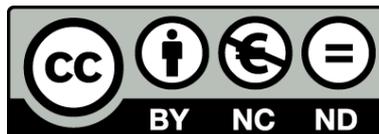




UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La calidad en la educación

Elena Cano García



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**



**Departament de Didàctica i Organització Educativa
Divisió Ciències de l'Educació
Universitat de Barcelona**

TESIS DOCTORAL
LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

**Departamento de Didáctica y Organización Educativa
Universidad de Barcelona**

**Programa de Doctorado "Innovación Curricular y
Formación del Profesorado"
Bienio 1991-93**

**TESIS DOCTORAL para optar al título de Doctor en
Filosofía y Ciencias de la Educación
Sección: Ciencias de la Educación**

**Doctoranda:
Elena Cano García**

**Directora:
Dra. María Pla i Molins**

Bibliografía del Capítulo 2:

A.A.V.V. (1989): **La Formación del profesorado** (Documentos). Madrid: M.E.C. (Dirección General de Renovación Pedagógica).

ABRILE de VOLLMER, M^a I. (1994), "Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y la profesionalización de los docentes". En **Revista Iberoamericana de Educación**, núm 5, mayo-agosto 1994, pp. 11-43.

ÁLVAREZ, J.M. (1996), "Yo también quiero ser eficaz". En **Cuadernos de Pedagogía**, 247, mayo 1996, pp. 78-82.

ÁLVAREZ, M.; SANTOS, M. (1996), **Dirección de centros escolares**. Madrid: Edelvives.

ÁVILA, N.; MENA, B. (1988), "Funciones básicas del docente actual en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Su incidencia en la calidad educativa". En **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos**. Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

BALAGUER, I; MESTRES, J; PENN, H. (1995), **Calidad en los servicios para la infancia**. Comisión de las Comunidades Europeas.

BALL, S.J. (1989), **La Micropolítica en la Escuela. Hacia una teoría de la organización escolar**. Barcelona: M.E.C. y Paidós.

BARBERÁ ALBALAT, V. (1990), **Método para evaluación de centros (MEOPA)**. Madrid: Escuela Española.

BARROSO, M.C. (1988), Progreso y calidad en educación. En **La Calidad de los Centros Educativos**. Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía. Alicante.

BARTOLOMÉ, M. et al (1991), Análisis de los modelos institucionales de evaluación de centros en Cataluña. **Revista de Investigación Educativa**, 17, 103-118.

BEARE, H.; CALDWELL, B.J.; MILLIKAN, R.H.(1992), Cómo conseguir centros de calidad. Nuevas técnicas de dirección. Madrid: La Muralla.

BENNET, S. N. et al. (1984), The Quality of Pupil Learning Experiences. Hillsdale (NJ): Earlbaum.

BENNET, N. ; KELL, J. (1989), A Good Start? Four years old in infant schools. Oxford: Basil Blackwell.

BENSO, C. (1988), "Calidad de la Educación y retribuciones docentes: algunas consideraciones desde la historia" . En Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos. (Alicante, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

BERNILLÓN, A; CERUTTI, O. (1989), Implantar y Gestionar la Calidad Total. Barcelona: Edicions Gestió 2000, S.A.

BERRY, T.N. (1992), Cómo gerenciar la transformación hacia la Calidad Total. Santa Fe de Bogotá: McGraw&Hill.

BLANCO (1993), Autoevaluación modular de centros educativos. Barcelona: P.P.U.

BLASCO, F. , "Reforma y calidad educativa" en la Tribuna Libre de COMUNIDAD ESCOLAR Núm. 448 (13/IV/1994), p 3.

BLÁZQUEZ, F. et al. (1983), Didáctica General. Madrid, Editorial Anaya.

BORRELL, N. (1990), "La evaluación de centros educativos". Ponencia presentada en las III Jornadas Estatales del Fórum Europeo de Administradores de la Educación. Donostia.

BOSCH, F. y DÍAZ, J. (1988), La educación en España. Una perspectiva económica. Barcelona: Ed. Ariel.

BRONFENBRENNER, U. (1987), La ecología del desarrollo humano. Barcelona: Paidós.

BROOKOVER, W.B. et al. (1979), School social systems and student achievement. Schools can make a difference. New York: Praeger Publ.

BUSWELL, R.A. et al. (1995), "The operationalization of the Oklahoma Educational Indicators Program by the Oklahoma office of Accountability". Comunicación presentada en el American Educational Research Association Annual Meeting. San Francisco, California, abril, 1995. [Documento no publicado. Facilitado por el autor].

CAJIDE, J. et al., "La evaluación de la docencia del profesorado universitario: algunas preguntas y respuestas". Comunicación presentada en las III Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación (AEDE), sobre Planificación y Evaluación de Sistemas Educativos. Barcelona, noviembre, 1994.

CAMERON, K.S. (1986), Organisational Effectiveness. A comparison of multiple models. New York: Academic Press.

CARR, W. i KEMMIS, S. (1988). Teoría Crítica de la Enseñanza. Barcelona: Editorial Martínez-Roca.

CARR, W. (1993), "La Calidad de la Enseñanza". En W. Carr (1993), Calidad de la enseñanza e Investigación-Acción. Sevilla: Diada Editora, pp. 5-23.

CASANOVA, M^a A. (1992), La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo. Zaragoza: Edelvives.

CENTRA, J.A.; POTTER, D.A. (1980), "Schools and teachers effects: An interrelational model". En Review of Educational Research, 80, pp. 273-291.

COBO, J.M. (1995), "El reto de la calidad en la educación. Propuesta de un modelo sistémico". En Revista de Educación, nº 308, pp. 353-373.

COMISIÓN EUROPEA (1996), Las cifras clave de la educación en la Unión Europea. Segundo informe. Bruselas: EURYDICE/Dirección General XXII (Educación, Formación y Juventud).

COMUNIDAD ESCOLAR, "Formación docente y calidad educativa". Nº 442 (23/II/1994), p. 3.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Manifiesto unitario en favor de la Ley de Financiación". Núm. 449 (20/IV/1994), p 6.

COMUNIDAD ESCOLAR, "El valor de la educación", Núm. 519 (29/XI/1995), p. 9.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Los padres apuestan por la calidad". Núm. 503 (28/VI/1995), p 8.

COMUNIDAD ESCOLAR, "La inspección educativa adopta formas muy distintas en los países europeos". Núm. 503 (28/VI/1995), p 17.

COMUNIDAD ESCOLAR, "El malestar de la profesión docente", nº 543 , 29/V/1996, p. 20.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Análisis de la profesión docente en la UE", nº 544, 5/VI/1996, p. 5.

COOMBS, P. (1985), **La crisis mundial de la educación. Perspectivas actuales.** Madrid: Ed. Santillana.

COROMINAS, J.; PASCUAL, J.A. (1980), **Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico.** Madrid: Ed. Gredos, vol. I.

CORONEL, J.M.; DÍAZ, M.D.; LÓPEZ, J. (1990), "Un proyecto de evaluación para la mejora de un centro escolar". En **Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar.** Barcelona: Departamentos DOE de Cataluña.

CUTTANCE, P. (1995), "Building High Performance School Systems". **Keynote Addresses to the Eighth International Congress for School Effectiveness and Improvement.** NSW Department of School Education. Leeuwarden (Holanda). [Documento no publicado. Facilitado por el autor].

DARDER, P.; LÓPEZ, J.A. (1985), **Cuestionario para el análisis del funcionamiento de la escuela (QUAFE 80)**. Barcelona: Onda.

DARDER, P. et al. (1990), **A.C.E.I. Avaluació dels Centres d'Educació Infantil. Adaptació del QUAFE 80**. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

DARDER, P. (1995), **Pla de Formació Permanent Institucional de les Escoles Municipals de Barcelona (1988-95)**. Barcelona: Institut Municipal d'Educació de Barcelona.

DAVID, M. et al. (1994), **Mother's institution?. Choosing secondary school**. London: The Falmer Press.

DE BONO, E. (1993), **Más allá de la Competencia. La creación de nuevos valores y objetivos en la empresa**. Barcelona: Paidós Empresa.

DE CEA, F. et al. (1992), **V.A.Q. (Visita Avaluació Qualitativa)**. Barcelona: Ed. Santillana.

DE LA ORDEN, A. (1981), "Evaluación del aprendizaje y calidad de la educación". CSIC: Madrid. (Ponencia presentada en el seminario sobre "La Calidad de la Educación" organizado por la Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos).

DE LA ORDEN, A. (1988), "La calidad de la educación". En **Bordón (Monográfico: La calidad de los centros educativos, asunto para un congreso)**, vol. 40, nº 22, pp. 149-161.

DE LA ORDEN, A. (1993), "La escuela en la perspectiva del producto educativo. Reflexiones sobre evaluación de centros docentes". En **Bordón**, vol. 45, nº 3, pp. 263-270.

DE MIGUEL, M. et al. (1994), **Evaluación para la calidad de los institutos de educación secundaria**. Madrid: Escuela Española.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE (1977), **Education in Schools: A Consultative Document**. London: HMSO.

DEWEY, J. (1916), **Democracy and Education**, New York: Macmillan.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (1970).

Diccionario enciclopédico Océano (1985). Barcelona: Ediciones Océano, vol. I.

Diccionario ideológico de la lengua española Julio Casares (1975).
Barcelona: Gustavo Gili.

Dictionnaire Grand Robert De la Langue Française (1985), vol. 9.

DOMINGO, A. (1991), **Ecología y solidaridad. De la ebriedad tecnológica a la sobriedad ecológica**. Madrid: Sal Terrae.

DOMÍNGUEZ VIAL, M^a P. (1994), "Perspectivas del desarrollo de la tecnología educativa hacia el año 2000". En **Revista Iberoamericana de Educación**, núm 5, mayo-agosto 1994, pp. 67-96.

DROIN, R. (1993), **La calidad con la sonrisa. Una ayuda hacia la calidad total**. Bilbao: Ediciones Deusto.

ELLIOTT, J. (1993), "Conocimiento, poder y evaluación del profesor". En W. Carr (1989 orig.; 1993 trad.), **Calidad de la enseñanza e Investigación-Acción**. Sevilla: Diada Editora, pp. 115-131.

ESCÁMEZ SÁNCHEZ, J. (1988), "Teoría Pedagógica y el Progreso Educativo". En **La Calidad de los Centros Educativos**. Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía. Alicante.

ESCOLANO, A. (1988), "Los roles del profesor en el sistema educativo". En **La Calidad de los Centros Educativos**. Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía. Alicante, pp. 158-160

ESPAR, M. (1996), "Cultura científica y desarrollo". **La Vanguardia** (Suplemento Ciencia y Vida), sábado, 13/I/1996, p. 2.

ESTEBAN, M.C.; MONTIEL, J.U. (1988), "La calidad de los centros educativos: apuntes para un debate". En las **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía**, pp. 255-256.

ESTEBAN, M. C.; MONTIEL, J.U. (1990), "Calidad en el centro escolar". En **Cuadernos de Pedagogía**, nº 186, p. 73-76.

ESTEVE, J.M. (1987), **El malestar docente**. Barcelona: Laia.

ESTUDIOS Y DOCUMENTOS nº 20 (1994), **Acerca de la producción educativa. Estudio de los Centros Educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco**. Vitoria: Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.

FLECHA GARCIA, C. (1988), "Control y calidad de la enseñanza privada en España a comienzos del siglo XX". En **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos**. (Alicante, 27 septiembre-1 octubre, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

FORNER, A. "Un estudi sobre el clima d'aprenentatge". Investigación apoyada por el ICE de la UB. Documento inédito.

GAIRÍN, J. (1994), **Estudio de las necesidades de formación de los equipos directivos de los centros educativos**. CIDE. Documento inédito.

GARCIA HOZ, V. (1981), "La Calidad de la Educación: una interrogante a las ciencias de la educación, a la política docente y a la actividad escolar". En Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos, **La Calidad de la Educación. Exigencias científicas y condicionamientos individuales y sociales**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 9-23.

GARCIA HOZ, V. (1982), **Calidad de la educación, trabajo y libertad**. Madrid: Dossat.

GARCÍA, I.; RODRÍGUEZ, J.A. (1988), "El Proyecto Educativo de Centro o la Reforma que necesitamos". En **La Calidad de los Centros Educativos**. Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía. Alicante.

GARCIA, S.R.; DE HOYOS, J. (1995), **Gestión Escolar y Calidad Educativa. Propuesta para su desarrollo en la Educación Básica de Coahuila**. Saltillo, México. [Documento no publicado. Facilitado por el autor].

GARRIDO, P., JABONERO, M. y RIVERA, D. (1989), **Desarrollo analítico y formativo del centro docente**. AUDO-G. Barcelona: Studium.

GENERALITAT DE CATALUNYA (1991), **Avaluar per Innovar**. Barcelona: Departament d'Ensenyament.

GENTO, S. (1995), "El liderazgo pedagógico en un modelo de calidad institucional". En: **Organización y Gestión Educativa**, 3, pp. 14-19.

GIMENO, J. (1996), "Los retos de la educación pública. Cómo lo necesario puede devenir en desfasado". En **Cuadernos de Pedagogía**, nº 248, junio 1996, pp. 59-67.

GLASMAN, N.S.; BINIAMINOV, J. (1981), Input-output analysis of schools. En **Review of Educational Research**, 51 (4), 509-539.

GÓMEZ DACAL, G. (1981), La calidad de la educación y planificación escolar. Madrid: CSIC. En Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos (1981), **La Calidad de la Educación. Exigencias científicas y condicionamientos individuales y sociales**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas..

GRAU, X.; NÚÑEZ, P. (1995, a), **Avaluació del recorregut del Pla de Formació Permanent Institucional a partir de les opinions dels docents**. Barcelona. [Documento no publicado. Facilitado por la autora].

GRAU, X.; NÚÑEZ, P. (1995, b), **Avaluació dels Seminaris de Gestió del Pla de Formació Permanent Institucional**. Barcelona. [Documento no publicado. Facilitado por la autora].

GRUNDY, S. (1993), "Más allá de la profesionalidad". En W. Carr (1989 orig.; 1993 trad.), **Calidad de la enseñanza e Investigación-Acción**. Sevilla: Diada Editora, pp. 65-85.

HUSEN, T.; NEVILLE, T. (1989/1990), **Enciclopedia Internacional de la Educación**. Barcelona: Vicens-Vives.

ÍBAR, M. (1994), "Criterios de evaluación básicos para la planificación de la reforma educativa". Comunicación presentada en las **III Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación (AEDE), sobre Planificación y Evaluación de Sistemas Educativos**. Barcelona, noviembre, 1994.

KELLAGHAN, T. (1982), "Los sistemas escolares como objeto de evaluación". En D. Stufflebeam, T. Kellaghan y B. Álvarez (comp.), **La Evaluación Educativa**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

KNUVER, A.; BRANDSMA, H. (1993), "Cognitive and affective outcomes in school effectiveness research". **School Effectiveness and School Improvement**, 4 (3), 189-204.

LAFFITTE, R. (1992): **Evaluación del profesorado como medio para el desarrollo profesional y el perfeccionamiento de la práctica docente. Estructuras de rendimiento de cuentas y responsabilidad comportamental**. Tesis Doctoral. Barcelona.

LARROSA, F. (1988), "La evaluación desde la Administración Educativa". En **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos**. (Alicante, 27 septiembre-1 octubre, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

LÁZARO, E. (1981), "La administración educativa y suproyección en el centro escolar". En **Revista de Educación**, 266, enero-abril 1981, pp. 79-93.

LAWN, M. (1993), "Atrapados por el trabajo diario: las posibilidades de investigar de los profesores". En W. Carr (1989 orig.; 1993 trad.), **Calidad de la enseñanza e Investigación-Acción**. Sevilla: Diada Editora, pp. 115-131.

LE BOTERF, G. et al. (1993), **Cómo gestionar la calidad de la formación**. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

LEE, V.; BRYK, A.; SMITH, J. (1993), "Organisation of effective secondary schools". In L. Darling-Hammond (Ed.), **Review of Research in Education**, 19, pp. 171-267, Washington, DC.

L.G.E.: Ley General de Educación (Ley 14/1970, de 4 de agosto).

LIPOVETSKY, G. (1986), **La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo.** Barcelona: Anagrama.

L.O.D.E. : Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación. (B.O.E. 4/7/85)

L.O.P.E.G.C.D.: Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1994), **La gestión de la calidad en educación.** Madrid: La Muralla.

LORENZO, M.; SÁENZ, O. (1993), **Organización escolar. Una perspectiva ecológica.** Alcoy: Marfil.

LUJÁN, J.; PUENTE, J. (1993), "El Plan de Evaluación de Centros Docentes (Plan EVA)". En **Bordón**, vol. 45, nº 3, pp. 307- 320.

MADAUS, G.F. (1980), **School effectiveness: a reassessment of the evidence.** New York: McGraw-Hill.

MARCELO, C. (1987), **El pensamiento del profesor.** Barcelona: CEAC.

MARGALEF, R. (1982), **Ecología.** Barcelona: Ed. Omega.

MARTIN, C., "Análisis de las reformas educativas iniciadas en los países de la OCDE". En **COMUNIDAD ESCOLAR**. Núm. 481, de 18 de enero de 1995.

MARZANO, R.J.; PICKERING, D.; MCTIGHE, S. (1993), **Assessing Student Outcomes. Performance Assessment Using the Dimensions of Learning Model.** Alexandria (VA): Association for Supervision and Curriculum Development.

MASCLACH, C. (1982), **Burn-out: the cost of caring**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

MAYESKE, G.; OKAD, T.; COHEN, W.; BEATON, A; WISLER, C. (1972), **A study of the achievement of our nation's students**. U.S. Department of H.E.W., Office of Education. Washington, D.C.

McGAW, B.; PIPER, K.; BANKS, D.; EVANS, B. (1992), **Making Schools more Effective**. Hawthorn, Victoria: Australian Council for Education Research.

MEDINA, A. (1988), "La interacción didáctica y calidad de la enseñanza". En **La Calidad de los Centros Educativos**. Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía. Alicante.

MEDINA, J.L. (1996), **La pedagogía del cuidado: racionalidad, tradición y poder en el currículum de enfermería. Un estudio interpretativo**. Tesis Doctoral (Universidad de Barcelona): Inédita.

MESTRES, J. (1988, a), "Gobierno de los centros y participación". En **La Calidad de los Centros Educativos**. Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía. Alicante.

MESTRES, J. (1988, b), "Evaluación de Centros". En **Enciclopedia Práctica de Pedagogía**. Vol. II. Barcelona: Ed. Planeta, pp. 392-396.

MESTRES, J. (1990), **Model d'Indicadors per a l'Avaluació i Gestió de Qualitat de Centres i Districtes**. SAPOREI. Barcelona: Dept Didàctica i Org. Educativa. Tesis Doctoral.

MESTRES, J. (1991), **Els Ajuntaments davant la nova ordenació del sistema educatiu** (Temes d'Educació, 4). Barcelona: Diputació de Barcelona.

MESTRES, J. (1995), "La inspecció com a factor de qualitat en el sistema educatiu. Perspectives problemàtiques d'avui". En **Perspectiva escolar**, 192, febrero 1995, pp. 2-9.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (1987), Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Propuesta para debate. Madrid.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (1991), Programa Piloto del plan de Evaluación 1991-1992 de Centros del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid: Centro de Publicaciones del MEC.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1994), Centros educativos y calidad de la enseñanza. Madrid: Centro de Publicaciones del MEC.

MOLINER, M. (1970), Diccionario de uso del español. Madrid: Ed. Gredos.

MORTIMER, P. (1992), "Issues School Effectiveness". In D. Reynolds & P. Cuttance (Eds.), School Effectiveness and School Improvement. London: Cassell.

MORTIMORE, P. et al. (1988), School Matters: The Junior Years. Wells: Open Books.

MOSS, P. (1995), Defining Objectives in Early Childhood Services. Ponencia presentada en la 5ª Conferencia sobre la Calidad de la Educación Infantil, París, 9 de septiembre de 1995.

MOVIMENTS DE RENOVACIÓ PEDAGÒGICA DE CATALUNYA (1992), El Projecte 100 Mesures. Barcelona: Documento policopiado.

MUNICIO, P. (1993), "El estilo de cultura como determinante en la evaluación de centros". En Bordón, vol. 45, nº 3, pp. 351- 363.

MUÑOZ-REPISO, M. et al. (1995), Calidad de la Educación y Eficacia de la Escuela. Estudio sobre la Gestión de los Recursos Educativos. Madrid: MEC/CIDE.

MURPHY, J. et al (1985), "School effectiveness: checking progress and assumptions and developing a role for state and federal Governments". En Teacher College Record, 86, (4), pp. 615- 641.

**NATIONAL ASSOCIATION OF ELEMENTARY SCHOOL PRINCIPALS (s/f),
Standards for Quality Elementary Schools. USA.**

O.C.D.E. (1989), Les écoles et la qualité. París: Centro de Publicaciones de la OCDE.

O.C.D.E. (1991), Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional. Madrid: Paidós/M.E.C.

O.C.D.E. (1992) L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement. Una cadre d'analyse. París: Centro de Publicaciones de la OCDE.

O.C.D.E. (1994), School: a matter of choice. París: Centro de Publicaciones de la OCDE.

O.C.D.E. (1995) Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995. Madrid: Mundi Prensa.

OETTINGER, A.G. (1969), Run, compoter, run. The mitology of educational innovation. Cambridge Mass: Harvard University Press.

OLTRA (BENAVENT), J.A.; FOSSATI, R.; SANCHO, A. (1988), "La calidad de los centros de EGB públicos y privados. El caso de la ciudad de Valencia". En Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos. (Alicante, 27 septiembre-1 octubre, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

PAPADOPOULOS, G.S. (1990), "El papel crucial del profesor". En AA.VV., ¿Qué cambios para una educación de calidad?. Documento del II Symposium internaiconal de la Organización Internacional para el Desarrollo de la Libertad de Enseñanza (OIDEL), Ginebra, 1990.

PASCAL, C. (1994), Effective Early Learning Research Project. An Action Plan for Change. Worcester College of Higher Education: Amber Publishing Company.

PAZ, J.; ESCRIBANO, F., "Sobre el programa de calidad" en la Tribuna Libre de **COMUNIDAD ESCOLAR** Núm. 446 (23/III/1994), p 3.

PÉREZ GÓMEZ, A. (1989), "Formación y perfeccionamiento del profesor: Bases conceptuales y principios de actuación". **Congreso Escuela, Cultura y Sociedad**. Bilbao.

PÉREZ JUSTE, R. (1988), "Profesores, Educadores y Calidad de los Centros Educativos". En **Bordón (Monográfico: La calidad de los centros educativos, asunto para un congreso)**, vol. 40, nº 22, pp. 293-305.

PIATELLI, N. (1995), **Los túneles de la mente**. Madrid: Drakontos.

PSACHAROPOULOS, G.; WOODHALL, M. (1987), **Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión**. Publicación del Banco Mundial. Tecnos: Madrid.

PUBLIC AGENDA (1995), **First Things First: What Americans Expect from the Public Schools**. New York: Public Agenda.

RILEY, K. A.; NUTTALL, D.L. (1994), **Measuring Quality Education Indicators**. London: The Falmer Press.

RODRIGUEZ DIEGUEZ, J.L. (1988), "Currículum Escolar y Calidad de la Educación". En **Bordón (Monográfico: La calidad de los centros educativos, asunto para un congreso)**, vol. 40, nº 22, pp. 221-234.

RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E. (1994), "Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones". En **Revista Iberoamericana de Educación**, núm 5, mayo-agosto 1994, pp. 45-65.

RUIZ, J.M. (1995), "Evaluación en el marco de la autonomía institucional". En A. Medina y L.M. Angulo, **Evaluación de Programas Educativos, Centros y Profesores**. Madrid: Universitas, cap. 7 (241-272).

RUL, J. (1995), **La memòria avaluativa del centre educatiu. Un model integral d'avaluació organitzativa i curricular.** Col.lecció Eines de Gestió. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

RUTTER, M. et al. (1979), **Fifteen thousand hours: Secondary Schools and its effects on children.** Cambridge Mass: Harvard University Press.

SAINZ DE ROBLES, F.C. (1970), **Ensayo de un Diccionario Español de Sinónimos y antónimos.** Madrid: Aguilar.

SANCHEZ GARCIA, J.C. (1991), "La evaluación de la efectividad organizacional en los centros de enseñanza". En **Revista de Ciencias de la Educación**, nº 145, pp. 91-95.

SANTOS GUERRA, M.A. (1990), **Hacer visible lo cotidiano. Teoría práctica de la evaluación cualitativa de centros escolares.** Madrid: Akal.

SANTOS GUERRA, M.A. (1991), **Estrategias para la evaluación interna de los centros educativos: Curso de Formación para equipos directivos: Cuaderno nº 9.** Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

SANZ, P. (1988), "La relación comunidad-escuela y la calidad de la educación". En **La Calidad de los Centros Educativos.** Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía. Alicante.

SCHEERENS, J. et al. (1989), "School effectiveness research and contingency theory". En J. Scheerens y J.C. Verhoever (Eds.), **Schoolorganisatie, belied en onderwijswaliteit.** Lisse: Swets and Zeitlinger.

SCHEERENS, J. (1991), Process indicators of school functioning. A selection based on the research literature on school effectiveness. En **Studies in Educational Evaluation**, 2/3, 371-404.

SCHEERENS, J. (1992), Process indicators of school functioning. En CERI, **The OECD International Educational Indicators.** París: OCDE.

SCHMELKES, S. (1992), **Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas**. México. Documento inédito.

SEGOVIA, J. (1992), "La Calidad de la Educación y la Reformam Educativa". En **Claves de la Reforma Educativa** (Experiencias Pedagógicas, 13). Madrid: FUHEM, pp. 13-45.

SHIPMAN, M. (1985), **The Management of Learning in the classroom**. London: Hodder and Stoughton.

SHULMAN, L.S. (1989), "Paradigmas y programas de investigación en el estudio de la enseñanza: una perspectiva contemporánea". En WITTRICK, M.C., **La investigación de la enseñanza, I. Enfoques, teorías y métodos**. Madrid: Paidós/M.E.C., pp. 9- 91

SILINS, H.; MURRAY-HARVEY, R. (1995), "Quality Schooling versus School Performance: What do Students and Teachers Think?". Comunicación presentada en el American Educational Research Association Anual Meeting. San Francisco, California, abril, 1995.[Documento no publicado. Facilitado por los autores].

SOLER GRACIA, M. (1994), "Una experiencia del mejoramiento de la calidad: el proceso de la reforma educativa en España". En **Revista Iberoamericana de Educación**, núm 5, mayo-agosto 1994, pp. 97-144.

STUFFLEBEAM, D.L.; SHINKFIELD, A.J. (1993), **Evaluación Sistemática. Guía teórica y práctica**. Barcelona: Paidós/MEC.

TIANA, A. (1993), "Evaluación de centros y evaluación del sistema educativo". En **Bordón**, vol. 45, nº 3, pp. 283- 293.

TORROBA, I. (1993), "Evaluación cualitativa de centros en el marco de la LOGSE". En **Bordón**, vol. 45, nº 3, pp. 295- 305.

TOURIÑAN, J.M. (1981), "Calidad de educación e investigación pedagógica". En Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos, **La Calidad de la Educación**.

Exigencias científicas y condicionamientos individuales y sociales. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 37-42.

TOVAR, M.; RAMOS, J.; DE LA GARZA, J.M. (1994), "La nueva gestión de los planteles escolares. Un sentido distinto de la Administración de la Educación pública". Comunicación presentada en el **Primer Congreso Nacional de Educación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México.** "Educación Pública de Calidad y trabajo Docente Profesional". Documento Inédito.

TRAMA. Butlletí d'informació de la Federació de MRP de Catalunya, nº 15, 1994.

VAIZEY, J. et al. (1972), **The Political Economy of Education.** London: Duckworth.

VAZQUEZ, G., "Límites de la investigación sobre la calidad de la educación". En Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos (1981), **La Calidad de la Educación. Exigencias científicas y condicionamientos individuales y sociales.** Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 43- 57.

VICO, M. (1988), "La Calidad de la Educación desde la perspectiva comparatista. La calidad de la enseñanza en los Estados Unidos. Historia de una reforma: *A Nation at Risk y American Education*". En **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos.** (Alicante, 27 septiembre-1 octubre, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

WERG, G. van der; TESSER, P. (1989), The effects of educational priorities on children from lower income families and ethnic minorities. En B.P.M. Creemers y B. Reynolds (Eds.), **School effectiveness and school improvement.** Lisse: Swets and Zeitlinger.

WILLIS, S. (1995), "Responding to Public Opinion. Reforming Schools in a Climate of Skepticism". En **Education Update** (ASCD), vol. 37, nº 5, junio 1995, pp. 1-6.

WILSON, J. D. (1992), **Cómo valorar la calidad de la enseñanza.** Madrid: Paidós/M.E.C.

ZABALZA, M. (1995), "Las 10 dimensiones de la calidad". Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Educación Infantil.: Investigaciones y Experiencias. Córdoba, marzo 1995.

Capítulo 3: La Calidad en los Documentos de la Administración Educativa española.

Esquema:

1. Historia.
 2. LGE.
 3. LODE.
 4. LOGSE.
 5. La obra Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza.
 6. Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.
 7. LOPEG.
 - 7.1. Surgimiento.
 - 7.2. Las principales aportaciones del texto.
 - 7.3. Visión crítica.
 8. A modo de conclusión.
- Bibliografía del capítulo.



1. Historia.

La preocupación explícita por la calidad de la educación, en general y en los documentos de la Administración en particular, es relativamente reciente. Ello es comprensible, en tanto que el Estado se dedica, como hemos puesto de manifiesto en el capítulo primero, en primer lugar preferentemente a los aspectos cuantitativos de la educación. Es decir, las primeras medidas respecto a la educación consisten en legislar para proporcionar los **medios básicos** para que la población infantil pueda ser escolarizada. Un segundo paso consiste en garantizar el derecho de **toda la población** a recibir una enseñanza mínima. Y sólo cuando estas cuestiones están superadas (toda la población recibe la educación correspondiente y existen los centros y medios suficientes para atenderlos) se inicia el interés por cómo **mejorar el tipo de educación** que se está impartiendo. Por decirlo de algún modo se trata, primero de "enseñar a todos" y luego de "enseñarles cada vez mejor".

Sin embargo, para algunos autores (Ruiz, 1988: 45), desde siempre ha existido un interés por la calidad de la educación, llegando a señalar que, como que educación ha habido siempre (aunque no enseñanza pública o sistemas escolares), calidad en educación también la ha habido siempre.

A lo largo de toda la historia van sucediéndose distintas y variadas reclamaciones en pro de más y mejor enseñanza pero es en el siglo pasado cuando, a través de las diferentes constituciones que se van aprobando, se van haciendo sucesivas referencias al sistema educativo. Generalmente son consideraciones muy amplias (sobre la existencia de establecimientos escolares o sobre los fines de la educación) que no siempre se ven desarrolladas por un despliegue normativo posterior, con lo que quedan, en ocasiones, en meras declaraciones de principios. Si realizamos un rápido repaso a algunas de estas normas encontramos, en primer lugar, la Constitución Política de la Monarquía Española de **1812**, la cual, en el artículo 366, señala textualmente que:

"En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir, contar y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles".

Como señala Lázaro (1981: 80), esta Constitución nacida en las Cortes de Cádiz supone el primer intento de dotar a España de un sistema educativo organizado.

Concretamente el título IX (que contiene el anterior artículo) se dedica a ello, abogando por la extensión cuantitativa de la educación.

En la Constitución de la Monarquía Española de 1869 se admite el derecho de todo español a fundar y mantener establecimientos de instrucción sin previa licencia "salvo la inspección de la Autoridad competente por razones de higiene y moralidad" (art. 24), idea que reafirmaba el proyecto de Constitución Federal de la República Española del año 1873. Es en la Constitución de la Monarquía Española aprobada en 1876 en la que se señala que todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación "con arreglo a las leyes" y que una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a las que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública (art. 12).

Por su parte, del Real Decreto de 1º de julio de 1902, en el que figuran los requisitos que estipulan para los centros educativos se pueden extraer (como sugiere Flecha, 1988) unos indicadores a exigir a los centros, que son:

1. Locales de que disponen
2. Condiciones de salubridad, higiene y seguridad
3. Cuadro de enseñanzas
4. Libros de texto utilizados
5. Catálogo de los gabinetes y material científico
6. Métodos

Quizá sea éste el inicio de los ámbitos diferenciados de calidad, de los que nacen posteriormente los sistemas de indicadores.

Y, finalmente, quizá la legislación más progresista vino de la mano de la Constitución de la República Española de 1931, aunque apenas si pudo aplicarse. Entre otras consideraciones, en los artículos 48 al 50 señalaba que:

"El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza, a fin de que no se hallen condicionados más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideas de solidaridad humana.

Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos.

La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos para obtenerlos...

Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana..."

Y es que, como señala Lyotard (1987), el pensamiento y la acción de los siglos XIX y XX están dominados por la idea de la emancipación de la humanidad. Esta idea es elaborada a finales del siglo XVIII en la filosofía de las Luces y en la Revolución Francesa:

"El progreso de las ciencias, de las artes y de las libertades políticas liberará a toda la humanidad de la ignorancia, de la pobreza, de la incultura, del despotismo y no sólo producirá hombres felices sino que, en especial gracias a la Escuela, generará ciudadanos ilustrados, dueños de su propio destino" (Lyotard, 1987: 97).

2. La Ley General de Educación.

Ley Moyano (1857)

Ø

Reformas parciales:
extensión de la enseñanza,
diferenciación bachillerato elemental y superior (1953),
ampliación de la enseñanza obligatoria hasta los 14 años (1954),
establecimiento de normas sobre construcciones escolares (1952, 1964),
otras

Ø

Ley General de Educación (1970)

La Ley Moyano (1857) había seguido con la preocupación por la uniformidad (tanto de los contenidos, como del instrumento de instrucción y en ciertos valores cívicos fundamentales). Lázaro (1981) también coincide en que la administración educativa española nace con voluntad centralizadora. En este sentido recuerda que la primera de nuestras disposiciones generales sobre educación (un reglamento dictado en 1821, el *Reglamento General de Instrucción Pública*) establece que toda enseñanza costeada o autorizada por el Estado será pública y uniforme y que también serán únicos el método y los libros que se utilicen.

Desde la promulgación de la mencionada ley Moyano (1857) únicamente había habido reformas educativas parciales (extensión de la enseñanza, diferenciación entre bachillerato elemental y superior, ampliación de la enseñanza obligatoria hasta los 14 años, establecimiento de normas sobre construcciones escolares, ...). Pese a éstas, en el contexto cambiante de los 60, caracterizado por el desarrollo industrial, el aumento de la renta per cápita, los movimientos migratorios y la consolidación de una sociedad predominantemente urbana, entre otros factores, el sistema educativo era completamente obsoleto en relación al marco social, político y económico. Por ello surgen el libro blanco de 1969 y la Ley General de Educación (LGE) de 1970, en la que se establecen las enseñanzas de preescolar, EGB, FP, BUP y COU y enseñanzas universitarias de ciclo corto y largo.

La LGE (1970) intenta vertebrar de nuevo el sistema e ir más allá de la simple inercia escolarizadora de la administración, preocupándose también de cuestiones como la renovación de los métodos pedagógicos para aumentar la eficacia y la atracción de la institución escolar.

La LGE (1970), además de partir de una consideración global, unitaria y mucho más coherente del sistema escolar, supuso un adelanto importante en educación (respecto a la legislación anterior) en tanto que pretendía escolarizar a toda la población de 6 a 14 años (instaurando la EGB), ofrecer oportunidades educativas iguales para todos y completar la educación general con una preparación profesional. Por otra parte, intentó acercar la situación española a la del resto de países europeos y reconoció las obligaciones del Estado en relación a la educación como servicio público.

Su finalidad es, como se ve claramente, extender la escolarización (había que atender el "baby-boom" de los años 60). O sea, básicamente supuso un adelanto cuantitativo. Sin embargo, y pese a que no hace referencia explícita acerca de la calidad, sí que indirectamente empieza a hablar de la calidad de la educación, al menos

en lo que se refiere a la valoración de la calidad de los centros educativos concretamente.

En el art. 11.5 de la LGE se señalaba:

"La valoración del rendimiento de los centros se hará fundamentalmente en función de: el rendimiento promedio del alumnado en su vida académica y profesional, la titulación académica del profesorado, la relación numérica alumno-profesor, la disponibilidad y utilización de medios y métodos modernos de enseñanza, las instalaciones y actividades docentes, culturales y deportivas, el número e importancia de las materias facultativas, los servicios de orientación pedagógica y profesional y la formación y experiencia del equipo directivo del centro, así como las relaciones de éste con las familias de los alumnos y con la comunidad en que está situado".

Con la llegada de la democracia llega la norma máxima, la Constitución (1978), que en su artículo 27, señala , entre otras cosas: a) que la educación es un derecho de todos los ciudadanos; b) que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a la principios democráticos de convivencia y a los derechos y las libertades fundamentales; c) que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita; d) que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación.

En 1980 Suárez aprobó el Estatuto de los Centros Escolares no universitarios (LOECE), pero los senadores socialistas lo impugnaron ante el Tribunal Constitucional y así en 1981 se produjo la primera gran sentencia de este tribunal. En esta sentencia se reconoce: la libertad escolar, es decir, el derecho a crear instituciones educativas (art. 27.6 de la Constitución); la libertad docente, dentro de los límites del puesto docente (art. 20.1.c de la Constitución) y el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (art. 27.3 de la Constitución). Se trata de temas todos ellos importante, pero, desde luego, sin ningún punto de coincidencia con la actual "fiebre de la calidad".

3. LODE.

La LODE, Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (1985) despliega los principios de la Constitución y señala que los fines de la educación son: 1º) el pleno desarrollo de la personalidad del alumno; 2º) la formación en el respeto a los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia; 3º) la adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos,...; 4º) la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales; 5º) la preparación para participar activamente en la vida social y cultural y 6º) la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos.

La LODE democratiza la escuela e implanta un sistema de órganos de gobierno escogidos por toda la comunidad educativa, explicando sus funciones. Pese a no hablar claramente de calidad, esta regulación va más allá de la simple garantía de escolarizar a todos los niños. Supone un salto cualitativo, ya que procura por un mejor funcionamiento de los centros, legislando de manera concreta cuáles son los órganos de gobierno y sus funciones. En este aspecto enlaza con la LGE, que es, en cierto sentido se puede considerar la "pionera".

Como se ve, por lo tanto, hasta el momento, ninguno de estos documentos hace referencia explícita a la calidad de la educación, aunque todos ellos implícitamente la toman en consideración. Sin embargo, al conseguirse la prácticamente total escolarización de la población infantil, empiezan a desviarse los esfuerzos hacia el modo en que se organizan las escuelas, el modo en que se forman los profesores, el modo en que se realiza el proceso de enseñanza-aprendizaje, etc.

4. LOGSE.

Muchos cambios se venían sucediendo en la reciente e inexperta democracia española y la configuración de su estado. Antes de la LOGSE hubo algunos aspectos que variaron sustancialmente el panorama educativo del país.

Así, por ejemplo, en enero de 1987 se produjo la transferencia de competencias en materia de educación desde el Estado central a Cataluña, entre otras Comunidades Autónomas.

Otro aspecto remarcable es el surgimiento del Libro Blanco (1989), que supone no sólo el preludio de un cambio estructural en el sistema educativo sino un paso adelante en el modo de concebir la educación, a la luz de las teorías del aprendizaje que habían ido surgiendo desde los 70 y en aras de una renovación pedagógica de las escuelas. El Libro Blanco para la Reforma puede constituir el punto de inflexión hacia la calidad, puesto que señala el objetivo prioritario de la Reforma es mejorar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, también pueden oírse voces en contra de dicha obra. A título de ejemplo, para Ibañez-Marín (1990) es un error afirmar en el Libro Blanco que la socialización es la primera finalidad de la educación. Además, considera que en ninguna parte del documento está indicada la necesidad de educar en el respeto a los derechos y libertades fundamentales como la Constitución lo exige y señala textualmente (1991: 23) que: "El libro Blanco expone criterios de calidad muy discutibles en los cuales debe inspirarse la reforma".

El Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo (MEC, 1989: 95) apuesta por valorar la calidad de la educación mediante criterios, indicadores y factores. Éstos son:

- Criterios:

- Favorecer el máximo desarrollo personal y cultural, sin discriminación alguna.
- Adaptarse a las peculiaridades de los alumnos.
- Responder a las necesidades de la sociedad.
- Compensar las desigualdades sociales, culturales o de sexo.
- Preparar para la inserción en la vida activa.

- Indicadores:

- Índices de fracaso y abandono escolar.
- Niveles de rendimiento de los alumnos.
- Consecución de los objetivos de ciclo, área y materia.
- Grado de satisfacción de profesores, alumnos y padres.
- Ajuste de las capacidades de los alumnos a las necesidades de cualificación profesional.
- Grado de participación de los profesores en la formación permanente.
- Grado de participación de los claustros en proyectos educativos.
- Grado de respuesta de los centros a programas de innovación.
- Intensidad del apoyo de los distintos servicios a la escuela.

- Factores:

- Profesorado competente.
- Contenidos curriculares adaptados a los objetivos.

- Metodología activa y participativa.
- Evaluación adecuada del sistema.
- Estabilidad de los equipos docentes y organización correcta de los centros.
- Abundancia y racionalización de recursos materiales.
- Desarrollo de la función tutorial.
- Desarrollo de los servicios de orientación.
- Sectorización de los servicios de apoyo al profesor.
- Ratio adecuada en las aulas.
- Eficacia de la inspección.

También antes de la promulgación de la LOGSE, el Ministerio de Educación y Ciencia publicó el Diseño Curricular Base para las diferentes etapas educativas. En estos documentos ya se veía el talante de la ley y se anticipaba expresamente que la Reforma de la enseñanza pretendía aumentar la calidad de la educación:

"El Ministerio de Educación y Ciencia entiende que con las oportunas medidas de formación del profesorado, de apoyos al sistema educativo y de organización de los centros, es un Diseño Curricular que puede contribuir de forma decisiva a la mejora de la calidad de la enseñanza".¹

Así pues, como vemos, existen unas circunstancias previas al surgimiento de la LOGSE que, a su vez, generan reacciones de distinta índole y que van condicionando el texto de dicha ley y el modo en que ésta se recibe y se empieza a implantar.

La LOGSE (1990) es, sin duda, la ley de la "calidad" porque abandona la preocupación por aspectos más cuantitativos para referirse constantemente a la calidad. Como señala Laffitte (1992), la LGE (1970) pretendía "hacer partícipe de la educación a toda la población española", es decir proponía una mejora cuantitativa. Ello contrasta con la intención actual (art. 55 de la LOGSE) de mejorar cualitativamente la educación.

La LOGSE, Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (1990), surge en respuesta a los cambios acontecidos desde 1970: nuevas teorías psicológicas y pedagógicas, unión europea, vacío legal respecto a la situación laboral de los jóvenes de 14 a 16 años, constatación de la FP como vía subsidiaria y desprestigiada respecto al BUP, cambios tecnológicos, consideración de la educación

¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1989), *Diseño Curricular Base para la Educación Primaria*. Madrid: Centro de Publicaciones del MEC, p. 12

infantil como un servicio asistencial en lugar de educativo, fracaso escolar y excesivo academicismo de algunas enseñanzas, entre los aspectos principales. En líneas generales, los objetivos de la LOGSE son:

- Hacer posible la extensión de la educación obligatoria y gratuita.
- Dar continuidad a la educación durante cuatro años a partir de un proyecto coherente, evitando la ruptura que se produce a los 14 años.
- Conseguir una enseñanza de mayor calidad, con la incorporación de profesores especialistas, la dotación en los institutos de secundaria de departamentos de orientación y de aulas de tecnología, con la ampliación de las materias optativas y con la reducción del número máximo de alumnos por aula.

