento continuo, una contribución importante para el desarrollo organizacional y para mejorar la calidad de los aprendizajes y de los resultados escolares de los alumnos.” (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO, 2009). Como organismo dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia cabe a la referida institución monitorear el funcionamiento de las escuelas en sus diversas estructuras y funciones, el cumplimiento del currículo orientado, la calidad de los procesos de enseñanza, de aprendizaje y de la evaluación de los alumnos, así como de sus resultados escolares. Para tal, la Inspección General de Educación y Ciencia nombra equipos de evaluación externa, constituidos, cada uno de ellos, por dos inspectores y un perito externo, que es un profesor/investigador de la enseñanza superior en las áreas en que incide dicha evaluación (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011). Esta constitución de los equipos de evaluación externa se debe a la necesidad de “cruzamiento de miradas en la identificación de los aspectos estratégicos para mejorar la escuela y la diversidad de experiencias de los diversos elementos del equipo” (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011, p. 12).

Actualmente, esta evaluación externa de las escuelas cumple su segundo ciclo de evaluación, que empezó en 2011 y terminó en 2016, habiendo asumido como objetivos estratégicos los siguientes:

- “i) promover el progreso de los aprendizajes y de los resultados de los alumnos, identificando puntos fuertes y áreas prioritarias para la mejora del trabajo de las escuelas; ii) incrementar la responsabilización en todos los niveles, validando prácticas de autoevaluación de las escuelas; iii) fomentar la participación en la escuela de la comunidad educativa y de la sociedad local, ofreciendo un mejor conocimiento público de

calidad del trabajo de las escuelas; iv) contribuir para la regulación de la educación, ayudando a los responsables por las políticas educativas y por la administración de las escuelas con información pertinente. (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011).

Para cumplir estos objetivos y continuar con sus funciones de control y monitoreo de la calidad educativa promovida por las escuelas, este segundo ciclo de evaluación asume como prioridad elaborar el diagnóstico de cada escuela para que ésta se comprometa con la creación de las condiciones necesarias para la calidad educativa y la obtención de los mejores resultados en los alumnos (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). Es con esta finalidad que este segundo ciclo de evaluación externa de las escuelas toma por objeto evaluativo tres dominios que se articulan: el de los resultados escolares de los alumnos, que incluye los resultados académicos, los resultados sociales y el reconocimiento por parte de la comunidad; el de la prestación de servicio educativo, donde se evalúan los procesos de planificación y articulación curricular, las prácticas de enseñanza de los docentes y el monitoreo y la evaluación de la enseñanza y del aprendizaje; y el del liderazgo y gestión, que incluye la evaluación de los líderes y la gestión de las estructuras de la escuela, así como su autoevaluación y su plan de mejora (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011). Para evaluar estos tres dominios, cada equipo de evaluación externa analiza los siguientes elementos: documentos referentes a las actividades de la escuela; datos estadísticos sobre los resultados académicos de sus alumnos y su comparación con los de escuelas análogas; cuestionarios de satisfacción de la comunidad educativa; visita a la escuela para verificar la calidad de las instalaciones y los recursos materiales; entrevistas en paneles a los elementos de la comunidad educativa (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011).

Inciendo la evaluación externa en los tres dominios mencionados y realizando los procedimientos descritos, se trata de una evaluación que

“se orienta para el análisis del éxito escolar y de los factores que, dependiendo de la escuela, ayudan a dicho éxito, a través de la dinámica interna de la organización escolar, o de la relación que ésta establece con la comunidad en que está inserta.” (QUINTAS; VITORINO, 2013, p. 13).