En su artículo primero refuerza la filosofía que ya había sido establecida en el artículo 2 de la LODE respecto a los fines de la educación, pero va mucho más allá: es la primera ley que se refiere explícitamente a calidad de la educación y, en general, en el título IV aborda el tema de la evaluación, como uno de los elementos clave que contribuye a la mejora de la enseñanza. Establece como objetivos prioritarios cambiar la estructura del sistema educativo, mejorar la calidad de la educación y ampliar la educación básica y señala que la calidad pasa por mejorar:

- La cualificación y formación del profesorado.
- Los recursos educativos y la función directiva.
- La innovación y la investigación educativa.
- La orientación educativa y profesional.
- La inspección y la evaluación del sistema educativo.

Dentro de la LOGSE (1990), los párrafos más relevantes en cuanto al tema de la calidad son los siguientes: párrafo 27 del preámbulo, artículos 54 y 55 y, dentro del Título IV, artículos 61 y 62.

Pese a la innovación que ello supone, no falta quien realiza un análisis crítico del articulado de la ley. Así, encontramos aportaciones como las de Casanova y Gairín, en una línea, o de Tedesco en la opuesta:

Casanova (1993: 271) critica la estrechez de miras en cuanto al objeto de la evaluación. Según esta autora el objeto de la evaluación es: la Administración y los centros educativos, y dentro de éstos, los alumnos, el profesorado y los procesos educativos y todos los elementos integrados en el contexto, entrada, proceso y producto. Es decir: entorno, instalaciones y recursos, personal, estructura organizativa

y dirección, experimentación e innovación, funcionamiento interno, relaciones con la comunidad y resultados. Pero critica que la LOGSE no desarrolla estas propuestas.

"Según la LOGSE, *asegurar la calidad de la enseñanza es uno de los retos fundamentales de la educación del futuro*. ¿Sólo de la enseñanza? Se viene hablando de educación y de procesos educativos que integran enseñanza y aprendizaje, conceptos y términos en los que luego se insiste en el articulado"... Pero en el título cuarto, ("De la calidad de la enseñanza") parece restringirse a la única actuación del docente, que muestra, que alecciona,..."²

Por su parte, Gairín (1993: 332) arremete contra el tipo de evaluación de centros propuesto. Se remite a los artículos 55 y 62.1 de la LOGSE, señalando que la principal novedad es ampliar el proceso evaluativo a algo más que los alumnos. También es positiva la potenciación de la autonomía institucional y de la evaluación interna pero critica la evaluación externa. Parafrasea a Santos Guerra (1993b: 4), quien señala que "La evaluación interna es una exigencia de la propia actividad, resulta lamentable que los centros escolares vivan independientemente de su éxito. Es más, sin definir exactamente en qué consiste el éxito, resulta cuando menos ingenuo hacer descansar la valoración de la calidad de un centro en las calificaciones obtenidas por los escolares. Si así fuera, bastaría con que éstas fueran todas excelentes". Gairín añade que hacer depender el éxito de una institución de los resultados de los alumnos supone olvidar la influencia que en ellos han podido tener sus condicionantes socio-culturales o la influencia que han ejercido elementos tan diversos como la intervención del profesor, el desarrollo del proyecto curricular del centro o la diferencia de criterios de calificación. Por ello defiende la necesidad de la evaluación institucional con una exigencia y garantía de calidad (Casanova, 1992) y para ello se requiere una evaluación interna que realicen los centros por iniciativa propia y con la finalidad de optimizar su funcionamiento y resultados (autoevaluación).

Pero a menudo la evaluación tiende a centrarse exclusivamente en lo explícito, externo y pretendido, olvidando lo implícito, interno o efectos secundarios y abusa de mecanismos estereotipados que olvidan el necesario proceso de contextualización.

Finalmente, para Tedesco (1994: 41), en las últimas décadas el sistema educativo ha estado sujeto a sucesivas y cambiantes propuestas de reforma que,

² CASANOVA, M^o A. (1993), "La evaluación del sistema educativo en la filosofía de la LOGSE". En *Bordón*, vol. 45, nº 3, pp. 273.

paradójicamente, han fortalecido su rigidez y su inmovilismo... Dice textualmente que el éxito de las estrategias educativas depende de la continuidad en su aplicación. Para esta continuidad es necesario un consenso y el compromiso de todos los actores en su aplicación. Esto resulta, sin duda, aplicable a la LOGSE. Para su desarrollo se hace necesaria la motivación e implicación de quienes han de desarrollarla, el profesorado, y la confianza de quienes han de "sufrirla" (padres y alumnos). A la vez no debiera estar sometida a las oscilaciones que puede suponer un cambio en el equipo de gobierno de la nación, con los retrocesos, incongruencias y vacilaciones que ello puede suponer, sino que debiera existir un amplio consenso en torno a su aplicación o al menos, haber llegado a medidas ampliamente debatidas y mínimamente consensuadas. Pero ninguna de estas condiciones creo que se cumple de modo satisfactorio.

Pero, sin duda, es la obra *Centros educativos y calidad de la enseñanza* (1994) la que propone un mayor despliegue de los principios de la LOGSE en medidas concretas que contribuyan a conseguir una enseñanza de mayor calidad. A continuación realizamos un análisis más profundo de las aportaciones de este documento.

5. La obra Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza.

Álvaro Marchesi (en su momento, Secretario de Estado del Ministerio de Educación y Ciencia) en la reunión de la Comisión de Política Educativa celebrada el 9 de abril de 1994 en Barcelona señaló que la obra "Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza", más conocida como el libro de las 77 medidas, sirve para iniciar un proceso de reflexión y para mejorar la calidad de los centros públicos. Se tiene un cierto miedo a que la reforma sea un proceso mecánico, aparente. Por ello hay que partir de estudiar la vida de los centros, ofreciendo medidas para dinamizarlos. Marchesi señaló también que la escuela de calidad quizá equivalga a la más elegida por los ciudadanos (aunque, a mi entender, esta aseveración debería ser profundamente discutida y matizada). El Ministerio pretende dar una oferta más completa, conseguir una mejor organización de la escuela, una mejor dirección y un profesorado más vinculado. Esto choca con la crisis y a menudo la desilusión existente. Son conscientes, dicen, de ello y para lograr un cambio consideran que los factores clave

son los puntos 33, 34, 35 y 36 del libro, que son los referidos a la apertura y colaboración de centros docentes con padres y corporaciones locales, a la ampliación del mandato de los Consejos Escolares y a la extensión de los programas de garantía social.

Centros educativos y calidad de la enseñanza (1994) es un documento con importantes aportaciones y que responde a una voluntad de clarificar el tema de la calidad pero que presenta algunas contradicciones y aspectos controvertidos, de los que señalamos con especial interés los que se relatan a continuación* .

La definición de calidad

"No es fácil definir la calidad de la enseñanza y establecer los oportunos indicadores para evaluarla. Se trata de un concepto complejo, con diversos aspectos. La calidad de la enseñanza tiene que ver con diferentes elementos del sistema educativo y con las interacciones que entre ellos se establecen. Es, además, un concepto relativo, no intemporal o absoluto: la educación es juzgada, satisfactoria, o de calidad, según lo que se espera y se pide de ella, en relación, además, con un determinado contexto concreto, con unos determinados fines y expectativas sociales" (p. 19).

Pese a la imposibilidad de definir qué es calidad señalan que existe suficiente acuerdo en algunos indicadores generales de calidad, como son:

- . Los niveles de rendimiento de los alumnos, entendido como progreso en el conjunto de las capacidades que aseguran un desarrollo integral y armónico de su personalidad.
- . El ajuste de las capacidades de los alumnos, al concluir la educación formal, a las demandas de la sociedad y, en particular, del entorno laboral.
- . El nivel de participación y el grado de satisfacción en ella de alumnado, profesorado y padres.
- . El grado en que se alcanzan niveles de calidad en los alumnos más desfavorecidos social o personalmente.
- . La disminución de las tasas de abandono.

* Algunos de los párrafos del presente capítulo forman parte de un artículo realizado por la doctoranda en noviembre de 1994 y premiado por la Asociación Española para la Calidad. El grueso del documento es el armazón de este capítulo, pero ha sido ampliado y retocado para el presente trabajo.

Es decir, es como aceptar que nadie sabe qué es exactamente calidad pero que todos saben reconocerla, saben por qué aspectos pasa, cosa que resulta, cuando menos, contradictoria. Resulta paradójico que en una obra que explicita propuestas de actuación para mejorar la calidad de la enseñanza de los centros educativos, no aparezca ninguna definición de qué es la calidad. No obstante, a lo largo del documento aparecen reiteradamente observaciones acerca de los factores y aspectos esenciales para proporcionar una educación de calidad. El siguiente párrafo puede resultar ilustrativo:

. "...los centros que ofrecen una enseñanza de mayor calidad presentan una serie de rasgos o características que afectan tanto a la organización administrativa y de gobierno como a la organización académica y social. Así, por ejemplo, son centros en los que existe una estructura de gobierno y un liderazgo pedagógico asumidos y compatibles con el funcionamiento de mecanismos colegiados y participativos de gestión y de decisión; en los que se da un alto grado de estabilidad del profesorado; en los que la oferta educativa, el currículo y el trabajo académico de los alumnos es el resultado de una planificación minuciosa y coordinada; en los que existe un clima de buenas relaciones personales entre el profesorado sobre la base de un Proyecto educativo y curricular compartido; en los que el nivel de implicación y apoyo de los padres es elevado; y, en suma, en los que hay un compromiso común de profesores, alumnos y padres con una serie de valores, metas y normas que configuran el clima o cultura peculiar del centro, le confieren su identidad y generan en todos sus miembros un fuerte sentimiento de pertinencia" (pp. 59-60)

Al señalar que los centros que ofrecen una enseñanza de mayor calidad presentan una serie de rasgos y citarlos, nos indican no sólo que la Administración posee una idea de lo qué es la calidad sino también que han sido capaces de valorarla y llegar a determinar qué centros comparativamente ofrecen una enseñanza de más calidad. En conjunto, el documento ofrece a este respecto una impresión de confusión y arbitrariedad.

El modo de mejorar la calidad de la educación

No existe certeza absoluta (ni puede existir) acerca del modo en que se debe actuar para lograr centros de calidad. Sin embargo, en la obra se hace referencia a una

serie de medidas que constituyen entradas (o indicadores input) probablemente correlacionadas con la calidad. Ello recuerda, en parte, a la corriente de las escuelas eficaces, según la cual se podían identificar en las escuelas unos rasgos (fuerte liderazgo del director, altas expectativas de profesores y alumnos, clima ordenado de trabajo, énfasis en las habilidades instructivas básicas, coherencia del PEC) que presentaban una relación directa con el "buen hacer" o la calidad de éstas (ver Purkey & Smith, 1982; Stedman, 1985; Reid, Hopkins & Holly, 1988, entre otros). Resulta positivo que, entre estas medidas, se mencionen procesos y no sólo elementos materiales pero hay que señalar que en modo alguno aseguran la obtención, como resultado, de una educación de calidad.

"Prácticamente todos los educadores y profanos creen que la escuela tiene un efecto en el desarrollo intelectual y social de los alumnos, y que una "buena" escuela produce un efecto más favorable que una "mala". Pero ni los educadores ni los profanos están de acuerdo acerca de qué es lo que hace que una escuela sea buena. Existe un consenso sobre el hecho de que disponer de muchos recursos es mejor que disponer de pocos, pero no sobre el hecho de que un recurso concreto produzca un resultado determinado".³

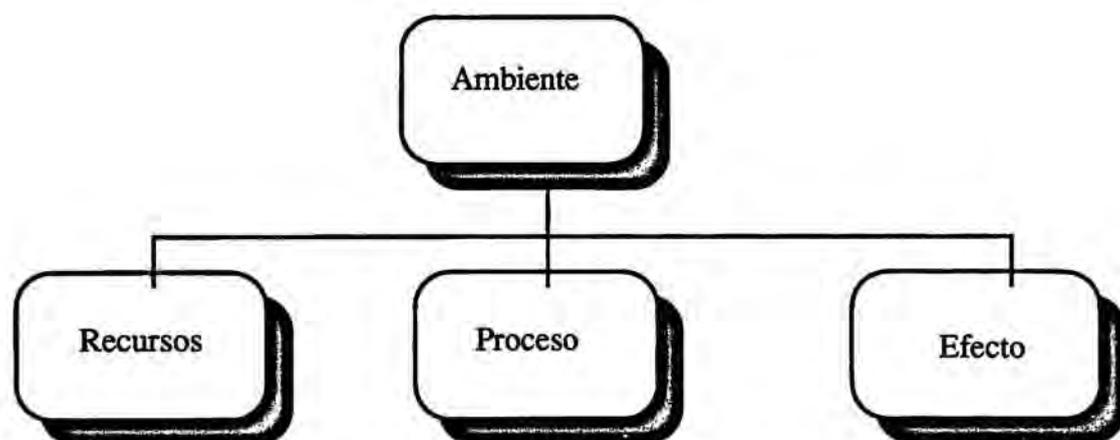
Puede parecer una obra novedosa, pero, en definitiva, se centra en cosas que todos parecemos ya saber y que han dicho numerosos autores desde los 60 y, a veces, incluso colectivos de características y de tendencias políticas muy diferentes a las del gobierno que propone las 77 medidas. Sin ir más lejos, en las conclusiones del Symposium internacional de la Organización Internacional para el Desarrollo de la Libertad de Enseñanza (OIDEL) celebrado en Ginebra en 1990, se señala que hay que arbitrar métodos que permitan saber en todo momento si el sistema educativo responde tanto a las expectativas de la sociedad como a las exigencias de un ideal pedagógico elevado. Respecto a la organización escolar, propone: la autonomía financiera y administrativa de los establecimientos públicos; el apoyo firme de los poderes públicos a la sociedad civil; el fortalecimiento de la función del director; una colaboración más estrecha entre la escuela, la sociedad y el mundo de la empresa y los recursos financieros destinados a la enseñanza. También se considera que si se da una mejor definición de los proyectos educativos, los profesores podrán elegir el colegio que

³ JENCKS Y BROWN, 1975, p. 274, citado en la Enciclopedia Hussen (1990), p. 691

corresponda más plenamente a su visión de la educación (esta es, concretamente, una de las 77 medidas de calidad: colegios y equipos de maestros por proyectos bien definidos).

Los indicadores

Todos los indicadores señalados anteriormente, a excepción de la participación, son indicadores de "output" o de "salidas". Con ello se está otorgando más importancia al resultado final que al proceso educativo en sí, puesto que lo que se miden son niveles alcanzados. Tras esos indicadores subyace la idea, compartida por la OCDE, de que la educación es como un proceso de caja negra, en el que entran unos *inputs* y, tras el proceso educativo, se obtienen unos resultados a la salida. Esta concepción pone el énfasis en el rendimiento final olvidando la riqueza e importancia del proceso educativo en sí mismo. El armazón conceptual seguiría un esquema parecido al que se muestra a continuación⁴:



Como indicadores cita (p. 19) los niveles de rendimiento de los alumnos, el ajuste de las capacidades de los alumnos a las demandas laborales, el nivel de participación de alumnado, profesorado y padres, el grado en que se alcanzan niveles de calidad en los alumnos más desfavorecidos social o personalmente y la disminución de las tasas de abandono. En otra parte del documento (p. 22) se señala que la obra se

⁴ Esquema original del proyecto INES (Indicators of Education Systems) de la OCDE Traducido de RILEY, K. A.; NUTTALL, D.L. (Eds.) (1994), *Measuring Quality. Education Indicators*. London: The Falmer Press, p. 28

organiza alrededor de dos indicadores principales de una enseñanza de calidad, la educación en valores y la igualdad de oportunidades, y de cuatro factores determinantes de esa calidad: la autonomía y organización de los centros, su dirección y gobierno, el profesorado y la evaluación e inspección. De ello concluimos de forma rotunda que la palabra "indicador" es empleada con poco rigor y obedeciendo a diferentes significados y contenidos. No parece existir una postura clara acerca de qué es un indicador.

Inconcreción acerca de la teoría y la documentación que sirven de base a este conjunto de medidas

En repetidas ocasiones aparecen frases como "...coinciden la mayoría de investigaciones, informes y estudios realizados", "los estudios realizados coinciden...". Pero el libro carece por completo de bibliografía y de referencia alguna a los supuestos estudios e investigaciones. Nos hallamos ante una vaguedad que genera suspicacias acerca de la voluntad de mostrar los datos y argumentos que avalan las medidas propuestas.

El protagonismo de las escuelas.

Responsabilizan a los centros de la calidad de la educación. Como ejemplo tomamos los textos siguientes:

"No todos los factores que contribuyen a la calidad de la enseñanza están en manos de la Administración. La calidad, en última instancia, depende principalmente de la práctica docente, y por tanto, del funcionamiento de los centros escolares" (p. 16)

"Es asimismo en los centros docentes donde cabe buscar los indicadores más relevantes de la calidad de la enseñanza, tanto en lo que concierne a la capacidad del sistema educativo para promover el aprendizaje, el desarrollo personal y la socialización del alumnado, como en lo que respecta al ejercicio profesional de la docencia (grado de satisfacción del profesorado, sentimiento de eficacia en el ejercicio de sus funciones, implicación y compromiso con el trabajo, participación con actividades de formación y de desarrollo profesional, etc.). (p. 57)

"...los centros se convierten en objeto prioritario de atención, por ser ellos donde se dilucida, en última instancia, la mejora de la calidad de la enseñanza" (p. 101)

Parece desprenderse de estos escritos que centros y profesores son los responsables absolutos de la calidad de la educación (y, del mismo modo, los culpables, en su caso, de la poca calidad de la educación). Por ello deben esforzarse en mejorar. Pero, ¿qué hay acerca de la Administración?. ¿Dónde queda su responsabilidad?. Se considera que "el papel de la Administración es proporcionar los recursos personales y materiales, organizar los centros educativos y la docencia de un modo que favorezca la docencia de calidad" (p. 16). La inconcreción de esta tarea contrasta con la puntualidad de algunas de las medidas propuestas para centros y profesores.

Se admite que la evaluación tanto del profesorado como de la propia Administración no han recibido, por el momento, la necesaria atención (y, en cambio, la de los centros -plan EVA- y de los proyectos experimentales de reforma - Plan de Seguimiento- sí se ha venido realizando, aunque no del todo satisfactoriamente). Únicamente se señala es que:

"...parece razonable comenzar a diseñar mecanismos de evaluación aplicables a las funciones docente y directiva, ya que ambas resultan fundamentales. Del mismo modo, hay que llevar a cabo estudios de evaluación externa de la propia Administración, con objeto de dar cuentas de su actuación y mejorar su funcionamiento" (p. 105)

La escasa especificidad de estos comentarios nos hace parecer lejanos a un ejercicio puntual de este tipo de evaluación.

Las competencias autonómicas

Pese a que el documento que analizamos es de aplicación en el territorio MEC, constituye un marco de actuación para todo el Estado Español y en verdad no queda claro qué sucederá con lo que no es territorio MEC

"...(el MEC) tiene el propósito de estudiar estas propuestas conjuntamente con las Comunidades Autónomas con competencias plenas en educación, de modo que las decisiones finalmente adoptadas sean las más adecuadas y eficaces para el conjunto del sistema educativo español". (p. 32)

Entre otros comentarios, se refiere también a la lengua y, con indicaciones como la siguiente, parece dejar un escaso margen para las políticas lingüísticas propias de cada Comunidad Autónoma, como pudiera ser la inmersión lingüística:

"La lengua es un factor de igualdad fundamental en tanto en cuanto supone un requisito de acceso al currículo. Resulta pues imprescindible el apoyo que debe prestarse a estos alumnos en los momentos iniciales de su incorporación al centro hasta que consigan un dominio adecuado de la lengua de aprendizaje". (p. 52).

En conjunto, el futuro desarrollo de estas propuestas en las Comunidades Autónomas, con competencias plenas en materia de educación (que, en breve, serán todas) no queda en absoluto perfilado.

Apoyo al profesorado

Como aspecto especialmente positivo señalamos que hay numerosas referencias al papel de los profesores, reconociendo el valor de su trabajo y la necesidad de facilitarles formación y de atender más a sus demandas. También se habla reiteradamente de que resulta imprescindible su convencimiento, su apoyo e implicación para llevar adelante cualquier reforma.

"Resulta imprescindible valorar las condiciones en las que los docentes ejercen su trabajo y analizar las medidas que deben impulsarse para ampliar sus perspectivas profesionales, abrir nuevos cauces para su formación y conseguir un mayor reconocimiento social a su trabajo" (p. 28).

Por otra parte, hablan de la figura del administrador escolar para descargar a los docentes de tareas burocráticas que ocupan su tiempo excesivamente (p. 70). Ello es, a nuestro parecer, la asunción del incumplimiento de un plan y la constatación de una carencia ampliamente manifiesta.

Gobierno democrático de los centros

Otro aspecto positivo es que no se renuncia al sistema democrático de elección de los órganos de gobierno, aunque parece existir conciencia de que no funcionan y de que hay que cambiarlos. Las propuestas que se realizan en este sentido están basadas en el análisis del funcionamiento de los órganos de gobierno colegiados y unipersonales durante los últimos años. Ello supone una cierta garantía acerca del realismo y adecuación de las proposiciones.

Así por ejemplo, respecto a la figura del director se ha visto que le falta formación para ejercer las funciones que conlleva el cargo, que cuando han adquirido cierta experiencia ya ha llegado el momento de abandonar el cargo y todo el período de

aprendizaje apenas si se "amortiza", que a menudo se encuentran en la disyuntiva de seguir las directrices marcadas por la Administración o ponerse junto a sus colegas profesores, que tienen una dudosa autoridad (y más cuando después de su mandato vuelven a ser uno más...). Éstos y otros aspectos, si se analizan en profundidad, han de permitir hacer indicaciones acerca del modo de elección, funcionamiento, plazos, etc. de los cargos directivos y realizar una revisión de las competencias que todos ellos poseen.

Municipalidad

Se reconoce que es importante la participación de las Corporaciones locales (art. 57.5 LOGSE). Y es que las administraciones locales son más ágiles en sus actuaciones, son las que más conocen (por ser más cercanas) las necesidades de determinado barrio o población.

"Su desarrollo pleno (de la LOGSE) requiere no sólo el ejercicio simultáneo, y por tanto habitualmente compartido, de las competencias respectivas, sino de su permanente cooperación. A las Comunidades Autónomas, y más inmediatamente a las que tienen plenamente asumidas sus competencias, les corresponde, desde esta perspectiva, desempeñar un papel absolutamente decisivo en la tarea de completar el diseño y asegurar la puesta en marcha efectiva de la reforma. En este mismo horizonte y atendiendo a una concepción educativa más descentralizada y más estrechamente relacionada con el entorno más próximo, las Administraciones locales cobrarán mayor relevancia".⁵

Críticas de diferentes sectores

Como señala Blanco (1994), el documento de las 77 medidas de calidad ha sido rechazado por un grupo de profesores que están redactando un escrito para remitirlo al secretario de Estado, Álvaro Marchesi. Señalan que en el documento hay buenas intenciones pero ninguna medida concreta. Señalan que "tanta promesa sin una ley de financiación de la reforma no irá muy lejos". Por otra parte, consideran que elude problemas gravísimos como el de la disciplina de los alumnos o el no-desarrollo de los prometidos departamentos de orientación en secundaria.

⁵ MESTRES, J. (1991), *Els Ajuntaments davant la nova ordenació del sistema educatiu* (Temes d'Educació, nº 4). Barcelona: Diputació de Barcelona, p. 14.

Los profesores señalan que la razón por la que no quieren desempeñar cargos directivos es la insuficiente motivación económica, profesional y laboral. Critican fuertemente la propuesta de comenzar a cobrar el complemento de director después de 10 años(!), cosa impensable para cualquier otro cargo de la Administración. Se preguntan cómo se puede entender que un director que sea evaluado negativamente pueda haber desempeñado su cargo durante 10 años, quién llevará a cabo la evaluación y con qué criterios y qué ocurre con el resto de cargos directivos.

Finalmente arremeten fuertemente contra la modalidad de formación propuesta: los CEPs por tener poca fe en ellos. Los CEPs fueron creados bajo la filosofía de favorecer la investigación en los barrios, poner en contacto a los profesores para intercambiar experiencias y coordinar trabajos, pero eso se ha abandonado (porque no hay dinero) y se han convertido exclusivamente en un lugar donde simplemente se imparten cursillos. Y es que para la carrera docente sólo cuentan los cursillos (y no la asistencia a congresos, ni la investigación en el aula ni en el centro). En contra de esto proponen la creación de un sistema de ayuda y evaluación cualitativa del profesorado con apoyo directo de una inspección no exclusivamente relegada a labores administrativas o burocráticas. Dicen: "Si un profesor/a está realizando una experiencia interesante sobre el teatro en el aula o las especies vegetales del Retiro - proponen a título de ejemplo- que no tengan que hacer una memoria y cumplimentar cuatrocientos formularios, sino presentar trabajos definitivos, evaluados positivamente y avalados por el seminario, departamento o inspección. Y que tal trabajo le contara tanto o más que un cursillo en el CEP, durante el que se sesteaba mientras se escuchan las lúcidas explicaciones sobre vaya usted a saber qué".

La CEAPA, por su parte, también valora negativamente la obra por considerarla "una cortina de humo para no atajar lo que es la organización educativa en España". Hay que ser más concreto y aportar soluciones, entre otras cosas, por ejemplo, para que el director tenga una cierta fuerza.

Para algunos, las 77 medidas persiguen mantener al profesorado en vigilia permanente, para que la reforma no queden sólo en palabras, pero tanta legislación y documentos les acaban desbordando.

A modo de conclusión

Por todo lo expuesto podemos considerar que este último documento, con todos los problemas e inconcreciones que contiene, supone un avance importante en el camino de la búsqueda de la calidad, puesto que parece transmitir la voluntad de enfrentarse al tema de la calidad explícitamente.

Con la reflexión realizada no pretendemos, pues, criticar sistemáticamente el documento publicado por la Administración. Al contrario, reconocemos su valía en temas como la igualdad de oportunidades (entendida como equidad final, es decir, compensatoriamente), la atención a la primera infancia o la formación del profesorado. Sin embargo, hay otros aspectos que han de ser fruto de una amplia revisión, como pueden ser el dejar en manos de voluntariado algunas modalidades de educación; ciertas afirmaciones como que "la educación ha de tratar de inculcar ciertos principios de valor" (p. 43) o la propia incongruencia entre la idea implícita de escuela desde la perspectiva sistémica y la filosofía de algunas medidas, que parecen obedecer a un sistema de caja negra casi conductista.

En general, el documento, imbuido de una filosofía en general muy positiva, genera un sentimiento de escepticismo: falta ver cómo todas estas declaraciones de buenas intenciones se desarrollan luego. El despliegue legislativo está por desarrollarse. Y, sobre todo, falta, proveer las condiciones materiales, humanas, económicas e incluso legales que lo hagan posible ("Algunas de las propuestas requerirán, para llevarse a la práctica, la modificación de normas básicas que el MEC impulsará como responsable de la ordenación general del sistema educativo", p. 31 del propio documento).

Según el propio Marchesi los objetivos de la LOGSE para los que no hay problemas económicos son: la generalización de la primaria, la anticipación de la ESO en los actuales IES y la consolidación de la nueva FP. En cambio hay otros que presentan importantes dificultades de aplicación. Respecto a las 77 medidas, éstas tienen carácter abierto y se pueden revisar con las aportaciones de APAs, alumnos, sindicatos, sectores profesionales y, especialmente, directores.

A pesar de que ha pasado un tiempo prudencial desde su publicación, pocas de las 77 medidas han sido puestas en práctica. Parecía que nacía con mucho "ímpetu" y luego ha quedado diluida y ha resultado ser una obra cuyo fin era, a juicio de algunos, "abonar el camino" para el nacimiento de la LOPEG. En 1994 Marchesi realizó diversos encuentros con directores de colegios para acordar la puesta en marcha de las 77 medidas del documento "Centros Educativos y Calidad de Enseñanza" presentado el 15/1/94 y para recabar su opinión antes de abril. Los directores señalaron que eran medidas positivas pero que necesitan mayor concreción y preguntaron con qué recursos contaba el MEC para abrir los centros en horarios no lectivos (tardes y fines de semana), para realizar actividades deportivas y culturales,... (se mostraron

escépticos al respecto). Por otra parte, las medidas relativas a dirección e inspección necesitarán, además del aumento presupuestario, cambios legislativos.

En el curso 94-95, 200 colegios e IES ya abrieron con el nuevo horario y contaron con un incremento presupuestario. Esta medida contiene importantes problemas. Ha supuesto una inversión de 2000 millones de pesetas. Ello será difícil de mantener si se generaliza; es decir, si se mantiene la dotación proporcionalmente, cuando abran todos los centros no habrá dinero, que es lo que suele pasar. Al experimentarlo se dota a los centros de recursos suficientes pero al implantarlo generalizadamente no se proporcionan recursos en una cuantía proporcional. Por otra parte, no creemos que vayan a ser los mismos profesores que atienden el centro en el horario lectivo y no lectivo. No sería bueno ni para ellos ni para los niños. Habrá, por tanto, que articular modos de combinar la educación formal e informal. Es de suponer que serán los que "sobren" de centros o unidades que se cierran pero no tiene por qué interesarles (se han formado para impartir docencia) ni tienen por qué ser especialistas de los diferentes ámbitos que puedan ir surgiendo. Y sin entusiasmo y la implicación de los profesores la mayoría de medidas propuestas difícilmente tendrán éxito.

Pero es que, además, muchas otras cosas se han quedado, "en el tintero" (la implantación de las 77 medidas ha sido parcial y con escasas posibilidades de ser generalizada) y puede parecer que han sido propuestas para distraer a los ciudadanos de otros temas. Esperemos a ver cómo se desarrolla.

6. Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

Un nuevo avance en el tratamiento de la calidad educativa, esta vez desde la perspectiva de la evaluación "macro", viene de la mano de la creación del INCE. El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación ha venido acompañado del surgimiento de institutos similares en algunas Comunidades autónomas, como Andalucía, Canarias o Cataluña (*Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu*).

En el título IV de la LOGSE se contemplan la cualificación y formación del profesorado, la programación docente, los recursos educativos y la función directiva, la innovación e investigación, la orientación educativa y profesional, la inspección y la

evaluación del sistema educativo, en tanto que elementos específicos encaminados a la mejora de la calidad de la enseñanza. Se prevé que se hará una evaluación de carácter diagnóstico. A la vez se considera que por la expansión de los estudios internacionales se justifica el interés de conocer datos y compararlos. Se dice: "La participación en este tipo de estudios obliga a tratar y presentar los datos nacionales en su globalidad, evitando parcelaciones y exclusiones" y concretamente, en el artículo 62 de la LOGSE ya se preveía la existencia del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

La finalidad del nuevo instituto es "la evaluación general del sistema educativo, sin perjuicio de que las administraciones educativas realicen la evaluación del propio sistema en el ámbito de sus competencias". Las acciones del Instituto pasan por la elaboración de sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas de la LOGSE y la realización de investigaciones, estudios y evaluaciones del sistema educativo. En el artículo 3 específicamente se listan las funciones, que son: evaluar el grado de adquisición de las enseñanzas mínimas; evaluar las reformas generales del sistema educativo; elaborar un sistema estatal de indicadores que permita evaluar el grado de eficacia y de eficiencia del sistema educativo; coordinar a nivel estatal la participación en estudios internacionales de evaluación; elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas en la LOGSE; cooperar con otras Administraciones, instituciones, organismos; informar a los distintos sectores de la sociedad del funcionamiento y resultados del sistema educativo; proporcionar e intercambiar información con las Administraciones educativas y publicar y difundir los resultados de las evaluaciones realizadas.

En el Documento-marco de funcionamiento del instituto nacional de calidad y evaluación. Proyecto para la constitución del consejo rector (redactado en Madrid en mayo de 1994) se señala que desde que los ministros de educación de los países miembros de la OCDE comenzaron a hablar en 1990 de "una educación de calidad para todos" la expresión ha hecho fortuna y que la igualdad de oportunidades ha dejado de ser meramente una cuestión de tasas de escolarización para convertirse en un asunto de niveles de calidad. Consta que cada uno de los niveles y agentes del sistema educativo han de contribuir a reorientar el desarrollo, proporcionar información y tomar las decisiones más adecuadas en cada momento: alumnos, familias, profesores, claustro y las propias Administraciones educativas.

En relación a la evaluación se dice que ésta ha de ser diversa: evaluación de los aprendizajes, evaluación para la promoción y/o certificación, evaluación de los docentes, auto-evaluación por parte de éstos, evaluación de los centros educativos,...

"La ley atribuye una singular importancia a la evaluación general del sistema educativo, creando para ello el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. La actividad evaluadora es fundamental para analizar en qué medida los distintos elementos del sistema educativo están contribuyendo a la consecución de los objetivos previamente establecidos. Por ello, ha de extenderse a la actividad educativa en todos sus niveles, alcanzando a todos los sectores que en ella participan. Con una estructura descentralizada, en la que los distintos ámbitos territoriales gozan de una importante autonomía es aún más fundamental contar con un instrumento que sirva para reconstruir una visión de conjunto y para proporcionar a todas y cada una de las instancias la información relevante y el apoyo preciso par el mejor ejercicio de sus funciones. En coherencia con ello, el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación contará con la participación de las Comunidades Autónomas".⁶

En efecto, las competencias relativas a la evaluación del sistema educativo se distribuyen en dos ámbitos: el que corresponde al Estado y el correspondiente a las Administraciones educativas con competencias plenas en materia de educación. El INCE se sitúa en el primero de los dos ámbitos mencionados y para repartirse las competencias con las CC.AA. utiliza criterios de índole básicamente económica (hay argumentos del tipo "el que quiera hacer un estudio diferente al propuesto por el INCE, que aporte los recursos").

El INCE posee un plan de actuación trienal (1994-97), basado en los principios de:

- a) Relevancia: estos primeros estudios han de ser capaces de aportar una información significativa y relevante para la mejora cualitativa del sistema educativo.
- b) Factibilidad: ha de asegurarse el correcto desarrollo y la finalización de los estudios emprendidos, así como el cumplimiento de los objetivos.
- c) Flexibilidad: los planes de actuación deben permitir su eventual reorientación.

Los estudios incluidos en este plan se orientan en 4 direcciones principales:

⁶ CASANOVA, M^a A. (1993), "La evaluación del sistema educativo en la filosofía de la LOGSE". En *Bordón*, vol. 45, nº 3, pp. 273.

1. Evaluación de los resultados de la educación, (...) que han de ser entendidos en una acepción amplia y puestos en conexión con los factores contextuales y con los procesos educativos desarrollados.
2. Evaluación del proceso de implantación de la LOGSE.
3. Construcción de un sistema estatal de indicadores de la calidad del sistema educativo.
4. Participación en estudios internacionales de evaluación.

Como vemos, la filosofía de base presenta aspectos positivos (como las pretendidas relevancia y flexibilidad o la multitud de aspectos a evaluar) pero al concretarse en un plan de acción, se muestra mucho más rígida y se ocupa de sólo una parte de los aspectos que pretendía abarcar.

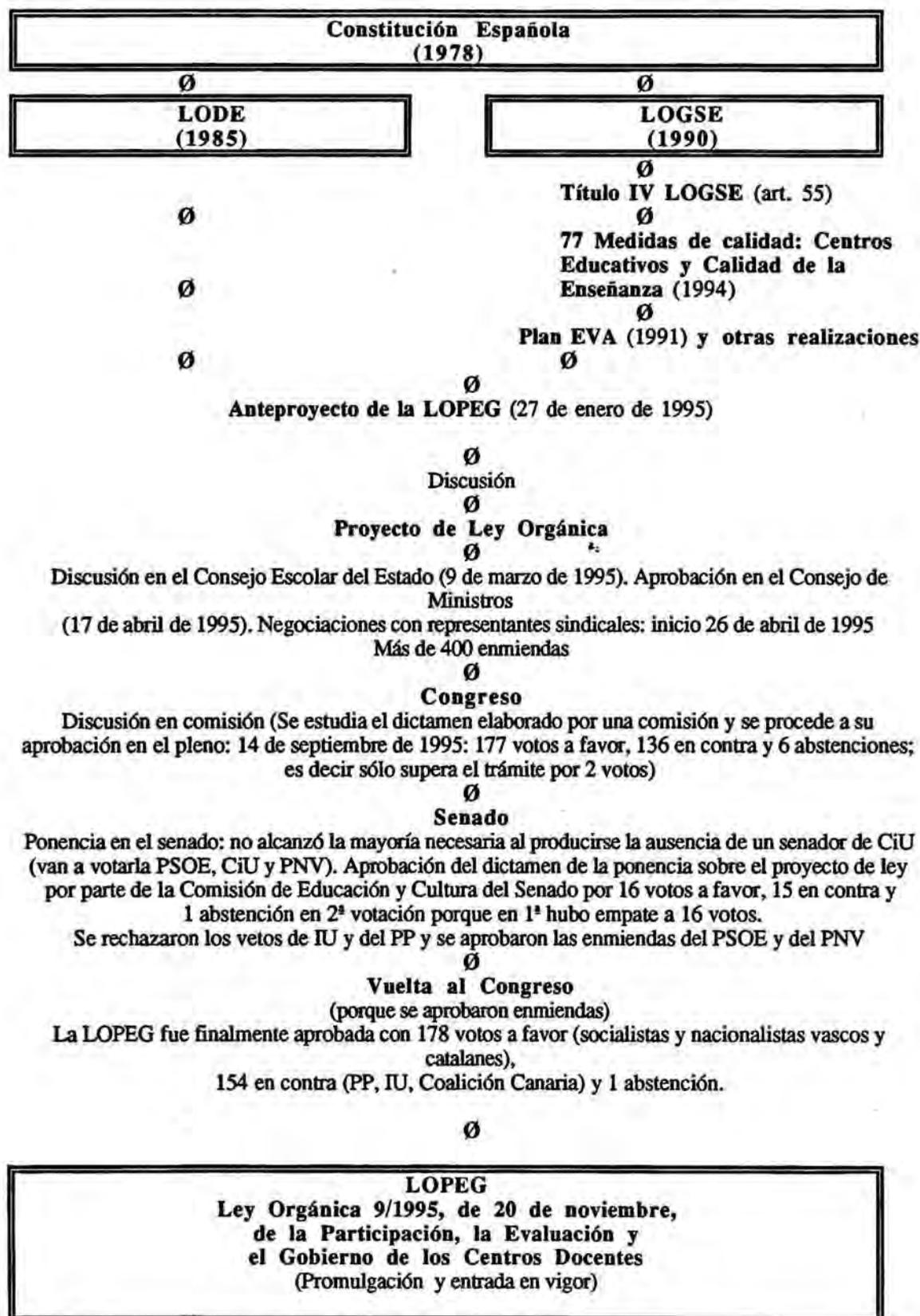
7. LOPEG.

La última entre de la documentación y literatura administrativas sobre la calidad ha sido la LOPEG, que a continuación analizamos.

7.1. Surgimiento.

El último paso en el camino hacia la calidad y, concretamente, en relación a la evolución de los diferentes elementos del sistema educativo ha sido la promulgación de la LOPEG, una ley importante pero aprobada con poco consenso (como se ve analizando las votaciones) y escaso debate (poca asistencia parlamentaria, como en la mayoría de asuntos educativos, deficiente sistema de diálogo con las partes implicadas o afectadas,...).

Evolución en el tiempo:



Como se plasma de forma esquemática, al pasar por el Senado se aprobaron varias enmiendas que clarifican el articulado de la ley y que versan sobre asuntos bien diferentes como la duración del mandato de los directores, el aumento de la capacidad reglamentaria de las CC.AA. o la supresión del pago directo o pago delegado de los salarios de la Administración a los profesores (Eusko Alkartasuna pretendía que los colegios recibieran, como intermediarios, el dinero).

Los principales cambios del texto inicial al proyecto de ley definitivo se refieren a:

- 1.- El mandato de los directores: se reduce de 5 a 4 años.
- 2.- La creación del "cuerpo", en lugar de la categoría de inspectores
- 3.- La evaluación de centros: que tenga en cuenta el contexto socioeconómico de los mismos.
- 4.- En el anteproyecto no había ninguna representación del PAS en el Consejo Escolar, cosa que en el proyecto de ley y en el texto definitivo ya ha sido corregida.

La ley ha sido aprobada con el rechazo de importantes sectores del profesorado, de los sindicatos y de las asociaciones de padres (para quienes el centro es un rehén del claustro). Pese a los numerosos contactos mantenidos, el Gobierno se ha quedado solo en su defensa. Para IU es una ley regresiva e innecesaria, que incentiva el alquiler de infraestructuras con afanes mercantilistas y que va a posibilitar la falta de control democráticos sobre el dinero público y la desregulación del sector. Para el PP, por su parte, han hecho las siguientes críticas: 1) el hecho de que se imponga que una asociación de padres representativa, tenga ya, sin elección previa, un representante en el consejo escolar, truca la participación; 2) la figura del administrador es un "comisario de la Administración"; 3) el sistema de acreditación para acceder a la función directiva y la consolidación del complemento retributivo son rechazados.

Para Blanco (1995: 31), el nacimiento de la LOPEG obedece a la creciente demanda de calidad por parte de padres, profesores y alumnos. Algunos la acogen con esperanza, mientras que para otros es una cortina de humo para abandonar el proyecto de la red de centros. Esta ley es una prolongación del actual plan EVA: se intenta que los padres puedan elegir el centro (y no se les asigne por proximidad geográfica) porque, como señala la OCDE unos padres que hacen una elección motivada se encuentran más comprometidos con el centro. Si bien podemos considerar que ello es cierto, utilizarlo como argumento para justificar una creciente competencia entre

centros, no nos parece válido. Insistiremos en ello en el epígrafe que explicita una visión crítica de la ley.

7.2. Las principales aportaciones del texto.

En la **Exposición de motivos** se ve que en general, la ley pretende dar un nuevo impulso a la participación y autonomía de los distintos sectores de la comunidad educativa en la vida de los centros docentes y completa un marco legal capaz de estimular de modo fructífero el conjunto de factores que propician y desarrollan la calidad de la enseñanza y su mejora. Entre otras cosas propone: (1) adecuar el planteamiento participativo y los aspectos referentes a la organización y funcionamiento de los centros a la nueva realidad educativa (nacida de la LOGSE); (2) asegurarse la participación y reforzar las funciones de los Consejos Escolares en todos los centros; (3) hacer más democrático y eficiente el proceso de elección del director; (4) mejorar el desarrollo profesional de los docentes, otorgando los incentivos adecuados para ello; (5) ampliar los límites de la evaluación al conjunto del sistema educativo; (6) mejorar el procedimiento de selección de los inspectores/as dada la importancia de su actuación; (7) garantizar la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales (para ello los centros deberán escolarizar a estos alumnos en igual proporción); (8) asegurar la no discriminación en la elección del centro por parte de los alumnos; (9) ajustar lo dispuesto en la LODE sobre organización, funciones de los órganos de gobierno y participación a lo establecido en la LOGSE, complementando ambas leyes; y (10) delimitar y afianzar las competencias de las CC.AA.

La exposición de motivos resulta de gran coherencia y de apertura suficiente como para elaborar planes de evaluación diversos en función de cada situación y contexto. Es una declaración de principios universales con la ampulosidad y poca concreción que ello implica.

En el **Título preliminar** se señalan 5 principios de actuación:

- . Fomento de la participación de la comunidad educativa en la organización y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos y en la definición del proyecto educativo.
- . Apoyo al funcionamiento de los órganos de gobierno de los centros.
- . Estímulo e impulso de la formación continua y el perfeccionamiento del profesorado.

. Establecimiento de procedimientos para la evaluación del sistema educativo, de los centros, de la labor docente, de los cargos directivos y de la actuación de la propia Administración educativa.

. Organización de la inspección

También se definen las acciones que deberán llevar a cabo los poderes públicos para garantizar una enseñanza de calidad en la actividad educativa (LOGSE) y comprenden el fomento de la participación, el funcionamiento de los órganos de gobierno de los centros, el establecimiento de procedimientos de evaluación y la organización de la inspección educativa.

De nuevo, el título preliminar se revela como un conjunto de orientaciones que reflejan el talante progresista, democrático e innovador de la ley y que, según nuestro parecer, resultan muy acertados.