De esta forma, queda claro que el monitoreo y el control de la calidad educativa son hechos, principalmente, por los resultados escolares de los alumnos, que asumen una

centralidad importante, determinando la clasificación que se le atribuye a cada uno de los tres dominios, ya que todos contribuyen articuladamente para esos mismos resultados (GONÇALVES; FERNANDES; LEITE, 2014). La clasificación atribuida por el equipo de evaluación externa a cada dominio es cualitativa (insuficiente, suficiente, buena, muy buena, excelente) y consta en el informe elaborado, que se torna público posteriormente (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011). En este informe, más allá de las apreciaciones hechas por el respectivo equipo de evaluación externa a los aspectos englobados en los tres dominios de evaluación, se señalan los puntos fuertes y flojos de la escuela y aquello que precisa mejorar. Cada escuela elabora su plan de mejora basada, obligatoriamente, en estas informaciones. Se pretende al ejecutar las acciones estipuladas en dicho plan de mejora la superación de las fragilidades de la escuela y, consecuentemente, la obtención del éxito académico en los alumnos.

4-Reflexiones sobre potencialidades y constreñimientos de la actual evaluación externa de escuelas en Portugal

El segundo ciclo de evaluación externa de escuelas portugués, de responsabilidad de la Inspección General de Educación y Ciencia, está finalizando, habiendo asumido las siguientes características: la evaluación incide sobre tres dominios de análisis del trabajo da escuela y de sus diferentes estructuras orgánicas; se le aplicaron cuestionarios de satisfacción a la comunidad educativa (profesores, alumnos, funcionarios no docentes y encargados de educación) para que se pronuncien sobre el funcionamiento de la escuela y sobre la calidad del trabajo en ella realizado; se introdujo el “valor esperado” para el análisis de los resultados escolares, teniendo en cuenta los resultados académicos de escuelas análogas; pasó a ser obligatoria la elaboración y la ejecución de un plano de mejora en cada escuela evaluada (QUINTAS; VITORINO, 2013). Estas características del segundo ciclo de evaluación externa tuvieron por objeto hacerla un medio de verificación de la calidad educativa de la escuela y de los resultados académicos de los estudiantes, así como promover la participación de la comunidad en esa evaluación y comprometer a la escuela en la mejora de su educación escolar y de los resultados de sus alumnos, a través de la elaboración y de la aplicación de dicho plan de mejora. Porque, como refieren Pacheco, Seabra y Morgado (2014), la evaluación externa portuguesa pretende evaluar la

calidad escolar, en sus aspectos organizacionales, curriculares y pedagógicos, involucrando a la escuela en ese proceso y comprometiéndola con su mejora.

Pero, continuando a tener por finalidades principales: el control, por parte de la administración central, de la calidad educativa de la escuela y del sistema educativo, y la responsabilización y la rendición de cuentas, por parte de las escuelas de la calidad del trabajo realizado y que es aferida por los resultados escolares de sus alumnos, los procedimientos puestos en marcha por los equipos de evaluación externa de escuelas permiten la identificación de los puntos fuertes, los puntos flojos y aquello que tiene que mejorarse en cada escuela (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). Así, este segundo ciclo de evaluación externa de escuelas no sólo presenta potencialidades, sino, también, algunas cohibiciones derivadas, especialmente, del hecho que “la preocupación con los resultados escolares parece, cada vez más, atravesar todo el proceso de la evaluación externa de las escuelas, en Portugal, en la medida en que se considera que cualquier trabajo en las escuelas los debe tener por meta.” (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014, p. 133). Así, los equipos de evaluación externa analizan la evaluación de los dominios del servicio educativo y del liderazgo y gestión de acuerdo con los resultados escolares de los alumnos de la escuela evaluada, por lo que la clasificación obtenida es por ellos influenciada. Pues, los resultados escolares se toman como indicadores para analizar la calidad de las prácticas de enseñanza y de los servicios ofrecidos por las diferentes estructuras orgánicas de las escuelas (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). Tal hecho es característico de procesos de *accountability*, en los cuales el énfasis se pone en los resultados escolares en detrimento de los procesos educativos y de las prácticas de enseñanza que conducen a esos resultados (AFONSO, 2011; MAROY; VOISIN, 2013).