El Título Primero (referido a la **PARTICIPACIÓN** y a la **AUTONOMÍA** de los centros), trata de la participación en el gobierno de los centros, de la participación en actividades complementarias y extraescolares y de los consejos escolares de ámbito intermedio y regula la autonomía de gestión de los centros docentes públicos...

Por su parte, el **Título Segundo** (que trata de los órganos de **GOBIERNO DE LOS CENTROS** se refiere a la composición y competencias del consejo escolar, del claustro y del director y del administrador. Entre otras cosas, regula los órganos de gobierno y establece la composición del consejo escolar y sus competencias.

El Título Tercero versa sobre **EVALUACIÓN** y señala algunas consideraciones acerca de la evaluación del sistema educativo, de los centros docentes, de los profesores y de los inspectores. También trata de los contenidos, modalidades, instituciones, ... de la evaluación.

El Título Cuarto se ocupa de la **INSPECCIÓN**. Relata las funciones de la inspección educativa, así como los requisitos y el modo de acceso este cuerpo y regula el ejercicio de la inspección de educación.

Las **Disposiciones adicionales** tratan de la función inspectora; la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales; la admisión de alumnos en determinadas enseñanzas; los centros superiores de enseñanzas artísticas;

los convenios con centros que impartan FP o programas de garantía social; los planes de formación del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos; el apoyo a la función directiva en los centros concertados y la denominación específica para el consejo escolar de los centros educativos.

Las **Disposiciones transitorias** se ocupan de otros temas de gran actualidad, como son la jubilación anticipada; la duración del mandato de los órganos de gobierno o la acreditación para el ejercicio de la dirección en los centros docentes públicos.

Con la **Disposición derogatoria** se deroga el Título III de la LODE, los artículos 61.2 y 61.3 de la LOGSE y algunos artículos puntuales de otras leyes.

Las **Disposiciones finales** hacen referencia a los centros concertados; a los profesores de Enseñanzas Artísticas y de Idiomas; a la financiación de los centros docentes privados que imparten FP específica; al desarrollo de la presente ley; a las CC.AA.; a las normas con carácter de ley orgánica y a la entrada en vigor.

7.3. Visión crítica.

Pese a que la ley puede estar cargada de buenas intenciones y de que la filosofía de extender los procedimientos de participación y evaluación sea intrínsecamente positiva, el desarrollo de estas finalidades, en algunos aspectos, ha suscitado grandes críticas. A continuación creamos y recreamos algunas de ellas (ofrecidas por los sindicatos, la CEAPA, algún Movimiento de Renovación Pedagógica y diferentes asociaciones profesionales).

Algunas críticas que se le han hecho al proyecto por parte de diversos partidos políticos es que vuelve al "cuerpo de inspectores" (PP), que no resuelve los problemas de participación (IU), que no va a conseguir motivar al profesorado (PP) o que genera una posible explotación abusiva de las instalaciones de los centros (IU), entre otras. También se le ha tachado de ser una ley uniformista, sexista, ampulosa pero inefectiva o que parece considerar que la escuela no es de los maestros, cuando en verdad es de los usuarios, de la sociedad en general.

Principales críticas:

1º) La finalidad de la LOPEG es mejorar la calidad del sistema educativo y para ello se llama a la participación de todos, pero en algunos puntos se opta por medidas poco democráticas.

2º) El calendario ha resultado rígido: entre el anteproyecto y el proyecto de ley ha habido poco tiempo para el debate y para la reflexión serena por parte de la comunidad educativa. Todo ha sido muy precipitado, impidiendo el diálogo.

3º) Se ha pulsado poco la opinión del profesorado, de sus representantes sindicales y en la Mesas Sectorial,... para tomar en consideración sus sugerencias y críticas respecto a la LOPEG.

4º) No desarrolla, tal como se pretendía, el título cuarto de la LOGSE (ni siquiera es coherente con esta ley en algunos puntos), sino que lo que se pretende es, para algunos, modificar la LODE en los temas de dirección.

5º) Existe el peligro de utilizar la "excusa" de la calidad para llevar a cabo reformas conservadoras, como en otros países: EE.UU., Reino Unido,... Para algunos puede constituir una privatización encubierta (que los centros públicos puedan cobrar por el uso de sus instalaciones puede llevar a que se instaure una competencia entre escuelas y que ello consista en una especie de privatización)..

6º) No tiene sentido sin asegurar una adecuada financiación. Es por ello que se solicita una Ley de Financiación del Sistema Educativo que no quede sujeta a los cambios políticos.

7º) Respecto a los centros concertados (disposición adicional quinta), no soluciona sus demandas acerca de: posibilitar el pago delegado al PAS, equiparar la composición y funciones del Consejo Escolar (con los de centros públicos) y homologar salarios y condiciones de trabajo.

8º) Algunos autores (como Gimeno Sacristán, 1995) consideran que con la LOPEG el MEC ha pretendido dar la sensación de que hace cosas, de que el gobierno se mueve.

Se señala además que los gobernantes han derivado el debate y las medidas para mejorar la calidad hacia la responsabilidad de los centros y de los profesores como si fuesen los únicos causantes de la misma, enfrentándolos con la demanda de los padres, lo que, por otra parte, es una solución astuta en unos tiempos en los que no se puede dejar suelto el gasto público. La Ley propuesta no cuesta un duro, salvo los gastos derivados de la consolidación del complemento a los directores, que no será para todos. Es una política de "reestructuración" consistente en "hacer cestos con los mismos mimbres"; es decir, un cambio de fachada. En este sentido, más que

autonomía puede haber un "laissez faire" acompañado de un control externo sumativo, punitivo, clasificador. De hecho, se proponen medidas muy identificables por los padres: más dirección, más evaluación de profesores y centros; más participación de los padres; más adecuación de cada centro a las condiciones de su medio; etc. Muchos desconfían y se cuestionan: ¿por qué la calidad no se enfoca desde el diagnóstico del fracaso escolar y de los abandonos de alumnos?, ¿por qué no se dice que nuestro profesorado está formado como hace 30 años sin poder responder a los nuevos retos?. ¿por qué el que quiere aprender inglés tiene que pagarlo fuera de los centros?,... ¿No será esto un intento de desviar la atención hacia ciertos temas con el consiguiente olvido de otros?. Sin embargo, yo no lo considero así. A mi entender existe un interés sincero por mejorar la calidad de la educación. Se ha constatado que algunos aspectos, como la dirección, la participación o la evaluación han resultado insatisfactorios, y pretende ofrecer el marco para mejorarlos, aunque quizá el desarrollo no es el óptimo.

*.

Según Gimeno Sacristán (1995), la enseñanza pública ha de ser, como mínimo, de tanta calidad como la privada, pero la primera atiende a todos (virtud social, función social), a una clientela más heterogénea y por ello hay que ofrecer medidas compensatorias para que, pese a ese hecho no suponga una menor calidad. En este sentido pueden traerse a colación algunos "estudios" o publicaciones que, realizadas con un escaso rigor científico y un gran componente publicitario, pueden influir en la concepción que un sector de la población tiene de la escuela pública y de la escuela privada y de los niveles de calidad de ambas. Como ejemplo retomamos el caso de la revista DUNIA, que ya hemos tratado en el capítulo segundo y que señala los "mejores" centros de España, entre los que destacan un 80% de escuelas privadas y varias instituciones "prestigiosas" que desarrollan programas de enseñanza bilingüe o de enseñanza precoz y cuyos precios son prohibitivos para la mayoría de las familias españolas. ¿Con qué identifican y nos hacen identificar calidad?. Además, no se tiene en cuenta que en la educación privada puede existir selección de los alumnos, se dispone de más medios y, en general, los niños que acuden a estos centros tienen más posibilidades de actuación dado el nivel económico de los padres, nivel cultural más elevado que se traduce en mayores oportunidades de aprendizaje en el hogar, etc. Sin embargo, con esto no quiero decir que la educación pública sea para quien no puede pagar la privada. Hay muchos padres y madres que, pudiendo elegir, optan por la educación pública por considerarla de mayor calidad. Sin duda, tienen otros parámetros para entender la calidad. Pero, en todo caso, dada la heterogeneidad de usuarios, las medidas compensatorias se hacen imprescindibles.

En relación al "ránking" ofrecido por la mencionada revista, cuya difusión nos sorprendió negativamente, escribimos a la redacción de dicha publicación con el fin de conocer cómo había sido realizado dicho estudio, sin recibir respuesta alguna por su parte. Posteriormente pudimos comprobar cómo dicha clasificación había sorprendido a otros autores, como Santos Guerra (1995), quien sí logro averiguar que la selección de centros se hizo mediante llamadas telefónicas. Santos Guerra (1995: 82) ahonda en nuestra idea del tipo de centros escogidos (privados religiosos). Sentimos una total identificación con sus argumentos y críticas, puesto que en dicha selección de centros no existe ninguna escuela rural, se muestra una gran despreocupación por asuntos importantes, como pueden ser la admisión de niños gitanos o el hecho de que la mayoría de los centros, por ser inaccesibles económicamente, realizan una selección de alumnos. Por otra parte, hay fuertes incongruencias: se trata, en gran parte, de escuelas masificadas, cuando dicen tomar como criterio de calidad la individualización; con un ideario impuesto cuando dicen tomar como criterio de calidad la existencia de un PEC discutido; con una participación en elecciones al Consejo Escolar de menos de 10% cuando dicen tomar como criterio de calidad la participación. Todo ello debería, cuando menos, alertarnos ante el artículo 29.4 de la LOPEG, en el que se señala que "las administraciones educativas informarán a la comunidad educativa y harán públicos los criterios y procedimientos que se utilicen para la evaluación de los centros, así como las conclusiones generales que en dichas evaluaciones se obtengan" en el sentido de cercionarnos de los datos que son difundidos y de la peligrosidad de las clasificaciones.

Cantero (1994) habla de la reforma de los sistemas educativos y se refiere a la *Education Reform Act* (ERA) británica de 1988, que ha llevado a publicar los resultados de los exámenes nacionales por centros y que ha arrojado resultados curiosos (los más prestigiosos no son los mejores y algunos con menos medios, en áreas periféricas obtienen mejores puntuaciones). Ello también debiera, cuando menos, hacernos reflexionar.

Aparte de una serie de críticas más o menos generales o referidas al proceso surgen críticas puntuales referidas a los contenidos de la ley y que, para clarificar la exposición, separamos en los tres grandes apartados de los que habla la ley: participación, autonomía, evaluación y gobierno de los centros.

Participación:

El problema radica en la poca participación de padres, alumnos y profesores, pero la ley no aporta ninguna solución, sino que establece una serie de fórmulas genéricas y reiterativas y se limita a recordar las obligaciones de la Administración.

Autonomía

La LOGSE en los artículos 8 y 58 ya habla de la autonomía curricular, organizativa y económica. González y Cao (1995) consideran que la LOPEG sigue en esta línea pero sin concretar la financiación de esta autonomía. Por otra parte, la propuesta de una mayor autonomía no tendría que ser una medida general y automática sino establecerse según las necesidades y posibilidades específicas de cada escuela.

Concretamente en relación a la:

*** Autonomía económica:**

La LOPEG prevé la posibilidad de obtener ingresos por la utilización de las instalaciones escolares y de los recursos propios y de adquirir bienes y realizar obras. Ello no es un avance muy significativo en Catalunya, donde ya existía parcialmente esta posibilidad y es un peligro porque puede suponer una sustitución o reducción de las dotaciones económicas que permitan a los centros públicos ofertar una enseñanza de calidad. Además muchos centros no disponen de instalaciones adecuadas para alquilar y su situación puede empeorar progresivamente.

*** Autonomía pedagógica:**

También señala que el PEC tendrá que hacerse público. Con la limitada oferta de enseñanza pública existente y las condiciones de matriculación actuales, los padres no podrán escoger centro educativo. Quizá esta medida agudice la concepción de la participación de los padres como usuarios (frente a la concepción de participantes).

*** Autonomía organizativa:**

Respecto a la autonomía organizativa, no se señala ninguna medida concreta

Como la autonomía era muy limitada y para asuntos muy triviales, se intentaba incrementar, pero la LOPEG sólo aumenta de verdad la autonomía económica. No se resuelve el acceso del personal a los centros educativos. No avanza nada en otras direcciones (autonomía organizativa, autonomía curricular). Los centros necesitan autonomía, por ejemplo, para contratar a sustitutos si la maestra de p-4 está enferma quince días, para poder hacer un servicio legal de canguro o "esplai" de cinco a siete de la tarde, para poder alabar o quejarse de los sustitutos que les envía la Delegación, etc.

Así pues, la ley habla de la autonomía de los centros pero la reduce a la capacidad de éstos de "arrendar" sus instalaciones. El Ministerio pretende suplir así la insuficiente financiación pública de los gastos de funcionamiento. Esto, sin duda, guarda relación con el % de gasto público que se dedica a la educación en España, que ha sido recortado (en 32000 millones) y que aún queda por debajo de la media de otros países (OCDE).

Sin embargo, habrá que garantizar que no se pueda utilizar al personal en pago delegado para impartir actividades extraescolares.

La autonomía a la que se refiere es principalmente económica: profesores y centros pueden alquilarse para obtener más medios. La ideología subyacente parece ser "no hay más recursos, búsqúenlos por su cuenta". Es lo mismo que ha ocurrido en la universidad con la privatización encubierta que suponen los másters.

Evaluación centros/elección:

El problema es que no existe conciencia de la necesidad de autoevaluarse o de ser evaluado y para arreglarlo la ley simplemente impone una evaluación externa. La evaluación sería positiva si se tratase de una evaluación para mejorar y no para sancionar ni para fomentar la competitividad entre centros. Además, en el caso de los profesores puede ayudarles a mejorar su trabajo y a promocionarse económica y profesionalmente.

Sin embargo, la principal polémica de la ley viene dada precisamente por la evaluación de centros y de profesores, unida a su publicidad y posible utilización de ambas para la elección de centros (art. 6.2., art. 29.4 y art. 34).

Por una parte, la posibilidad de elección es positiva, pero tenemos poca tradición de implicar a los padres en las decisiones sobre educación y esto requiere cierta prudencia. Los padres intervendrán no para modelar el proyecto educativo, sino para reclamar lo que ellos creen que es rentable. A la hora de elegir centro lo determinante serán los éxitos del colegio (según sus resultados, publicados a raíz de la evaluación de la administración). Sin embargo, y en "descargo" de la ley, hemos de señalar que prevé que en cada evaluación se tenga en cuenta el entorno, el contexto, el resto de centros similares, aunque nos queda la duda de cómo lo hará.

Por los motivos citados, la elección puede resultar negativa, porque, además de que muchos no tendrán la posibilidad efectiva de elegir, esto podría generar desequilibrios porque podría llevar a desestructurar la oferta incluso geográficamente, dejando de garantizar el derecho efectivo a la educación pública. ¿Cómo se llevará a cabo esta elección? ¿El padre de un buen estudiante tendrá preferencia sobre el padre

de un mal estudiante? ¿Qué criterios se usarán cuando pidan un centro más alumnos de la capacidad de admisión del centro?. Ya actualmente se discuten los criterios de admisión (hermanos en el centro, zona geográfica y nivel de renta), que quizá tienen que ser cambiados porque penalizan a clases medias que quieren llevar a sus hijos a la escuela pública. Pero es que, además, es muy sencillo falsear datos y esto puede conducir a situaciones arbitrarias e injustas: se meterán en un mismo saco los centros de diferentes zonas geográficas, que atiendan a alumnos de diferentes status socio-culturales, institutos que tengan la opción de nocturno (y cuyos alumnos trabajen y suspendan más),...

Con la libertad de elección se pretende que los centros se diferencien unos de otros, constituyéndose en unidades diferenciadas dentro de un sistema de mercado. Y se puede plantear de modo que resulte completamente razonable: ¿Cómo se puede estar de acuerdo con que los centros tengan autonomía para configurar su proyecto educativo y curricular y no tolerar al mismo tiempo que los padres y estudiantes tengan posibilidad de elegir entre proyectos diferenciados si todos ellos además están financiados públicamente?. Pero es que sólo podrán elegir quienes vivan en ciudades, los que pueden pagar el desplazamiento, los que tienen criterios e información para realizar la elección,....

Según nuestro punto de vista esto creará problemas añadidos en zonas rurales, donde con menos de 7 niños cierran la escuela, rigiéndose por criterios económicos exclusivamente sin tener en cuenta la distancia hasta la escuela más próxima. También puede llevar a generar proyectos "populistas" (colegios que realicen un buen marketing, disminuyan los estándares,...) para atraer a más gente y ello no significa mayor calidad.

El sistema de evaluación que proponen puede suponer el riesgo de establecer centros de diversas categorías, rompiendo las garantías de homogeneidad de los centros en los niveles de calidad. Y es que, a nuestro entender, los centros no deben ser homogéneos en muchos aspectos pero el acceso a éstos y las condiciones que ofrezcan sí.

Finalmente, bajo la excusa del pluralismo se propicia la homogeneidad. El pluralismo no se fomenta con que cada uno pueda ir a "su escuela", con los que se parecen a él, sino cuando todos puedan convivir en la misma educación.

Gobierno/Dirección:

Los principales problemas son la falta de directores, que la mitad han sido nombrados por la administración, que algunos son demasiado inmovilistas, las

dificultades que tienen para desarrollar un proyecto de escuela, el dilema entre si han de responder al PEC de la comunidad o ser transmisores de la Administración, etc. Pero, desde los sectores críticos, se considera que la LOPEG no da ninguna solución. Se entiende al director como correa de transmisión de la Administración (más que como coordinador). La LOPEG es un paso atrás, puesto que mientras que en la LODE todo el mundo puede acceder a la función directiva, con la LOPEG no todos los profesores pueden hacerlo. En el preámbulo se señala que han de ser directores "los más preparados" pero al desarrollarla no se ve tal cosa, porque, de hecho, disminuye el número de personas que pueden serlo y el sistema de acreditación no es positivo. Con los requisitos de acreditación propuestos sólo podrán ser directores los que hasta ahora lo eran. Como elemento positivo destacar que el director (aunque no queda muy claro en la ley), cuando se le acabe el cargo seguirá percibiendo el complemento de forma vitalicia.

La novedad más importante respecto al gobierno de los centros es la necesidad de ser acreditado para ejercer de director. Sigue siendo un cargo electivo pero desaparece el carácter electivo del resto de miembros del equipo directivo. Se ve al director más como un gestor administrador o un jefe de personal que como un impulsor de la renovación pedagógica.

Quien ejerza de director mantendrá de por vida una parte del complemento retributivo. La mayoría de personas parece estar de acuerdo pero para otros simplemente hay que retribuir, mucho más fuertemente, la etapa en que se hace de director. Con ello se intenta favorecer no sólo el hacer de director sino la permanencia en el cargo (hasta 15 años).

Se le ha criticado, pues, que introduce medidas regresivas que suponen una jerarquización en los docentes y un aumento de la burocracia. Por el contrario, se necesita un modelo de dirección colegiada y cualificada que profundice en la gestión democrática y colegiada.

Un aspecto muy problemático es que cambia el acceso a la inspección. La inspección se aleja de los centros docentes y, por el contrario, se requiere una inspección "cercana" que refuerce las funciones de asesoramiento pedagógico frente a las tareas burocráticas.

En general, los profesores aceptan el esfuerzo por la calidad pero no entrar en una competencia entre centros. Para algunos el refuerzo de las figuras del director (que recibirá una formación *ad-hoc* para serlo) y del inspector es como volver a tener un cuerpo de directores y otro de inspectores, un atraso, cosa que Marchesi negaba. Las reticencias son lógicas pero personalmente me parece positivo, porque el director

sigue siendo elegido por el Consejo Escolar, no entra por oposición y es un cargo para 4 años, no vitalicio. Lo único que cambia es que tendrá mayores potestades (incrementa la autonomía de los centros para gestionar sus recursos económicos, humanos y materiales) y para ello requiere más formación.

Varios:

En relación a la inspección, el problema está en que se ven como controladores en lugar de asesores. Esto, lejos de solucionarse, empeora puesto que se otorgan nuevas funciones a las mismas personas, lo que implicará los mismos problemas que hasta el momento. Además pasan a ser un cuerpo. La principal característica de los inspectores (categoría del cuerpo A, acceso por concurso-oposición, licenciado) es su permanencia definitiva en el cargo, no tendrán que volver a la docencia. No necesita ninguna formación previa contrariamente a lo que se exige a los directores y no se puede acceder siendo simplemente maestro.

En relación al desarrollo profesional, la principal dificultad es que la promoción sólo se entiende verticalmente, como pasar de maestro a director. No existe ninguna mejora, puesto que se sigue entendiendo de tal modo.

En relación al administrador, éste no tendría que sustituir al secretario, que es un cargo escogido democráticamente, sino dedicarse únicamente a tareas burocráticas. Además puede que no sea un docente, con lo que definitivamente no puede ocupar las funciones de secretario. Por otra parte, si los directores van cambiando con relativa frecuencia y el administrador es un cargo estable, puede llegar a tener mucho poder y a ser él quien marque las directrices del centro.

8. A modo de conclusión.

Hemos realizado un rápido recorrido por la legislación educativa que aborda en primer lugar la extensión cuantitativa de la escolaridad para centrarse posteriormente en el incremento de la calidad. Tras este examen, la impresión global es que existe un interés sincero por mejorar la calidad pero que éste pasa casi exclusivamente por la

evaluación macro del sistema, centrándose en la evaluación de centros, con el peligro de que sea arbitraria, indiscriminada, fiscalizadora y con oscuros propósitos.

Las medidas que se proponen en los documentos administrativos son, o bien muy lejanas (previamente requieren cambios legislativos), o bien de "perogrullo" en tanto que son aspectos ampliamente asumidos y cuyo desarrollo sólo está impedido por la falta de recursos económicos o de apoyo de la Administración. Esto, que ha venido dándose a lo largo de muchos años, parece que va a seguir produciéndose en tanto que en las propuestas del nuevo equipo de gobierno se encuentra una total ausencia de mención acerca la financiación necesaria para implantar la LOGSE (mientras se produce un recorte del gasto público para educación de 8.012 millones de pesetas).

La reciente ministra de educación, Esperanza Aguirre, ha insistido en algunas de las medidas recogidas en este capítulo como: la necesidad de mejorar las competencias profesionales de los directores (replanteando su acreditación), de estimular la autonomía de gestión de los centros o de facilitar la formación permanente del profesorado (por entender que es una variable con gran impacto en la calidad de la educación). A nuestro entender estas medidas son intrínsecamente positivas. Otras, en cambio, deberán de ser más matizadas. Se trata de cosas como: conectar la financiación de los centros con su calidad (¿qué significa?) y de aumentar la libertad de elección de centro educativo, flexibilizando la zonificación, aspectos tras los cuales los sindicatos han visto una voluntad privatizadora tendente a la implantación del libre mercado.

En conjunto, el nuevo equipo de gobierno ha venido anunciando con reiteración su preocupación por el tema de la calidad. Han señalado su intención de llevar a cabo una evaluación global del sistema educativo a través del INCE en colaboración con todas aquellas autonomías con competencias en educación que, dentro de sus ámbitos de actuación propios, deseen sumarse al proyecto. Se ha criticado la política educativa de la etapa socialista señalando que ha disminuido la posibilidad de elección de los individuos y que **se ha olvidado la finalidad última de las políticas educativas y culturales, reemplazadas por indicadores que no miden los resultados conseguidos, sino de los medios empleados, lo que se ha traducido en una merma de la calidad.** Desde nuestra perspectiva, es cierto que numerosos estudios del CIDE (ver, por ejemplo el de Muñoz Repiso et al. como especialmente representativo) se han centrado en la correlación entre el empleo de ciertos recursos y la calidad educativa. Sin

embargo, no se ha descuidado la evaluación de los resultados puesto que la participación en los proyectos liderados por la OCDE (indicadores internacionales, pruebas de la IEA; rendimiento en matemáticas y en lectura -TIMSS-, etc.) ha ido dirigida en ese sentido.

Vélaz de Medrano et al. (1996) han revisado 51 investigaciones financiadas públicamente sobre evaluación de programas y de centros de todos los niveles educativos. Entre 1982 y 1992 el CIDE ha financiado 484 investigaciones, 90 de las cuales versan sobre el currículum (programas y contenidos de la enseñanza), 70 sobre rendimiento escolar, 67 sobre métodos de la enseñanza y medios pedagógicos, 60 sobre profesorado (formación de profesores y profesión docente) y 58 sobre psicología y educación y el resto sobre temas varios.

Creemos, pues, que se ha avanzado en ambos sentidos (estudio de los *inputs* y de los *outputs* -70 estudios de rendimiento-), y lo consideramos positivo puesto que un tipo de estudios sin el otro (es decir, medir los resultados, sin conocer el grado de influencia de los *inputs*) puede desenfocar los hallazgos y llevar a conclusiones erróneas y, consecuentemente, a políticas peligrosas. Sin embargo, la ministra se ha mostrado preocupada por el descenso sistemático de los niveles de exigencia y esfuerzo que parece existir y pretende corregirlo. Desde luego esto último es importante. En Francia han detectado que tras 5 años de escolaridad, el 14,4% de los alumnos de 11 años no dominan la lectura y el 23% no sabe ni siquiera sumar o restar con decimales. A la espera de la publicación del informe Faroux definitivo, se detecta ya la necesidad de implantar medidas para evitar el fracaso precoz, con la escolarización anticipada de niños no francófonos o de entornos familiares problemáticos. En este sentido, los resultados pueden estar mostrándonos situaciones de gran precariedad o de enormes dificultades en las que debemos intervenir.

Actualmente, como hemos dicho, se vive un "impasse" en la política educativa debido al cambio de equipo de gobierno. Pese a la reiterada intención o voluntad de diálogo anunciada por el Ministerio, no está exento de conflictos. En el territorio MEC sólo el 62% de los alumnos que han de empezar la ESO el curso próximo podrán hacerlo en los institutos que reúnen los requisitos -humanos y materiales- establecidos en la ley. Las razones son únicamente económicas. No obstante, el gobierno para demostrar que "creía" en su reforma, anticipó el ritmo de implantación de la reforma, sistemáticamente retrasada por la falta de recursos. Con ello, parece (El País, 19/V/1996) que la LOGSE vive una andadura similar a la Ley General de Educación (Ley Villar) de 1970, con la que tiene los siguientes puntos en común:

- Ambas nacen en un momento de optimismo económico.

- Ambas amplían en dos años la escolaridad obligatoria.
- Ambas se proponen una reforma estructural del sistema precedente.
- Ambas se ven afectadas por crisis económicas que dificultan su implantación.
- Ambas son cuestionadas desde el interior del sistema, encontrando la oposición de amplios sectores de profesorado. Para muchos es inútil ofrecer una educación pretendidamente igual a personas diferentes y las reformas en esta línea han llevado inexorablemente al deterioro de la calidad de la enseñanza, manifestado sobre todo en el descenso del nivel de sus contenidos.

Por otra parte, en el ámbito rural los problemas son aún más acuciantes por las distancias que deberán cubrirse para cursar la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO). Ante las movilizaciones de diversos colectivos afectados por la ESO, el gobierno consideraba que el sacrificio de un tiempo de diario de transporte era compensado por la mayor calidad educativa, que asegura a los alumnos una mayor igualdad de oportunidades (en relación a los de contextos urbanos,...) pero las últimas noticias parecen apuntar a que se habilitarán centros de primaria para poder cursar estudios en el propio municipio desde los 12 a los 14 años. Por todo ello el intento de la LOGSE de lograr una mejora *cuantitativa* reestructurando el sistema educativo empieza a traer problemas *cuantitativos*, en tanto que no hay centros ni recursos para todos. Por ello, y por muchos otros motivos, la situación debe estudiarse con profundidad y, creemos, debe darse a la educación la prioridad política que merece. Quizá por ello:

"Se va a encargar al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación un diagnóstico de la situación de calidad en que se encuentra el sistema educativo para conocer necesidades y carencias. Cuando se disponga de él se va a abrir un gran debate en la sociedad española para fijar las orientaciones idóneas tendentes a lograr este primer objetivo".⁷

A la espera del "diagnóstico de la situación actual por parte del INCE y posterior gran debate nacional sobre la calidad de la enseñanza" anunciado por la nueva ministra de educación, Esperanza Aguirre, seguiremos en esta situación de cierta incongruencia entre los grandes discursos y las modestas realizaciones.

⁷ COMUNIDAD ESCOLAR, "Toma de posesión de altos cargos del MEC", nº 541 (15/V/1996), p. 5.

Bibliografía del Capítulo 3:

ANGULO RASCO, J.F.; CONTRERAS, J. "Evaluación educativa y participación democrática". En **Cuadernos de Pedagogía**, nº 195, septiembre 1991, pp 74-79.

ANGULO RASCO, J.F. "Anotaciones al Instituto de Evaluación y Calidad". En **Cuadernos de Pedagogía**, nº 219, noviembre 1993, pp. 33-39.

ANGULO RASCO, F. (1995), "El neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo". En **Kikiriki**, 35, pp. 25- 64.

ANTÚNEZ, S.; GAIRÍN, J. (1993) (Coords), **Organización Escolar. Nuevas Aportaciones**. Barcelona: P.P.U.

BARBERÀ, V. (1990) **Método para evaluación de centros**. Madrid: Escuela Española.

BELTRÁN, F.; SAN MARTÍN, A. "De la evaluación externa de la reforma de las Enseñanzas Medias a la evaluación permanente del sistema educativo". En **Revista de Educación**, nº 287, 1992, pp. 181-229.

BLANCO, L. (1993), **Autoevaluación modular de centros educativos**. Barcelona: P.P.U.

BLANCO, C., "La batalla por la calidad. Profesores de FP promueven un escrito contra la propuesta ministerial para mejorar la enseñanza". En el Suplemento de Educación de **El País** de 26 de abril de 1994, p. 4.

BLANCO, C., "Los profesores temen ser fiscalizados si se aprueba la ley para la calidad de enseñanza". En **El País** de 21 de febrero de 1995, p. 31.

BRUNET, I. y VALERO, L.F. (1992), **Hacia una economía política de la educación (la LOGSE)**. Barcelona: P.P.U.

CANTERO, V. , "El desarrollo de la práctica curricular" en la Tribuna Libre de **COMUNIDAD ESCOLAR** Núm. 437(19/I/1994), p 3.

CASANOVA, M^a A. et al. (1991), *La evaluación del centro educativo*. Madrid: MEC.

CASANOVA, M^a. A. (1992), *La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo*. Zaragoza: Edelvives.

CASANOVA, M^a A. (1993), "La evaluación del sistema educativo en la filosofía de la LOGSE". En *Bordón*, vol. 45, nº 3, pp. 271-282.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Luz verde a la Ley de Participación". Núm. 517 (15/XI/1995), p 7.

COMUNIDAD ESCOLAR, "La LOPEG entrará en vigor en noviembre, según Marchesi" Núm. 512 (11/10/1995), p. 7.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Nuevas modificaciones ministeriales al Proyecto de Ley de Participación". Nº 502 (21/VI/1995), p 6.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Informe anual de la LOGSE". Nº 500 (7/VI/1995), pp. 5-6.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Formación para futuros directivos". Nº 482 (25/I/1995), p. 5.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Análisis de las reformas educativas iniciadas en los países de la OCDE". Nº 481, de 18 de enero de 1995.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Manifiesto unitario en favor de la Ley de Financiación". Núm. 449 (20/IV/1994), p 6.

COMUNIDAD ESCOLAR, "USO solicita una ley de financiación de la reforma". Núm. 446 (23/III/1994), p 6.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Marchesi informa, en Cantabria, sobre el programa de calidad de enseñanza", Nº 442, (23/II/1994), p. 9.

COMUNIDAD ESCOLAR, "El MEC informa a los directores sobre el programa de calidad", Nº 441, (16/II/1994), p. 7:

COMUNIDAD ESCOLAR, "77 medidas para mejorar la educación". Nº 437 (19/I/1994), pp 5-6.

COMUNIDAD ESCOLAR, "Toma de posesión de altos cargos del MEC", Nº 541 (15/V/1996), p. 5.

Constitución Española (1978).

DAVIS, G.A.; THOMAS, M.A. (1992), **Escuelas Eficaces y Profesores Eficientes**. Madrid: La Muralla.

DE BONO, E. (1988), **Seis sombreros para pensar**. Barcelona: Granica.

El País, "Esperanza Aguirre anuncia un gran debate nacional sobre la calidad de la enseñanza", martes, 14 de mayo de 1996, p. 29.

El País, "Una ley con poco dinero y mucho recorte", domingo 19 de mayo de 1996, p. 29.

ESTEBAN, M.C.; URBANO, J., Calidad en el centro escolar. **Cuadernos de Pedagogía**, nº 186 (1990), p. 70-73.

FEDERACIÓ DE MRP DE CATALUNYA (1993), "La implantació de la LOGSE a Catalunya. Posició dels Moviments de Renovació Pedagògica". En **Temes de Renovació Pedagògica**, nº 11/12, julio 1993.

FEDERACIÓ DE MRP DE CATALUNYA (1994), "Autonomia, currículum i renovació pedagògica". En **Temes de Renovació Pedagògica**, nº 13, enero 1994.

FERRER, V., "Autonomía Escolar: El Proyecto Italiano". En S. ANTÚNEZ y J. GAIRÍN (Coords.), **Organización Escolar. Nuevas aportaciones**. Barcelona: P.P.U., pp. 325-341.

FLECHA GARCIA, C. (1988), "Control y calidad de la enseñanza privada en España a comienzos del siglo XX". En **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos**. (Alicante, 27 septiembre-1 octubre, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

GAIRÍN, J. (1993), "La autoevaluación institucional como vía para mejorar los centros educativos". En **Bordón**, vol. 45, nº 3, pp. 331- 350.

GAIRÍN, J. (1994), "La autonomía de los centros". En **Organización y Gestión Educativa**, nº 2, pp. 39-43.

GAIRÍN, J.; DARDER, P. (1995), **Organización y gestión de centros educativos**. Barcelona: Ed. Praxis.

GATO CASTAÑO, P. (1988), "Indicadores de la calidad educativa en la segunda mitad del siglo XVIII". En **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos**. (Alicante, 27 septiembre-1 octubre, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

GIMENO SACRISTÁN, J. (1995), "Consideraciones acerca del anteproyecto de la Ley de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes". En **T.E. (Trabajadores de la Enseñanza)**, marzo 1995, pp. 14- 20.

GOMEZ R. DE CASTRO, F. (1988), "Definición de los niveles educativos y calidad de la educación". En **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos**. (Alicante, 27 septiembre-1 octubre, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

GONZÁLEZ, A.; CAO, R. (1995), Parlem de l'avantprojecte de Llei de la Participació, l'Avaluació i el Govern dels Centres Docents que ha publicat el MEC. En **Butlletí Informatiu del Fòrum Europeu d'Administradors de l'Educació de Catalunya**, núm. 9, pp. 16-20.

HUSSEN, T.(1990), **Enciclopedia Internacional de la Educación**.

IBAÑEZ-MARÍN, J.A., "La calidad en el Libro Blanco para la reforma de la enseñanza en España". En AA.VV. (1990), **¿Qué cambios para una educación**

de calidad?. Documento del II Symposium internacional de la Organización Internacional para el Desarrollo de la Libertad de Enseñanza (OIDEL), Ginebra, 1990.

I.N.C.E. (1994), Documento-marco de funcionamiento del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Proyecto para la constitución del consejo rector. Madrid. (Presentado el 17 de mayo de 1994).

I.N.C.E. (s/f), INCE. Documentación Básica. Madrid: MEC.

LAFFITTE, R. (1992), Evaluación del profesorado como medio para el desarrollo profesional y el perfeccionamiento de la práctica docente. Estructuras de rendimiento de cuentas y responsabilidad comportamental. Tesis Doctoral (Universidad de Barcelona). Inédita.

LÁZARO, E. (1981), "La administración educativa y suproyección en el centro escolar". En **Revista de Educación**, 266, enero-abril 1981, pp. 79-93.

L.G.E.: Ley General de Educación (Ley 14/1970, de 4 de agosto).

L.O.D.E. : Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación. (B.O.E. 4/7/85)

L.O.G.S.E.: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. (B.O.E....)

L.O.P.E.G.C.D.: Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

LOZANO, C (1982), Antología de Textos Pedagógicos. Barcelona: PPU.

LYOTARD, J. F. (1987), La posmodernidad (explicada a los niños). Barcelona: Gedisa.

MARCHESI, A. (1995), "Los argumentos de la nueva ley". En **Cuadernos de Pedagogía**, 237, junio 1995, pp. 74-75.

MARTÍN, L. (1995), "Las razones del no". En **Cuadernos de Pedagogía**, 237, junio 1995, pp. 76-77.

MARTÍNEZ, J.L., "Libertad de enseñanza y democracia: criterios de la jurisprudencia constitucional española". En AA.VV. (1991), **Libertad de enseñanza y democracia en los países de Europa central y oriental**. Documento de la Organización Internacional para el Desarrollo de la Libertad de Enseñanza (OIDEL), Ginebra, 1990.

MEC (1989), **Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo**. Madrid: Centro de Publicaciones del MEC

MEC (1989), **Diseño Curricular Base para la Educación Primaria**. Madrid: Centro de Publicaciones del MEC.

MEC (1994), **Centros educativos y calidad de la enseñanza**. Madrid: Centro de Publicaciones del MEC.

MESTRES, J. (1991), **Els Ajuntaments davant la nova ordenació del sistema educatiu** (Temes d'Educació, 4). Barcelona: Diputació de Barcelona.

PALOM, F. y TORT, L. (1991), **Management en Organizaciones al Servicio del Progreso Humano**. Madrid: Espasa Calpe.

PEREZ ZORRILLA, M.L., Calidad y eficacia de un centro educativo. **Acción Educativa**, nº 59 (1990), p. 5-9.

Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

Real Decreto 2192, de 28 de diciembre de 1995, por el que se regula la acreditación para el ejercicio de la dirección en los centros docentes públicos.

RILEY, K. A.; NUTTALL, D.L. (Eds.) (1994), **Measuring Quality. Education Indicators**. London: The Falmer Press.

RUIZ BERRIO, J (1988), "La calidad educativa en la historia. A la búsqueda de la calidad perdida". En **Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía: La calidad de los centros educativos**. (Alicante, 27 septiembre-1 octubre, 1988). Caja de Ahorros Provincial de Alicante.

SABIRÓN, F. (1990), **Evaluación de centros docentes: modelo, aplicaciones y guía**. Zaragoza: Central de Edes

SÁNCHEZ, P.; GALÁN, D.; FERNÁNDEZ, F. (1995), "Autonomía, participación y proyecto educativo de centros". En **Trabajadores de la Enseñanza,...**, pp. 39-43.

SANTOS GUERRA, M.A. (1993), **La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora**. Archidona (Málaga): Aljibe.

SANTOS GUERRA, M.A. (1995), "Avaluació del sistema i aprenentatge del professorat". En **Guix**, núm. 213-214, julio-agosto 1995, pp. 81-84.

SENGE, P.M. (1992), **La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente**. Barcelona: Granica.

STUFFLEBEAM, D.L.; SHINKFIELD, A.J. (1993), **Evaluación Sistemática. Guía teórica y práctica**. Barcelona: Paidós/MEC.

TEDESCO, J.C., "Tendencias actuales en la reforma de la educación". En AA.VV. (1994), **Europa: una y plural: el rol de los poderes públicos en la educación..** Actas del IV Symposium de la Organización Internacional para el Desarrollo de la Libertad de Enseñanza (OIDEL), Ginebra, 1994.

THE TIMES, "Mala administración y cuentas deficientes en las escuelas británicas". Citado en **COMUNIDAD ESCOLAR**, Nº 437, de 19/I/1994, p. 2.

VÉLAZ DE MEDRANO, C. et al. (1996), **Evaluación de programas y de centros educativos. Diez años de investigación**. Madrid: MEC/CIDE.

WILSON, J. D. (1992), **Cómo valorar la calidad de la enseñanza**. Madrid: Paidós/M.E.C.

Capítulo 4: La evaluación, el camino hacia la calidad de la educación.

Esquema:

1. Introducción/Consideraciones generales.
2. Concepto de evaluación.
 1. Definiciones generales.
 2. La especificidad de la evaluación educativa: definiciones de evaluación en educación.
 - 2.2.1. La especificidad de la evaluación educativa.
 - 2.2.2. Definiciones de evaluación educativa.
 - 2.2.2.1. Concepciones que centran la evaluación en el juicio de la validez o grado de excelencia de un producto o servicio.
 - 2.2.2.2. Concepciones que enfatizan la utilidad de la evaluación para un conocimiento más profundo de los procesos y la posterior toma de decisiones.
 - 2.2.2.3. A caballo entre ambas: la mayoría de aportaciones.
3. Tipos de evaluación.
4. Los dos principales paradigmas evaluativos.
 1. Evaluación cuantitativa.
 2. Evaluación cualitativa.
 3. Contraste.
 4. La imprescindible complementariedad.
5. Las preguntas que guían la evaluación educativa.
6. Características de la evaluación educativa.
7. Pasos en la evaluación educativa.
8. La auto-evaluación.
 - 8.1. Definición.
 - 8.2. Objetivos.
 - 8.3. Ventajas que implica.
 - 8.4. Dificultades que conlleva.
 - 8.5. Fases.
 - 8.6. Instrumentos.
9. Algunos problemas, peligros y limitaciones de la evaluación de la calidad.
 - 9.1. Limitaciones.

9.2. Abusos.

9.3. Peligros.

10. Tendencias actuales.

Bibliografía del capítulo.

1. Introducción

El tema que nos hemos propuesto desarrollar en esta tesis es el de la calidad educativa: su definición, sus ámbitos,... Se trata de un asunto necesariamente disperso, amplio, un tanto ambiguo y por ello intentamos ceñirnos estrictamente al él. Pero al hablar de calidad, forzosamente hemos de referirnos a evaluación. No queremos extendernos sobre este aspecto, que podría ser objeto de toda una tesis, pero necesariamente hemos de tratarlo aunque sea tangencialmente (y en todo momento en relación a la calidad), puesto que, en definitiva, la consideración de que un producto o servicio es de calidad es una valoración positiva que se hace de él.

Antes de iniciar nuestra andadura a lo largo de los contenidos referentes a la evaluación es conveniente realizar algunas consideraciones previas. En primer lugar, articulamos el presente capítulo en torno a unos interrogantes que entendemos que son básicos, como: evaluación ¿de qué?, ¿por quién?, ¿para quién?, ¿para qué?, ¿con qué?, ¿cuándo?, etc. En segundo lugar, consideramos que la evaluación es inseparable de la práctica educativa y forma unidad con ella, no es un componente añadido. Planificación y evaluación no son procesos consecutivos sino paralelos. La evaluación puede condicionar todo el proceso de intervención. Por ello no es un componente más, sino algo esencial. Y en tercer lugar, a menudo la calidad de la educación depende del instrumento evaluador que se utiliza y éste se convierte en un modelo implícito de lo que se entiende por educación de calidad. En efecto, si la calidad de la educación está vinculada, como dice De la Orden (1981), a un sistema de coherencias en el proceso total de la educación, la virtualidad de la evaluación, como estímulo o freno de la calidad educativa, dependerá enteramente de las características del esquema evaluador.

No queremos obviar en esta introducción que una evaluación incluye procesos de control. A menudo nos asusta la palabra control. Quizá ello se deba a nuestra falta de hábitos evaluadores o a que es inherente a la evaluación un proceso de conflicto. No podemos entenderlo, en ningún caso, como un proceso neutro y objetivo.

"El proceso evaluativo no puede eludir el conflicto. El carácter ideológico y subjetivo de la evaluación y la necesidad técnica de optar ante la complejidad del proceso que conlleva su realización práctica ponen en evidencia los mecanismos de poder y los valores dominantes existentes en un contexto determinado. El conflicto que genera esta realidad aumenta,

además, cuando se considera la inexistencia de una cultura evaluativa, que lleva a cometer errores técnicos o que disminuye el valor de las realizaciones, o cuando nos enfrentamos con actitudes negativas hacia el proceso de evaluación y cambio". (Gairín, 1993: 334)

Tradicionalmente (Laffitte, 1992: 135) control se ha entendido como comprobación del funcionamiento de los planes previstos, como medición y corrección de la consecución de los objetivos, cosa que ha llevado al siguiente proceso: 1º) establecer estándares, 2º) medir y 3º) corregir las desviaciones (todo ello en relación a los estándares). Frente a esta acepción actualmente existen perspectivas (como la Calidad Total) para mejorar y prevenir en lugar de corregir.

Y finalmente, queremos dejar constancia del componente político de la evaluación. Así, por ejemplo, Gairín (1993: 338) parafrasea a L. Blanco (1992: 4) señalando que:

"...Las principales dificultades de la evaluación no son técnicas, sino políticas, de voluntad, de sensatez, de sentido común, de sensibilidad pedagógica, de flexibilidad y de creatividad. La mejor evaluación no es la más técnica y precisa, sino la más operativa; es decir, aquella que selecciona y se centra en obtener datos que elabora y divulga para ayudar a tomar y mejorar las decisiones".

Mestres (1989: 3) reafirma esta idea al recordar que:

"Conviene no perder de vista que la mejor evaluación no es la más técnica y precisa, sino la más operativa: aquélla que selecciona y se centra a obtener datos y los elabora y divulga para ayudar a tomar decisiones de mejora".

2. Concepto de evaluación

2.1. Definiciones generales

Algunas definiciones de tipo genérico (pero que bien pudieran ser adaptadas al campo educativo) son las que transcribimos a continuación, algunas de ellas recogidas por Ramo y Gutiérrez (1995: 13) y, en todo caso, ordenadas cronológicamente:

- Proceso que tiene por objeto determinar en qué medida se han logrado unos objetivos previamente establecidos, lo cual supone un juicio de valor sobre la información recogida que se emite al contrastar esta información con los objetivos previamente establecidos en términos de conductas, que el alumno debe exhibir para probar su adquisición. (Tyler, 1950).
- Recopilación y uso de la información para la toma de decisiones. (Cronbach, 1963).
- Proceso por el cual estimamos el mérito o el valor de lo que se evalúa. (Scriven, 1967).
- Evaluar es estimar, apreciar el valor de las cosas no materiales (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 1970).
- Proceso de diseñar, obtener y proporcionar información útil para juzgar alternativas de decisión. (Stufflebeam, 1971).
- La evaluación constituye esencialmente un juicio de valor sobre una realidad y, como todo juicio, se apoya en una comparación. Comparación y juicio son, pues, los componentes esenciales de la evaluación, su núcleo conceptual. Como la comparación exige dos términos, para evaluar precisamos la determinación de la instancia o modelo con la cual se ha de comparar la realidad objeto de evaluación, es decir, el patrón o criterio. La comparación implica, en consecuencia, de una parte, el conocimiento, lo más completo posible, de la realidad (sujeto, objeto, situación, proceso) a evaluar, que necesariamente se apoya en un proceso previo de información (recogida de datos, medidas, etc), y de otra, la descripción ajustada del término de comparación, del patrón. (De la Orden, 1981)
- Enjuiciamiento sistemático de la valía o mérito de un objeto. (*Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, 1981)

Es decir, en definitiva, la evaluación podría entenderse como el proceso de recogida e interpretación de informaciones para determinar el valor de un producto o

servicio (en relación a unos estándares existentes) y de uso de esta valoración para tomar las decisiones pertinentes.

2.2. La especificidad de la evaluación educativa: definiciones de evaluación en educación

2.2.1. La especificidad de la evaluación educativa

Si bien es cierto que, a grandes rasgos, pueden adaptarse las definiciones del punto anterior a la educación, hay que tener en cuenta que la evaluación educativa presenta elementos diferenciales respecto a la evaluación en general.

Por un lado, en tanto que servicio público presenta una especificidad que debe de ser contemplada. En este sentido se manifestó el entonces Secretario de Estado de Educación, A. Marchesi, en febrero de 1996 en la Conferencia Internacional de Evaluación de la Calidad celebrada en Madrid, señalando que existen bastantes puntos de coincidencia entre la evaluación de la calidad en la Administración y en la empresa, pero que también existen importantes diferencias (se trata de un sector no lucrativo; normalmente la gente no puede elegir los productos/servicios; no existe competencia en los servicios públicos), con lo que no se pueden usar los mismos indicadores. Por ello las cuestiones que deben orientar la evaluación de servicios públicos son las que se relatan a continuación:

- En primer lugar, respecto al para qué evaluar, no basta con querer aumentar la calidad, porque hay que analizar la relación entre la evaluación y los resultados que se ofrecen a los ciudadanos y también la información que éstos tienen y su posibilidad de elección.

- En segundo lugar, respecto a los procedimientos, en la evaluación de servicios públicos más que en cualquiera otra, se requiere un consenso social para que los resultados conduzcan a avances y tengan consecuencias positivas. Posiblemente se evalúa para que sirva de progreso/mejora de las instituciones evaluadas, pero para ello se requiere un compromiso firme con los sectores que participan en ella. Así, en la evaluación de los servicios públicos se hacen imprescindibles ciertos ingredientes que no tienen por qué encontrarse en la misma medida (aunque siempre debieran estar presentes) en otros tipos de evaluaciones. Entre estos componentes destacan la gran credibilidad que ha de tener la evaluación: la capacidad de diálogo que debe imperar en el proceso y el rigor en los procedimientos y métodos evaluados.

- En tercer lugar, hay que preguntarse cuáles son las consecuencias de la evaluación para quienes trabajan en las instituciones evaluadas y hay que analizarlas en relación a la participación y a la aceptación de los resultados.

Por otro lado, en cuanto a la metodología propia de la evaluación educativa, también posee sus peculiaridades. Como señalan Cook y Reichardt (1986: 135), "la razón principal de la discrepancia entre medios y fines de la evaluación procede de la incapacidad de la educación en el desarrollo de una metodología consistente de la evaluación que únicamente se acomode a la educación. Las necesidades de la investigación educativa difieren considerablemente de las de otras disciplinas del comportamiento".

2.2.2. Definiciones de evaluación educativa

Queremos empezar por dejar constancia de que el modo de entender la evaluación no es estático, sino que varía con el tiempo. Así, por ejemplo, atendiendo al objeto de evaluación (que, sin duda, se ha ido ampliando y diversificando), Tiana (1993) distingue como tres fases fundamentales en la evaluación:

- 1.- En su origen, la evaluación estuvo estrechamente asociada a la medición de las características individuales de los alumnos y, por tanto, ligada al desarrollo de la psicometría.
- 2.- Posteriormente, la evaluación de programas educativos, ha sido desarrollada por personal profesional. A ello contribuyeron los recursos económicos destinados por las administraciones.
- 3.- El cambio fundamental se produce cuando el foco de atención se desplaza de la valoración de los resultados individuales, para centrarse en las instituciones escolares y en los sistemas educativos.

Por su parte, Mestres (1990: 18 y ss.), retomando la evolución histórica recogida por Stufflebeam y Shinkfield (1987: 32) distingue varias fases en la evaluación centrándose en la finalidad a la que sirven. Así hace la siguiente clasificación de "etapas":

- La pre-tyleriana, centrada en los resultados de la evaluación, sin prestar atención al proceso.
- La Tyleriana, caracterizada por la práctica de una evaluación cuya finalidad es determinar si se han cumplido o no los objetivos de un programa educativo.

- La de la inocencia, en el sentido de que la evaluación se traduce en la aplicación de numerosos tests estandarizados, sin que los resultados sirvan como elemento de mejora de los programas educativos.
- La del realismo, orientada hacia la verificación del aprovechamiento de las inversiones en educación.
- La del profesionalismo, que da lugar a la aparición de libros y publicaciones periódicas sobre el tema y que lleva al desarrollo del concepto de meta-evaluación.

Podemos cuestionarnos por qué se ha producido este desarrollo o evolución. Según Cardona (1990), la evaluación educativa cobra su máxima importancia a partir de la 2ª mitad del siglo XX, entre otras cosas por los siguientes motivos: a) por la naturaleza democrática de la mayor parte de Estados avanzados; b) por el aumento sustancial de los presupuestos educativos, cosa que obliga a los países a preocuparse por la rentabilidad de las inversiones (y será la mayor o menor rentabilidad la que orientará la toma de decisiones de los responsables de la Administración educativa); c) por la incidencia de la formación en el objetivo de corregir las desigualdades sociales; d) por el propio progreso de las ciencias de la educación (que intentan mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje) y e) por el cambio en la conceptualización de lo que es evaluación. Se pasa de una evaluación sumativa a una formativa.

A partir de la recogida y análisis de las aportaciones de diferentes autores (tarea ya realizada por autores como Lázaro, 1980, quien ofrece más de 20 acepciones), podemos hacer una clasificación en torno a dos tipos básicos de concepciones:

2.2.2.1. Concepciones que centran la evaluación en el juicio de la validez o grado de excelencia de un producto o servicio

Para Gardner (1977), evaluar es medir resultados utilizando algún tipo de instrumento formatizado que produce información estandarizada. Este tipo de definición equipara evaluación y medición y ha sido ya ampliamente superada, aunque aún existen autores que apuestan por ella.

La definición del *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1981) (enjuiciamiento sistemático de la valía o mérito de un objeto) también se centra en el término valor e implica que la evaluación siempre supone juicio.

Y es que, tal y como dice Eisner (1988: 5), la evaluación está indefectiblemente orientada a los valores. Sin la concepción de lo que es valor no puede evaluarse nada. Se puede medir, se pueden hacer baremos, pero no se puede evaluar.

Como señala Angulo (1993), la evaluación puede entenderse en sentido amplio o restringido. En su acepción más *estrecha*, a cuyo caso nos referimos en este apartado, la evaluación sería el proceso o procedimiento con el que averiguamos y analizamos el impacto que el servicio educativo ha tenido en individuos o grupos de individuos receptores del mismo. La calidad, en este caso, depende únicamente de la incidencia y repercusión -medibles- del servicio en sus receptores (los alumnos). Se expresa a través de exámenes y controles, indicadores de calidad educativa, mediciones de rendimiento y sistemas de tests.

Este tipo de concepciones parecen considerar que es posible la medición objetiva de ciertos parámetros educativos. Es este tipo de evaluación el que subyace en la mayoría de instrumentos de diversos autores (ver el capítulo seis, acerca de los instrumentos de evaluación de centros) y, sobre todo, en los propuestos por la Administración y por organismos internacionales. Hay que tomar en consideración cuáles son las finalidades que se persiguen con este tipo de evaluaciones. Parece obvio que si lo que se pretende es valorar el grado en que se están consiguiendo determinados objetivos, cumpliendo políticas como la implantación de la LOGSE, o realizar estudios comparativos, hay que recurrir a recuentos numéricos traducibles a estadísticas o porcentajes con los que poder realizar apreciaciones en relación a la situación anterior o al resto del sistema.

2.2.2.2. Concepciones que enfatizan la utilidad de la evaluación para un conocimiento más profundo de los procesos y la posterior toma de decisiones

En una línea de talante más interpretativo hallamos aportaciones que, lejos de referirse al conocimiento para el diagnóstico o el control, las definiciones halladas únicamente mencionan la comprensión profunda y la tendencia a la mejora. Éste es el caso, por ejemplo de Angulo (1993), según el cual siguiendo la acepción *amplia* del término la evaluación consiste en el conocimiento de la calidad del servicio educativo brindado, indagando el papel que los distintos y múltiples componentes han tenido en dicha calidad. Podría decirse que la evaluación es, en esta segunda acepción, el proceso reflexivo basado en datos tendente a la toma de decisiones.

Otras aportaciones en esta misma línea son las siguientes:

- "Evaluación como un proceso de indagación sobre el valor educativo, de su importancia, exigencias y significados". (Santos Guerra, 1991: 35).
- "La evaluación educativa se entiende como la formulación de un juicio sobre el valor educativo de un centro, proyecto curricular, la organización de un aula, un libro de texto, o cualquier otra realidad. Es decir, supone interrogarse por el valor educativo de una realidad". (Angulo et al., 1991: 74).
- La evaluación "es el proceso de recoger información y argumentos que capaciten a los individuos y grupos interesados para participar en el debate crítico sobre un programa específico". (Kemmis, 1986: 119)
- Según el Diseño Curricular Base (1989: 35) consiste en recoger la información y realizar los juicios de valor necesarios para la orientación y toma de decisiones respecto al proceso de enseñanza y aprendizaje.

2.2.2.3. A caballo entre ambas: la mayoría de aportaciones

La diferenciación entre el grupo de definiciones primero y segundo a los que acabamos de aludir es artificial y, en verdad, no debiera existir en tanto que evaluar ha de suponer ambas cosas: valorar el estado en que se encuentra algo para constatar que es o no satisfactorio y tomar constantemente medidas para solucionarlo y/o mejorarlo.

De hecho, algunos autores se han mostrado contrarios a la posición del *Joint Committee*. Creen que esta orientación valorativa conduce a interpretaciones radicales y subjetivas que conceden un poder innecesario a los evaluadores e impiden el progreso. Afirman, como recuerdan Stufflebeam y Shinkfield (1993: 20), por así decirlo, que la belleza reside en los ojos del observador. Pero, a la vez, para muchos sectores (y esa es también nuestra posición), la evaluación implica necesariamente juicio y valoración, con lo que los componentes subjetivos son muy importantes. Como señalan Stufflebeam y Shinkfield (1993: 19) desde el momento en que la evaluación, en un sentido óptimo, emplea procedimientos objetivos para obtener una información segura e imparcial, ya está ligada a la valoración; su meta esencial es determinar el valor de

algo que está siendo enjuiciado. De acuerdo con esta definición, si un estudio no informa de cuán buena o mala es una cosa, no se trata de una evaluación.

Otras definiciones en esta misma línea pueden ser, entre otras, las que siguen:

- "La evaluación es el proceso contextualizado de aplicar procedimientos científicos para recoger, analizar e interpretar información válida y fiable que se oriente a la toma de decisiones" (Mateo, 1987)

- "Proceso sistemático de obtener información para describir, sea algún elemento, sea el proceso, sean los resultados educativos, con objeto de emitir un juicio sobre los mismos, según su adecuación a unos criterios previamente establecidos y todos ellos en orden a servir de base para una eventual decisión educativa". (Cabrera, 1987).

- "La evaluación es una función didáctica que auxilia a los agentes del proceso educativo, evidencia permanentemente los resultados del sistema facilitando las razones de los aciertos o fracasos, a fin de establecer las correcciones apropiadas y tomar las decisiones más fundamentadas" (Medina, 1991).

- "Proceso instrumental y sistemático de determinar y obtener información que permita enjuiciar el mérito y la valía de todos los aspectos importantes de un centro escolar para tomar decisiones en los diferentes ámbitos".(p. 308). La evaluación siempre implica un juicio de valor (Stufflebeam y Shinkfield, 1987), debe ser una actividad tremendamente práctica (Popham, 1980), un instrumento apropiado para que las responsabilidades se cumplan mejor (Escudero, 1992).

"La evaluación se concibe como el proceso para determinar, obtener y proporcionar información relevante para juzgar decisiones alternativas" (De la Orden, 1981).

De las definiciones se pueden deducir algunas de las características de la evaluación (Borrell, 1996), como que:

- es un proceso, no un momento o corte en la vida de una institución;

- recoge, analiza e interpreta una información, que ha de ser relevante (motivo por el cual previamente hemos de saber qué evaluar y para qué);
- requiere que determinadas personas se impliquen en el proceso, dedicándole tiempo y esfuerzo;
- necesita unos requisitos intrínsecos o extrínsecos para apoyar un juicio de valor sobre la adecuación de lo que se ha evaluado a unos indicadores previamente determinados (de forma normativa o criterial);
- ha de ser contextualizada y
- ha de orientarse a la toma de decisiones, por lo que no es una indagación para conocer sino para actuar.

Así, pues, como se desprende de las diferentes definiciones, no existe una única concepción de evaluación. Existen diferentes paradigmas, diferentes autores y diferentes momentos históricos que condicionan el modo de entenderla.

"En una primera época se suponía que cabía designar fácilmente unos programas para producir los resultados deseados y que el propósito de evaluación consistía simplemente en comprobar de modo anticipado estos efectos. De forma así complementemente natural la evaluación se orientaba hacia los métodos cuantitativos con su tradicional insistencia en la verificación. Más tarde se descubrió que el mejoramiento no era tan simple y que los programas podían tener una amplia variedad de efectos marginales insospechados. El énfasis de la evaluación comenzó de ese modo a desplazarse desde la verificación de los presuntos efectos al descubrimiento de la manera en que cabría concebir un programa para que tuviese el efecto deseado y de los efectos tanto sospechados como insospechados que tales programas pudieran tener realmente. En consecuencia, algunos campos de la evaluación (y muy especialmente el de la educación) han relevado un interés creciente por los métodos cualitativos con su énfasis en el descubrimiento".¹

¹ COOK, T.D. y REICHARDT, Ch. S. (1986), *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Morata, p. 39.

3. Tipos de evaluación:

De forma muy resumida, anotamos a continuación las diferentes clasificaciones que separan diversos tipos de evaluación:

Según el momento

En función de si se realiza al inicio, durante o al final del proceso se puede considerar:

- Diagnóstica o inicial, cuya finalidad es obtener información sobre la situación del sujeto o del centro objeto de evaluación para poder adecuar el proceso o el desarrollo a sus posibilidades.
- Formativa o continua, que es aquella evaluación de carácter regulador, orientador y auto-corrector en tanto que proporciona información constante sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje que se están desarrollando.
- Sumativa, que es la evaluación que se realiza al final del proceso para analizar el grado de consecución de los objetivos obtenido.

Según el objeto

Como constata Mestres (1988), evaluar centros educativos es un proceso complejo. Así, la evaluación del sistema educativo pasa por:

- Evaluación de lo que ha sido la planificación del sistema educativo.
- Evaluación de la financiación.
- Evaluación de la Administración educativa.
- Evaluación del personal docente (aspectos formativos, organizativos, ...).
- Evaluación del PAS.
- Evaluación del personal directivo.
- Evaluación del alumnado (en todos sus aspectos).
- Evaluación de los currícula.
- Evaluación de la infraestructura.
- Evaluación de la interacción entre el sistema educativo y su contexto.
- Evaluación de la atención a la diversidad.
- Evaluación de centros.

A su vez, dentro de la evaluación de centros, también existe una multiplicidad de elementos a valorar. Un centro educativo es una unidad que engloba diferentes aspectos o ámbitos, entre los que destaca el institucional; el administrativo; el

arquitectónico; el económico; el pedagógico; el organizativo; el funcional y el sociocultural.

Puede realizarse la evaluación de uno de estos puntos aisladamente (y a tal efecto existen instrumentos que valoran cada uno de ellos) o bien, intentos más ambiciosos de valorar todo el conjunto de elementos y de las interrelaciones que se crean entre ellos.

Entre los instrumentos podríamos referirnos a una verdadera infinidad de ellos, como la escala de clima social de Moos y Trickett (1974); el reciente instrumento de evaluación de espacios de Guijoblanco (1996) o muchos otros. Dentro de los instrumentos que aspiran a evaluar la globalidad del centro, hemos estudiado a fondo unos cuantos, que presentamos en el capítulo de instrumentos de evaluación tipo "micro".

Según el modo de fijar las metas

Distinguimos la evaluación:

- Criterial: Evaluación en la que las metas que se han de alcanzar se fijan a partir de criterios derivados de la propia situación inicial del sujeto u organización. Esta evaluación recuerda a un término acuñado en economía pero que actualmente empieza a utilizarse en educación. Se trata del "Valor Añadido" y consiste en tomar en consideración el progreso relativo de un sujeto o institución, en valorar no dónde ha llegado en abstracto sino el avance que ha realizado en relación a su posición de partida. Puede que uno consiga un resultado menor que otro pero si su nivel inicial era peor, ha obtenido un progreso mayor. Lleva a estimular al máximo las posibilidades de cada uno.
- Normativa o estandarizada: Quien es evaluado (sea sujeto o institución), es sistemáticamente comparado con una supuesta norma general de rendimiento, fijada a partir de los "rendimientos medios" alcanzados por los individuos o instituciones que están en una situación "similar a la suya". Contrariamente a la evaluación criterial, puede llevar al desánimo y al conformismo. Este tipo de evaluación es defendida por Mestres (1988) al señalar que la creación de un modelo de evaluación de centros educativos permitiría comparar el conjunto de los indicadores de un centro determinado (perfil) con los exigidos por la normativa (perfil legal), con los de los centros próximos o los de un conjunto más amplio (perfil estadístico).

Según la dimensión

Ramo y Gutiérrez (1995: 21) distinguen entre macro y micro evaluación:

- **Macroevaluación:** Es la que se realiza en la evaluación de las grandes dimensiones educativas, como el estudio comparado entre distintos países, o los sistemas educativos de un país o comunidad autónoma.
- **Microevaluación:** Es la que se realiza en dimensiones educativas menores, como es la de un centro educativo. Se realiza en un contexto reducido, siendo los centros docentes la base para su proceso.

Cabe señalar que estos autores utilizan la misma terminología que se usa en el presente trabajo para distinguir los ámbitos o niveles tanto de la evaluación, como de los indicadores de calidad.

Según los agentes que intervienen

En función de este criterio distinguimos evaluación:

- **Externa:** realizada por agentes evaluadores que no intervienen directamente en los actos o procesos que pretenden evaluar.
- **Interna:** realizada por agentes evaluadores implicados directamente en la dimensión evaluada. Tiene la ventaja de un conocimiento más profundo de esta dimensión, pero es más subjetiva que la evaluación externa.

Según su propia naturaleza y/o el paradigma que la orienta

Al situarnos frente a la compleja tarea de evaluar un centro educativo, se ha de tener presente que, según sean los principios conceptuales y metodológicos en los que se asiente la evaluación, variará no sólo el propio diseño de evaluación, sino también la valoración de los datos obtenidos.

Mestres (1990: 67) señala la diferencia entre modelos cualitativos y cuantitativos del siguiente modo: Los modelos cualitativos pretenden comprender e interpretar la vida de los centros educativos con sus diferentes manifestaciones. Consideran relativa la objetividad de la ciencia para el análisis de una empresa humana intencional y sujeta a errores. Los modelos cuantitativos, por el contrario, parten de medidas objetivas obtenidas en pruebas estandarizadas de rendimiento de alumnos o en medidas de datos que pueden ser variables. Esta división da lugar a la principal clasificación de los paradigmas evaluativos, en la que profundizamos en el siguiente punto.

4. Los dos principales paradigmas evaluativos

4.1. Evaluación cuantitativa

Como señala Plaza (1986), en la evaluación cuantitativa impera la base estadística descansando en la objetividad de los datos numéricos. Es un modelo experimental o botánico-agrícola (pues surge de ahí), ya que se basa exclusivamente en resultados numéricos.

Cada día hay más resistencia a este tipo de evaluaciones porque, tal como resumimos de las aportaciones de Plaza (1986):

- Es discutible la asignación numérica a procesos y fenómenos de naturaleza tan compleja como los educativos.
- En cualquier situación educativa influyen numerosos parámetros que no se pueden ignorar.
- Los diseños de investigaciones "antes-después" suponen que los proyectos de curriculum sufren poco o ningún cambio durante el proceso de estudio o investigación. No se adaptan a las circunstancias cambiantes.
- La concentración en la búsqueda de información cuantitativa por medios objetivos puede llevar a descuidar otros datos subjetivos, anecdóticos o particulares.
- La investigación busca grandes muestras y generalizaciones estadísticas pero desprecia todos aquellos resultados que podríamos llamar atípicos.
- Deja mucho que desear a la hora de responder a los intereses de las partes implicadas.
- Habría que cuestionarse si lo que es estadísticamente significativo es además educativamente significativo.
- Supone un reduccionismo peligroso. La aparente "objetividad" conduce a la esterilización de otras cuestiones de carácter más totalizador y ambicioso.
- El modelo experimental está más preocupado por el rigor aparente del método que por el contenido de lo que está evaluando, imponiendo barreras arbitrarias y artificiales sobre aquellas variables que escapan a su control.
- Se fuerzan los aspectos educativos para acomodarlos a las técnicas estadísticas conocidas.

Puesto que los fines educativos consisten esencialmente en cambios que se operan en los seres humanos, la evaluación es el proceso de determinar en qué medida se consiguen tales cambios.

4.2. Evaluación cualitativa

Bolívar (1994) señala que la evaluación de centros se mueve entre el control y los propósitos de mejora interna. Por ello se puede hablar de evaluación desde diferentes coordenadas. Plantea en qué medida la evaluación de centros se justifica, desde una racionalidad instrumental propia de una mezcla de positivismo y tecnocracia, por una orientación a una gestión más eficaz o si es necesario legitimarla desde una opción por la mejora interna y la realización de otros valores educativos. Defiende, pues, una evaluación que vaya más allá del simple control.

"Hemos dejado la pretensión ingenua de que una objetividad científica pueda servir imparcialmente a todos los afectados, para pasar a aceptar que toda la evaluación esconde intereses y tiene implicaciones políticas. Los enfoques y metodologías tradicionales centrados en los productos y resultados se han visto cuestionados por enfoques cualitativos focalizados en los procesos (...) Abandonada la perspectiva de análisis de los centros escolares como organizaciones racionales en la que la evaluación se orienta al control del funcionamiento y del producto, ha emergido con fuerza una perspectiva interpretativa de análisis de los significados, modos de trabajo y cultura, que pasa por valorar los procesos".²

Así pues, considera que una política evaluadora orientada al control de los centros y del trabajo de los profesores, no contribuye a promover el desarrollo de la mejora interna de los centros escolares. Esta idea es compartida por Guba y Lincoln (1989), quienes consideran que la evaluación es un proceso para compartir la rendición de cuentas, antes que para atribuir la. La evaluación es, para ellos, una actividad social moralmente comprometida.

² BOLIVAR, A. (1994), La evaluación de centros: entre el control administrativo y la mejora interna. En J.M. Escudero y M.T. González, *Profesores y Escuela. ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?*. Madrid: Ediciones pedagógicas, p. 252.

Al redactar el apartado en el que se justifica la parte investigativa del presente trabajo (capítulo noveno), se ahonda en la significación y rasgos característicos de este tipo de evaluación.

Al hablar de la naturaleza de la evaluación cualitativa, Santos Guerra (1994: 293) refiere las siguientes características:

- a) Una evaluación contextualizada
- b) Tiene en cuenta los procesos y no sólo los resultados
- c) Da voz a los participantes en condiciones de libertad
- d) Se preocupa por el valor educativo en un doble aspecto
- e) Utiliza métodos diversos para reconstruir y analizar la realidad
- f) Está comprometida con los valores de la sociedad
- g) Es una evaluación en la que nadie tiene el criterio exclusivo o privilegiado de la interpretación correcta o válida de la realidad.
- h) No se deja arrastrar por la mística de los números.
- i) Utiliza un lenguaje sencillo.
- j) Parte de la iniciativa del centro.
- k) Pretende modificar la práctica.

Dentro del concepto de evaluación propio del paradigma cualitativo encontramos también las aportaciones de Eisner (1981, 1985), McDonald (1976), Cronbach (1963), Stenhouse (1984, 1987), Guba (1981, 1989), Parlett y Hamilton (1983), Elliott (1986, 1993), Stake (1983), Scriven (1973, 1981)* , ..., quienes en la evaluación buscan el contexto educativo y sus circunstancias más que la simple aplicación y obtención de resultados de una batería de pruebas estandarizadas. Las características esenciales son:

- En la ciencia, la objetividad es relativa. Toda empresa humana está sujeta a la posibilidad de limitaciones y errores.
- El evaluador no es neutral.
- La evaluación no se debe limitar sólo a cuantificar unos resultados.
- Existen aspectos secundarios significativo que no deben dejarse de tener en cuenta.
- No todo es medible, cuantificable y comparable.

* Los años que figuran entre paréntesis corresponden a algunas de las obras más relevantes de estos autores. Se listan en la bibliografía por si el lector desea más información pero no todas han sido consultadas directamente por la doctoranda para la realización del presente trabajo.

- Le interesa registrar los sucesos en su evolución, en su estado de progreso, observar las situaciones e indagar los juicios, interpretaciones y prospectivas de los participantes. Este tipo de evaluación es eminentemente dinámica.
- Metodología sensible y diseños flexibles. Presente sensibilidad para el cambio. La atención a lo singular, a lo accidental y a lo imprevisible requiere un diseño abierto.
- Tienen cabida las interpretaciones, intereses, aspiraciones de quienes participan.
- Cualquier situación en la que interactúen hombres requiere tener en cuenta las diferentes posiciones, opiniones e ideologías mediante las que interpretan los hechos.
- Su misión es facilitar un proceso plural y democrático. Tiene el propósito de comprender la situación.

Finalmente, Angulo Rasco (1988) contrasta la evaluación experimental con la transaccional, distinguiendo en ésta las siguientes características:

- . Está rotundamente comprometida con el estudio y conocimiento de los procesos.
- . Requiere una transformación profunda e imaginativa en la metodología de evaluación, asentada sobre diseños flexibles, emergente y progresivos.
- . Acepta las valoraciones: reconoce la pluralidad valorativa e ideológica y de intereses, rechazando el consenso como supuesto metodológico y, por otra parte, gran parte de sus datos reflejan significados subjetivos.
- . La utilidad de un informe de evaluación estriba en que sea capaz de recoger la multitud de significados, experiencias y sentidos, de manera accesible a las personas que los han construido. (aunque también se puede considerar que no sólo interesa a quien los ha generado).
- . No se pregunta por la efectividad de un programa sino por el valor que tiene para mejorar la vida de las personas. El valor de los programas, de la mejora de la calidad de vida que representan, no es absoluto, ni dependiente de unos criterios neutrales cuya aplicación se rige por hechos incuestionables. Pero tampoco el valor es arbitrario y, en ese sentido, la evaluación favorece el diálogo y la exposición de opiniones y juicios divergentes.

4.3. Contraste

Si bien existen multitud de sistemas, modalidades e instrumentos evaluativos, las posiciones se pueden polarizar en torno a dos extremos: la evaluación implícita en los sistemas de indicadores y otra evaluación más intimista, quizá más propia de la investigación en la acción y cuya finalidad no es trascender a la opinión pública sino conocer los intrínquilos del proceso educativo. Veamos algunas de las propuestas que enfrentan ambas opciones. Antes de presentarlas queremos dejar constancia de que, en función del autor, se pueden denominar de un u otro modo pero hacer referencia a uno de los dos extremos. Así hallamos estas denominaciones, de las que a continuación vamos a señalar las principales ideas:

De Miguel	Externa	Interna
Cardona	Medición	Evaluación
Bolívar	Control/Responsabilidad	Mejora/Desarrollo
Sabirón	Optimización y eficacia	Interpretación y crítica
	Evaluación "con indicadores"	Evaluación "procesual"

Fuente: Eboración propia

De Miguel et al. (1994) realizan una propuesta diferente a modo de cuadro muy resumido en el que se encuentran los principales elementos que definen uno u otro tipo de evaluación y que reseñamos a continuación:

Teorías sobre las organizaciones	Funciones de la evaluación	Niveles o unidades de análisis	Aspectos a evaluar	Agentes evaluadores	Criterios de evaluación	Organización de evaluación	Audiencias implicadas
Relacional / Output Natural/ Procesos Social/ Input	Formativa: • Para la mejora • Para la innovación • Para motivar • Para concienciar Sustancias: • Para comparar • Para la eficacia • Para la eficiencia • Para el conocimiento de la sociedad	Institucional Estructuras organizativas: • Órganos de gobierno • Equipos de profesores • Responsables de coordinación didáctica • Responsables de servicios administrativos Individuos: • Órganos de participación y representación de la comunidad • Organización de los alumnos • Organización de los profesores	Contexto Infraestructura Estructura Función Clima/ Cultura Resultados	Ev. Interna: . Profesores . Alumnos . Familia Ev. externa: . Administradores . Comunidad . Administración	- Calidad: . Desarrollo organizacional . Mejora de los aprendizajes de los estudiantes - Eficacia: . Coherencia entre los objetivos planificados y los resultados alcanzados - Eficiencia: . Utilización máxima de los recursos disponibles - Satisfacción: . Necesidades individuales, colectivas, institucionales y sociales - Grado en que se cumplen las expectativas de: . Alumnos . Profesores . Familia . Comunidad - Igualdad: . Acceso de sujetos en desventaja . Acceso de minorías étnicas	- Regulada: • Externa • Interna • Intermedia - Procedimientos: • Indicadores • Revisiones por colegas • Aplicación de cuestionarios y escalas • Observación - Agentes: • Internos • Externos	- Interna: • Profesores • Alumnos • Familias • Comunidad • Administración - Externa: • Administración • Centro • Comunidad

Fuente: De Miguel (1994: 52).

Cardona (1994) contrapone, de forma similar, los paradigmas positivista y naturalista, señalando que, mientras que el primero se caracteriza por enfatizar la medida y la exactitud, el segundo considera muy distintas medición y evaluación:

MEDICION	EVALUACION
<ul style="list-style-type: none"> • Es un juicio de valor absoluto. • Es un momento estanco, no procesual. • Está subsumida en la evaluación. • La medición no implica evaluación. • Constituye sólo un medio para valorar. • Es simplemente, una obtención de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un juicio de valor relativo. • Equivale a un proceder dinámico. • Subsume la medición, teniendo mas extensión. • Evaluar implica, entre otras cosas, medir. • La evaluación es la misma valoración. • Compara datos con unos resultados previstos.

Fuente: Adaptado de Cardona (1994)

Otra manera de presentarlo es la propuesta por Bolívar (1994), que es la que se muestra a continuación:

Dimen- siones	Control/Responsabilidad	Mejora/Desarrollo
Propósito	Certificar comparativamente la eficacia de un centro. Centrado en los resultados: rendimiento de cuentas.	Mejorar internamente el funcionamiento del centro. Orientado en los procesos internos: Autorrevisión/ diagnóstico
Formas/ roles	Evaluación sumativa. Responsabilidad política.	Evaluación formativa. Responsabilidad profesional/ética.
Agentes	Externos (<i>outsiders</i>).	Internos (<i>insiders</i>).
Metodo- logía	Cuantitativa: validez. Recogida de información limitada en el tiempo.	Cualitativa: etnográfica y procesual. Recogida de información frecuente y abierta.
Audiencia	Administración, clientes potenciales	Personal y comunidad del centro.
Principa- les cues- tiones	¿Qué resultados?, ¿Qué coste?, ¿Cuál es el grado de eficacia?, etc.	¿Cómo se trabaja?. ¿Qué necesidades tenemos?. ¿Cómo mejorar?

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, Sabirón (1995) opone eficacia y optimización *versus* interpretación y crítica:

• Eficacia y optimización:

Desde el movimiento de las Escuelas Eficaces y los proyectos ISIP -proyectos internacionales sobre la mejora de la escuela- hasta las propuestas sobre indicadores de calidad de la OCDE, marcadamente economicistas, existe cierto consenso en proponer "criterios de eficacia" como "criterios de mejora", teniendo que ser demostrada la eficacia o excelencia demostrada en la gestión del centro, el uso del tiempo de clase, el clima del centro, las prácticas docentes, el curriculum, los mecanismos de retroalimentación, etc.

La evaluación es diagnóstica con el fin de detectar el nivel de eficacia, comparar y proponer la mejora, entendida ésta como incremento de este mismo nivel de eficacia.

"Los criterios son objetivos y homogeneizadores y la intervención externa que los impone está legitimada por esa misma (y aparente) objetividad incluso en la propia estrategia de evaluación, generalmente, modelos de Desarrollo Organizativo" (Sabirón, 1995: 20)

Se legitima la intervención externa en la organización, personal, instalaciones, distribución del tiempo, tipo de aprendizaje,... y la evaluación es siempre con la finalidad de la comparación externa. Estos criterios se están viendo reforzados, a su juicio, con la apelación a la denominada "calidad de la enseñanza".

• Interpretación y crítica:

Cuando la crítica en la evaluación de un centro se ha de traducir en criterios de mejora, la cuestión no parece tan clara porque se haría necesario traducir conceptos ideológicos en criterios operativos y bien definidos.

Este tipo de investigación requiere una gran implicación profesional, que a veces se confunde, según el autor, con la vocación mesiánica.

Destaca el proyecto GRIDS (*Guidelines for Review and Internal Development in Schools*) (McMahon et al., 1984), las propuestas de Hopkins (1992) para la autoevaluación de centros docentes o el proyecto FOCUS (*Framework for Organisation Change and Underlying Style*).

En definitiva, existen dos grandes marcos desde cuyas perspectivas se aborda la función evaluadora: el positivista (de orientación cuantitativa) y el naturalista (más cualitativo). El primero se basa en la objetividad del proceso evaluador; tiene un marcado valor terminal, que hace que ignore los efectos retroalimentadores inherentes a toda actividad; posee, como funciones principales, las de medir y juzgar, puesto que lo que le preocupa es la exactitud. Sin embargo, posee importantes debilidades. Como

nos recuerdan Gimeno Sacristán y Pérez Gómez (1983), únicamente proporciona conocimiento sobre el grado en que se han alcanzado los objetivos o metas propuestas. Además, es descontextualizado y se olvida por completo del proceso. En el polo opuesto encontramos la evaluación de corte naturalista, cuyos principales rasgos son que: pretende corregir las carencias del paradigma positivista; tiene como objetivo retroalimentar racionalmente la acción didáctica u organizativa; contempla la evaluación como un factor influyente sobre los demás elementos del modelo didáctico y a su vez influido por ellos; subraya la conveniencia ineludible de distinguir medición y evaluación.

A modo de resumen, y en forma de tabla, los rasgos más característicos de cada una de las dos evaluaciones son los que se listan a continuación.

2.

Características del concepto de evaluación con indicadores	Características del concepto de evaluación procesual
Evaluación sumativa.	Evaluación formativa.
Considera que es posible la medición objetiva de ciertos parámetros educativos.	La evaluación implica necesariamente juicio y valoración, con lo que los componentes subjetivos son muy importantes.
Se evalúa para conocer, enjuiciar y controlar.	Se evalúa no para culpabilizar sino para ayudar.
Pretende proporcionar evidencias objetivas y sistemáticas del grado en que la escuela o sus diversos servicios han conseguido los fines que se proponían.	Pretende guiar, orientar y, en definitiva, mejorar los procesos.
Se centra en los resultados.	Se centra en los procesos y no sólo en los productos.
Utiliza criterios comparativos (entre escuelas).	Únicamente analiza la evolución del centro respecto a sí mismo.
Evaluación basada en listados de variables (generalmente de <i>inputs</i> , proceso y <i>outputs</i>) que son medidas y ponderadas dentro de un cómputo global, obteniendo resultados numéricos que permiten la comparabilidad de centros en una escala.	Evaluación no únicamente de elementos estructurales, sino también culturales. Valoración de las dinámicas que acontecen en el centro para profundizar en la comprensión de los acontecimientos y de los resultados.

Características del concepto de evaluación con indicadores	Características del concepto de evaluación procesual
La evaluación está destinada a una audiencia externa (la Administración, la sociedad en general,...).	La evaluación está al servicio de las personas que intervienen en el proceso educativo, de los protagonistas (profesores, alumnos, padres).
Metodología básicamente cuantitativa, con técnicas estadísticas.	Metodología cualitativa, de análisis profundo de una realidad.
Suele ser una evaluación transversal o puntual en determinado momento del tiempo.	Suele ser una evaluación longitudinal, procesual, a lo largo de todo un período.
<p>Utilización, a nivel macro, de indicadores internacionales, como los de la OCDE, y, a nivel micro, de instrumentos de evaluación de centros generales u holísticos como los siguientes:</p> <p>Cardona, normativa acreditación de la NAEYC, normativa del Estado de Delaware, del ECIS, Pérez Juste, etc. O bien instrumentos parciales sobre el clima de aula (Moos y Tricket), la economía del centro (Íbar), los resultados de los alumnos, etc.</p>	<p>Utilizan instrumentos de metodología cualitativa: observación, entrevista, análisis de documentos (PEC, PCC, Programación, Memoria, Informes, Actas, cartas, dibujos, redacciones), diario. Con todo ello se suelen triangular los datos.</p> <p>También existen algunos instrumentos de auto-evaluación o guías de cuestiones claves o de preguntas a modo de ejemplo, de cuestiones sobre las que interrogarse dónde estamos y qué queremos. Entre ellos destacamos las propuestas por Santos Guerra, Casanova o Mestres, entre otros.</p>

Fuente: Elaboración propia.

4.4. La imprescindible complementariedad

Al referirse a las posibilidades y limitaciones de la evaluación interna y externa, consideramos que ambas son imprescindibles y complementarias y que ambas poseen virtudes y carencias. Entre los elementos positivos de la interna destacamos que permite obtener datos de forma continuada. Por ello permite la mejora constante y hacer un seguimiento de las propuestas de mejora. Desde un centro educativo no se puede estar esperando siempre que haya alguien de fuera para hacer el seguimiento. Entre sus principales carencias, encontramos que los profesores sienten necesidad de formación para esta evaluación y son reticentes a dejar entrar a asesores. Respecto a la evaluación externa, como virtud esencial se suele señalar que quizá es más fiable en cuanto a que es más objetiva por no ser juez y parte a la vez, pero entre los aspectos más inconvenientes encontramos que puede que no exista autonomía ni implicación real. La complementariedad de ambas perspectivas, se señaló en la Conferencia Internacional de Evaluación de la Calidad (Madrid, 1996), sólo resulta posible si hay cinco condiciones: si existe una cultura evaluativa correcta y asumida; si todos se sienten partícipes; si hay transparencia procesos/resultados: si los datos primero son debatidos y luego usados para mejorar y, finalmente, si se trata de una evaluación inherente al proceso de trabajo.

Schmelkes (1992: 41) señala con gran acierto que la información que la escuela entrega a los niveles de autoridad superiores puede servir para conocer mejor los problemas de la escuela. Pero con toda seguridad no es suficiente. La escuela, para su propio consumo, necesita generar además información de carácter más cualitativo, Debe saber cómo se encuentran los niveles de aprendizaje entre sus alumnos, y cómo evolucionan. Es importante conocer las causas de la no inscripción y del absentismo escolar. Si bien interesa conocer la magnitud de la deserción, lo más importante es conversar con las familias de quienes desertan y conocer las causas. A la escuela le interesa conocer a sus maestros y conocer los problemas que le impiden destinar el tiempo necesario a la enseñanza. También, la escuela debe contar con información acerca de la forma como los maestros planean sus clases, de la forma como las imparten, del grado en que hacen participar a sus alumnos, de los intentos por brindar atención especial a los alumnos que los necesiten. Esta es la información que requiere la escuela y que sólo ella podrá procesar para solucionar los problemas que la propia información muestre.

La evaluación de la práctica docente ha de combinar la visión externa (basada en agentes externos que negocian con el profesorado y que una vez realizada la evaluación se trata de que enfatizan los aspectos positivos del centro y señalen rápidamente los negativos, con agilidad en la comunicación) y la interna (en la que la falta tiempo, de medios y de objetividad pueden ser algunos de los problemas).

Sin embargo, también hay quien defiende que el modelo que combina la evaluación externa y la interna es teóricamente deseable pero prácticamente imposible de llevar a cabo. Esto es debido a que son dos formas diferentes de evaluación, con elementos comunes pero, en el fondo, dinámicas distintas. Desde el sistema se puede animar a la evaluación interna pero no "incorporarla". Nuestra manera de entender el tema nos hace discrepar totalmente de quienes asumen estas posiciones. La complementariedad de ambas visiones no es nada utópico o irreal, ni siquiera es lejano, está al alcance de la mano y basta un esfuerzo para conseguirla.

5. Las preguntas que guían la evaluación educativa.

"Es mejor conocer algunas de las cuestiones o preguntas que conocer todas las respuestas" (James Thurber, 1991 en A.A.S.A.).