Son los resultados escolares de los alumnos en pruebas estandarizadas, nacionales e internacionales que miden el cumplimiento de las metas curriculares oficialmente establecidas, en función de intereses económicos y de los grupos sociales dominantes y que son objeto de mayor atención en la evaluación externa de cada escuela. El análisis descontextualizado de estos resultados escolares lleva a Abrantes, Martins y Caixeirinho (2013, p. 43) a afirmar que “el proceso de evaluación externa es todavía muy formalista, breve, impresionista y subjetivo, no considerando debidamente las variables del contexto, lo que introduce alguna arbitrariedad, en particular, al comparar las escuelas”. Todo ello debido a que los

resultados escolares se analizan sin ser debidamente articulados con los procesos de enseñanza que los determinan o con las especificidades de los contextos sociales, culturales y económicos insertados y que influyen las prácticas de enseñanza realizadas y los servicios prestados por las diversas estructuras orgánicas de las escuelas.

Para contextualizar los resultados de los estudiantes son necesarios cambios metodológicos en la evaluación externa que permitan el análisis y la interpretación de los resultados académicos en su articulación con los procesos de enseñanza y de aprendizaje que están en su origen, según lo sugerido por Santiago *et al.*, (2012). Por lo tanto, es importante "superar una perspectiva puramente cuantitativa y avanzar hacia el análisis de los resultados escolares bajo una óptica más cualitativa, particularmente en el ámbito de su proceso de análisis. (VELOSO; VITORINO, 2013, p. 79). Este enfoque más cualitativo de los resultados escolares supone que éstos no se interpreten únicamente por los documentos que la escuela proporciona, la oficina de estadísticas proporciona, la sala de estadísticas de la administración central ofrezca sobre los resultados obtenidos y esperados y por su discusión en paneles de entrevista. Es necesario dirigirse a procedimientos como la observación de clases, análisis de los instrumentos de las prácticas lectivas de los profesores y de la evaluación del aprendizaje, que ayudan a una mejor interpretación de los resultados académicos. Porque es en las clases que efectivamente se implementan las decisiones curriculares y pedagógicas tomadas en las distintas estructuras de la escuela y que se crean las condiciones pedagógicas necesarias para obtener resultados escolares anhelados en los alumnos (VELOSO; VITORINO, 2013).

Si, por un lado, la evaluación externa de las escuelas tiene por objeto la rendición de cuentas a partir de los resultados escolares de los estudiantes, por otro lado "tiene como uno de los principales objetivos promover una educación de calidad, particularmente a través de la mejora de resultados". (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014, p. 20). Con este fin, los equipos de evaluación externa buscan recoger y analizar informaciones sobre aspectos educativos, pedagógicos, curriculares y de articulación de la escuela con la comunidad. Estas informaciones se obtienen al analizar los documentos estructurantes del funcionamiento de la escuela y del desarrollo del currículo, del informe de autoevaluación de la escuela, de las encuestas de satisfacción de los participantes en el proceso educativo y de la verificación de la calidad de los espacios físicos y de los recursos didácticos a través de la visita a la escuela. Aunque este proceso de recolección y análisis de informaciones sobre la escuela puede ser

impresionista y subjetivo. (ABRANTES; MARTINS; CAIXEIRINHO, 2013), es con él que se elabora el diagnóstico de la escuela y se interpretan los resultados de los estudiantes. También es de esta manera que la evaluación externa tiene por objeto promover la reflexión en los diferentes actores y estructuras orgánicas de la escuela acerca de su funcionamiento y formas de trabajo (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011; FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014). El propósito es, bajo una perspectiva formativa, identificar los puntos fuertes, los flojos y lo que precisa mejorarse en el funcionamiento de la escuela, en los servicios de sus distintas estructuras y en la práctica de enseñanza de sus profesores. Así, la evaluación externa busca ofrecerle información útil a la escuela que le permita tomar decisiones para mejorar la calidad educativa (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014).

Con los procedimientos metodológicos establecidos, los equipos de evaluación externa elaborarán el diagnóstico posible de la escuela en el cual se muestran los puntos fuertes, las fragilidades y lo que necesita mejorarse. Las informaciones recogidas y analizadas conducen a un informe elaborado por cada equipo de evaluación externa después de la visita a la escuela y al cual ésta tiene acceso. Este diagnóstico es de gran utilidad para el establecimiento, porque le permite derivar acciones pedagógico-didácticas, organizativas y de funcionamiento y gestión de mejora escolar, de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de los resultados de los estudiantes. Pues es basado en este diagnóstico y en su propia autoevaluación que la escuela deberá elaborar su plan de mejora para poder superar las fragilidades diagnosticadas. Por lo tanto, la evaluación externa de las escuelas indica procesos que pueden activarse y desarrollarse en el cumplimiento de la mejora de la escuela (QUINTAS; VITORINO, 2013), ya que estimula la toma de decisiones de la institución escolar sobre sus prioridades, teniendo en cuenta su propio proyecto educativo, su visión estratégica y los resultados deseables en los estudiantes.