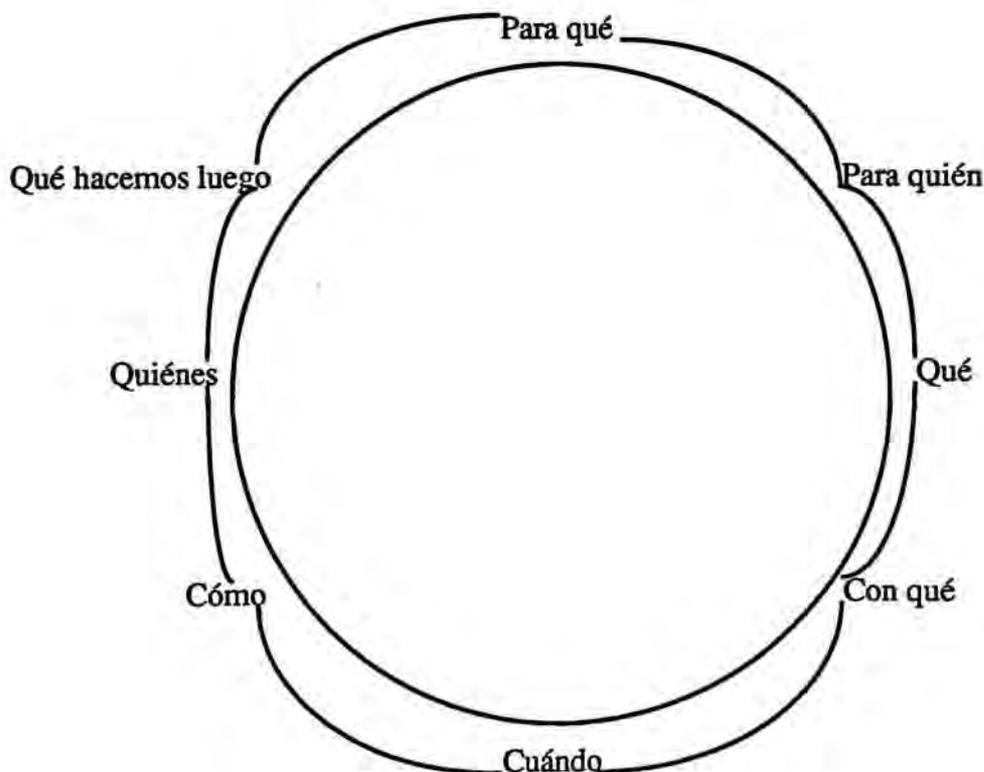
Antes de iniciar un proceso evaluativo hay que cuestionarse de forma sistemática y reflexiva una serie de aspectos de tipo ético, filosófico, teórico e incluso práctico que guiarán nuestro proceso evaluativo y que es conveniente explicitar:

Los tipos de evaluación pueden, a juicio de Ramo y Gutiérrez ser clasificados en virtud de múltiples categorías, como muestra la siguiente tabla:

Qué	Alumno	Externa	Punitiva	Sin-	Intrínseca	Sistemática
Quién	Clase	Interna	Orientada hacia	crón-	Iluminativa	Contra-
Cuándo	Profesorado	Externa-	los objetivos	ica	Normativa	puesta
Dónde	Equipo	Interna	Sin metas		Personalizada	Oficial
Cómo	directivo	Autoeva-	Preordenada	Dia-		Política-
Con qué	Centro	luación	Respondente	crón-		mente
	educativo	Co-evalua-	Criterial	ica		controlada
	Sistema	ción	Global			Informal
	educativo	Colegiada	Integradora			
			Innovadora			
			Propedéutica			
			Orientada hacia el			
			perfecciona-			
			miento			

Fuente: Ramo y Gutiérrez (1995: 72).

La rueda de la evaluación nos acerca a las cuestiones que deben ser planteadas ante un proceso valorativo de forma continua y siguiendo un proceso cíclico, de autorrevisión o *feed-back* constante:



Borrell (1995), tal y como proponen Harlen y Elliott (1980), Sánchez (1991: 91) o Stufflebeam y Shinkfield (1993: 24), desarrolla algunas consideraciones en torno a las preguntas esenciales que orientan y enmarcan la evaluación, que a continuación recogemos y comentamos:

1.- Para qué evaluar (Orientación fundamental, audiencia primaria):

¿Para qué evaluamos? Evaluamos para conseguir una educación de calidad, pero ¿qué es calidad educativa?: ¿Es un alto número de aprobados?, ¿unos niños felices?, ¿unos niños que sean buenos ciudadanos?. Como hemos dicho, se trata de un concepto relativo que debe ser construido colectivamente para cada momento y contexto. La evaluación que hagamos estará en función de lo que entendamos por calidad. Es decir, cada noción de evaluación en educación implícitamente está considerando un "para qué". Podemos evaluar para promocionar a determinados profesionales, para informar a los padres, para conocer nuestras propias necesidades de formación, para ver si se cumple lo prescrito por la Administración, etc. Existen numerosas finalidades que, a su vez, determinarán diferentes tipos de evaluación.

Luján y Puente se cuestionan para qué evaluar un centro escolar y señalan que pueden ser para dos cosas fundamentalmente:

Tipo evaluación	FORMATIVA	SUMATIVA
Para qué se evalúa	Para contribuir a la mejora del propio centro o del sistema educativo	Para rendir cuentas
Aspecto esencial	El centro vendría a constituirse en una unidad muestral o puede pretender la mejora de cada centro concreto para incrementar así su calidad educativa y, consecuentemente, la del sistema	La rendición de cuentas o "accountability" es la determinación del grado en que los objetivos son alcanzados

Para quién se evalúa	Los evaluadores deben estar muy en contacto con los sectores del centro para darles a conocer la información y los resultados producto de la evaluación y orientarles en la toma de decisiones	Los resultados de la evaluación pueden tener como destinatario la administración educativa u otros usuarios
Función	Ayuda a desarrollar el objetivo de evaluación	Calcula el valor de un objeto una vez que ha sido desarrollado
Fin	Según Stufflebeam cuando la evaluación realiza un papel formativo es proactiva y está dirigida a apoyar a los que toman decisiones	Cuando es sumativa, es retroactiva en su naturaleza y su fin es servir como base para pedir cuentas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Luján y Puente (1993: 309).

Ambas evaluaciones son más o menos utilizadas. Dependiendo de para qué se evalúa un centro hay un continuo de posibilidades entre ambas. Los autores argumentan que la evaluación de centros es básicamente formativa (porque es imposible que tras una valoración negativa se cierre un centro).

Sin embargo, más allá de la típica y tópica división entre evaluación formativa y sumativa, a la que hemos aludido reiteradamente, podemos hallar funciones diversas.

Las finalidades principales se pueden agrupar en las siguientes categorías, que han sido ampliamente aceptadas y señaladas de forma casi idéntica por Plaza (1986), Borrell (1987) o Mestres (1990), entre otros:

a) Diagnósis:

Pretende conocer el estado actuar de los distintos elementos del centro escolar, sus interrelaciones y el funcionamiento del mismo, para determinar una actuación, unas posibilidades o un potencial. Puede ser una diagnóstico general o analítica. Es decir, puede ser para diagnosticar el funcionamiento del centro, las posibilidades del centro o los fallos y éxitos del centro. También puede haber un diagnóstico general o muy analítico, como es el caso del AUDO-G, y lo mejor es combinar ambos. Se trata,

pues, de evaluar para diagnosticar, para determinar el potencial y los puntos flojos y fuertes.

b) Control:

"La sociedad viene invirtiendo fuertes cantidades en edificios, infraestructura, material y personal, y tiene el derecho de exigir niveles mínimos de eficiencia en su personal y de eficacia en los resultados" (Pérez Juste y Martínez Aragón, 1989: 73).

Forma de determinar si la escuela cumple o no su cometido. Es aquella evaluación que juzga. Es la llamada evaluación sumativa de Scriven (1973). Pretende proporcionar evidencias objetivas y sistemáticas del grado en que la escuela o sus diversos servicios han conseguido los fines que se proponían y en qué grado han producido otras consecuencias no previstas. Tienen dos dimensiones: a) control del grado de cumplimiento (se realiza, a menudo, desde la inspección para ver si el centro cumple las condiciones que debería cumplir, aunque también puede realizarla el propio centro) y b) rendición de cuentas. Suele obedecer a un simple interés por los resultados que la escuela ofrece a la sociedad, es un "estado de cuentas".

Tiana (1993:283) se refiere, en relación a esta función, a la rendición de cuentas o "accountability". En este sentido, señala que el aumento de los recursos lleva a preguntarse por la utilización de los mismos. Ya Santos Guerra señala que este movimiento está asentado en criterios de eficacia social, ya que se utiliza fondos públicos. Según Guthrie (1990), el objetivo último de la política educativa debe ser la utilización de los recursos intelectuales como estrategia nacional para alcanzar o mantener una posición económica competitiva en el mercado mundial.

Desde una perspectiva crítica hallamos la aportación de Cook y Reichardt (1986: 137), quienes nos recuerdan que son cada vez más los profesores y los residentes en las comunidades que consideran la evaluación como un medio de mantener el sistema tal como ahora existe. Conforme a esta idea la evaluación se lleva a cabo para informar a quienes toman las decisiones educativas con objeto de que puedan impedir cualquier movimiento orientado al cambio.

c) Acreditación:

Sirve para que una entidad externa manifieste que el centro cumple determinados requisitos que considera necesarios para otorgarle un reconocimiento. Generalmente las medidas se relacionan con la calidad de las instalaciones y recursos, formación del profesorado, ratios, rendimiento de los alumnos,... Una organización

puede pedir a una entidad externa que le acredite como poseedora de determinada característica o como integrante de determinado colectivo, en cuyo caso un equipo de expertos visita el centro y lo evalúa. Suele haber una visita previa para intentar consensuar los aspectos en los que se va a basar la evaluación. Pueden fijarse en aspectos múltiples, como la asistencia de alumnos al centro, las notas de los alumnos cómo se imparten las clases. Con la apertura de fronteras europeas, puede suceder que estas acreditaciones incrementen.

d) Optimización:

"La evaluación de centros se orienta a la toma de decisiones, no es una indagación para conocer sino para actuar" (Borrell, 1992).

Pretende no sólo conocer la bondad o no del centro sino cómo podemos mejorarlo. Se trata de evaluar para orientar, guiar, favorecer los procesos que mejoren su efectividad. Ya decía Cronbach en los 60 que la evaluación debe usarse para mejorar un programa o actuación educativa. Se trata de pensar en el desarrollo frente a la responsabilización y para ello se desarrollan modelos no sólo centrados en los resultados o productos sino también en los procesos. Interesa, pues, la organización y coordinación del personal, la asignación de recursos, el clima de aula, las relaciones con el entorno...

Se pretende no sólo corregir fallos o disfuncionalidades sino también potenciar los aspectos satisfactorios e introducir renovaciones. Supone hacerse un auto-chequeo para detectar nuestras necesidades, los aspectos positivos y los fallos para mejorar e innovar. También parte de una evaluación diagnóstica pero va más allá porque diagnóstica, propone y evalúa las innovaciones. Es decir, se evalúa para mejorar la calidad. Es, pues, una evaluación de optimización o, lo que según Scriven (1973) es una evaluación formativa. Esta evaluación formativa se entiende en contraposición a una evaluación sumativa, de control, para ver si se cumplen los requisitos legales, para ver los resultados que produce la inversión que hace la Administración en educación. No obstante, esta evaluación para la optimización, que puede entenderse como un "zoom" en tanto que tras una visión panorámica general, hay que enfocar más de cerca los problemas concretos, de forma más ampliada, ha de ser aceptada consensuadamente y generar cierta "ilusión", si no, jamás servirá para mejorar.

En relación a este punto queremos dejar constancia de que no debemos equiparar necesariamente evaluación formativa a la "buena" y sumativa a la "mala", puesto que ambas son necesarias y no hay nada malo en el hecho de que la Administración compruebe los resultados de las reformas impulsadas.

e) Evaluar en el sentido comparativo

Se busca establecer comparaciones entre individuos o situaciones.

El para qué no es un asunto nimio: hay que cuestionarse la necesidad y la naturaleza de la evaluación, así como los problemas que plantea su utilización abusiva: ¿Quién garantiza que los resultados de la evaluación no sean utilizados de forma arbitraria, sesgada o tramposa? La utilización que se haga de ello convierte a la evaluación en un mecanismo inútil y puede ser que perjudicial. Como señala Angulo (1993), ahora que tratan de poner en marcha Institutos de Evaluación, importa mucho que existan las garantías necesarias de que van a estar al servicio de la comunidad educativa y de la sociedad y no sólo al servicio del poder, ya que los Institutos de Evaluación pueden convertirse fácilmente en agencias de control y de publicidad.

2.- Para quién evaluar:

Stufflebeam y Shinkfield (1993) consideran la posibilidad de emplear muchas perspectivas de valoración. Consideramos que esta posibilidad es fundamental para los evaluadores y profesionales en general. A menudo existen distintos públicos, que exigen o necesitan cosas distintas de un servicio profesional. Por ejemplo, a las familias acaudaladas británicas quizá les importe más el hecho de que las escuelas públicas preparen a los estudiantes para entrar en colegios de élite y en universidades, mientras que los nuevos inmigrantes, que son pobres y hablan muy poco inglés, tengan otras expectativas.

Borrell (1991) se refiere a quiénes son las posibles audiencias. Existe una audiencia primaria y otras secundarias: la primaria está constituida por aquellos "a quienes se va a acreditar o a evaluar" y las secundarias las personas no implicadas directamente pero interesadas.

3.- Qué evaluar:

Pueden evaluarse aspectos generales de forma global y holística, o parciales:

a) Enfoque general, global, holístico o molar:

Es aquella evaluación que intenta abarcar la realidad del centro en su conjunto y del entorno con toda su complejidad, por considerar que tanto los procesos como los resultados vienen condicionados por todo ello. Permite detectar congruencias, incongruencias, desajustes, coherencias. Estas relaciones se consideran como una teoría implícita acerca de la calidad de la educación. Es el caso, sin ir más lejos, del reciente estudio del CIDE elaborado por Muñoz-Repiso y otros (1995).

La evaluación global o integral del centro o del sistema educativo puede hacer referencia, por una parte, a diferentes variables:

- De entrada o *inputs*:

- . Variables referidas al contexto (aspectos del medio físico, académicos, personales, relaciones con la comunidad, etc.)
- . Variables organizativas tanto a nivel de centro como de aula.

- De proceso:

- . Variables referentes a la dinámica de las interacciones profesor-alumno, actividades,...

- De producto:

- . Referidas a resultados (rendimiento de los alumnos, abandono, etc.)
- . Referidas a aspectos de satisfacción de profesores y alumnos.

b) Enfoque parcial o molecular:

Respecto a la evaluación parcial, pueden analizarse el clima, la actividad de integración de niños deficientes, la implantación de la Reforma, la relación entre la escuela y la comunidad, la memoria del centro, la utilización de los recursos, el LOGO, o mil aspectos diferentes. Se trata de una evaluación que se centra en determinados aspectos, permitiendo una visión más profunda del mismo y una mayor reflexión. Pero no puede hacerse descontextualizadamente.

También pueden hallarse contribuciones mixtas. Es el caso del GRIDS (1984), que en una primera fase realiza un diagnóstico global y luego otro analítico con mucha mayor profundización.

4.- Con qué evaluar (Criterios, estándares):

"Para poner a punto la práctica de la evaluación educativa hace falta más y mejor preparación, más presupuesto, más especialistas, mejores diseños e instrumentos para la recogida de datos, y un perfeccionamiento de los sistemas institucionales de evaluación" (Stufflebeam, 1988: 195).

Recogemos la anterior aportación de Stufflebeam para manifestar que para evaluar se requieren recursos humanos, económicos y materiales. En este sentido, se suele señalar que se necesitan estrategias, instrumentos y marcos que nos proporcionen criterios en relación a los cuales medir. Sin embargo, bajo esta necesidad imperiosa de estándares en relación a los cuales compararnos subyace una noción de evaluación normativa que no compartimos. ¿Por qué no crear nuestro propio baremo y medimos en relación a nosotros mismos, valorando nuestra propia evolución y el crecimiento y enriquecimiento que nos ha aportado? "

En general, se acepta la existencia de dos tipos de criterios:

- Los criterios de los estándares medidos en relación a la norma o media o preceptos legales. Es el caso de las escuelas eficientes o de Isaacs (1977). Los instrumentos que adoptan esta perspectiva son los que, en el capítulo sexto, dedicado a los "instrumentos micro" denominamos "cerrados".
- Los criterios que surgen de una relación categorizada de indicadores. Se ofrecen una serie de ítems y el centro tiene que escoger aquellos que correspondan más a su actuación y elaborar su propio baremo, su manera de medirlo y "puntuarlo". Es el caso de los instrumentos de Mestres (1990) y de Casanova (1992). Se corresponden con los instrumentos que hemos llamado "abiertos" en el capítulo sexto.

5.- Cuándo evaluar:

Hemos de tomar en consideración tanto el momento en el tiempo (el "cuándo objetivo") como las "circunstancias" o situación ("cuándo subjetivo"). En este sentido, podemos valorar el proceso desde el inicio del curso (programación) hasta el final (memoria) o también podemos realizar una valoración puntual en un momento determinado y comparar con otros momentos. Variará en función de la utilidad que le vayamos a dar (diagnóstica, sumativa,...). Pero, conjugándolo con todo ello, hemos de buscar el momento en el que el profesorado esté interesado. En este sentido,

hacerlo en el mes de junio o septiembre, o hacerlo tras una huelga o conflicto no resulta muy adecuado.

6.- Cómo evaluar (estrategias, dinámicas, instrumentos, fuentes):

Como señala Isaacs (1977) para escoger un instrumento hay que estar en condiciones de: justificar su utilización, conocer sus posibilidades, aprovechar sus resultados, tener criterios para compara su centro con los objetivos propios del mismo o con la situación de otros centros.

Evaluamos a través de diferentes instrumentos directos o indirectos. Lo que hay que tener claro es qué queremos hacer y para qué y buscar el máximo rigor en todo lo que hagamos.

7.- Quién evalúa (actores y agentes):

Puede tratarse de:

- Un evaluador externo, que puede actuar independientemente o de forma combinada con evaluadores internos. Esta figura, entendida en este segundo sentido de colaboración, no está reñida con una evaluación interpretativa. Santos Guerra (1990) apuesta por su existencia.
- Una auto-evaluación: Evaluación interna. La consideramos más adecuada, aunque hay que ser conscientes de que, en ocasiones, por la proximidad, la falta de hábito evaluador y la subjetividad en que se hallan implicados los propios protagonistas no puede verse todo con claridad.

La evaluación externa (como la auditoría propuesta por Pérez Juste y Martínez Aragón, 1989) contrasta con el autoexamen (como el GRIDS, 1984). También existen instrumentos que deben ser valorados por varias personas (Inspección Técnica de Educación, 1973) y otros (AUDO/G, 1989) que pueden usarse indistintamente de forma externa o interna. Deben de combinarse ambos tipos de evaluación porque si no el centro sólo mira sus progresos (en relación a sus inicios) y no ve cómo se halla en relación al conjunto de los centros, poniendo siempre el énfasis en el proceso y no ya en el producto y considerando la evaluación como instrumento para mejorar la práctica profesional.

8.- Qué hacemos luego (reordenación e innovación):

Una vez visto el punto donde nos hallamos, hay que estudiar las posibles alternativas a los aspectos que hemos constatado que realmente no funcionan. La evaluación ha de servir precisamente para innovar. Tras poner en práctica un proceso evaluativo procede aplicar una mejora o reconceptualización del centro o del sistema educativo. Los aspectos a mejorar se pueden plasmar en la programación de centro del curso siguiente (o en la programación política, en el caso del sistema educativo) o crear incluso un plan especial de remodelación.

9.- Cómo los actores interpretamos la evaluación:

La cultura evaluativa es, en general, pobre y amenazante. Por ello hay que evaluar de forma clara para procurar que se interprete o se lea de la misma forma en que nosotros la hemos pensado. Es la dimensión política del proceso evaluativo.

"Un aspecto importante en la interacción con la realidad es que nos acercamos a ella cargados de valoraciones, ideas, prejuicios,... Reconocerlos, describir desde dónde hablamos, qué realmente valoramos, por qué optamos, constituye un punto de partida indispensable en el proceso evaluativo, así como el descubrir estos mismos elementos en quienes han subvencionado la evaluación, en quienes participan en ella o en la sociedad donde se inscribe nuestra acción. La dimensión política del proceso evaluativo se revela aquí con toda su fuerza, exigiendo del evaluador un tratamiento adecuado" (Bartolomé, 1990)

Hay que reunir desde el principio de la evaluación a los responsables de la toma de decisiones con los usuarios de la información (directores, profesores, alumnos, padres, administración,...). Sólo así se logrará que las cosas mejoren realmente y no sólo la "fachada".

Otros interrogantes añadidos que nos plantea Sánchez (1991) y que nos pueden ayudar a centrar el trabajo son los que siguen:

1. ¿Desde qué perspectiva va a ser evaluada la efectividad?
2. ¿Qué actividades van a ser evaluadas?
3. ¿Qué nivel de análisis se va a evaluar: individual, grupal,...?
4. ¿Cuál es el propósito de la evaluación de la efectividad?

5. ¿Qué referencia temporal se va a utilizar: corto plazo, largo plazo?
6. ¿Qué tipos de datos van a ser utilizados: objetivos, subjetivos,...?
7. ¿Cuál es el referente con el que se juzgará la efectividad? Por ejemplo, si se utiliza un referente comparativo se supone que los colegios serán más efectivos si puntúan más alto en una serie de dimensiones que otros centros.

6. Características de la evaluación educativa

Tanto la concepción de evaluación como las características que a ésta se le atribuyan dependen obviamente de la posición que tomemos, del paradigma en el que nos inscribamos. Así, la evaluación puede entenderse desde una teoría racional, estructural y sistémica, desde la teoría de los recursos humanos, desde las teorías simbólica y socio-crítica o desde la etnografía. Las características de uno y otro tipo de evaluación serán distintas.

Así, por ejemplo, desde la teoría socio-crítica, la evaluación pretende clarificar e interpretar los fenómenos organizativos de la escuela, aceptando la existencia de componentes ocultos, ambiguos, indeterminados y conflictivos. Cree que la indefinición caracteriza incluso las propias metas de la organización. Por ello la cultura simbólica toma mucha relevancia (frente al eficientismo propio de los modelos estructurales o de recursos humanos). Acepta que existen conflictos como oposición de intereses y lucha por el poder y control organizativos. Por ello la teoría socio-crítica aporta la red conceptual capaz de favorecer la reflexión, crítica y emancipación de los propios miembros de la organización frente a los oficialmente promovidos desde los intereses organizativos e institucionales, para lo cual hay que analizar los intereses intersubjetivos percibidos interpretados y revisados a la luz de las interacciones particulares de cada situación.

Si, además, tomamos una perspectiva etnográfica, la evaluación obedece a una toma de decisiones participativa. Su finalidad es la emancipación de la comunidad a través de la toma de conciencia, de la participación, la interacción y el desarrollo curricular y social. Se trata, pues, de un proceso continuo de análisis e interpretación del fenómeno escolar específico que favorece la reflexión crítica y mejora consiguientemente la comunidad educativa. Está planificada en sucesivos diseños abiertos a cualquier modificación, flexibles para con las dimensiones que considera y contextualizados a la situación particular del centro y a los intereses colectivos de

todos los miembros. Supone contextualizar la evaluación en la situación institucional en que se desarrolla la actuación, dando así respuesta a la consideración de un centro docente como "instancia específica" (término acotado por la teoría simbólica). Pretende posibilitar y favorecer la creación de nuevos espacios de gestión institucional a través de la reflexión sobre la acción de los distintos grupos sociales, reflexión que contiene la posición crítica de los protagonistas y consolida la participación en la gestión de los centros. En última instancia quiere conseguir una modificación y una mejora de la institución escolar.

Es decir, las características dependen del tipo de evaluación. Pero, a grandes rasgos, podemos considerar, a partir de las aportaciones de Borrell (1991), Casanova (1992), Gairín (1993) y que ya habían sido señaladas, al menos parcialmente, por el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, las siguientes características:

- Viabilidad
- Legitimidad
- Exactitud
- Utilidad

Se refiere a que los problemas de estudio sean relevantes para la comunidad educativa. Conviene, por ello, huir de algunos excesos: exceso de información, exceso de tiempo y de personas dedicadas a evaluar; exceso de instrumentos de medición y de recursos económicos;... La evaluación así entendida se configura como un apoyo al proceso de mejora de las escuelas. No debe prescindir de la participación, si quiere ser real y aspira a la interpretación y valoración del proceso en toda su complejidad y amplitud (Gairín, 1993: 332).

Además de estas cuatro características "tradicionales" podemos hallar aportaciones más novedosas que se refieren a la participación o a la ética de la evaluación y que complementan y matizan la definición de evaluación.

Algunas características añadidas de una evaluación al servicio de la calidad, según López (1994: 153) podrían ser las siguientes:

- a) Deberá acomodarse a un modelo multidimensional:

Dada la complejidad de la escuela como sistema social y de la amplitud semántica de los conceptos de cliente y de resultados que aporta la gestión de calidad, la evaluación debería efectuarse a diferentes niveles (alumnado,

profesorado, PAS, dirección y Administración) con relación a diferentes criterios y por distintas instancias.

b) Deberá tener un carácter cruzado:

La evaluación de los alumnos por parte de los profesores debería acompañarse de la determinación de índices de satisfacción de los usuarios del servicio con respecto al centro en sus diferentes facetas

c) Deberá conjugar elementos cuantitativos y elementos cualitativos:

Los comportamientos humanos no pueden reducirse únicamente a cifras. Por ello hay que valorar también los procesos, los esfuerzos y las actitudes.

d) Deberá respetar la dignidad de la persona evaluada

e) Deberá establecer una vinculación fuerte entre evaluación y recompensa

f) Deberá establecerse una vinculación fuerte entre evaluación y formación:

Ello implica que la evaluación sirva como diagnóstico y orientación acerca de las necesidades de formación y ésta a su vez redunde en una mejora del centro.

Por su parte, para D. Kallen (1990) las características de una evaluación sistemática de la educación son: a) formar parte integral de la política educativa; b) comprender el conjunto del sistema, desde el aula hasta el nivel nacional; c) abarcar los recursos, los procesos y los resultados; d) abarcar también la política educativa y la gestión y administración de la educación; e) contemplar la metaevaluación; f) intentar captar, del modo más completo posible, el conjunto de factores cuantitativos y cualitativos implicados en los procesos educativos y e) tomar el centro educativo como base y como unidad fundamental de análisis.

Luxán (1996) considera (refiriéndose a las características del programa experimental de evaluación de las universidades en España, pero extensible a todo tipo de programas) que:

- La evaluación debe ser voluntaria.
- El proceso es responsabilidad de cada institución, no debe tener carácter gubernamental (no depender de una institución del gobierno) sino ser colegiado.
- La evaluación no debe ser controladora, sino valorar el trabajo de las personas de forma disciplinar y global.
- La evaluación debería de ser no comparativa (no elaborar "rankings")
- Es conveniente optar por métodos de evaluación que combine la autoevaluación (que es la parte más importante), la evaluación externa y el informe público.

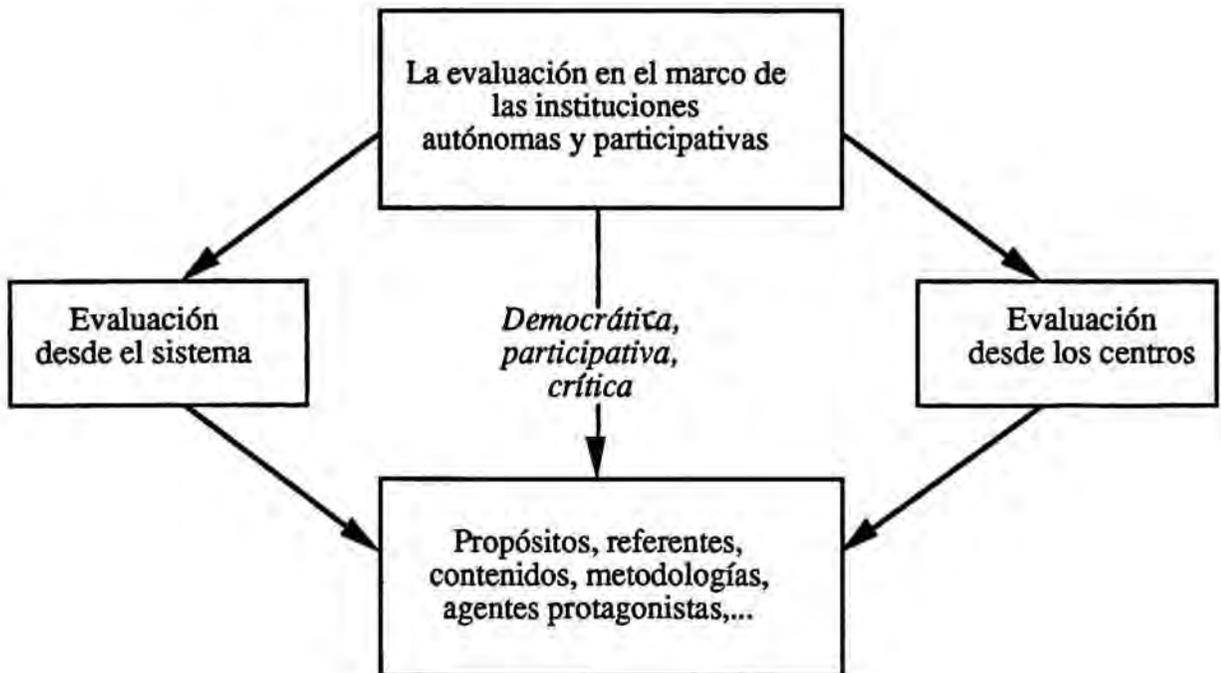
- Sería interesante disponer de guías, instrumentos, protocolos,... que sean flexibles, sencillos, adaptables a cada contexto,...

Las características de la evaluación educativa (Ramo y Gutiérrez, 1995: 15) pueden resumirse en los siguientes rasgos, algunos de los cuales, como vemos, se solapan con los ya mencionados por López o Luxán:

- Continua
- Multidimensional
- Descentralizada y respetuosa con los centros y administraciones educativas
- Consecuente con los objetivos y capacidades de los distintos niveles, ciclos educativos y sistema educativo.
- Se realiza no sólo por agentes internos, sino también por agentes externos
- Debe mejorar lo que se evalúa y servir para reajustar planes, programaciones, proyectos y procesos

La evaluación ha de ser:

- Democrática: Por encuadrarse en un contexto democrático necesita estándares consensuados.
- Participativa: Ha de implicar a todo el mundo.
- Crítica: Ir dirigida a promover la mejora, el cambio.



Ligada a esta perspectiva más democrática y comprometida hallamos la aportación de Santos Guerra (1991: 9), quien nos habla de la necesidad de una evaluación sistemática, rigurosa, canalizada, conocida, colectiva, compartida, estricta y libre. Para ello es necesario: a) recoger datos de forma precisa y prolongada; b) utilizar métodos adecuados (usar diversidad de métodos de exploración, sensibles a la complejidad de los fenómenos evaluados, adaptados a las situaciones que se exploran y usarlos de manera interactiva); c) someter los datos a la interpretación y al análisis; d) discutir los datos de forma abierta y colegiada; e) poner por escrito la reflexión; f) tomar decisiones racionales para mejorar la acción y g) publicar para someter la reflexión al debate público.

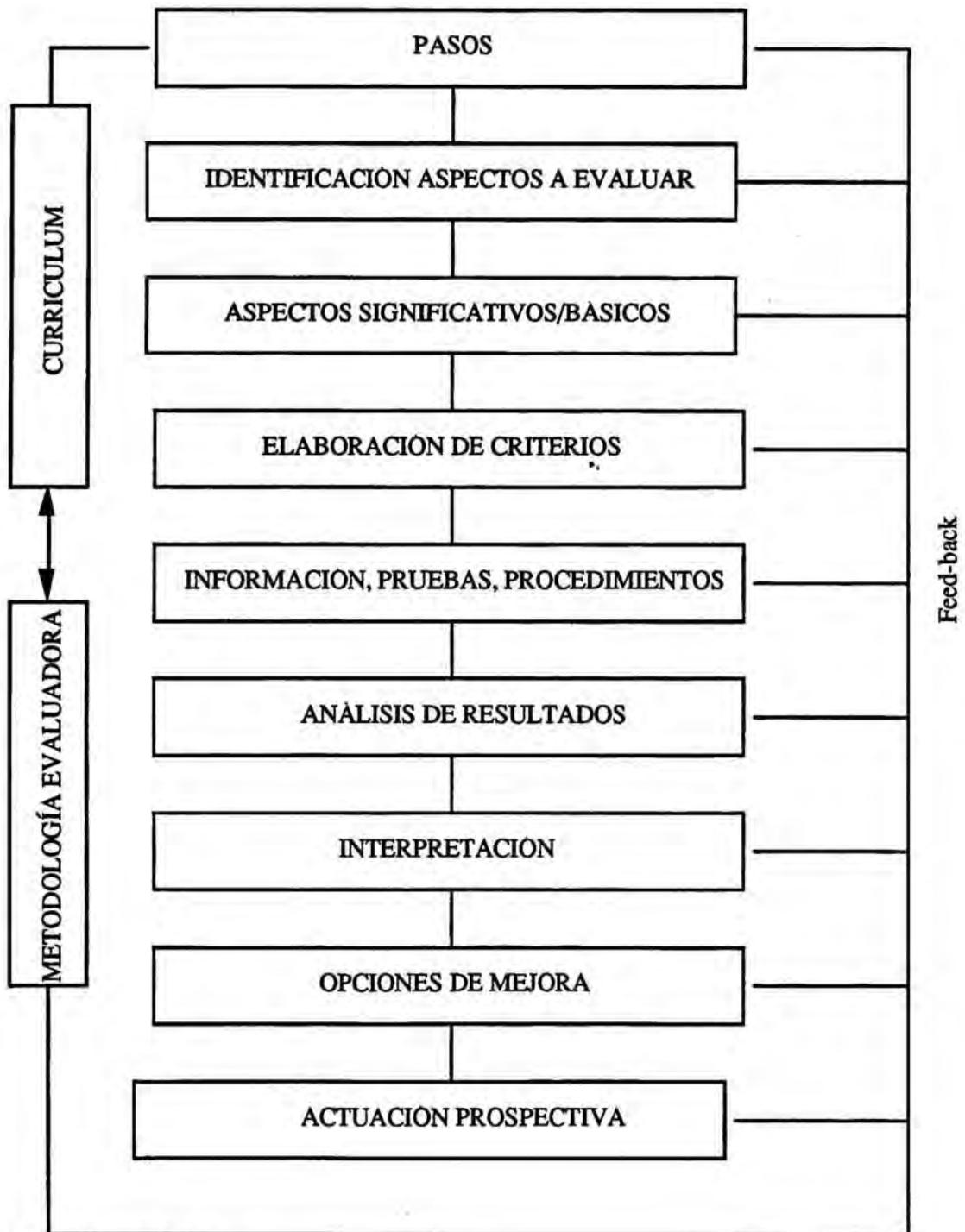
7. Pasos en la evaluación educativa

También respecto a las fases o pasos de que debe constar un proceso evaluador se pueden hallar múltiples y variadas perspectivas. Desde estas líneas recogemos simplemente las que nos parecen más significativas, como las que se muestran a continuación:

Para Mestres (1990) las fases de evaluación son:

- Identificación de los aspectos a evaluar.
- Planteamiento de los más significativos y básicos.
- Acordar criterios.
- Recogida de información pertinente.
- Análisis de los resultados elaborando la información pertinente.
- Interpretación de resultados.
- Establecimiento de opciones de mejora, decidiendo la actuación más aconsejable desde una perspectiva de futuro.

El autor las articula en un gráfico que permite ver las interrelaciones entre todos los pasos, del siguiente modo:

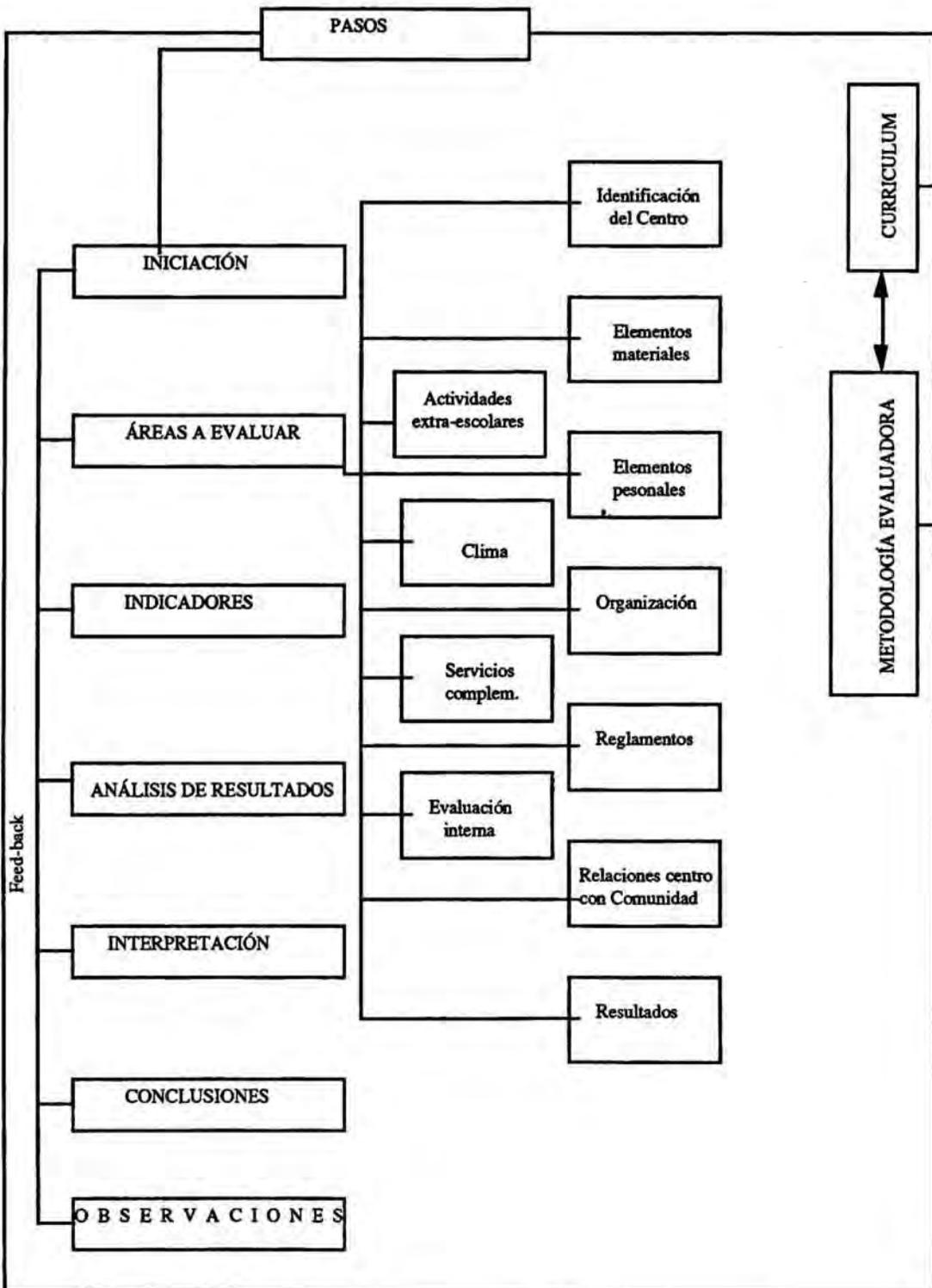


Fuente: Mestres (1990)

Gairín (1993), por su parte, propone el siguiente diseño de evaluación:

- Análisis del contexto de actuación.
- Establecimiento de un diseño de evaluación que delimite:
 - . la finalidad (¿para qué?)
 - . el objeto (¿qué?)
 - . la metodología (¿cómo?)
 - . el momento (¿cuándo?)
 - . los protagonistas (¿a quiénes?)
 - . los responsables (¿quiénes?).
- Seguimiento del proceso evaluador:
 - . construcción de la instrumentalización
 - . recogida de la información
 - . síntesis y valoración de la información
 - . realización del informe
 - . presentación y debate del informe.

A su vez Cardona (1995) se refiere a un método de evaluación que tendría las fases que recoge el esquema siguiente:



Fuente: Cardona (1995).

En definitiva, lo que cabe destacar es el carácter cíclico de las propuestas, la interconexión entre sus elementos y pasos y que, a grandes rasgos, pasan por la identificación de los aspectos a evaluar, el cuestionamiento de los aspectos más relevantes, el acuerdo sobre los criterios, la recogida, análisis e interpretación de los datos y, finalmente, el establecimiento de opciones de mejora para actuar en el futuro.

8. La auto-evaluación

Dentro del capítulo de la evaluación, mención especial merece la auto-evaluación, por considerar, desde estas líneas, que es precisamente este proceso el que constituye la unidad básica del camino hacia la calidad entendido éste como mejora continua de las acciones que llevamos a cabo.

8.1. Definición.

Frente a la evaluación externa, la autoevaluación se presenta como un proceso interno, desarrollado por los propios miembros de la organización en busca de concienciarse del funcionamiento de algunos aspectos de su institución y de mejorarlos si es que no resultan satisfacción. A nuestro entender, no necesariamente ha de llevar aparejada una innovación o reforma, sino que puede ser igualmente válida si su fin "únicamente" es conocer más profundamente los procesos que se dan en su centro, comprenderlos mejor y reflexionar sobre ellos (sus objetivos, su desarrollo, sus resultados,).

En el DCB (1989: 66) se hace mención a la evaluación de centros, abogando por la autoevaluación combinada con la valoración desde la Inspección Técnica de Educación, refiriéndose explícitamente a la revisión de los criterios de promoción interciclos que se establezcan. Se considera que para realizar tal valoración hay que analizar las condiciones de los centros, observar frecuentemente su funcionamiento y asesorar regularmente su Proyecto Curricular, optando para ello (y también para llevar a cabo la autoevaluación) por el empleo de metodología cualitativa.

Según Medina (1994), la autoevaluación institucional se basa en la investigación-acción, enfoque que nace paralelamente al movimiento de

"accountability": en los 70's aparece un sentimiento generalizado que ve la necesidad de la evaluación de instituciones educativas. La escuela tenía que rendir cuentas a la sociedad, pero los profesionales que en ellas trabajaban habrían de tener la oportunidad de participar en las políticas educativas.

En relación al tema del rendimiento de cuentas, habitualmente ligado al liberalismo y/o entendido como un modo de realizar prescripciones (Ball, 1989), destacamos la obra de Laffitte (1992: 141 y ss.) en la que ofrece una visión más amplia y en la que explica la relación asimétrica que existe entre evaluación y rendimiento de cuentas: la primera no implica necesariamente la segunda, mientras que la segunda siempre presupone la primera.

La autoevaluación escolar puede ser entendida como la estrategia de revisión y desarrollo de la mejora que significa que el centro escolar como conjunto, genera procesos y formas de trabajo dirigidas a autorrevisar lo que se hace cotidianamente, lo que se podría cambiar, y a consensuar un plan de acción.

La evaluación democrática debe proporcionar información a toda la comunidad. Es aquella en la que "tanto los métodos aplicados, como la información generada en el proceso evaluador es abierta, y se discute y reelabora entre los diferentes grupos de interés, formales o no, que configuran la comunidad educativa. La evaluación es un proceso político que afecta a la circulación de la información y tiene consecuencias vitales para los que la sufren.

Según Ball (1989) la prescripción es reemplazada por el rendimiento de cuentas al final del proceso, basado en la calidad y valoración de resultados. La coerción es reemplazada por la autodirección, una apariencia de autonomía. La oposición o resistencia es esquivada, desplazada.

8.2. Objetivos.

Acercas de la autoevaluación Gairín (1993) destaca las aportaciones de Santos Guerra (1993a) (1993b: 4) que permite:

- . Clasificar la comprensión de lo que se pretende hacer.
- . Mantener e incrementar la moral y la cohesión de los miembros.
- . Proveer información sobre aspectos de la institución
- . Reflexionar sobre lo que se hace.
- . Facilitar la coordinación vertical y horizontal.
- . Ayudar a comprender lo que sucede.
- . Impulsar el diálogo y la participación.

- . Tomar decisiones racionales.
- . Impedir solapamientos.
- . Ayudar a incidir sobre lo que se considera asustencial.
- . Corregir los errores.
- . Ayudar a intensificar el esfuerzo en lo esencial.
- . Aprender nuevas cosas.
- . Hacer ganar en coherencia al equipo docente.
- . Convertirse en un ejemplo para los alumnos
- . Ayudar al perfeccionamiento del profesorado.

Para la autoevaluación es interesante revisar:

- a) La historia: ¿cómo se inició?, ¿existen precedentes?, ¿se mantiene el interés por el proceso?
- b) Los propósitos: ¿por qué se inicia la autoevaluación?, ¿qué tipo de información creen los clientes que debe proporcionar la evaluación?, ¿los resultados deben diferenciar las audiencias?
- c) Los límites: ¿de qué tiempo se dispone?, ¿qué información puede ser disponible?, ¿qué resistencias a la evaluación existen?

8.3. Ventajas que implica.

Santos Guerra (1991: 9) opta por la evaluación interna porque: permite reflexionar sobre lo que se hace; facilita la coordinación vertical y horizontal; ayuda a comprender lo que sucede; impulsa el diálogo y la participación; permite tomar decisiones racionales; impide los solapamientos; ayuda a incidir sobre lo que se considera sustancial; permite corregir los errores; ayuda a intensificar el esfuerzo en lo esencial; permite aprender nuevas cosas; hace ganar coherencia al equipo docente; se convierte en un ejemplo para los alumnos y ayuda al perfeccionamiento del profesorado.

La autoevaluación ayudará, según Calvo (1993), a hacer de la escuela una microsociedad democrática, transparente, participativa, promocionadora de la responsabilidad. La influencia sobre la evaluación practicada por los profesores es doble: una de carácter institucional y otra de carácter organizativo. La institucionalización implica un control social externo, un proteccionismo excesivo que genera valores homologables y perpetúa el sistema socio-cultural y económico.

La evaluación institucional es equiparada por Ruiz (1995: 247) a la autoevaluación en tanto que se inicia en el centro, se realiza por los profesionales que actúan en él, sin excluir la posibilidad de ayudas externas y tiene por objeto el comprender y mejorar la práctica.

La autoevaluación es esencial en tanto que: permite reflexionar sobre lo que se hace; facilita la coordinación vertical y horizontal; ayuda a comprender lo que sucede; impulsa el diálogo y la participación; permite tomar decisiones racionales; impide solapamientos; ayuda a incidir sobre lo que se considera sustancial; permite corregir errores; ayuda a intensificar el esfuerzo en lo esencial; permite aprender nuevas cosas; hace ganar en coherencia al equipo docente; se convierte en un ejemplo para los alumnos y ayuda al perfeccionamiento del profesorado.

8.4. Dificultades que conlleva.

Oliver (1990) considera que se necesita la creación y desarrollo de una cultura evaluativa en los centros educativos, entendida como un conjunto de actitudes, hábitos, comportamientos y técnicas, asumidos como parte integrante de la cultura organizacional del centro, los cuales, basados en determinados valores y referidos a la evaluación institucional, convierten a ésta en una actividad sistemática, funcional e indispensable en el ámbito de la gestión.

Han dificultado dicha cultura situaciones relativas a la propia formación del profesorado y a su movilidad, al sistema de selección de los equipos directivos, a la escasa autonomía de los centros educativos, a aspectos de micropolítica escolar, al contexto legislativo, a una generalizada situación de malestar profesional entre los docentes y a la falta de tradición en su formación permanente, debiendo las estrategias potenciadoras de esta necesaria cultura evaluativa referirse a aspectos como:

- 1º Desarrollo de una cultura organizacional.
- 2º Integración en el Proyecto Educativo de Centro y en los Proyectos Anuales de Centro de la evaluación.
- 3º Aplicación de modelos democráticos, políticos y culturales.
- 4º Institucionalización de comisiones de evaluación.
- 5º Fomento de la estabilidad del profesorado.
- 6º Formación y estabilidad de los equipos directivos.
- 7º Inclusión de la formación en evaluación institucional en los planes de formación permanente del profesorado.
- 8º Fomento del trabajo en equipo.
- 9º Refuerzo de la interrelación evaluación-planificación.

10º Potenciación de distritos y comarcas escolares.

11º Práctica de la evaluación institucional interna, externa y por triangulación.

12º Promoción del desarrollo organizacional en centros educativos.

13º Desarrollo intensivo de estrategias de comunicación, relaciones humanas y participación.

Por otra parte, un orden escolar basado en la participación, señala Mestres (1990: 58), no surge de la nada, ni se puede imponer o pretender que surja por la simple publicación de una normativa general. Requiere de unas condiciones generales y un contexto social en el que: a) exista un cierto acuerdo o coincidencia en los valores estimados y objetivos generales a alcanzar; b) se dé una predisposición a la participación y un mínimo de tradición participativa, una cultura de la participación; c) un grupo más o menos minoritario o una persona se perciba como una encarnación de los valores y esté dispuesto a ejercer la autoridad en este contexto participativo y en un sentido público o social.

"Algunas de las características principales de la autoevaluación son: se inicia en el centro educativo; se realiza por los profesionales que actúan en él sin excluir la posibilidad de ayudas externas; tiene por objeto el comprender y mejorar la práctica; ha de servir para diagnosticar la situación y hacer una propuesta de cambio al servicio del perfeccionamiento profesional; implica un cambio en los métodos y procedimientos de análisis; sólo tiene sentido en un marco de autonomía institucional; implica un alto sentido de responsabilidad colectivo; implica la asunción de diferencias en concepciones y puntos de vista;..."³

8.5. Fases.

En general para la autoevaluación se requiere seguir las siguientes fases:

- a) Planificación y evaluación en espiral.
- b) Clarificación previa negociada sobre la finalidad, requisitos y consecuencias de la actividad que se realiza.
- c) No siempre es necesario cambiar, a veces basta con reconocer los existente.

³ GAIRÍN, J. (1993), "La autoevaluación institucional como vía para mejorar los centros educativos". En *Bordón*, vol. 45, nº 3, pp. 335.

- d) La autoevaluación no puede eludir el conflicto.
- e) Para ser útil el proceso ha de estar orientado a lo escolar-educativo.
- f) Hay que sustituir el control burocrático y unidireccional por la autorregulación y autocontrol.
- g) Hay que superar algunas problemáticas estructurales (tamaño de los centros, inestabilidad del profesorado,...), el individualismo profesional, las condiciones de trabajo (formación, espacio, tiempo u otras contraprestaciones) o la resistencia al cambio.
- h) Hay que delimitar la información relevante, la confidencialidad del uso o la importancia de la negociación.
- i) La autoevaluación exige, más allá de la recopilación de la información, una valoración de las discrepancias, una identificación de obstáculos, una elaboración de alternativas, una selección de la alternativa deseable y la aplicación a la acción de la opción elegida.
- j) La utilización de modelos externos requiere cierta precaución. A menudo las listas de preguntas importadas sólo sirven para que los profesores se entretengan respondiéndolas, embarcándose en una actividad individual y mecánica, que impide el proceso reflexivo de carácter colaborativo.

8.6. Los instrumentos.

Cardona (1995: 273) defiende la utilidad de los instrumentos de evaluación institucional y señala que el contenido de ésta puede presentarse a partir de la siguiente figura:



Fuente: Cardona (1995: 273).

9. Algunos problemas, peligros y limitaciones de la evaluación de la calidad

9.1. Limitaciones.

La evaluación de la calidad posee muchas limitaciones. Un autor que se ha dedicado a estudiar ampliamente las dificultades de la evaluación educativa ha sido Santos Guerra. Como carencias, disfunciones y anomalías Santos Guerra (1988: 146 y ss.) destaca las siguientes:

1. Sólo se evalúa al alumno.

2. Se evalúan solamente los resultados.

En este sentido, el autor señala que no sólo importa qué es lo que se ha conseguido, sino el cómo, a qué precio, con qué ritmo, con qué medios, con cuántos esfuerzos, a qué costa, para qué fines,...

3. Se evalúan solo los conocimientos.

Para Santos Guerra aprender a aprender es un "slogan" tan utilizado como desprovisto de sentido real porque sólo se aprende aprendiendo... Los conocimientos son también actitudes, destrezas, hábitos, valores,... y esto no se suele evaluar. Como nos recuerda con gran sentido: "Una persona que adquiriese un abundante caudal de conocimientos para mejor destruir/oprimir a los otros, un alumno que llenase su cabeza de conocimientos pero que odiase la sabiduría, un individuo con un gran almacén de datos en la cabeza pero incapaz de comunicarse ..., no estaría auténticamente formado".

4. Sólo se evalúan los resultados directos, pretendidos.

Los efectos laterales, secundarios, imprevistos (que existen inevitablemente) no se evalúan.

5. Sólo se evalúan los efectos observables.

Los modelos de evaluación basados en la programación por objetivos operativos (como el de Bloom, 1971) exigen un modelo de evaluación compuesto por instrumentos de carácter experimental. Para algunos no es posible evaluar los efectos no observables, pero no es así. Lo no observable no es equivalente a lo no existente. Ni a lo no relevante. Ni, por supuesto, a lo no evaluable.

6. Se evalúa principalmente la vertiente negativa.

La actitud predominante es la de "corregir", por ello la escuela está más atenta a los errores que a los aciertos.

7. Sólo se evalúa a las personas.

Es un error someter a las personas a una evaluación conclusiva (que encierra juicios de valor, no sólo descripciones) sin tener en cuenta las condiciones, los medios, los tiempos, los contextos en que se mueven... No sólo los individuos son responsables de un proceso o de un resultado.

"Los mecanismos de atribución pueden hacer descansar en el sistema, en la carencia de medios, en la presión de los programas oficiales, en la mala organización de los centros, en la irracionalidad de los calendarios..., toda la responsabilidad de un proceso educativo". Estos condicionantes/estimulantes existen no sólo como coadyuvantes sino como elementos claves en la educación y que pueden ser modificados y mejorados.

8. Se evalúa descontextualizadamente.

Señala cómo Bertalanffy (1976, 1978) plantea la necesidad de tener en cuenta un contexto amplio cuando se pretende comprender la realidad de un sistema actuante. Pretende dar significado a la actuación de un alumno desde la óptica y el código del evaluador, prescindiendo de las claves de interpretación del contexto, es decir, como dice Oates (1975), vaciar de contenido la realidad.

Considera que encasillar un centro dentro de la plantilla elaborada por el evaluador con unos criterios genéricos de pretendida validez, es negarse a entender todo lo que sucede en el mismo. Siguiendo a Pérez Gómez (1983) señala su convicción acerca de que la optimización de un sistema es posible siempre y cuando nos acerquemos a las peculiaridades específicas de la estructura y comportamiento de cada sistema, y en función precisamente de ese conocimiento específico.

9. Se evalúa cuantitativamente.

La pretensión de atribuir números a realidades complejas es, dice, un fenómeno cargado de trampas en el área de la educación. Como señala Cook (1986), los procedimientos cuantitativos no garantizan la objetividad.

Señala también que la gente está acostumbrada a la puntuación. Algunos padres preguntan: "Progresó adecuadamente ¿equivale a un 8 de antes?". La puntuación parece un lenguaje más claro. Pero esa claridad y la pretendida objetividad de la puntuación no dejan ver cuestiones importantes:

- ¿Cómo aprende el alumno?
- ¿Cómo relaciona lo aprendido?
- ¿Cómo inserta los nuevos conocimientos en los ya asimilados?
- ¿Para qué sirve lo aprendido?
- ¿Ha disfrutado aprendiendo?

- ¿Estudiaría esas cosas por su cuenta?
- ¿Tiene ganas de aprender cuando terminan las pruebas?

10. Se utilizan instrumentos inadecuados.

En una reciente recopilación de instrumentos para la evaluación de centros escolares (Plaza, 1986), se ha podido comprobar que casi la totalidad tiene una configuración estática, anecdótica, aséptica, cuantificadora, descontextualizada, etc.

Santos Guerra (1988: 150) pone el ejemplo de la biblioteca del centro. Señala que, por ejemplo, valorar con 3 puntos sobre 10 el funcionamiento de la biblioteca nos deja con la duda de si la baja puntuación se debe a que: no hay libros; no está actualizada la documentación; no existen ficheros que permitan la localización rápida y fácil; no existen locales; no hay tiempo para su apertura; no existe personal que la atienda; no hay afición por la lectura; los libros no tienen interés para los alumnos; no están informados los alumnos de sus normas de funcionamiento; existe mucho ruido y es difícil la concentración; el bibliotecario es una persona indeseable; está mal visto entre los alumnos acudir a la biblioteca; etc.

Lo mismo sucede en el aula. Un instrumento de valoración "objetivo" no puede estar más cargado de subjetividad/arbitrariedad. Aspectos ambiguos que a menudo no son tenidos en cuenta son:

- ¿Lo que aparece en el curriculum como contenido mínimo es lo realmente importante, valioso, interesante...?
- ¿Lo que ha seleccionado el profesor para la prueba es significativo de lo que tenía que aprender?
- ¿Lo que pregunta el profesor es exactamente lo que quiere saber sobre lo que ha aprendido el alumno?
- ¿Lo que el alumno lee es lo que el profesor ha querido preguntar?
- ¿Lo que responde es exactamente aquello que sabe sobre la cuestión?
- ¿Lo que interpreta el profesor es lo que el alumno realmente ha expresado?
- ¿La valoración corresponde a lo que el profesor entiende que ha expresado el alumno?

11. Se evalúa de forma incoherente con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El camino es circular, no rectilíneo y unidireccional.

12. Se evalúa competitivamente.

El auténtico significado de un proceso educativo está en el análisis de todos los elementos que lo integran y que lo circunscriben, pero no en el contraste, comparación y competencia con otros procesos similares... Lo mismo sucede

con la evaluación de centros. La valoración cuantitativa es propensa a la comparación. Las escalas tienen en ella su justificación más evidente (éste centro es mejor, tiene 90 puntos,...). Es frecuente justificar la comparación con el pretexto de que sirva de estímulo y emulación... Pero los profesores no consideran positivo que se publiquen unas listas donde unos aparecen como mejores y otros como peores. No están de acuerdo, pero colocan las calificaciones escalonadas de sus alumnos, muy bien matizadas con decimales...

13. Se evalúa estereotipadamente.

Los alumnos se preocupan de saber cuál es la costumbre evaluadora de cada profesor que les toca. pero éste ¿ha sometido a evaluación sus propios mecanismos de evaluación?

En los centros, la mecánica de la confección de memorias se convierte en pura rutina. Y en la medida que se establezcan pautas generalizables, esas rutinas serán similares en todos los centros. Tan similares como inútiles.

14. No se evalúa éticamente.

La evaluación ha sido un instrumento de control, de amenaza e incluso de venganza.

Respecto a la evaluación institucional se plantean numerosos problemas de carácter ético. Uno de ellos es la confidencialidad de los informes: ¿de quién son los datos? ¿para quién son los datos?... Elliott, Simons y Kousner insisten (Elliott et al., 1986) en la necesidad de conseguir la independencia de los técnicos frente a las posibles exigencias del poder (académico, político, financiero,...) porque una evaluación puede muy bien ser manipulada y tener conclusiones importantes: clausurar centros, cortar experiencias, etc.

15. Se evalúa para controlar.

La evaluación no repercute en la mejora del proceso sino que constituye un punto final. Por ejemplo, explicar a los alumnos de dónde proceden las calificaciones no es perder el tiempo sino un buen elemento de aprendizaje. De igual modo, hacer las memorias tendría que servir para iluminar el nuevo proyecto del curso siguiente.

Si seguimos la definición de Stufflebeam (1971), según el cual la evaluación es "el proceso de diseñar, obtener y proporcionar información útil para juzgar alternativas de decisión", si la información no repercute en las decisiones, pierde su misma esencia.

16. Se evalúa para conservar.

La evaluación tiene una función sancionadora. Sirve para justificar el *statu quo* del profesor, de la dirección, del centro, de la Administración. El mal

funcionamiento del proceso se puede atribuir libremente (arbitrariamente) a quien se quiera. Lo cierto es que se evalúa constantemente en la escuela, pero se cambia muy poco.

17. Se evalúa unidireccionalmente.

La evaluación tiene sentido "descendente", no horizontal ni ascendente. Recoge las ideas de Pérez Gómez (1983) en relación a la investigación etnográfica, quien considera que para conocer la realidad y sus significados relevantes hay que sumergirse en el curso real y vivo de los acontecimientos y conocer las interpretaciones diversas que hacen de las mismas aquellos que las viven.

18. No se evalúa desde fuera.

El evaluador externo goza de un punto de vista privilegiado, en cuanto tiene:

- Una distancia afectiva de la dinámica y del resultado.
- Unos criterios de independencia respecto al resultado.
- Unos puntos de referencia más amplios y complejos.
- Una mayor disponibilidad en el tiempo y la dedicación.

Esto no quiere decir que se pueda prescindir de los protagonistas de la experiencia. La investigación etnográfica aconseja la aportación del observador participante. El evaluador no sólo mira, sino que busca. Y para ello ha de interpretar.

19. No se hace autoevaluación.

Santos dice que realizamos más progresos al reflexionar sobre nuestros errores que al descansar en nuestras virtudes. En esta misma línea Elliott (1986) plantea la autoevaluación de los centros como una tarea de investigación en la acción.

20. Se evalúa "distemporalmente".

21. No se hace paraevaluación.

Scriven (1973) diferencia la evaluación de la estimación del logro de objetivos y en este sentido, Angulo (1988: 157) considera que la "paraevaluación" (para = junto a, al lado) supone un análisis de contenidos y un juicio de valor que va más allá de la simple descripción y análisis de la coherencia del programa y de la eficacia del mismo.

22. No se hace metaevaluación.

Es necesario evaluar los mecanismos de evaluación.

9.2. Abusos.

Por otra parte, diferentes tipos de abusos según Santos Guerra (1993, c) serían:

1. Convertir la evaluación en un elogio a quien la patrocina o realiza:

A veces lo importante no es la evaluación sino decir que se hace la evaluación. Además, si se ha encargado a personas de reconocido prestigio, la rentabilidad política aumenta y si se ha destinado mucho dinero a evaluar, más. Puede hacerse un simulacro de evaluación, como en los cursos de formación, cuando, al final, se reparte una hoja con 4 preguntas a las que algunos asistentes responden deprisa y corriendo situando cuatro cruces. Ya se ha hecho la evaluación, pero no va a permitir a los ponentes aprender nada ni mejorar su práctica.

2. Elegir sesgadamente para la evaluación algunas parcelas o experiencias que favorezcan una realidad o una visión sobre la misma:

Se puede elegir una experiencia modélica para presentarla como representación de toda la realidad y encima generalizar los resultados. Por otra parte, la evaluación es siempre descendente e ineficaz en el sentido de que no da lugar a decisiones.

3. Hacer una evaluación de diferente naturaleza y rigor para realidades de igual modo importantes:

La evaluación no es más que un reflejo de la importancia que le dan quienes deciden ponerla en funcionamiento de ese modo.

4. Convertir la evaluación en un instrumento de dominación, control y opresión:

Es esencial reflexionar sobre los valores al servicio de los cuales se pone la evaluación.

5. Poner la evaluación al servicio de quienes más tienen o más pueden:

Es necesario que la evaluación tenga en cuenta la voz y los intereses de quienes no reciben el beneficio de los programas.

6. Atribuir los resultados a causas más o menos supuestas, a través de procesos atributivos que son arbitrarios.

7. Encargar la evaluación a equipos o personas que no tienen independencia o valor para decir la verdad.

8. Silenciar los resultados de la evaluación respecto a los evaluados o a otras audiencias:

No sólo los evaluados tienen derecho a conocer los informes, sino todos los ciudadanos interesados han de tener acceso a ese conocimiento (especialmente si es una evaluación financiada con fondos públicos).

9. *Seleccionar aquellos aspectos que permiten tomar decisiones que apoyan las iniciativas, ideas o planteamientos del poder.*

10. *Hacer públicas sólo aquellas partes del informe que tienen un carácter halagador.*

11. *Descalificar la evaluación, achacándole falta de rigor si los resultados no interesan.*

12. *Dar por buenos los resultados de la evaluación a pesar de su falta de rigor, cuando es esto lo que interesa.*

13. *Utilizar los resultados para tomar decisiones clara o subrepticamente injustas.*

14. *Aprovechar la evaluación para hacer falsas comparaciones entre lo que es, en realidad, incomparable:*

Ej: La técnica del Análisis Envoltante de Datos (DEA) de la que hemos hablado en el capítulo primero es una clara muestra de la pretensión de comparar realidades distintas.

15. *Atribuir los malos resultados no al desarrollo del programa sino a la torpeza, la pereza o la mala preparación o voluntad de los usuarios del mismo.*

Un programa puede fallar por el momento en que se ha puesto en marcha, por su mal diseño, por la insuficiente preparación y dedicación de los organizadores, por la escasez de medios disponibles... Si no tienen en cuenta todos los elementos a la hora de evaluar, es fácil llegar a conclusiones distorsionadas.

Santos Guerra da algunas pistas para evitar los abusos, que pasan por asegurar la independencia (económica, política y ética) de los evaluadores; por aclarar que los evaluadores negociarán con el patrocinador los principios que garanticen una utilización positiva de la evaluación; por someter las evaluaciones a procesos de metaevaluación y por garantizar la transparencia de los procesos.

Por su parte Plaza (1986: 41) considera que los principales problemas de la evaluación son:

- Los objetivos determinan el tipo de evaluación a realizar, y a su vez, los resultados obtenidos al evaluar dirigen la forma en que el aprendizaje debe proseguir (feed-back).
- Ha de ser continua.
- Debería tener carácter valorativo integrador.
- Se dirige a todos los objetivos educativos y no sólo y exclusivamente a los cognoscitivos.
- No termina en sí misma.

- Utiliza diversos instrumentos. Lo esencial no es tanto la exactitud de la medida a obtener, sino la elección correcta del proceso, de los instrumentos, de las interacciones y los factores que han influido tanto en el proceso educativo como en el evaluativo.

2.3. Peligros.

A partir de todas estas consideraciones, sintetizando las principales dificultades de la evaluación, destacamos los siguientes inconvenientes:

La falta de actitud hacia la evaluación

En las "Actes of the European Seminar Education Indicators in the Europe of the regions" (1995: 69) se cuestionan: ¿Qué actitudes tienen las personas hacia la evaluación? ¿Se reconoce la utilidad de la evaluación? ¿Qué problemas hay?. Si la evaluación se utiliza para controlar, las actitudes serán negativas. Si se usa para diagnosticar y mejora, las actitudes serán positivas. La evaluación será minada si se usa básicamente para competir, para establecer *rankings*. Se necesita que exista una cultura de la evaluación en las instituciones.

La parcialidad

"Valorar los conocimientos, por ejemplo, no es un error, pero sí lo puede ser el valorar exclusivamente, obsesivamente los conocimientos, sin tener en cuenta su naturaleza, su importancia, su interés, su adecuación, su coordinación con otros conocimientos, etc." (Santos Guerra, 1988: 145).

Como recoge Stufflebeam (1988: 195), diseñar, instrumentalizar y redactar evaluaciones son tareas complejas, en las que muchas cosas pueden, como de hecho ocurre, ser incorrectas. Se puede caer en la parcialidad, malinterpretación y mala aplicación, y pueden surgir preguntas equivocadas u ofrecer una información errónea. Desgraciadamente, la gran mayoría de los creadores de la política educativa, de los directivos y de los profesores están mal preparados para realizar y utilizar las evaluaciones.

La calidad de la educación impartida viene determinada por varios elementos que interaccionan: objetivos, metodología, docente, centro, alumno,... A menudo generalizaciones a partir de valoraciones de uno solo de estos elementos pueden resultar interpretaciones restrictivas y de validez más que dudosa.

Como señala Isaacs (1977: 22) nunca se puede llegar a evaluar sistemáticamente toda la riqueza de un centro educativo.

Las urgencias administrativas

La Directora General d'Ordenació Educativa, Sra. M^a Àngels González, señaló en el "Seminari del Fòrum Europeu d'Administradors de l'Educació a Catalunya per a la constitució dels grups de treball per a les IV Jornades sobre Direcció Escolar" celebrado en octubre de 1995 que "necesitamos instrumentos ágiles para evaluar la función docente y la función directiva parcial, en su caso, para la acreditación necesaria para acceder a la dirección de los centros docentes según la LOPEG". Y clarificó que entendía ágiles en el sentido de rápidos y de fácil aplicación, es decir, que no supusieran hacer un seguimiento de "todo un año" para conocer el funcionamiento de estas personas. Nuestra impresión es la de que se acabará pasando algún tipo de cuestionario cerrado con el que la información obtenida será deficiente. Esto conlleva muchos peligros. Es así como se genera la resistencia, comprensible, ante la evaluación, que más que evaluación es control. Por otra parte, entre hacer un seguimiento de todo un curso y pasar un pequeño cuestionario hay muchas opciones.

La descontextualización

Entendemos la descontextualización en un doble sentido. Por una parte, hay que alertar del peligro de la estandarización, de usar fórmulas de otros contextos aplicadas al nuestro. Éste es un primer tipo de descontextualización: aplicación de programas, estrategias, políticas e instrumentos diseñados para otros países, para otros sistemas educativos y que, por tanto, nos resultan lejanos. Pero, por otra parte, también hay que ser consciente de que, si no establecemos nuestros propios planes de revisión y mejora de los procesos educativos, cualquier otra fórmula, aunque sea nacional e incluso local puede resultar descontextualizada.

10. Tendencias actuales

Tras la descentralización se oculta, según Puelles (1992), un fenómeno complejo, que ha obligado a sustituir los mecanismos de control jerárquico por otros diferentes, de modo que el control de los procesos ha dejado paso al control de los resultados.

Hay que evaluar porque se necesita comparar los resultados obtenidos con los objetivos de nuestra acción.

"Frente a los modelos administrativos tradicionales, basados en la gestión presupuestaria y en la publicación de normas y reglamentos, la evaluación ha desarrollado un nuevo interés por los objetivos establecidos y los resultados alcanzados (...) Lógicamente, en la medida en que los factores contextuales, ecológicos, cobran un mayor peso en el diseño y en la construcción del currículo, resulta más injustificado limitar la evaluación exclusivamente al alumno. Los resultados por él alcanzados son la consecuencia de un conjunto de actuaciones e influencias, cada una de las cuales requiere su consideración singular (...) Si bien existen conceptos, instrumentos y métodos adecuados para llevar a cabo la evaluación del sistema educativo en su conjunto, existen resistencias provocadas a veces por la desconfianza o el simple desconocimiento".⁴

Encontramos en estas palabras de Tiana las bases del desarrollo evaluativo actual, ligado al rendimiento de cuentas, a la búsqueda de rentabilizar los recursos dedicados a la educación, pero a la vez necesariamente tendente a la contextualización o a la consideración de cada medio escolar en concreto. Este autor constata la importancia que se concede a la evaluación en los procesos de reforma que están llevando a cabo los países de nuestro entorno y lo justifica tanto por la inversión de recursos de todo tipo que las reformas suelen exigir, como por las expectativas que generan.

Con todos estos elementos podemos empezar a comprender el tipo de estudios evaluativos tanto de centros escolares como de sistemas educativos que se están generando en la actualidad, temas ambos, que centran los estudios de calidad de la educación y que nos proponemos acometer a continuación, en los capítulos quinto y sexto respectivamente.

⁴ TIANA, A. (1993), "Evaluación de centros y evaluación del sistema educativo". En *Bordón*, vol. 45, nº 3, p. 285.

Bibliografía del Capítulo 4:

A.A.S.A. (American Association of School Administrators) (1991), **An Introduction to Total Quality for Schools.** (A Collection of Articles on the Concepts of Total Quality Management and W. Edwards Deming). Virginia: A.A.S.A.

ADELMAN, C. (1984), **The politics and ethics of Evaluation.** Londres: Croom Helm.

ANGULO RASCO, J.F. (1988), "Evaluación de programas sociales: de la eficacia a la democracia". En **Revista de Educación**, nº 286, pp. 193-207.

ANGULO, RASCO, J.F. (1993), Evaluación del sistema educativo. En **Cuadernos de Pedagogía** nº 219 (noviembre), pp. 8-14.

ANGULO RASCO, J. F.; CONTRERAS DOMINGO, J.; SANTOS GUERRA, M.A. (1991), "Evaluación educativa y participación democrática". En **Cuadernos de Pedagogía** nº 195 (septiembre), pp. 74-79.

ANTÚNEZ, S. (1987), **El Projecte Educatiu de Centre.** Barcelona: Graó Editorial.

ANTÚNEZ, S.; GAIRÍN, J. (1988), **Organització de Centres.** Barcelona: Graó Editorial.

ANTÚNEZ, S.; GAIRÍN, J. (1991), **La Programació General de Centre de caràcter anual.** Barcelona: Generalitat de Catalunya.

ANTÚNEZ, S. et al.(1991), **Del Projecte Educatiu de Centre a la Programació d'Aula.** Barcelona: Graó Editorial.

BALL, S.J. (1989), **La Micropolítica en la Escuela. Hacia una teoría de la organización escolar.** Barcelona: M.E.C. y Paidós.

BARTOLOMÉ, M. (1990), Evaluación y optimización de los diseños de intervención. **V Seminario de Investigación Educativa.** Murcia.

BERTALANFFY, L.V.(1976), **Teoría General de Sistemas**. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

BERTALANFFY, L.V. (1978), **Tendencias en la Teoría General de Sistemas**. Madrid: Alianza Editorial.

BLANCO, L. (1992), **Autoevaluación modular de centros educativos**. Barcelona: P.P.U.

BLOOM, D.S. (1971), **Taxonomía de los objetivos de la educación**. Beunos Aires: El Ateneo. (Alcoy: Marfil).

BOLIVAR, A. (1994), La evaluación de centros: entre el control administrativo y la mejora interna. En J.M. Escudero y M.T. González, **Profesores y Escuela. ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?**. Madrid: Ediciones pedagógicas, pp. 251- 282.

BORRELL, N. (1987), "Evaluación de Centros Escolares". **Ponencia presentada en II Congreso Mundial Vasco**, Bilbao.

BORRELL, N. (1988), "Evaluación de centros escolares. En PASCUAL (coord.), **La gestión educativa ante la innovación y el cambio**. Madrid: Narcea.

BORRELL, N. (1991), "Avaluació de centres i Innovació en les Organitzacions Educatives". Apunts d'ús exclusiu dels alumnes del programa de doctorat "Innovació Curricular i Formació del Professorat" (1991-93). [Documento no publicado].

BORRELL, N. (1992), "Modelos de evaluación de centros". En M. Álvarez (Coord.), **La Dirección Escolar: Formación y Puesta al Día**. Madrid: Escuela Española, pp. 177-200.

BORRELL, N. (1995), "Modelos para la evaluación externa e interna de los centros". En A. Medina y L.M. Villar Angulo, **Evaluación de Programas Educativos, Centros y Profesores**. Madrid: Editorial Universitas, S.A., pp. 211- 238.

BORRELL, N. (Coord.) (1996), **L'avaluació: camí cap a la qualitat**. Documento para debate para el Congreso del Fòrum Català d'Administradors de l'Educació. Bellaterra, abril de 1996.

CABRERA, F. (1987), "La investigación evaluativa en educación". En GELPI, E. et al., **Técnicas de Formación y Seguimiento de Programas de Formación Profesional**. Madrid: Ed. Largo Caballero

CALVO DE MORA, J.; MARÍN, J. (1993), "La evaluación o el oficio del diálogo: una crítica a la evaluación oficial". En **Investigación en la Escuela**, nº 19, 1993, p. 39-55.

CARDA, R.M.; CASTEJÓN, J.L.; VERA, M.I.: "Factores de eficacia del centro educativo. Un instrumento de evaluación". En J. Gairín y S. Antúnez (1990), **Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar**. Barcelona: Departamentos DOE de Cataluña.

CARDONA, J. (1990), "Puntualizaciones a una metodología para la elaboración de un proyecto de evaluación del rendimiento educativo de un centro escolar". En J. Gairín y S. Antúnez (Coords.), **Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar**. Barcelona: Departamentos DOE de Cataluña.

CARDONA, J. (1994), "La evaluación: principios conceptuales y ámbitos". En J. Cardona (Coord.), **Metodología innovadora de evaluación de centros educativos**. Madrid: Sanz y Torres.

CARDONA, J. (1995), "Un instrumento para evaluar los centros escolares de educación secundaria". En A. Medina y L.M. Angulo, **Evaluación de Programas Educativos, Centros y Profesores**. Madrid: Universitas, cap. 8 (273-302).

CASANOVA, Ma. A. (1992), **La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo**. Zaragoza: Edelvives.

CONSELL SUPERIOR D'AVALUACIO DEL SISTEMA EDUCATIU (1995), **Proceedings Actes of the European Seminar "Education Indicators in the Europe of the regions"**. Departament d'Ensenyament: Documento no publicado.

COOK, T.D. y REICHARDT, Ch. S. (1986), **Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa**. Madrid: Morata.

CORONEL, J.M.; DÍAZ, M.D.; LÓPEZ, J.: "Un proyecto de evaluación para la mejora de un centro escolar". En **Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar**. Barcelona: Departamentos DOE de Cataluña.

CRANDALL, D. (1987), "External support and school improvement: constructs from the International School Improvement Project". En D. Hopkins (Ed.), **Improving the quality of schooling**. London: The Falmer Press, pp. 105-114.

CRONBACH, L.J. (1963), **Course Improvement thought evaluation**. Teachers College Record, 64. 673-683-

DE LA ORDEN, A. (1981), "Evaluación del aprendizaje y calidad de la educación". CSIC: Madrid. (Ponencia presentada en el seminario sobre "La Calidad de la Educación" organizado por la Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos).

DE MIGUEL, M. (1989), "Modelos de investigación sobre organizaciones educativas". En **Revista de Investigación Educativa**, nº 6, pp. 135- 142.

DE MIGUEL, M. (1989), "Modelos de investigación sobre organizaciones educativas". En **Revista de Investigación Educativa**, 7 (13), pp. 21-56.

DE MIGUEL, M. et al. (1994), **Evaluación para la calidad de los institutos de educación secundaria**. Madrid: Escuela Española.

DELAWARE STATE BOARD OF EDUCATION (1985), **The Delaware School Improvement**. ECIS Evaluation and Accreditation. European Council of International Schools. Paper.

ECIS (s/f), **Avaluation and accreditation ECIS**. European Council of International Schools. Documento no publicado.

EISNER, E.W. (1981), **The Methodology of Qualitative Evaluation: The Case of Educational Connoisseurship and Educational Criticism**. Mimeo: Stanford University.

EISNER, E.W. (1988), **The art of educational evaluation. A personal view**. London: The Falmer Press.

ELLIOTT, J. (1986), **Investigación-acción en el aula**. Valencia: Consellería de Cultura de la Generalitat Valenciana.

ELLIOTT, J. (1993), "Conocimiento, poder y evaluación del profesor". En W. Carr (1989 orig.; 1993 trad.), **Calidad de la enseñanza e Investigación-Acción**. Sevilla: Diada Editora, pp. 115-131.

ESCUADERO, J.M. (1992), "Desarrollo de la escuela: ¿Metodología o ideología educativa?". En L.M. Villar Angulo (Coord.), **Desarrollo profesional centrado en la escuela**. Granada: Force, pp. 11-18.

FOCUS (Framework for Organisation Change and Underlying Style) (s/f).

GAIRÍN, J. (1993), "La autoevaluación institucional como vía para mejorar los centros educativos". En **Bordón**, vol. 45, nº 3, pp. 331- 350.

GARDNER, D.E. (1977), Five evaluation framework implications for decision. Making in Higher Education. En **Journal of Higher Education**, XLVIII, 5, pp. 571-93.

GARRIDO, P., JABONERO, M. y RIVERA, D. (1989), **Desarrollo analítico y formativo del centro docente**. AUDO-G. Barcelona: Studium.

GIMENO SACRISTÁN, J.; PÉREZ GÓMEZ, A. (1983), **La enseñanza: su teoría y su práctica**. Madrid: Akal.

GUBA, E.G.; LINCOLN, S. (1981), "Criterios de credibilidad en la investigación naturalista". En GIMENO, J. y PEREZ, A., **La enseñanza: su teoría y su práctica**. Madrid: Akal.

GUBA, E.G.; LINCOLN, S. (1989), **Fourth Generation Evaluation**. Newbury Park, CA.: Sage.

GUIJOBLANCO, V. (1996), "Evaluación de Centros Educativos. El ambiente físico". **Comunicación presentada en el Congreso Internacional de Evaluación de la Calidad**. Madrid: febrero 1996. [Documento no publicado].

GUTHRIE, J.W. (1990), **The industrialized world's evolving political economy and the implications for educational evaluation**. París: OCDE. Documento policopiado.

HARLEN, W.; ELLIOTT, J. (1980), "A checklist for Planning or Reviewsif an Evaluation". En Robert McCormick, **Calling Education to Account**. Buckingham: The Open University Press.

HOPKINS, D. (1992), **Evaluation for School Development**. Buckingham: Open University Press.

HOUSE, E. (1992), "Tendencias en evaluación". En **Revista de Educación**, 299 (septiembre-diciembre), pp. 43-56.

ISAACS, D. (1977), **Cómo evaluar los centros educativos: instrumentos y procedimientos**. Pamplona: EUNSA.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION (1981), **Standards for Evaluations of Educational Programs, Projects and Materials**. New York: McGraw-Hill

KALLEN, D. (1990), **Nouveaux paradigmes éducatifs et nouvelles politiques d'évaluation**. París: OCDE (Documento policopiado).

KEMMIS, S. (1986), "Seven principles for Programme Evaluation in Curriculum Development and Innovation". En E.R. House, **New Directions in Educational Evaluation**. London: The Falmer Press.

LAFFITTE, R. (1992), **Evaluación del profesorado como medio para el desarrollo profesional y el perfeccionamiento de la práctica docente. Estructuras de rendimiento de cuentas y responsabilidad comportamental**. Tesis Doctoral (Universidad de Barcelona). Inédita.

LÁZARO, A. (1980), "Problemas y polémicas en torno al diagnóstico pedagógico". En **Bordón**, 42 (1).

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio

LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1994), **La gestión de la calidad en educación**. Madrid: La Muralla.

LUJÁN, J.; PUENTE, J. (1993), "El Plan de Evaluación de Centros Docentes (Plan EVA)". En **Bordón**, vol. 45, nº 3, pp. 307- 320.

LUXÁN (1996), "Evaluación de las instituciones de educación superior". Ponencia presentada en la **Conferencia Internacional de Evaluación de la Calidad**. Madrid: febrero de 1996.

MATEO, J. (1987), **Proyecto Docente e Investigador**. Barcelona: Universidad de Barcelona. Inédito.

MACDONALD, B. (1976), "La evaluación y el control de la educación. En J. Gimeno Sacristán y A. Pérez Gómez (1983), **La enseñanza, su teoría y su práctica**. Madrid: Akal.

MCCORMICK, R.; JAMES, M.(1996), **Evaluación del currículum en los centros escolares**. Madrid: Morata.

McMAHON, BOLAM, ABBOT y HOLLY (1984), **Guidelines for Review and Internal Development in Schools (GRIDS)** . Longman.

MEC (1989), **Diseño Curricular Base para la Educación Primaria**. Madrid: Centro de Publicaciones del MEC.

MEDINA, A. (1991), **Teoría y metodología de la Evaluación**. Madrid: Cincel.

MEDINA, A. (1994), "La investigación-acción en la autoevaluación institucional". En J. Cardona (Coord.), **Metodología innovadora de evaluación de centros educativos**. Madrid: Sanz y Torres.

MESTRES, J. (1988), "Evaluación de Centros". En **Enciclopedia Práctica de Pedagogía**. Vol. II. Barcelona: Ed. Planeta, pp. 392-396.

MESTRES, J. (1990), **Model d'Indicadors per a l'Avaluació i Gestió de Qualitat de Centres i Districtes**. SAPOREI. Barcelona: Dept Didàctica i Org. Educativa. Tesis Doctoral.

MOOS, R.H.; MOOS, B.S.; TRICKETT, E.J. (1974; trad. 1989), **Escala de Clima Social**. Madrid: TEA Ediciones.

MUÑOZ-REPISO, M. et al. (1995), **Calidad de la Educación y Eficacia de la Escuela. Estudio sobre la Gestión de los Recursos Educativos**. Madrid: MEC/CIDE.

OATES, J. (1975), **People in cities: An Ecological Approach**. Buckigham: Open University Press.

OLIVER, J. (1990), "Estrategias para una cultura evaluativa en centros". En **Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar**. Barcelona: Departamentos DOE de Cataluña, p. 269-270.

ORDEN, A. de la (1981), "Evaluación del aprendizaje y calidad de la educación". En Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos, **La Calidad de la Educación. Exigencias científicas y condicionamientos individuales y sociales**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 111- 131.

PAPAGIANNIS, G.J. et al. (1986), "Hacia una Economía Política de la Innovación Educativa". En **Educación y Sociedad**, 5.

PARLETT, M.; HAMILTON, D. (1983), "Evaluación iluminativa". En J. Gimeno Sacristán y A. Pérez Gómez (1983), **La enseñanza, su teoría y su práctica**. Madrid: Akal.

PÉREZ GÓMEZ, A. (1983), "La evaluación didáctica". En J. Gimeno Sacristán y A. Pérez Gómez, **La enseñanza, su teoría y su práctica**. Madrid: Akal.

PÉREZ JUSTE, R. y MARTÍNEZ ARAGÓN, L. (1989), **Evaluación de centros y calidad educativa**. Madrid: Cincel.

PLAZA DEL RÍO, F. (1986). **Modelo de evaluación cualitativa de un centro docente**, Memoria de licenciatura. Universidad de Málaga.

PUELLES, M. (1992), "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental". En **Revista de Educación**, nº 299, pp. 353-376.

RAMO, Z.; GUTIÉRREZ, R. (1995), **La evaluación en la educación primaria. Teoría y práctica**. Madrid: Escuela Española.

Real Decreto 1947/1995 de 1 de diciembre, por el que se establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades.

RUIZ, J.M. (1995), "Evaluación en el marco de la autonomía institucional". En A. Medina y L.M. Angulo, **Evaluación de Programas Educativos, Centros y Profesores**. Madrid: Universitas, cap. 7 (241-272).

SABIRÓN, F. (1995), "¿Hasta qué punto es viable la evaluación etnográfica en los modelos participativos de dirección, gestión y supervisión?". En **Organización y Gestión Educativa**, número 2, pp. 17-31.

SANCHEZ GARCIA, J.C. (1991), "La evaluación de la efectividad organizacional en los centros de enseñanza". En **Revista de Ciencias de la Educación**, nº 145, pp. 91-95.

SANCHO, J. M^a (1993), **Evaluar, conocer, transformar, mejorar**. Aula nº 6, Septiembre 47-51. Barcelona.

SANTOS GUERRA, M.A. (1988), "Patología General de la Evaluación Educativa". En **Infancia y Aprendizaje**, 41, pp. 143-158.

SANTOS GUERRA, M.A. (1990), **Hacer visible lo cotidiano**. Madrid: Akal.

SANTOS GUERRA, M.A. (1991), **Estrategias para la evaluación interna de los centros educativos**: Curso de Formación para equipos directivos: Cuaderno nº 9. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

SANTOS GUERRA, M.A. (1993a), **Evaluar los centros escolares: exigencia y necesidad**. Aula nº 6. Septiembre. Barcelona, 42-46.

SANTOS GUERRA, M.A. (1993b), **Estrategias para la evaluación interna de centros educativos**. Curso de formación para equipos directivos. Subdirección General de Formación del Profesorado. Madrid: MEC.

SANTOS GUERRA, M.A. (1993c), "Los (ab)usos de la evaluación". En **Cuadernos de Pedagogía**, 215 (junio), pp. 70-73.