Al identificar los puntos fuertes y las fragilidades, la evaluación externa de las escuelas ayuda a la práctica de autoevaluación realizada en la misma, que, como fue estipulado por la Ley nº 31/2002 (PORTUGAL, 2002), es de carácter obligatorio. Aunque es escaso el valor atribuido a la autoevaluación en el proceso de evaluación externa de escuelas (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014), con la obligatoriedad de esa autoevaluación se pretende crear una cultura de evaluación en la organización (ALVES; CORREIA, 2008) que permita el monitoreo continuo del funcionamiento de la escuela y

de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Es a través de ella que la escuela verifica si las fragilidades se superan, si la escuela mejora en lo que precisa y si los cambios en las acciones educativas producen los efectos en los aprendizajes de los alumnos y en sus resultados escolares. Así, la autoevaluación le permite a la escuela constituirse como una organización aprendiente y que se desarrolla continuamente (GUERRA, 2003), ya que constituye “un medio de aprendizaje organizativo, capaz de habilitar una comunidad educativa a organizar sus procesos de mejora y a movilizar el conocimiento interno de la escuela necesario para responder, de modo adecuado y creativo, a los cambios.” (ALVES; CORREIA, 2008, p. 355).

Sin embargo, para que la autoevaluación sea un mecanismo de monitoreo continuo de la calidad educativa, los elementos que componen el equipo por ella responsable deben tener una formación adecuada, para que se puedan tomar decisiones de recogimiento y de análisis de informaciones sobre la escuela que sean estratégicas y eficaces. Es por el hecho de que esos equipos no siempre tienen una formación sólida en evaluación que las lleva a adoptar metodologías que no siempre se revelan adecuadas y estratégicas (ALVES; CORREIA, 2008). Por esta razón, las opciones tomadas por los equipos de autoevaluación en la delimitación de los criterios de evaluación, aunque tengan como referentes los dominios usados en la evaluación externa, y en los procedimientos de recogimiento y de análisis de datos no siempre son útiles para el monitoreo y para la mejora continua del funcionamiento de la escuela y de la calidad de los servicios en ella prestados (ALVES; CORREIA, 2008). Así, la evaluación externa, en el cumplimiento de su función formativa, debería constituir un auxilio para los equipos de autoevaluación en la delineación de los procedimientos para el necesario monitoreo. A pesar de esto y teniendo una visión estratégica, la autoevaluación de la escuela es una plusvalía para verificar, de forma continua, la calidad de los servicios escolares, porque puede ofrecer informaciones útiles y complementares a aquellas obtenidas en el ámbito de la evaluación externa, desde que adopten criterios de evaluación claros y confiables y metodologías adecuadas a sus propósitos. De esta forma podrá ofrecer informaciones importantes para el automonitoreo de la calidad educativa, induciendo procesos que traigan mejora de su funcionamiento y gestión, de las prácticas pedagógicas de sus profesores y, consecuentemente, de los resultados de los alumnos.

Consideraciones finales

Además de atribuir más autonomía a las escuelas por parte de la administración central, les fue exigida mayor responsabilidad por los servicios educativos prestados. Consecuentemente, la evaluación externa de las escuelas pasó a ser el medio usado por el Estado para controlar la calidad educativa de la educación escolar y para que las escuelas rindan cuentas del trabajo efectuado, lo que se observa en los resultados escolares de los alumnos.

Bajo este contexto de *accountability*, Portugal vive su segundo ciclo de evaluación externa de las escuelas, que además de ese control de la educación escolar y de la rendición de cuentas de los establecimientos escolares, tiene por objeto la mejora de la calidad de la educación escolar ofrecida a los alumnos. Ya que es con esta evaluación que se identifican los puntos fuertes y las fragilidades de la escuela. A partir del diagnóstico que la evaluación externa ofrece, las escuelas pueden tomar decisiones para mejorar la calidad de su educación escolar y los resultados de sus alumnos. Siendo los resultados el objetivo primero y último de la evaluación externa de las escuelas en Portugal, es a través de ellos que las escuelas rinden cuentas del servicio realizado. Para que el abordaje de los resultados académicos efectuado por los equipos de evaluación externa constituya una contribución para mejorar la calidad educativa, es necesario que se analicen de forma contextualizada en los procesos de enseñanza y en las características del medio socio-económico y cultural que los originan, lo que supone un cambio en la metodología de evaluación usada. Cambio éste que implica tornar las prácticas de enseñanza y de las diferentes estructuras de la escuela más centrales en el proceso evaluativo, para obtener una comprensión más detallada y fidedigna de dichos resultados escolares. También es fundamental que la autoevaluación realizada por la escuela sea más valorada en la evaluación externa, ya que puede ofrecer una mirada de los que en ella viven y actúan sobre el funcionamiento de la escuela, de sus puntos fuertes, sus fragilidades y, también, del trabajo realizado y por realizar para la mejora de la educación escolar. Sólo articulando la autoevaluación con la mirada de la evaluación externa es que la escuela obtiene un diagnóstico más completo y, así, podrá encontrarse en mejores condiciones para tomar decisiones que le permitan la deseada calidad educativa y, consecuentemente, la mejora de los resultados de los alumnos.

Referencias

ABRANTES, P.; MARTINS, S.; CAIXEIRINHO, T. Sucesso, gestão e avaliação. Um novo capítulo nas políticas educativas em Portugal? In: VELOSO, L. (Org.). *Escolas e Avaliação Externa: um enfoque nas estruturas organizacionais*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2013.

AFONSO, A. J. Questões polêmicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. In: ALVES, M. P.; DE KETELE, J. M. (Org.). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. Porto: Porto Editora, 2011.

AFONSO, N. Autonomia, avaliação e gestão estratégica das escolas públicas. In: COSTA, J. A., MENDES, A. N.; VENTURA, A. (Org.). *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Portugal: Universidade de Aveiro, 2000.

_____. A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controle social da Escola Pública. In: BARROSO, J. (Org.). *A Escola Pública- Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa, 2002.

ALAÍZ, V.; GÓIS, E.; GONÇALVES, C. Auto-Avaliação de Escolas: pensar e praticar. Porto: Edições Asa, 2003.

ALVES, M. P.; CORREIA, S. A Auto-Avaliação de Escola: um estudo exploratório sobre os dispositivos de auto-avaliação das escolas públicas em Portugal. *Olhar de Professor*, Paraná, v. 11, n. 2, p. 355-382, 2008.

FERREIRA, C. A. *A avaliação no quotidiano da sala de aula*. Porto: Porto Editora, 2007.

FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. A Administração das Escolas no Portugal Democrático. In: FORMOSINHO, J.; FERREIRA, F. I.; MACHADO, J. (Org.). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa, 2000.

GONÇALVES, E.; FERNANDES, P.; LEITE, C. Avaliação externa das escolas em Portugal- políticas e processos. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceptual*. Porto: Porto Editora, 2014.

GUERRA, M. A. S. *Tornar visível o quotidiano: teoria e prática de avaliação qualitativa das escolas*. Porto: Edições Asa, 2003.

INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO (Portugal). *Avaliação Externa das Escolas- Referente e Instrumentos de Trabalho*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação, 2009.

INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (Portugal). *Proposta para um novo ciclo de avaliação externa das escolas: Relatório final*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação e Ciência, 2011.

FIGUEIREDO, C.; LEITE, C.; FERNANDES, P. Modelos internacionais de avaliação externa. A avaliação de escolas em Portugal e na Inglaterra- origem, fundamentos e percursos. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceptual*. Porto: Porto Editora, 2014.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de acção pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.34, n. 124, p. 881-901, 2013.