SANTOS GUERRA, M. A. (1994), **Entre bastidores. El lado oculto de la organización escolar**. Málaga: Ediciones Aljibe.

SCHMELKES, S. (1992), **Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas**. México: Documento inédito.

SCRIVEN, M. et al. (Eds.) (1967), **Perspectives of Curriculum Evaluation**. Chicago: RandMcNally.

SCRIVEN, M. (1973), "Goal free evaluation". En F.R. House, **School Evaluation. The politics and process**. Berkeley: McCut Cheon Publisher.

SCRIVEN, M. (1981), **Evaluation Thesaurus**. California: Edgepress Inverness.

SIMONS, H. (1981), "El proceso de autoevaluación en las escuelas". Conferencia impartida en el Departamento de Didáctica y Organización de la Universidad de Málaga. [Documento no publicado].

STAKE, R.E. (1983), "La evaluación de programas, en especial la evaluación de réplica". En W.B. Dockrell y D. Hamilton et al. (Ed.), **Beyond the numbers game: A reader in Educational Evaluation**. London: McMillan.

STENHOUSE, L. (1984), **Investigación y desarrollo del curriculum**. Madrid: Morata.

STENHOUSE, L. (1987), **La investigación como base de la enseñanza**. Madrid: Morata.

STUFFLEBEAM, D. et al. (1971), **Educational Evaluation and Decision Making**. Peacock: Itasca, III.

STUFFLEBEAM, D. (1988), "Normas para evaluadores". En R. Pascual (Coord.), **La gestión educativa ante la innovación y el cambio**. Madrid: II Congreso Mundial Vasco/Narcea, pp. 195-210.

STUFFLEBEAM, D.L.; SHINKFIELD, A.J. (1993), **Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica**. Madrid: Paidós/MEC.

TIANA, A. (1993), "Evaluación de centros y evaluación del sistema educativo". En **Bordón**, vol. 45, nº 3, pp. 283- 293.

TYLER, R.W. (1950), **Basic principles of curriculum and insttuction**. Chicago: University of Chicago Press.

TYLER, R.W. (1983), "Educational assessment, standards and quality: Can we have one without the others?". En **Educational Measurament: Issues and Practice**, 2 (2), 21-23.

Capítulo 5: Los instrumentos y planes de evaluación tipo "macro".

(La evaluación de la calidad de los sistemas educativos).

Esquema:

1. Introducción.
2. Justificación del interés de este tipo de estudios.
 - 2.1. Conseguir más información.
 - 2.2. Orientar la política.
 - 2.3. Justificar la distribución de fondos.
 - 2.4. Rendir cuentas.
 - 2.5. Medir su eficacia comparativamente.
 - 2.6. Considerarlo algo necesariamente ligado al incremento de autonomía de los centros.
3. La necesaria relación macro-micro.
4. Un análisis crítico.
 - 4.1. Críticas a la base.
 - 4.1.1. Falsa creencia de que la calidad se puede objetivar.
 - 4.1.2. Falsa finalidad de las evaluaciones.
 - 4.1.3. Finalidad de la evaluación: se usa para justificar en lugar de para mejorar.
 - 4.1.4. Inutilidad para conseguir la mejora de la calidad educativa.
 - 4.1.5. Se evalúa "desde arriba" prescindiendo de los implicados.
 - 4.1.6. Evaluación centrada en los resultados.
 - 4.1.7. No comparabilidad.
 - 4.1.8. Irrelevancia de los criterios que se toman como base para la evaluación.
 - 4.1.9. Limitación del objeto de estudio.
 - 4.1.10. Falta de tradición.
 - 4.2. Críticas al desarrollo.
 - 4.2.1. Expectativas razonables.
 - 4.2.2. Falta de datos.
 - 4.2.3. Falta de uniformidad en la concepción de los indicadores.
 - 4.2.4. Sistemas educativos no unificados (diferentes etapas).
 - 4.2.5. Estructuras y servicios educativos dispares.

5. Análisis de los estudios internacionales: la OCDE y la IEA.

5.1. La OCDE.

5.2. La IEA.

5.3. Otros.

6. Estudios a nivel nacional de tipo gubernamental.

6.1. España.

6.1.1. El INCE.

6.1.2. El Plan Eva.

6.1.3. Otros estudios a escala nacional.

6.2. Estados Unidos.

6.2.1. Comisión Nacional sobre la Excelencia.

6.2.2. Publicación de "A Nation at Risk".

6.2.3. Publicación de "Goals 2000".

6.2.4. Publicación de "The National Education Goals Report".

6.2.5. Publicación de "The Condition of Education 1994".

7. Otros estudios (instrumentos micro aplicados a nivel regional o similares).

7.1. España.

7.2. Diversos estados de USA.

8. La evaluación "macro" de la etapa infantil.

8.1. La consideración de la etapa infantil en diversos países.

8.1.1. Estudios comparativos.

8.1.1.1. OCDE.

8.1.1.2. EURYDICE.

8.1.1.3. Otros estudios.

8.2. Instrumentos específicos para la evaluación "macro" de la etapa infantil.

8.2.1. La necesidad de instrumentos específicos.

8.2.2. Algunos instrumentos.

Bibliografía del capítulo.

ANEXO AL CAPITULO 5: Listados de indicadores.

a) Internacionales:

- OCDE 1992.
- OCDE 1995.
- IEA.

b) Nacionales:

b.1) España:

- Plan EVA.

b.2) Estados Unidos:

- NCES.

c) Algunas experiencias actuales a nivel regional.

1. Introducción.

"En una democracia, los ciudadanos, los padres y los responsables públicos tienen el derecho de conocer en qué medida las escuelas públicas están cumpliendo sus responsabilidades hacia los alumnos y la comunidad social. Se necesita información creíble para que por parte de los profesores, administración y ciudadanos se adopten decisiones informadas".¹

En una sociedad democrática y participativa los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a conocer el funcionamiento de un servicio público como es el de la educación. Nadie duda, pues, de la conveniencia, de hacer una evaluación macro. Sin embargo, ¿qué deben conocer los ciudadanos y para qué?. Conocer únicamente los "productos" del sistema educativo sin considerar los vectores de entrada puede resultar poco informativo e incluso distorsionador. Por otra parte, ¿qué uso se hará de los datos obtenidos? Hay muchos interrogantes que hay que resolver ante la evaluación mediante instrumentos "macro".

De hecho, los ciudadanos están preocupados por la educación. En una macroencuesta nacional apoyada por la UNESCO y cuyos resultados aparecieron en el periódico *El Mundo* el día 14 de abril de 1996 se constata que el nivel educativo de la población es considerado el quinto principal problema del país, detrás del paro, el terrorismo, la droga y casi empatado con la corrupción. El 54,4% de los encuestados así lo consideraron.

Los instrumentos que hemos denominado "macro" pueden entenderse en un doble sentido. Pueden ser proyectos de ámbito internacional, nacional o regional, concebidos para recoger y analizar los datos de todo un sistema educativo, de una gran cantidad de población y poder ofrecer posteriormente los resultados en forma de estadísticas, de datos agregados o en relación a las macromagnitudes económicas. Este sería el sentido más genuino de los instrumentos de tipo macro. Sin embargo, también podemos considerar como estudios "macro" todos aquellos realizados a partir de una prueba o cuestionario "micro" o focalizado en el centro educativo pero que han sido aplicados de forma generalizada a una muestra más o menos amplia con el objeto de

¹ *The public Education information network*, (1985). Citado en: PÉREZ GÓMEZ, A.; GIMENO SACRISTÁN, J. (1994), *Evaluación de un proceso de Innovación Educativa (Evaluación Educativa 1)*. Sevilla: Junta de Andalucía, p.13.

captar el estado de la cuestión o de realizar algún tipo de estudio comparativo. Dicho de otro modo, los instrumentos "macro" a menudo no son más que la recopilación de las informaciones "micro", es decir, centradas en la escuela que es, donde se produce la educación formal. Por ello no debe extrañarnos que algunos instrumentos de los aquí incluidos y catalogados como macros sean estadísticas y ratios y otros sean aspectos a estudiar en el centro escolar, pero que han sido aplicados a una amplia muestra de centros.

Y es que sucede que, como se comenta en el tercer punto del presente capítulo, la evaluación de un sistema educativo no puede realizarse en abstracto, sino que forzosamente en algún momento tiene que "descender" al nivel micro, al centro y, en la medida de lo posible, al aula.

"Aun cuando consideramos que las reformas, si están bien planteadas, podrían contribuir en alguna medida a esa deseada y deseable mejora de la calidad en el sector educativo, lo cierto es que hacen referencia a algunos aspectos de los procesos primarios, o de más bajo nivel de generalidad, que se dan en el seno de los sistemas educativos, es decir, a algunas dimensiones del acto de clase, cuya eficiencia resulta críticamente controlada, a nivel de organización, por la eficiencia de otros procesos de nivel más alto que influyen decisivamente en aquéllos. El enfoque de una reforma de rendimiento satisfactorio ha de poseer, por tanto, un carácter más global; un enfoque que aborde la escuela en su calidad de organización humana que, como tal, ha de gestionar unas personas, unos recursos, unos procesos y unos resultados, junto con sus correspondientes interacciones, de un modo eficaz y eficiente. Cualquier movimiento de reforma del sistema educativo orientado hacia la mejora efectiva de la calidad pasa, por la mejora de la gestión de los centros, en tanto que unidades relativamente independientes, y por la mejora de la gestión de la estructura a la que tales centros están vinculados".²

Es decir, que todo macroestudio ha de incluir forzosamente un análisis de aspectos micro y aún así su visión del centro desde su posición externa será tan necesariamente superficial y difusa que deberá ser complementado con estudios cualitativos en profundidad. Ésa es, al menos, nuestra convicción.

No obstante, la evaluación del sistema educativo español está en su fase inicial y por ello debemos, a la hora de valorarla, comprender que la integración de estudios

² LÓPEZ, F. (1994), *La Gestión de Calidad en Educación*. Madrid: La Muralla, p. 35.

macro y micro se hallará en un estado poco avanzado. Ello indica, desde nuestra perspectiva, que todos debemos comprometernos en el desarrollo de caminos evaluativos coherentes que ponderen los dos tipos de análisis y que, redunden, en definitiva, en una mayor comprensión de los fenómenos educativos y en propuestas de mejora tendentes a aumentar la calidad de la educación.

2. Justificación del interés de este tipo de estudios.

Todos los motivos que han intentado desagregarse a continuación para facilitar su lectura, constituyen, de hecho, una amalgama de razones que se influyen mutuamente y que se hallan entremezcladas, siendo imposible desligarlas, más allá de para el puro análisis y presentación del trabajo.

2.1. Conseguir más información.

Para Bosch y Díaz (1988: 7), la realidad educativa española se caracteriza por una serie de rasgos singulares que la diferencian de sus vecinos europeos: un ritmo de crecimiento excepcionalmente rápido en la provisión de la enseñanza obligatoria para el grupo de edad de 6 a 14 años, efectuado durante un período de tiempo comparativamente breve, lo que ha llevado a la práctica universalización de la educación primaria; un crecimiento aún más rápido de la enseñanza superior durante un lapso igualmente corto, con lo que casi se han superado las diferencias que históricamente se registraban entre la educación superior en España y en el conjunto de la Europa occidental; una notoria presencia de la enseñanza privada (el 50% del total de los centros de educación preescolar, el 30% de los de enseñanza primaria y el 50% de los del nivel secundario son de titularidad privada) aunque financiada con fondos públicos hasta un 80% de sus gastos corrientes; y el problema de que coexisten cuatro idiomas distintos hablados en diferentes partes del país, problema que viene agravado por un fuerte y reciente impulso descentralizador de la educación desde la Administración Central, hacia las nuevas regiones autónomas. En consecuencia, el sistema educativo español presenta todas las características de una expansión apresurada e incontrolada que ha superado su capacidad de autoadministración. **Un síntoma de esta confusión administrativa es la falta de datos adecuados**

para evaluar el sistema. Para solucionarlo, puede argumentarse, se requiere más información y la evaluación macro va en este sentido.

2.2. Orientar la política.

Por su parte, Tiana (1996) señala que en épocas de discusión presupuestaria hay que reflexionar cada vez más sobre qué queremos hacer. En este sentido aboga por el nuevo modelo surgido del "Pilotage" (como lo denomina Landsheere) o "Stering" -como lo llama House (1995) para quien la evaluación se está configurando en los estados capitalistas como un nuevo modo de desarrollar políticas-. En este modelo, la evaluación es el nuevo modo de desarrollar y **legitimar políticas**. Es el modo de hacer políticas y de explicarlas (en función de los logros alcanzados).

Se cuestiona qué puede aportar la evaluación y encuentra varias posibles respuestas:

1) Es un instrumento que contribuye a un mayor conocimiento y diagnóstico de los sistemas educativos. Por ello sirve de base a la toma de decisiones. Tiana alerta acerca de que la evaluación no determina las políticas pero es un sistema moderno -ya no estadístico ni intuitivo- de información y satisface la necesidad social de información.

2) Permite conducir los procesos de cambio.

3) Contribuye a lograr una valoración objetiva de los resultados de la educación. Se trata de una tarea difícil pero que, a su juicio, debemos acometer:

- conceptualmente (¿qué son resultados?)
- operativamente (¿cómo medirlos?)

Pese a la dificultad, debemos, cree Tiana, enfrentarnos a estas cuestiones.

4) Debe permitir mejorar la organización y funcionamiento de los centros educativos: por ello debe descender a niveles microscópicos (no tan sólo macro).

"Se ha logrado crear expectativas infundadas de que la evaluación de centros y del sistema escolar pueda ser el medio para incrementar la calidad, pues una vez detectadas las causas de los problemas escolares de modo objetivo, se podrían solucionar (...) Pero Patton (1986) muestra cómo la evaluación no es más que un instrumento retórico que sirve para legitimar el funcionamiento actual de los centros, para justificar las

reformas o para utilizarse como mecanismo de *producción de verdad*, en el sentido en que crea realidades".³

2.3. Justificar la distribución de fondos.

"Los indicadores de rendimiento han sido utilizados en evaluaciones externas de carácter gubernamental con fines de distribución de fondos en varios países, que, como señalan los expertos, deberían consistir en un elemento de diálogo entre las organizaciones educativas, en este caso, las universidades y el gobierno. Existen, como es de suponer, problemas a la hora de definir dichos indicadores a nivel general y a la hora de comprobarlos y medirlos y aún más conforme va introduciéndose cada vez más los nuevos enfoques de calidad total".⁴

Éste es, desde luego, un fin peligroso puesto que la rentabilidad puede medirse de muchos modos, obedeciendo a diferentes concepciones y ponderando más la eficacia o la equidad. Por ello utilizar la evaluación macro para legitimar **políticas presupuestarias** hace, si cabe, albergar mayores recelos a los evaluados.

2.4. Rendir cuentas.

Ligado a los dos anteriores argumentos podemos hallar un tercer motivo consistente en el rendimiento de cuentas en sí mismo, dado que la educación es un servicio público de cuyo funcionamiento ha de responderse ante todos los ciudadanos.

En relación al rendimiento de cuentas, destacamos la aportación de Laffitte (1994), que relaciona la evaluación y el rendimiento de cuentas, siendo, ambos procesos, aspectos del control institucional y personal. Según ella rendir cuentas concierne a las **obligaciones, deberes y responsabilidades formalmente establecidas** de los individuos y de la institución.

³ BOLIVAR, A. (1994), La evaluación de centros: entre el control administrativo y la mejora interna. En J.M. Escudero y M.T. González, **Profesores y Escuela. ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?**. Madrid: Ediciones pedagógicas, p. 254.

⁴ DE MIGUEL, M. (1989), "Modelos de investigación sobre organizaciones educativas". En **Revista de Investigación Educativa**, nº 6, p. 137.

2.5. Medir su eficacia comparativamente.

Como señala López Rupérez (1994) en relación a los macroestudios, existe un creciente interés por los **estudios de evaluación comparada**, por la medida de la eficacia de esas maquinarias tremendamente pesadas y complejas que son los sistemas educativos. La educación comparada no es, ni mucho menos, nueva. Sin embargo, en un contexto de integración mundial, de acercamiento de los países, de desaparición de fronteras y especialmente en nuestro contexto de Unión Europea, con la libre movilidad de personas, parece que toma especial relieve el estudio de los sistemas educativos vecinos con el fin, entre otras cosas, de unificar en la medida de lo posible, las etapas y los títulos, precisamente para facilitar el intercambio estudiantil.

2.6. Considerarlo algo necesariamente ligado al incremento de autonomía de los centros.

"La descentralización del Estado y la mayor autonomía de los centros, junto a la puesta en marcha de un currículo teóricamente abierto y el inevitable cambio de valores que está experimentando la sociedad va a provocar una mayor demanda de liderazgo educativo y, paralelamente, un mayor control de la educación".⁵

Una mayor autonomía (pedagógica, financiera, etc.) ha de corresponderse con un **mayor control** (entendido en sentido positivo) del empleo de esas competencias.

Sin embargo, puede que no se produzcan todos estos fines, sino que predomine uno sobre los demás. Y, en este sentido, es en función de los objetivos que se persigan que se medirán unos u otros elementos:

"... Es difícil precisar qué se espera de la educación (...) De los sistemas educativos se han esperado aportaciones significativas en torno a objetivos como los siguientes: crear identidad nacional; mejorar el bienestar de la población y su calidad de vida; propiciar la movilidad social; mejorar las oportunidades de empleo de sus egresados; aumentar los niveles de ingreso; formar ciudadanos democráticos; extender la cultura universal; formar a los alumnos en los valores propios de un miembro activo y comprometido con la sociedad en la que vive; formar personas críticas y

⁵ MUNICIO, P. (1993), "La evaluación de centros en el contexto de la LOGSE". En *Bordón*, vol. 45, nº 3, p. 261.

creativas; formar seres humano capaces de enfrentar y resolver problemas; formar personas aptas para seguir estudiando;... y también se le atribuye una función reproductora y legitimadora que persigue inculcar la ideología dominante, legitimar las diferencias sociales o seleccionar a quienes pueden llegar a formar parte de la clase dominante".⁶

Es decir, dada la multiplicidad de objetivos de los sistemas educativos, puede valorarse el desarrollo y grado de consecución de muchos y muy diversos elementos y, para ello, pueden emplearse indicadores de muy diferente tipos, como veremos en los puntos siguientes.

3. La necesaria relación entre estudios "macro" y "micro"

Los estudios "macro" acerca de la calidad de los establecimientos escolares o de la enseñanza en general se suelen centrar, como veremos en este capítulo, en aspectos más cuantitativos (ratios, porcentajes, medias,...). A medida que estos estudios ganan en amplitud, pierden en profundidad. Por ello, si los datos que arrojan estas investigaciones pretenden utilizarse como evidencias para la toma de decisiones, podemos entrar en una dinámica peligrosa en la que se apliquen ciertos criterios o baremos indiscriminadamente en base a unos determinados números, y que, como resultado, empeore la calidad en vez de ser mejorada.

A nuestro juicio para evitarlo resulta imprescindible combinar, aunque algunos autores no lo crean así, las perspectivas macro y micro. Se trata, como dice Tiana (1993: 290) de complementar las perspectivas *macroscópica* y *microscópica*. Schmelkes lo explica con gran claridad:

"No podemos aspirar a mejorar exclusivamente a través de medidas de política educativa diseñadas a nivel central y estandarizadas y uniformes para todas las escuelas. La historia del desarrollo y expansión de la educación primaria en las décadas recientes ha mostrado que dichas medidas, si bien impulsan el crecimiento del sistema, son incapaces de asegurar calidad de manera equitativa en las diversas escuelas del país. Ello es así porque la educación verdadera es la que ocurre en el interior de

⁶ SCHMELKES, S. (1992), *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. México. Documento inédito, p. 10.

cada aula, en cada escuela. Su calidad depende de las relaciones que se establezcan entre las personas que ahí trabajan, con los alumnos y con la comunidad inmediata a la que sirven. Por eso, la calidad de la educación sólo podrá mejorarse, en forma real, en la medida en que, desde cada plantel educativo se generen, de manera participada y compartida, las condiciones que esa escuela necesita para lograr resultados de calidad en la educación impartida a esos alumnos determinados en las condiciones específicas de la comunidad concreta a la que presta sus servicios".⁷

Así lo señalaba ya hace una década Rivas:

"En el estudio de las diferencias *entre* escuelas, para verificar el grado en que son más o menos eficaces, el énfasis recae sobre los enfoques cuantitativos, mientras que el enfoque cualitativo corresponde prioritariamente al análisis *intraescolar*, al objeto de lograr informaciones precisas de por qué aquello ocurre y sobre lo que necesita modificarse en el ámbito de cada institución escolar, al objeto de hacerla más eficaz".⁸

Y así lo han considerado también los responsables de la evaluación de la experimentación de la Reforma en Andalucía:

"... Consideramos conveniente, aun a sabiendas de la distinta naturaleza de los datos obtenidos, compaginar procedimientos cuantitativos de análisis de amplias muestras, a través de cuestionarios abiertos, cerrados y semiestructurados, pruebas y tests de capacidades y encuestas abiertas, con procedimientos cualitativos de estudios de casos, apoyados en observaciones, entrevistas y triangulaciones con los distintos agentes sociales implicados, a lo largo de prolongadas estancias en los centros".⁹

Y a la inversa: la visión micro requiere un complemento informativo con la perspectiva macro. Como señala Ball (1989: 39), debemos aceptar que el estudio de cada escuela en particular nunca puede ser más que un ejemplo ilustrativo de una

⁷ *Ibidem*, p. 4.

⁸ RIVAS, M. (1986), "Factores de eficacia escolar: una línea de investigación didáctica". En *Bordón*, nº 264, sept.-oct. 1986, p. 697.

⁹ PÉREZ GÓMEZ, A.; GIMENO SACRISTÁN, J. (1994), *Evaluación de un proceso de Innovación Educativa (Evaluación Educativa 1)*. Sevilla: Junta de Andalucía, p. 15.

forma más esencial de estructurar mecanismos que requieren un macroanálisis. Del mismo modo se señala que hay que combinar lo cualitativo y lo cuantitativo:

"Los cuestionarios y escalas existentes (Quafe 80, Standars de evaluación de centros de la N.A.E.S., etc) miden aspectos cualitativos relacionados con el proyecto y el funcionamiento del centro educativo. Tienen un valor considerable en cuanto objetivan y proporcionan datos de aspectos cualitativos. Sin embargo, deben ser completados con otro tipo de información de carácter cuantitativo".¹⁰

Y es que, contrariamente a lo que a menudo se cree, no existe, a nuestro juicio, ningún impedimento ni metodológico ni epistemológico que aconseje no realizar los dos tipos de valoración y conjugar los datos que ofrecen:

"La evaluación interna no impide plantear si en un sistema de educación público puede ser necesario algún sistema evaluador externo para ver en qué medida el sistema educativo está respondiendo a las demandas sociales, a los fines asignados y a los valores que queremos conseguir, proporcionando a todos los ciudadanos unas mismas oportunidades educativas".¹¹

4. Un análisis crítico.

Dentro de las críticas que se pueden realizar a los estudios macro, hemos querido separar, por su diferente magnitud y enfoque, las críticas sustantivas, en el sentido de que cuestionan la base de estos análisis y se muestran contrarios a cualquier tipo de instrumento macro, de las críticas al desarrollo de estos macroestudios en el sentido de contemplar obstáculos, peligros o disfunciones, pero sin cuestionar su utilidad ni su conveniencia, antes al contrario, puntualizando lo que presenta inconvenientes precisamente para mejorar los sistemas de indicadores y de evaluación "macro".

¹⁰ MESTRES, J. (1988), "Evaluación de Centros". En *Enciclopedia Práctica de Pedagogía*. Vol. 2. Barcelona: Ed. Planeta, p. 392.

¹¹ BOLIVAR, A. (1994), *Op. cit.*, p. 268.

4.1. Críticas a la base.

Dentro de los múltiples obstáculos que podemos hallar a los procedimientos de evaluación de sistemas educativos, encontramos críticas a los planteamientos de evaluación externa en general, críticas a las visiones empresariales traspasadas a la educación, críticas a los institutos de evaluación, críticas a los sistemas de indicadores, etc.

Un primer argumento esgrimido para atacar a la evaluación macro, principalmente realizada por organismos gubernamentales, es que ésta se basa en la creencia de que la calidad se puede objetivar y apreciar externamente (sin conocer los procesos internos). El segundo argumento más utilizado es el que señala que, tras el diagnóstico a que dan lugar este tipo de evaluaciones, no se procede a realizar ningún plan de mejora; es decir, que no se intenta conocer para mejorar sino simplemente parece que sirva para jugar y calificar.

Por otra parte, encontramos críticas de naturaleza "epistemológica". Quienes defienden un determinado tipo de evaluación cualitativa, consideran sus supuestos de base irreconciliables con la evaluación externa.

Y en último lugar podemos hallar también críticas de talante metodológico pero éstas van muy ligadas a las críticas anteriores.

A continuación intentamos resumir las principales críticas realizadas en forma de epígrafes separados, aunque, sin duda, se encuentran interrelacionadas entre ellas:

4.1.1. Falsa creencia de que la calidad se puede objetivar.

Tras las evaluaciones de tipo macro suele existir la asunción de que es posible explicitar la calidad de los centros (y del sistema educativo) a través de la medición externa de una serie de características observables, que, o bien se refieren a los *inputs* o entradas o bien se refieren a los *outputs* o resultados, prescindiendo de los procesos que se desarrollan en cada escuela, de su cultura y su clima, de sus peculiaridades,... (básicamente por la dificultad de tener en consideración este tipo de cosas, difíciles de "medir" y, especialmente, en grandes muestras).

4.1.2. Falsa finalidad de las evaluaciones.

Angulo (1993, a) señala que se suele decir que se evalúa o bien para ofrecer la información que los gobiernos necesitan para asegurar la eficacia y la eficiencia del sistema, ya que es una exigencia prioritaria conocer la relación coste-beneficio del

producto educativo, o bien para mejorar la calidad de la educación a partir de conocer hasta qué punto los objetivos nacionales se están cumpliendo. Pero a su juicio ambas respuestas son simplistas, falsamente neutrales y caen en el juego político de las "necesidades nacionales". La crisis de los estados modernos se refleja en el sistema educativo. Incluso tras políticas supuestamente no intervencionistas se esconde, según la opinión del autor, la intención de mantener el papel absolutamente indispensable que el Estado tiene para crear las condiciones de acumulación de beneficios del capital y asegurar un grado mínimo de armonía social.

4.1.3. Finalidad de la evaluación: se usa para justificar en lugar de para mejorar.

Golby (1993: 141) se pregunta cuál es el futuro de la investigación educativa. Según él, todos los signos son contrarios a una concepción de la enseñanza y de su investigación asociada que no sea puramente técnica. Parece que las energías de la comunidad investigadora van a gastarse en la búsqueda de fondos y en la subsiguiente entrega de resultados que apoyen la introducción del *National Curriculum*.

4.1.4. Inutilidad para conseguir la mejora de la calidad educativa.

"La calidad de enseñanza que el centro ofrece no se logra por decreto, sino que resulta del entendimiento, del buen juicio de los profesores y es posible mejorar la calidad de este entendimiento si la estructura de las instituciones facilita el que los profesores compartan sus experiencias e ideas en grupos de investigación-acción"¹².

4.1.5. Se evalúa "desde arriba" prescindiendo de los implicados.

"Una evaluación que pretenda ser formativa respecto a un programa en desarrollo, así como informativa con audiencias externas, tiene que desarrollar una relación con el programa que sea colaborativa, crítica y constructiva. Una gran parte de su potencial formativo se basa en la calidad del diálogo entre participantes y evaluadores; es decir, en un intercambio de información e interpretaciones abierto, igual, tolerante y responsable. En semejante clima, la evaluación puede, a su vez, ser educada"¹³.

¹² HAYNES, L. (Comp.) (1986), *Investigación-Acción en el aula*. Valencia: Generalitat Valenciana, p. 14.

¹³ MacDONALD, B.; STRONACH, I. (1988), *The Inter Policy Evaluation*, CARE, University of East Anglia. Citado en ANGULO RASCO, J.F.; CONTRERAS DOMINGO, J; SANTOS

Se trata siempre de informaciones sesgadas en el sentido de que sólo valoran a los que están por debajo y, habitualmente, sus consecuciones.

Como indica Mestres (1988: 393), una política general de evaluación del sistema educativo con un sentido amplio (y entendiendo la educación como servicio público) abarcaría diferentes personas (alumnos, profesores y personal escolar), diferentes funciones (docentes, orientadoras, administradoras) y, en definitiva, aspectos muy diversos (organización escolar, estructuras de coste y financiación de actividades en los centros, participación e integración de los centros en su entorno, rendimiento escolar, labor social compensatoria que se realiza, formación de valores y actitudes democráticas, entre muchos otros).

4.1.6. Evaluación centrada en los resultados.

"La demanda de una mayor calidad de la educación es interpretada por la burocracia como una demanda de resultados cuantificables sobre el proceso de enseñanza. Esta presión es sentida por los educadores. Es una presión que tiende a valorar el producto de la enseñanza, más que el proceso de aprendizaje; que pone más énfasis en la técnica que en la creatividad y que reemplaza la interacción por la receptividad" (Grundy, 1993: 66).

Angulo et al. (1991) optan por otro tipo de evaluación al considerar que, además de legitimar ciertas políticas educativas y desacreditar otras, la evaluación puede llegar a convertirse en uno de los mecanismos más poderosos de control social y educativo y puede tener además otro sentido e ir orientada hacia el aprendizaje social, hacia la toma de conciencia, la participación, el conocimiento y la responsabilidad de todos y cada uno de los que ayudan, contribuyen y colaboran a la construcción del sistema educativo y de la sociedad en general. Consideran además, siguiendo a Cronbach (1985), que el juicio sobre la calidad de una realidad social no puede ser ni delegado ni sustraído a los sujetos implicados; el juicio es, en última instancia, un proceso de construcción, y la riqueza de dicha construcción estriba, a su vez, en que se convierta en un aprendizaje colectivo, en un diálogo y una reflexión conjunta, un proceso por medio del cual los sujetos puedan adquirir la capacidad y la responsabilidad para cambiar y decidir sobre la realidad inmediata

GUERRA, M.A., "Evaluación educativa y participación democrática". En *Cuadernos de Pedagogía*, nº 195, septiembre 1991, p. 74.

4.1.7. No comparabilidad.

Uno de los supuestos de base que sustentan este tipo de evaluación es considerar cada centro como una unidad y contrastarlo con los demás. En este sentido Sánchez (1991: 92) señala que "...no se pueden comparar diferentes colegios porque cada uno es único" y con esta sencilla afirmación desmota los cimientos de la evaluación macro.

4.1.8. Irrelevancia de los criterios que se toman como base para la evaluación.

Rizvi (1993: 59) realiza una crítica de los estudios de eficiencia de los centros señalando que al buscar la eficiencia necesitamos responder a preguntas tales como eficiencia, ¿en términos de qué?, ¿costes monetarios?. ¿trabajo humano?, ¿sufrimiento?, ¿el consumo de combustibles naturales?, ¿de tiempo?, ¿o de qué?.

4.1.9. Limitación del objeto de estudio.

Como señala Angulo (1993), la evaluación suele limitarse a los centros de enseñanza, a los docentes y a los alumnos (de forma descendente) y no los escalones administrativos y políticos.

4.1.10. Falta de tradición.

En el Manifiesto por una evaluación democrática del sistema educativo (1993), se señala que la evaluación no cuenta entre nosotros con una tradición comparable a la de otros países occidentales, por nuestra historia pasada de sometimiento, momento en que la evaluación entendida como servicio social no tenía cabida.

"Por todo ello la evaluación del sistema educativo ha de ser no sólo una evaluación que se desarrolle según normas y criterios democráticos, sino que, además y fundamentalmente, debería contribuir a generar y extender la cultura democrática en las Administraciones e instituciones educativas, en los docentes, alumnado, padres y madres y, en fin, enriquecer el conocimiento de la sociedad civil sobre dicho sistema. Sólo en este caso, la evaluación del sistema educativo debería ser denominada evaluación democrática" (AA.VV., 1993: 40).

4.2. Críticas al desarrollo.

4.2.1. Expectativas razonables.

"Una vez hayamos entendido que el valor económico de la educación tiene más que ver con el currículum oculto que con el explícito, no sentiremos la tentación, a la vista del paro de los titulados, de proceder a una profesionalización apresurada de los planes de estudio ni de lanzarnos a construir centros de formación profesional. Puede que haya buenas razones educativas para desarrollar ramas profesionales en el nivel secundario (...) pero no cabe esperar que tales intentos terminen con el paro de los titulados, ni que sirvan para establecer una perfecta correspondencia entre la preparación adquirida en la escuela y la utilización que de dicha preparación se hace en el empleo".¹⁴

4.2.2. Falta de datos.

Sea porque dependen de diferentes ministerios (Educación, Bienestar Social, Juventud,...) o bien sea porque hay diferentes niveles de análisis, dado que cada vez se tiende más a la descentralización y a la prestación autónoma de servicios educativos (y, por tanto, hay datos municipales, autonómicos, centrales,...) existe una dificultad evidente a la hora de recopilar datos

4.2.3. Falta de uniformidad en la concepción de los indicadores.

Para medir un mismo aspecto los sistemas de indicadores nacionales y/o regionales pueden utilizar una fórmula diferente a la que se requiere para las comparaciones internacionales. Para permitir esta comparabilidad hay que tender, y en ello andan los especialistas en indicadores, a medir del mismo modo un dato, a entenderlo de la misma forma. Así, por ejemplo, uno puede medir la tasa de absentismo y el otro la tasa de permanencia,... En otro orden de cosas, el modo y momento en que se aplican las pruebas estandarizadas condicionan su resultado y por ello también hay que compartir y respetar unos mismos criterios. Finalmente, dentro de este tipo de dificultades especial mención merecen los problemas para suministrar datos acerca de los gastos privados en educación.

¹⁴ BOSCH, F. y DÍAZ, J. (1988), *La educación en España. Una perspectiva económica*. Barcelona: Ed. Ariel, p. 11.

4.2.4. Sistemas educativos no unificados (diferentes etapas).

Cuando en un país empieza la primaria en otro aún se considera educación infantil. Ello conlleva importantes dificultades para homogeneizar y comparar los datos.

4.2.5. Estructuras y servicios educativos dispares.

Por ejemplo, en Inglaterra hay diferentes centros educativos para la educación infantil con diferente atención horaria y diferentes objetivos y es difícil de compararlo con nuestra realidad, relativamente uniformada en relación a horarios.

5. Los estudios internacionales: la OCDE y la IEA.

Entre los estudios internacionales destacamos los de dos organizaciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, por resultar especialmente indicativos del tipo de evaluación macro a nivel internacional y considerar sus indicadores como muy relevantes del tipo de valoraciones que se realizan en este nivel.

5.1. La OCDE.

En la última edición de la obra de la OCDE¹⁵ se recoge información acerca de los sistemas educativos de 12 de sus países miembros y 4 países del Este (Rusia, Polonia, Hungría y república Checa). Con 100 tablas y más de 50 gráficos, dibuja una radiografía completa de los sistemas educativos de esos 16 países.

Si bien es cierto que, como se señala en esta obra, en una época en que la enseñanza se enfrenta a unos fondos públicos limitados, es particularmente importante comprender mejor los procesos internos que determinan la relación entre los gastos educativos y los resultados educativos, con esta compilación de datos, ¿realmente se consigue comprender los procesos?. Más bien ofrece, como indica el título, una panorámica o una ojeada sobre la educación. Pues esto es lo que proporcionan los

¹⁵ O.C.D.E. (1995, 3ª. ed.) *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*. Madrid: Mundi Prensa.

indicadores: una impresión general sobre el sistema educativo, un vistazo, pero de comprensión de los procesos, más bien poco. De hecho unas líneas más abajo el propio documento dice que un volumen de los indicadores estadísticos *no puede producir una exacta comprensión de cualquiera de estas relaciones*. Por ello este Análisis del Panorama Educativo realizado desde una óptica externa y un tanto lejana al propio fenómeno educativo, debe de complementarse con una apuesta decidida por la investigación de la complejidad, especificidad y circunstancias de cada centro para poder, en primer lugar, entender porqué se han producido los datos que arrojan estas estadísticas, y, en segundo lugar, poder actuar en consecuencia.

Este documento presenta algunas innovaciones en relación a la segunda edición: la estructura es diferente, hay 49 indicadores (frente a los 38 de la segunda edición) y se habla exclusivamente de enseñanza, mientras que anteriormente se referían genéricamente a educación, aunque se sigue, en definitiva, la idea que muestra la figura siguiente.



En esta obra, los nuevos indicadores pretenden ampliar la comprensión de la conexión entre educación y empleo y pueden ser de diferentes tipos: los que examinan la estrecha relación entre enseñanza y mercado de trabajo; los que estudian las variaciones estructurales en los gastos educativos o los que, vía encuesta, se refieren a las demandas de la sociedad respecto a la enseñanza. Así, por ejemplo, existe un amplio acuerdo acerca de las cualidades básicas que deben ser enseñadas (confianza en sí mismo, capacidades importantes para el trabajo,...), así como un alto nivel de apoyo a determinadas materias, pero muy poco a otras (por ejemplo, estudios sociales) y cada vez se confía más en las materias que en las cualidades (por la relación con el mercado laboral). Tampoco hay consenso sobre la forma de dirigir escuelas. Finalmente también ha habido cambios en las estadísticas del gasto:

- Clara distinción entre estadísticas reestructuradas, información sobre gastos e información sobre fuentes de fondos de enseñanza.

- Los nuevos instrumentos incluyen explícitas categorías de transferencia y de pagos de subvenciones. Esto hace posible seguir los flujos de los fondos desde las fuentes iniciales hasta los últimos usuarios.
- La estructura revisada permite informes separados para las instituciones educativas públicas y privadas.
- El instrumento separa los gastos por o para instituciones educativas de las subvenciones para estudiantes.
- Existe una mayor especificidad en el desglose de los gastos por categoría de uso o de recurso: remuneración de personal, servicios educativos/servicios auxiliares,...

Otros cambios son los que, resumidamente, se exponen a continuación:

- * Gracias a unas definiciones más claras, hay ahora una cobertura más uniforme de los gastos para la educación preescolar, y mucha menos confusión sobre las definiciones de los gastos iniciales y finales.
- * Muchos países omiten todavía algunos o todos los gastos de familias y otras entidades privadas, lo que hace subestimar el total de gastos.
- * El tiempo de enseñanza, la formación inicial de los profesores,... son datos obtenidos en base a encuestas.
- * En el área de los resultados del mercado de trabajo aparecen dos nuevos indicadores: el nivel de formación de los trabajadores y la situación de empleo para los que terminan su formación.
- * Se ha ampliado la cobertura a Polonia y Rusia.

Algunos aspectos interesantes son:

- . "El intento de utilizar los datos IEA de los cuestionarios básicos del Estudio sobre Alfabetización y Lectura, para calcular los indicadores sobre las prácticas escolares, no ha tenido mucho éxito".
- . La sección sobre participación en la enseñanza tiene ya una firme base conceptual pero numerosas definiciones no resueltas continúan influyendo en la comparabilidad de los resultados.

Para el futuro habría que tender en cuenta las siguientes consideraciones:

- Reducir el número de indicadores, siempre relacionando los resultados con los objetivos y los niveles educativos nacionales
- Los indicadores iniciales sobre objetivos (que se publicarán en la próxima versión de este mismo documento) evaluarán el grado de incorporación de 4 objetivos nacionales que han sido comunes en muchos de los países de la OCDE: conseguir unos niveles básicos de alfabetización; alcanzar sobresaliente en enseñanza para todos los

estudiantes; conseguir la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y lograr una formación para toda la vida

Las fuentes de datos son: encuestas, datos demográficos, cuentas nacionales de la OCDE, autoridades nacionales, encuestas especiales del INES, pruebas de la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación de la Enseñanza). Y el período de referencia es el curso 1991/92.

Se puede examinar indicador a indicador y se obtiene una idea acerca del sistema educativo español, sobre todo, en relación a los otros. Sin embargo, estas estadísticas deben de combinarse con otros datos a fin de generar una panorámica más completa y de alcanzar una mayor comprensión de los fenómenos educativos en nuestro país.

Por otra parte, los datos relativos a educación infantil son escasos. A menudo van integrados, a nivel presupuestario e incluso a nivel de consideración de etapa educativa, dentro de la educación primaria. Esto dificulta conocer exactamente el gasto que se dedica a esta enseñanza, el personal que la atiende, etc.

Por otra parte, el hecho de que la edad de asistencia a la escuela infantil varíe en cada país y que la consideración de este tipo de servicio también sea diferente (por ejemplo, Dinamarca lo considera completamente asistencial y aquí tenemos una visión más educativa) conlleva sus dificultades: hay diferentes fuentes de financiación (por ejemplo: departamento de bienestar social frente a educación),... Todo ello se complica aún más si tenemos en cuenta que la mayoría de países tienden a gestionar lo más descentralizadamente posible sus servicios educativos (autonomías, municipios,...). Es por ello que se han incluido nuevos indicadores, creo, que contemplan este tipo de transferencias de recursos y analizan el gasto inicial y final.

Resulta positiva la introducción de estos nuevos indicadores. Denota el esfuerzo que se está haciendo para conocer más y mejor tanto los datos relativos a los inputs en materia educativa como la opinión de profesionales y usuarios en pro de una educación de más calidad.

Hay muchas cosas que aún no resultan satisfactorias y, desde luego, si lo que se pretende es comparar el estado de la educación en cada país, no sé si ello resulta un objetivo deseable ni si algún día se alcanzará, teniendo en cuenta la enorme cantidad de factores que pueden variar de un contexto a otro, pero los indicadores van mejorando.

Contiene, como hemos dicho, 49 indicadores para poder valorar y comparar el sistema educativo de cada uno de esos 16 países. Estos indicadores han sido seleccionados teniendo en cuenta su interés político, es decir, su virtualidad como guía para la toma de decisiones. Por primera vez incluye siete indicadores que miden las

actitudes y expectativas de la opinión pública en relación con el sistema educativo, la formación permanente y las características del cuerpo docente. Por ejemplo, se ve la gran importancia otorgada en casi todos los países a las lenguas extranjeras (excepto el Reino Unido o Estados Unidos, cosa que puede entenderse y ...España!).

La OCDE está preparando para este año estudios diversos sobre las actitudes de la opinión pública sobre los últimos años de la Enseñanza Obligatoria, sobre la medición de los resultados escolares de los alumnos, la evaluación de la calidad de los centros escolares, los procesos de decisión en 14 sistemas educativos de la OCDE y medidas del impacto de la enseñanza sobre el mercado de trabajo,...

Gastos en educación:

Gasto total en educación:	Media	Máximo	Mínimo
	6,1% PIB	8% Finlandia	4,9% Alemania
		7,4% Canadá	5% Holanda
		7,3% Hungría	5,2% España
		7% EE.UU.	

Gastos destinados a centros privados	Máximo	Mínimo
	3,3,% Holanda	0% Hungría/Irlanda
		0,2% Canadá
		Suecia

Participación de la enseñanza en los presupuestos del Estado:	Media	Máximo	Mínimo
	12%	18,7% Hungría	8,5% Alemania
		16,5% Suiza	8,5% Holanda
		15,3% Rep. Checa	9,5% Italia
			10,5% España

De este 10,5% de los presupuestos del estado español, un 7,3% se destina a Educación Primaria y un 2,8% a Educación Superior.

Gasto unitario por estudiante:	Máximo	Mínimo
	EE.UU.	España
	Noruega	Irlanda
	Suecia	Nueva Zelanda

De hecho, este dato oscila mucho: entre 2000 y 45000 \$/estudiante de primaria; entre 3000 y 6000 \$ por estudiante de enseñanza secundaria y entre 6000 (España) y 12000 (Canadá, EE.UU., Suiza, UK) para estudiantes de Enseñanza Superior.