PACHECO, J. A. Contextos e características do neoliberalismo em educação. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Políticas educativas: o neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, 2000.

PACHECO, J. A.; SEABRA, F.; MORGADO, J. C. Avaliação externa. Para a referencialização de um quadro teórico sobre o impacto e efeitos nas escolas do ensino não superior. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceptual*. Porto: Porto Editora, 2014.

PORTUGAL. Lei nº 46/86, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo. *Diário da República*, Portugal, n. 237, 14 oct. 1986. Série 1. Disponível em: <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AE6762DF-1DBF-40C0-B194-E3FAA9516D79/1766/Lei46_86.pdf>. Accedido el: 3 ago. 2016.

PORTUGAL. Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro de 2002. Aprova o sistema de educação e do ensino não superior, desenvolvendo o regime previsto na lei nº46/86 de 14 de outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo. *Diário da República*, Portugal, n. 294, p. 7952, 20 dez. 2002. Série A. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/upload/Legisla%E7%E3o/Lei_31_2002.pdf>. Accedido el: 3 ago. 2016.

QUINTAS, H.; VITORINO, T. Avaliação externa e auto-avaliação das escolas. In: VELOSO, L. (Org.). *Escolas e Avaliação Externa: um enfoque nas estruturas organizacionais*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2013.

SANTIAGO, Paulo et al. *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020>>. Accedido el: 28 en. 2016.

SANTOMÉ, J. T. O professorado na época do neoliberalismo: aspectos sociopolíticos do seu trabalho. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Políticas educativas: o neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, 2000.

SOUSA, H. D. Exames nacionais: instrumentos de regulação de boas práticas de ensino e de aprendizagem? In: KARPICKE, J.; SOUSA, H. D.; ALMEIDA, L. S. *A avaliação dos alunos*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2012.

VELOSO, L.; VITORINO, T. Aprendizagem e resultados escolares. In: VELOSO, L. (Org.). *Escolas e Avaliação Externa: um enfoque nas estruturas organizacionais*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2013.

Recibido en: 24/05/2016

Aceptado para publicación e: 10/08/2016

The External Evaluation of Schools in Portugal: reflections on potentialities and constraints

Abstract

The external evaluation of schools in Portugal is a practice carried out for educational quality control of schools and for accountability. This evaluation, aimed at improving school education, identifies the strengths, weaknesses and the aspects to be improved in schools in the field of academic results, the provision of educational services and in the field of leadership and school management. This, results in an improvement plan for the school aimed at overcoming its weaknesses and improving their students' educational results. That is why we intended to reflect on potentialities and constraints of this current external evaluation cycle of schools in Portugal. If, on the one hand, through this evaluation a diagnosis of the school is conducted, on the other, the centrality of student's academic performance is verified in the school's analysis, both which are perceived in a decontextualized and disjointed manner from the information obtained by the school's self-evaluation.

Keywords: External evaluation. Schools. Potentialities. Constraints.

A Avaliação Externa de Escolas em Portugal: reflexões sobre potencialidades e constrangimentos

Resumo

A avaliação externa de escolas em Portugal constitui uma prática realizada para o controle da qualidade educativa das escolas e para a prestação de contas. Visando a melhoria da educação escolar, essa avaliação identifica os pontos fortes, as fragilidades e os aspetos a melhorar nas escolas nos domínios dos resultados académicos, da prestação de serviços educativos e da liderança e gestão. Daqui resulta um plano de melhoria da escola que visa a superação das suas fragilidades e a melhoria dos resultados escolares dos seus alunos. Daí que tenhamos pretendido refletir sobre potencialidades e constrangimentos da atual avaliação externa de escolas em Portugal. Se, por um lado, através dessa avaliação, é elaborado um diagnóstico da escola, por outro lado, verifica-se a centralidade dos resultados académicos dos alunos na análise da escola, sendo estes percepcionados de

uma forma descontextualizada e desarticulada das informações obtidas pela autoavaliação da escola.

Palavras-chave: Avaliação externa. Escolas. Potencialidades. Constrangimentos.