Con todo ello queremos poner de manifiesto que siempre estamos en el grupo que dedica los mínimos gastos, con lo que, lejos de lo que a veces nos parece, aún nos hallamos en una posición de inferioridad con respecto a otros países. Lo que sucede es que ello no se produce únicamente en materia educativa, sino de forma pareja a nuestro desarrollo económico y social. Y es que el retraso histórico que sufrimos es difícil de remontar de forma rápida.

Siguiendo con el estudio de la obra de la OCDE (1995), nos proponemos, a continuación, analizar los indicadores más relevantes de la obra para ofrecer una impresión, aunque sea difusa, del estado del sistema educativo español frente al de sus vecinos. Éstos son algunos de los principales datos, para cuya presentación hemos realizado un esfuerzo de interpretación de las cifras y los gráficos y de síntesis, procurando comentar en cada caso lo que nos parece más relevante en relación a la calidad de la educación* :

C01. Nivel general de formación de la población

Se refiere al porcentaje de población adulta que ha completado un cierto nivel de enseñanza definido según el sistema CITE. Después de Portugal y Turquía somos los que tenemos más población sólo con estudios primarios y menos con educación superior. En relación a la población estudiada de más edad (55-64 años) estamos muy mal, igualados con Portugal y Turquía. Pero en el grupo de edad más joven nos distanciamos. Estamos mejorando cualitativamente!.

C02. Nivel de formación por sexo

Mide el porcentaje de mujeres, entre todas las personas de un grupo específico, que han alcanzado cierto nivel de formación. Hay bastantes países que están "peor" que nosotros.

C03. Jóvenes y conjunto de la población

En la mayoría de países de Europa Occidental, los hombres conservan todavía la ventaja cuando se refiere al nivel general de formación. En los países del sur de Europa la diferencia

* Los indicadores que empiezan por C hacen referencia al Contexto, los que empiezan por F a Fuentes, Costes o Recursos, los que empiezan por P al Proceso y los que empiezan por R al Resultado.

entre hombres y mujeres las diferencias son más pequeñas que en Austria o Suiza. Turquía es el único país en el que las diferencias por sexo se han ampliado a favor de los hombres. Las diferencias por sexo son más pronunciadas en las categorías educativas inferiores. Las diferencias en la enseñanza superior son más significativas solamente en Dinamarca, Holanda, España y Suiza. En el grupo de edad de 25-34 años, las mujeres tenemos ventaja, frente al grupo de 55-64, en el que predomina la formación de los hombres.

C11. Tasa de actividad y nivel de formación

El nivel de formación influye significativamente en las tasas de actividad laboral. Se ve que entre las mujeres jóvenes (25-34 años), la variación de las tasas de actividad laboral es menor que entre las mujeres de más edad. Miden, pues, el porcentaje de población que pertenece a la población activa.

C12. Paro de los jóvenes y de los adultos

En general, hay mucho paro juvenil (desde el 2% de Japón al 16,6 de España). Los estudiantes han de tener confianza en que la educación les preparará eficientemente para el mundo del trabajo y esto choca con la realidad. Tenemos la máxima tasa de paro, que afecta especialmente a los jóvenes y a la mujeres.

C13. Renta per cápita nacional

Somos el quinto país con una menor renta per cápita (tras nosotros se hallan Turquía, Grecia, Portugal e Irlanda, los más pobres), presentando casi una cifra que es la mitad de la estadounidense.

C21. Importancia de las materias de enseñanza

Las lenguas extranjeras reciben una clasificación muy elevada en todos los países excepto en dos: el Reino Unido y los Estados Unidos. Las artes tienen la más baja prioridad en todos los países, excepto Suiza y los Estados Unidos, donde los estudios de tecnología/técnicos están en último lugar. España está por encima de la media de "importantes o muy esenciales" en las materias de artes, ciencias (muy poco), materias sociales, educación cívica y tecnología y por debajo en: educación física, lenguas extranjeras, lengua materna, matemáticas e informática.

C22. Importancia de las cualidades/apertudes

¿Qué se puede hacer para mejorar la capacidad de la escuela secundaria para desarrollar aptitudes y cualidades tales como la confianza en sí mismo? La "confianza en sí mismo" y las "capacidades y conocimientos para conseguir un trabajo" son consideradas como altas prioridades en todos los países. Este indicador da una visión sobre el consenso internacional de

la clasificación de las cualidades y muestra la medida dicha clasificación en un país es similar a la internacional. Se pregunta qué importancia le da al objetivo de que la escuela deba desarrollar estas cualidades... y se contabilizaban las "esencial" o "muy importante". España está, en todas las cualidades por debajo de la media de los países europeos, excepto en "comprensión de otros países del mundo", en la que está muy poco por encima. ¿Significa esto que los españoles valoramos menos, en conjunto que la escuela enseñe capacidades? ¿Somos más comedidos en la valoración de dichas capacidades y, por ejemplo, hemos contestado a muchas de estas cualidades como "bastante importante" (categoría que ya no se refleja en la contabilización de resultados)? ¿Significa esto que somos más escépticos respecto al papel de la escuela?. Creemos que no. Sin embargo, podría haber sido interesante incluir una pregunta abierta bajo el título "otras capacidades que considera que la escuela debe desarrollar". Y es que si no, parece, o que los españoles somos muy moderados o que no esperamos nada de la escuela, porque muchas materias no las consideramos muy importantes y la inmensa mayoría de aptitudes tampoco... Es para meditarlo.

C23. Confianza pública en la escuela

La confianza de la opinión pública en la enseñanza de importantes materias es consistentemente mayor que su confianza en el desarrollo de importantes cualidades. Sólo es ligeramente mayor en España, Dinamarca y EE.UU. y es mucho mayor en Finlandia, Francia y Suecia. Una materia o cualidad es considerada importante si contestaron "esencial" o "muy importante" y se consideró que se tenía confianza en ella si contestaban "mucho" o "bastante". España tiene, como media, menos confianza tanto en las materias como en las cualidades, pero la diferencia entre ambas es menor, pro ejemplo que en Francia o Suecia, donde se otorga mucha más importancia a las materias que a las cualidades.

C24. Responsabilidades educativas de la escuela

Hay un fuerte consenso en todos los países de que las escuelas no deben tener la principal responsabilidad en el desarrollo personal y social. Portugal es el único país en el que más del 10% del público indica que la familia debe tener menos responsabilidad que la escuela. Francia, España y Reino Unido tienen el porcentaje más bajo de personas que creen que la principal responsabilidad recae en la familia (choca con la situación tradicional). O sea, esto parece indicar que confiamos mucho en la institución escolar (un 80% creen que la familia tiene tanta responsabilidad como la escuela y un 5% que tiene menos que la escuela, frente a un 15% que opinan que la familia es la más responsable) como ente educativo, pero ello contrasta con los anteriores indicadores (C21, C22 y C23).

C25. Respeto por los profesores

España presenta un significativo bajo respeto por los profesores (sobre todo de secundaria) en relación a la media de países y una diferencia abismal en relación a Holanda que es el país donde "se les aprecia más". Es, sin duda, un dato para la reflexión.

C26. Prioridades en la práctica de la escuela

Se trata de un indicador que proporciona información sobre la percepción del público de las prácticas efectivas de la escuela, en las que se querría ver mayor inversión y esfuerzos. De los 7 aspectos analizados, España valora muy poco, curiosamente, todos ellos, que son: el asesoramiento y la orientación de los profesionales, la ayuda en las dificultades de aprendizaje, la dirección firme por parte del director, el mantenimiento de la disciplina, el trabajo regular en casa, la enseñanza de una amplia gama de materias y el mantener a los padres bien informados.

C27. Toma de decisiones a nivel de la escuela.

Hay una amplia variación entre los países con respecto al apoyo para la toma de decisiones a nivel de la escuela. También hay una gran variación en los tipos de toma de decisiones que se consideran como los más apropiados para las escuelas. Por ejemplo, en Suecia se inclinan porque las escuelas decidan acerca de la selección de los profesores u el control de los presupuestos. En Francia hay un apoyo relativamente fuerte para la selección y promoción de los profesores a nivel de la escuela, aunque esto no sea una práctica nacional de la política. Se preguntaba qué importancia tiene que las siguientes decisiones se tomen en la escuela y se halló que España tiene, en conjunto, la media más baja. Para todas las decisiones los valores de "muy importante" o "esencial" se dan menos en nuestro país. ¿Somos muy moderados en nuestras valoraciones o es que pensamos realmente que no le corresponden a la escuela estas decisiones?. Todos los valores están muy por debajo del resto de países. ¿De ello se puede inferir que España en general no le da importancia a que la propia escuela pueda tomar decisiones o que lo considera negativo?.

F01. Gastos en educación en relación al PIB

Los países de la OCDE gastan un 6,1% de su PIB total en las instituciones educativas (incluyendo educación superior), del cual el 4,9% va a parar a instituciones públicas (excepción: Holanda, que tiene un alto grado de confianza en las instituciones privadas). El gasto público en enseñanza primaria y secundaria (incluidas subvenciones al sector privado) se eleva al 3,5%. Pero hay grandes discrepancias en la cuota del PIB dedicada a las instituciones públicas de enseñanza. Canadá, Finlandia y Hungría gastan 7,2 ó 7,3%, mientras que Australia, Japón, Alemania, Holanda, España y Reino Unido gastan el 4,5% o menos. Los porcentajes del PIB dedicados a enseñanza primaria y secundaria son más elevados en países nórdicos y los más

bajos corresponden a los países del área del pacífico y la República Checa. Cuando se incluyen los gastos privados se observa una variación importante en los gastos de Francia, Japón, España y EE.UU. Nuestro PIB, entre instituciones públicas y privadas y referido a todos los niveles (primaria, secundaria, superior) es del 5,2%. Sindicatos y sectores críticos han reclamado reiteradamente, como sabemos, el 6%. Los gastos de enseñanza (en tanto por ciento respecto al PIB) para las instituciones públicas está por debajo de la media de la de los países de la OCDE, pero es mayor para las privadas.

F02. Gastos de las instituciones de enseñanza públicas y privadas

Los colegios privados financiados por el gobierno representan la cuota más grande del gasto en Holanda y cuotas significativas en Francia y España. Se puede generar un debate acerca de si esto debe ser o no así. Porque, ¿hasta que punto debe el gasto público financiar instituciones privadas? Sin embargo, éstas son una opción de la enseñanza y si queremos permitir una verdadera igualdad en la elección de las diferentes alternativas, debemos ayudar a costear un tipo de enseñanza que algunas familias desean. ¿Debería costearse aún más si se constatará que más familias desean optar por un colegio privado pero no pueden por motivos económicos? ¿Se llegaría así a una total privatización de la educación? Obviamente no se puede dejar la educación de un país en manos de instituciones privadas (relacionarlo con la escuela como medio de adoctrinamiento...). Las escuelas preescolares privadas representan el porcentaje dominante de los gastos a ese nivel en Japón y Holanda e importantes porcentajes en Alemania, España y EE.UU., pero juegan papeles menores o insignificantes en la mayoría de los otros países de los que se dispone de datos. De los datos que se ofrecen no se puede decir que Japón, Alemania y Holanda gasten que menos que España en educación preescolar pública, puesto que no es en términos absolutos, pero sí que, del total de sus partidas para la educación infantil (incluyendo instituciones públicas, privadas subvencionadas y privadas no subvencionadas) gastan un menor porcentaje que España en pública, mientras que el resto de países de los que se disponen datos gastan más (porcentualmente) en pública. España gasta aproximadamente 2/3 en pública y 1/3 en privada (subvencionada y no subvencionada).

F03. Gastos de enseñanza por alumno

Los países de la OCDE en su conjunto gastan 4170\$ por alumno en la enseñanza primaria, 5170\$ en la secundaria y 4700 en primaria y secundaria. El abanico en el gasto declarado por alumno preescolar es incluso mayor que los otros (desde menos de 2000\$ a más de 7000) pero refleja amplias variaciones en los tipos de servicios preescolares, cuyos costes se han incluido en las cifras de gastos. En primaria los que menos gastan por alumno son Hungría, Irlanda, Nueva Zelanda y España.

F04. Asignación de fondos por nivel de enseñanza

Para el área de la OCDE en su conjunto, el gasto por alumno en la educación preescolar es, como media, un 14% menor que el gasto por alumno en la enseñanza primaria, mientras que los gastos por alumno en los niveles secundario y superior son respectivamente 28 y 127% más altos, como media, que el gasto para el alumno de primaria.

F05. Gastos de funcionamiento y gastos en capital

Dividen los gastos en capital y de funcionamiento (y dentro de éstos, retribución de personal docente, no docente,...). A nivel superior algunos países declaran porcentajes de capital algo superiores al 5% (Canadá, Finlandia y Reino Unido), mientras que otros declaran un 18% o más (Austria, Italia, España y Suiza). Estas variaciones pueden ser debidas, en parte, a las diferencias de definición entre los países. Si nos fijamos en el gráfico que refleja el % de gastos totales (funcionamiento y capital) en todos los niveles de enseñanza resulta que España está en la parte superior de todos ellos. Curiosamente, parece que los países más pobres (Portugal, Irlanda, España) son los que tienen mayores porcentajes de gastos.

F11. Fondos públicos y fondos privados

A raíz de la polémica entre si los gastos educativos deben ser soportados por la sociedad o por los individuos que se benefician de la educación, se plantea la medición de los gastos públicos y privados y se constata que la financiación privada es muy grande en Holanda y muy pequeña en Suecia.

F12. Financiación pública por nivel administrativo

Al proceder a la progresiva descentralización del sistema educativo, se divide la responsabilidad y la financiación entre los diferentes niveles de autoridades: nacionales, regionales y locales. Encontramos diferentes situaciones:

- a) Fuente de fondos = Gobierno central
Toma de decisiones sobre el gasto = Gobierno central
Ejemplo: Francia, Irlanda, Italia, Holanda y Nueva Zelanda.
- b) Fuente de fondos = Gobierno central
Toma de decisiones sobre el gasto = Gobierno regional/local
Ejemplo: Austria, Finlandia, Hungría y Reino Unido.
- c) Fuente de fondos = Gobierno regional
Toma de decisiones sobre el gasto = Gobierno regional
Ejemplo: Australia, Bélgica, Alemania y Japón.
- d) Fuente de fondos = Gobierno regional/local
Toma de decisiones sobre el gasto = Gobierno regional/local

Ejemplo: Canadá, Suiza y Estados Unidos.

- e) Tanto la fuente de fondos como la compra de servicios educativos es compartida por todos los niveles de autoridad.

Ejemplo: República Checa, Dinamarca y España.

F13. Participación de la enseñanza en el gasto público

Mide el gasto público en enseñanza en relación al gasto público total. Los que dedican más a educación, comparativamente con el resto de partidas, son Australia, Canadá, República Checa, Hungría, Noruega, Suiza y Estados Unidos, mientras que los que dedican menos son Alemania, Italia y Holanda. España se sitúa en un discreto término medio.

P01. Escolarización en la enseñanza formal

Calcula el número de alumnos de 5 a 19 años (excluyendo la educación infantil) que se hallan escolarizados a jornada completa. Los hallazgos deben ser ponderados por el desigual desarrollo de la educación superior en los países. Los que presentan una tasa más baja son Turquía y Rusia, mientras que los que destacan por la parte superior son Francia y Canadá. España se ubica a franja intermedia, tirando hacia la zona alta.

P02. Educación preescolar

¿Son las estructuras de educación preescolar actualmente en vigor los medios más efectivos para preparar a los niños para la posterior escolarización? ¿Cuánto tiempo debe durar la educación preescolar?

13 de los 20 países	declaran tasas de matriculación de al menos un 30%	en preescolar de 3 años,
16 de 22 países (3/4)	declaran tasas de matriculación de al menos el 50%	en preescolar de 4 años,
la mayoría de países	declaran tasas de matriculación de más del 90%	en preescolar de 6 años

y a los 7 años las tasas de escolarización son superiores al 90% en todos los países.

En general, de los 3 a los 7 años las tasas de participación en la educación preescolar (y primaria, en su caso) aumentan para cada año sucesivo de edad. A la edad de 4 años hay un aumento muy significativo en las tasas de matriculación, especialmente en Bélgica, Francia, Hungría, Holanda, Nueva Zelanda y España (en todos ellos crece más del 90%).

P03. Participación en la enseñanza secundaria

De los 23 países analizados, 17 presentan tasas de participación secundaria de jornada completa de más del 80%. Entre los 6 restantes se encuentra España.

P04. Características de la transición de la enseñanza secundaria a la superior

¿A qué edad se pasa de educación secundaria a superior?. Rusia, Hungría, República Checa y Turquía presentan aún tasas bajas de matriculación a tiempo completo a los 17 años, mientras que, en general, a esta edad tiende a adoptar cifras altas y es a partir de los 19 cuando empieza a decrecer.

P05. Acceso a la enseñanza superior

Se constata que cada vez más los matriculados en educación superior son de cualquier edad, siendo hombres principalmente los que optan por estudios universitarios y mujeres las que optan por otras modalidades de educación superior (excepto en España, en la que la educación superior se limita a la universitaria).

P06. Participación en la enseñanza superior

Los jóvenes universitarios son mayor cantidad en Canadá, Francia, Holanda, España y Estados Unidos y menor porcentaje en Suecia y Suiza. La matriculación en educación superior disminuye conforme aumenta la edad (excepto en Australia: La mayor participación es entre los 18 y los 21 años. La matriculación en España está por encima de la media.

P08. Enseñanza y formación continuas para adultos

Existen grandes diferencias entre la Enseñanza y Formación continuas en los grupos de edad de 25 a 34 años y de 45 a 64 años. Se constata que la formación continua aumenta con el nivel educativo. España se encuentra entre los países con un valor más bajo.

P11. Tiempo de enseñanza por materia en porcentaje de todo el tiempo de enseñanza

Se refiere al tiempo de enseñanza en secundaria. Se constata que dedicamos más horas que la media a lengua, matemáticas, arte, educación física y religión y estamos por debajo de la media en ciencias naturales y sociales.

P12. Horas de enseñanza.

Se estudian las horas de enseñanza para alumnos de 9 y de 14 años. A los 9 años los que asisten más horas son los alumnos de Holanda, Estados Unidos y Nueva Zelanda, y los que menos los de Islandia, Alemania y Dinamarca. A los 14 años los que más asisten son los de

Suiza y Bélgica y los que menos los de Grecia e Islandia. España se sitúa en ambos casos en la zona media.

P21. Reparto de los alumnos por grupos en las clases de lectura y lengua

Se analiza la agrupación de los alumnos para atender las necesidades educativas individuales. Ello se realiza básicamente en Holanda y Nueva Zelanda, mientras que en España y Grecia apenas se practica.

P31. Porcentaje del personal docente entre la población activa total

España tiene un porcentaje ligeramente superior a la media de países, pero como casi todos ellos, oscila entre el 3 y el 4%.

P32. Ratio de alumnos/personal docente

Curiosamente, al contrario que aquí, la ratio disminuye conforme se avanza en la etapa educativa. Estamos por encima de la media de niños/profesor en todas las etapas educativas, y sobre todo si consideramos enseñanza pública y privada juntas.

P33. Número de horas de enseñanza/año

Existe gran diversidad entre países y entre etapas educativas respecto al número de horas de docencia que se imparten. En España tanto en primaria como en secundaria el número es mayor que la media de los países de la OCDE.

P34. Duración de la formación de los profesores

A grandes rasgos los países que exigen más formación a sus profesores son Holanda y Nueva Zelanda (que, curiosamente son los países que presentan mejores tasas en muchos aspectos). Italia se encuentra en la cola, demandando una formación mínima.

P35. Salarios inicial y máximo de los profesores.

Los salarios más altos corresponden, el inicial a Alemania y el máximo a Austria. Los países que presentan mayor diferencia entre el salario inicial y el máximo ("se progresa más") son Austria, Portugal y Estados Unidos y los que menos, Noruega y Suecia. España está, respecto al salario inicial, ligeramente por debajo de la media, pero en unas condiciones "aceptables".

P36. Distribución del profesorado por edad y sexo

En general y en España en particular la mayoría del profesorado son mujeres (sobre todo en preescolar y primaria, disminuyendo mucho en secundaria). Respecto a la edad, el profesorado de primaria más joven está en Austria, Irlanda y Holanda y en secundaria en Australia y

Portugal, mientras que los colectivos más mayores pertenecen en primaria a Portugal y en secundaria a Suecia.

P41. Personal en Investigación y Desarrollo educativo

España no presenta datos de I+D. Se constata que los países que tienen más personal de este tipo son Australia y Reino Unido.

P42. Gastos en Investigación y Desarrollo educativo.

De nuevo España no dispone de datos y el mejor dotado es Australia.

R04. Progreso en lectura

Se miden las diferencias en lectura a los 9 y a los 14 años. Alemania y Dinamarca (que presentan a los 9 años unas cifras inferiores a la media) luego progresan mucho, pero España está por debajo de la media en ambos casos o Bélgica empeora relativamente a los 14 años.

R05. Frecuencia de lectura

Se mide la capacidad lectura de los que dicen leer mucho y de los que leen poco. En Finlandia, los que leen poco, leen mejor que los que en España leen mucho.

R11. Tasas de graduación secundaria. Segundo ciclo.

Los datos que arroja España entran dentro de la normalidad.

R12. Graduación universitaria.

Los que tienen las máximas tasas son Australia, Canadá y Estados Unidos y los que tienen las mínimas, Austria, Hungría e Italia. En España hay relativamente poca graduación universitaria y, en cambio, mayor que en otros países respecto a los másters (quizá se deba a que aquí hay más paro de graduados y optan por seguir formándose).

R14. Títulos Universitarios por disciplinas.

En general, los títulos más cursados con los referentes a Ciencias Humanas, Derecho y Empresariales, Medicina, Ciencias Naturales e Ingeniería y Arquitectura. En España tenemos bastantes titulados de los tres primeros tipos pero, comparativamente, tenemos pocos ingenieros y arquitectos.

R15. Personal en Ciencias e Ingeniería

Canadá, Italia, Nueva Zelanda y España son los que tienen menos, mientras que la República Checa, Finlandia y Alemania son los que tienen más.

R21. Tasas de paro por nivel d formación

A mayor formación, menor tasa de paro, pero la población universitaria tiene en España una tasa de paro altísima. De hecho tenemos las tasas más altas de paro para todos los niveles educativos (excepto para la población que ha cursado primaria, colectivo en el que nos supera Irlanda).

R22. Nivel de formación y salarios.

Italia, Holanda, Nueva Zelanda son naciones que presentan una ventaja en ingresos para los graduados universitarios (respecto a la cualificación del resto de ciudadanos) enorme.

R22B. Ingresos de mujeres en relación a los ingresos de los hombres.

Se observa que la mujeres ganan de un 58% (en primaria y secundaria) a un 69% (en ocupaciones con titulación universitaria) de lo que ganan los hombres.

R23. Nivel de formación de los trabajadores según las ocupaciones seleccionados.

Rigiéndose por la clasificación ISCO (Clasificación Standard Internacional de Ocupaciones) se constata que en España casi todas las ocupaciones (excepto los arquitectos y los médicos, que están significativamente más formados) poseen un menor número de años de formación que la media de los países de la OCDE.

R23B. Nivel de formación de las trabajadoras

Del mismo modo, se observa que todas las ocupaciones "requieren" aquí menos ocupación, excepto la fabricación de máquinas de oficina e informática.

R24. Tasa de paro de los que terminan su formación

España tiene una altísima tasa de paro de universitarios (sólo superada en determinados tramos por Italia) y de graduados en secundaria.

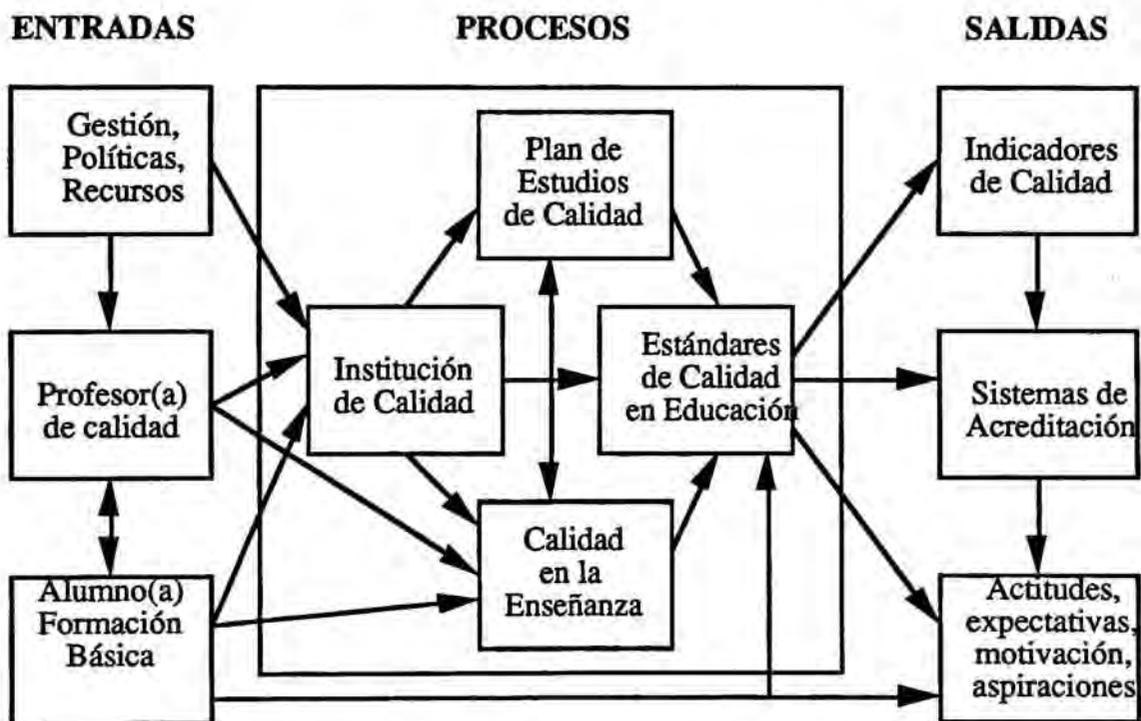
En conjunto se dibuja un país bastante pobre (pero en claro desarrollo), básicamente caracterizado por una alta tasa de paro y un bajo nivel educativo pero en rápida progresión en todos los campos. En este sentido es interesante constatar el incremento de la incorporación de la mujer a los estudios de niveles medios y superiores. Destaca que aún nos falta invertir más en educación, ya que en 1991 gastábamos menos del 4,5% del PIB en educación pública entre pública y privada, el 5,2%, cotas aún muy lejanas del 6% que se reclama, del que parece que nos alejamos

progresivamente. Destaca nuestro escaso hábito lector, el poco respecto que sentimos hacia el profesorado a pesar de que se dan más horas de enseñanza que en otros países, nuestro desinterés por la autonomía de los centros docentes o el hecho de que consideramos menos importante que los demás las lenguas extranjeras o la informática.

5.2. La IEA.

La IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) es una asociación internacional que coordina macro-evaluaciones comparativas entre diferentes países.

El modelo educativo en el que se basan sus diseños es el siguiente:



Fuente: Adaptado de Meade (1995)

Como se ve, es un modelo de entrada-proceso-salida, como el modelo CIPP que creó Stufflebeam (1987) o como los de la OCDE.

Así, por ejemplo, actualmente (y en relación a la educación preescolar) está aplicando un proyecto evaluativo bastante exhaustivo para determinar la calidad de la

educación infantil. Se trata del "Pre-Primary Project". Los datos que estudia son, como se ve en el listado del final del presente capítulo, de entrada, de proceso y de output.

El estudio en cuestión (en fase de redacción de los resultados de la segunda fase -febrero de 1992- y de análisis de los datos de la tercera fase, perteneciente a junio de 1995) se denomina "La Calidad de Vida de los Niños de Pre-Primaria. Un Estudio Observacional de Centros de Primera Infancia". Tras este título se podría intuir el desarrollo de un estudio de carácter interpretativo, abierto, dialógico, con la finalidad de que los centros conozcan mejor, con la ayuda de un observador externo, cuáles son sus fortalezas y cuáles sus debilidades. Lejos de esto (aunque quizá indirectamente también se logre esto si se proporcionan los resultados a los centros), la finalidad principal del estudio es ofrecer un panorama general del estado de la educación infantil. No se fijan tanto en la calidad de vida (puesto que, en ese caso, quizá incluirían más datos tipo "Input" o entrada) como en el desarrollo de la educación infantil (mediante unas observaciones pautadas con parrillas y tablas repletas de categorías establecidas a priori) y, sobre todo, como en los resultados de esta educación. El proyecto recoge, más que cualquier otra cosa, aspectos en relación a resultados. Por ello la pretendida "observación" no es tal (es cerrada y se limita a uno o dos días) y la finalidad de conocer la calidad de vida tampoco se corresponde con los instrumentos utilizados y las informaciones recabadas.

Por otra parte, respecto a algunos de los indicadores, sería deseable, contrastar la validez los instrumentos empleados en nuestro país. ¿Han sido adaptados? ¿Están bien contruidos?. Hemos podido comprobar, al analizar en profundidad las pruebas de la IEA para 4 años (incluso administrándolas a un reducido grupo de niños), que son las que ha utilizado la *Generalitat de Catalunya* a una muestra representativa de niños/as de toda la comunidad autónoma, que hay algunos ítems arbitrarios, otros de difícil clasificación y puntuación y algunos otros mal formulados.

Todo ello redundando en equívocos y, pese a que sabemos que se realiza una sesión de formación de entrevistadores para asegurar una mínima cohesión y una cierta fiabilidad (en el sentido de que los encuestadores interpretan de igual modo las preguntas y categorías y se tienda a unificar los criterios de observación), dará lugar, a nuestro juicio, a una gran cantidad de información deficitaria, con errores, lagunas, malas interpretaciones y de validez dudosa, sobre todo en el apartado de observaciones. ¿Otro observador vería lo mismo que ha visto el primero?. No sabemos si esto ha sido contrastado pero debiera serlo. Para evitar todo ello han

tendido a realizar instrumentos muy cerrados en los que hacer cruces o poner puntuaciones o respuestas muy escuetas (sí/no, bien/regular/mal,...).

Por todo ello se trata de un estudio valioso que, en definitiva, ofrece "el nivel" (basado en resultados medidos como hemos explicado) de la educación infantil en Cataluña frente a la de otras comunidades españolas o a la de otros países, pero que deberá combinarse con otras perspectivas.

5.3 Otros.

Además de la IEA y la OCDE que son, quizá los principales organismos dedicados a evaluaciones internacionales, existen otros organismos (UNESCO, Comunidad Europea, ...) que poseen algunos estudios en este sentido. Así, por ejemplo, Australia lidera un proyecto de indicadores (consistente en los datos que exploran para participar en los últimos estudios de la OCDE y poco más) en el que participan además Canadá, China, Hong Kong, Japón, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y EE.UU. y Nueva Zelanda como observadores. Pretenden recoger y publicar elementos de política relevantes y que impliquen cierta información educativa en los diferentes contextos del área "Asia-pacific". Ofrecen una información estadística precedida de la descripción de las prioridades educativas de cada país, que permita contextualizar y comprender los datos.

En la vertiente macro es común señalar que para analizar la calidad del sistema educativo hay que considerar tres ejes: a) que el sistema permita al alumno desarrollarse; b) aceptar que lo objetivamente relevante es el resultado del producto del sistema educativo; c) reconocer que la educación es un quehacer propio de profesionales debidamente formados.

Existe algún estudio que llega, incluso, a hacer depender la calidad de la educación mayormente sobre un u otro factor en función del país al que se refiere. Así, parece ser que la calidad recae principalmente en:

- Reino Unido: En los docentes
 Los resultados del proceso de evaluación son públicos
- Irlanda: En el centro (resultados de los centros más que sobre los
 docentes individuales).
 Los resultados del proceso de evaluación son secretos
- En Holanda: En el desarrollo personal de los alumnos más que en sus
 resultados

En Irlanda se propone, por parte del gobierno, la publicación de informes específicos sobre cada centro y de comparaciones de resultados entre diferentes regiones, para lo que se sugiere introducir algún indicador de eficacia que tome en cuenta no sólo los resultados brutos, sino el nivel inicial de los alumnos al incorporarse a cada centro.

En Holanda los centros tienen gran autonomía para llevar a cabo sus propios procesos de evaluación y de control de calidad con la ayuda de expertos externos.

En Francia la Dirección General de Evaluación y Prospectiva ha realizado unos estudios macroeducativos en los que destacan las disparidades regionales, los resultados de la descentralización administrativa y las tendencias demográficas.

Respecto a la clasificación de centros:

Reino Unido y Francia hacen una clasificación de centros.

En el Reino Unido miden el % bruto de aprobados en los exámenes de cada centro, la tasa de absentismo de sus profesores y el tiempo de clase impartido a sus alumnos. Parece que la comunidad escolar se muestra progresivamente más receptiva hacia el volumen de información que generan las tablas de clasificación. Pero el principal defecto es la ausencia de toda discriminación en función de las condiciones del entorno social y cultural al que debe hacer frente cada centro. En este sentido sindicatos y oposición pugnan por un enfoque basado en el "valor añadido".

En Francia hay unas estadísticas difundidas a través de la red telemática nacional. Estos datos brutos se complementan con dos indicadores adicionales:

- . el porcentaje de escolares de secundaria escogidos por el centro que acabarán aprobando el "baccalauréat"
- . la proporción de alumnos que abandonan el centro (permite computar los repetidores).

Junto a las tasas reales se ofrecen las tasas de aprobados que "cabría esperar" en función de las características escolares (estructura de edades) y sociales de su alumnado, lo que permite hacer abstracción de los factores de éxito "importados" del entorno, como el origen social de los escolares.

6. Estudios a nivel nacional de tipo gubernamental.

Habitualmente, los planes de evaluación que incluyen a toda una región, una nación o un conjunto de estados son realizados desde instancias gubernamentales, con el apoyo de instituciones públicas o bien por asociaciones internacionales que se dedican al tema pero, finalmente, también auspiciadas por los gobiernos de los distintos países.

En este sentido, es muy difícil encontrar estudios de grande alcance desligados de organismos estatales. Quizá se deba a que a este tipo de investigación únicamente presente un interés suficientemente elevado como para llevarla a cabo para los gobiernos (por diferentes motivos que ya han sido esgrimidos al inicio de este capítulo). Pero también pudiera deberse a algo mucho más "práctico" como es la falta de recursos, infraestructura, acceso,... de los grupos de investigadores para iniciar procesos evaluativos a gran escala sin disponer del apoyo institucional.

6.1. En España.

6.1.1. El INCE.

El INCE, Instituto Nacional para a Calidad y la Evaluación (al que hacemos referencia en el capítulo tercero, creado en la primavera de 1993, tiene como funciones evaluar el funcionamiento de la reforma y de los centros docentes, el rendimiento de los alumnos y la labor de las administraciones educativas.

Ha diseñado un plan de actuación 1994-1997 y se dedica a definir un modelo de indicadores a partir de diversos parámetros (financiación, participación, resultados académicos,...) en comparación con países como Francia, EE.UU. Suiza o Canadá. También participa en estudios internacionales como en TIMSS (*Third International Mathematics and Science Study*) o el LESS (sobre Literatura).

A nivel nacional, para conocer y evaluar el proceso de implantación de las nuevas enseñanzas se ha escogido una muestra de 438 colegios, 22000 alumnos y 2200 profesores. Hay dos tipos de grupos: de 2º y de 6º de E.G.B. Respecto a la evaluación del primer ciclo de primaria, se quiere conocer la práctica educativa (métodos didácticos, materiales que se utilizan,...), el clima escolar (relación entre alumnos y profesores) o los métodos y hábitos de trabajo de los alumnos, así como los resultados educativos en comunicación verbal, razonamiento lógico-matemático,

lengua oficial de la comunidad,... Esto consideran que les permitirá hacer comparaciones al ser una base de referencia para el posterior seguimiento de la Educación Primaria y para identificar, entre los logros del citado curso, las capacidades que coincidan con las que la nueva Primaria ha de contribuir a desarrollar. Respecto al 6º curso de EGB se han aplicado pruebas de Lengua castellana, Ciencias Sociales y Naturales, Matemáticas y Educación Física (cuestionario más batería de pruebas físicas). También se ha recabado el punto de vista de los profesores, del equipo directivo y de los padres. Éstos últimos han expresado, por medio de cuestionarios, sus opiniones y expectativas sobre la nueva etapa educativa, mientras que a los profesores se les ha preguntado sobre la formación docente inicial y permanente, la dotación de recursos materiales y humanos de los centros, la práctica educativa, el clima escolar y actitudes y expectativas.

Martín Muñoz (1996) ofrece un resumen de la matriz básica sobre factores, dimensiones y colectivos de los estudios de evaluación del INCE:

		COLECTIVOS					
FACTORES	DIMENSIONES	ALUMNADO	PROFESORADO	ÓRGANOS GOBIERNO	FAMILIAS	AGENTES SOCIALES	ADMINISTRACIONES
CONTEXTO	Identificación de los centros						
	Identificación de los colectivos						
RECURSOS	Recursos humanos						
	Recursos materiales						
PROCESOS	Organización y funcionamiento de los centros						
	Proyectos y programaciones						
	Práctica educativa						
	Métodos y hábitos de trabajo de los alumnos						
	Clima escolar						
RESULTADOS	Capacidades y/o contenidos						

Como se ve, la propuesta del INCE es muy completa tanto por los elementos que pretende estudiar (contextuales, procesuales, de *inputs* y de *outputs*) cómo por los colectivos a los que piensa consultar.

Según se informa en el periódico Comunidad Escolar (nº 537), el INCE ha presentado ya su estudio sobre la primaria (realizado con una muestra de 438 centros y con la participación de 19000 alumnos). Se basa en una serie de pruebas realizadas a los alumnos de primer ciclo y de sexto curso de EGB y en algunos cuestionarios de opinión realizados a diferentes miembros de cada uno de los estamentos de la comunidad educativa. Según los datos recogidos, concluyen que el clima colectivo en los centros de primaria es bueno. Recogen que los docentes están satisfechos, aunque se quejan del escaso apoyo de la Administración educativa y reclaman formación para abordar algunas de las nuevas prácticas. En cuanto a los resultados consideran que

éstos son moderadamente satisfactorios, aunque susceptibles de mejora en los próximos años. Insisten en la similitud de resultados entre centros privados y públicos (no hay entre ellos diferencias significativas). También hacen referencia a los resultados por áreas, a la cantidad de "deberes" que ponen los maestros y a las actividades extraescolares, entre otras cosas.

Angulo (1993, b) critica la creación del INCE por varios motivos que sintetizamos en forma de epígrafes:

- En primer lugar, habla de evaluar el grado de adquisición de las enseñanzas mínimas (art. 3.1.) y ello lo traduce en una solución simplista como es conocer los resultados y las puntuaciones de los alumnos y alumnas en las pruebas que al efecto se diseñen en el Instituto (homogéneas para todo el Estado). Por otra parte existe el peligro de que si los resultados son adversos se culpabilice a docentes y centros de enseñanza.

- En relación a la composición de este Instituto, el INCE está constituido por un Consejo Rector, órgano político-administrativo que toma las decisiones y por un Comité Científico, órgano experto que apoya al primero. Esto encaja perfectamente con la tecnocracia: ciencia al servicio de la política y/o política aconsejada por la ciencia (los expertos). Así, el grupo político establece los fines, los objetivos, la orientación general; el grupo científico prepara, selecciona, aplica y organiza los procedimientos, las estrategias, los instrumentos y los datos. El Consejo Escolar de Estado es el gran ausente.

- Por otra parte, dice que se hará evaluación diagnóstica y luego se limita al conocimiento de las puntuaciones de los alumnos, cosa ridícula en tanto que los profesores pueden incrementar artificialmente las puntuaciones. Con todo ello no se conoce el por qué de esos problemas. A nuestro juicio se necesita la complementariedad de otro objeto de evaluación.

- También encuentra criticable hablar de evaluar la eficacia y eficiencia del sistema (art. 3.3.), puesto que se corresponde con un lenguaje tecnocrático en respuesta al mundo en el que nos movemos.

- En otro orden de cosas, se tiende a evaluar al profesorado y sobre todo al alumnado pero no se evalúa, pese a que se contempla, la propia Administración.

- Y finalmente señala que existe un problema de competencias entre Administración central y autonómicas (ambigüedad).

6.1.2. El Plan EVA.

Desde el Ministerio de Educación y Ciencia se puso en marcha para el curso 1991-92 un programa piloto de evaluación de centros, conocido como el Plan EVA, que, a partir de su aplicación ha ido siendo revisado y que ya ha finalizado (en su fase experimental) y va a pasar a implantarse de forma definitiva (aunque en el momento de finalizar este trabajo no hemos tenido noticia de la aparición de los documentos definitivos, de inminente publicación).

"El Plan de Evaluación de Centros tiene como objetivo fundamental contribuir a la mejora de la organización y el funcionamiento de los centros, lo que redundará, sin duda, en la calidad de la enseñanza que imparten, y a la difusión de una cultura de autoevaluación entre los distintos sectores de la comunidad educativa".¹⁶

El plan EVA sigue, al menos en principio, un modelo formativo, flexible, poco exigente, asumible por las escuelas. Sin embargo, el plan ha sido recibido por ciertos sectores con escepticismo y reticencias, temiendo que se deba más a una función fiscalizadora que a otra cosa. El modelo de evaluación de la calidad elaborado por el MEC se basa en el de la Fundación Europeo para la Gestión de la Calidad (EFQM), con correcciones destinadas a considerar en la evaluación el entorno socioeconómico del centro y la influencia política de la Administración educativa. Esto resulta, a nuestro juicio, enormemente positivo, ya que se tiene en cuenta el contexto en el que opera el centro y las condiciones de que dispone y ello redundará, sin duda, en una valoración más ajustada y equitativa.

Dicho plan, iniciado en el curso 91-92, se aplicó a 25000 alumnos y 1600 profesores. El programa piloto fue, según Luján y Puente (1993: 308), favorablemente acogido por todos los sectores de la comunidad educativa de los centros evaluados, y promovió en ellos la necesidad de articular sus propios procesos de evaluación interna.

Las fases del plan son: visita inicial, visitas de evaluación, análisis de la información y elaboración de conclusiones, visita final y elaboración del informe correspondiente.

¹⁶ MEC (1992), **Plan de Evaluación de Centros Docentes (Niveles no universitarios). Documento 1: Diseño. Curso 1992-93.** Madrid: MEC/CIDE.

El objetivo del Plan EVA es "favorecer la calidad de la enseñanza a través de la mejora de la organización y funcionamiento de los diferentes centros docentes", "asesorar, estimular y apoyar las actividades de evaluación interna o autoevaluación de los centros en los que se aplique el Plan" y "elaborar un informe general sobre la organización y el funcionamiento en el conjunto de los centros evaluados". De hecho, el objetivo no era tanto rendir cuentas como introducir elementos de reflexión para que cada centro pueda conocer mejor sus fortalezas y debilidades. Pero con su aplicación este objetivo puede haber quedado desvirtuado. Del mismo modo, la filosofía de combinar evaluación externa e interna creemos que no ha sido puesta en marcha.

El plan se compone de una serie de documentos para recoger información y observaciones de un centro por parte de un equipo de inspectores. Se recogen datos de todos los estamentos de la comunidad educativa desde diversas perspectivas. Finalmente se elabora un informe que se entrega al centro y a la Administración con sugerencias y recomendaciones.

¿Qué evalúa el plan?. Según define el propio MEC (1991, a) se valorarán:

- *Inputs*: El contexto viene definido por los fines generales del sistema educativo y por los rasgos socioculturales y el perfil axiológico y las necesidades educativas de la comunidad y de los individuos. Por otra parte, el centro escolar define sus propios objetivos educativos y cuenta con una serie de recursos humanos, materiales y funcionales como variables de entrada.
- *Proceso*: La organización de los recursos humanos, materiales y funcionales (programaciones, horarios, distribución de espacios, estructuración de funciones de los diferentes órganos, etc.).
- *Outputs*: Resultados educativos (académicos y otros, como actitudes, destrezas,...).

En el Plan EVA no se han establecido hasta el momento, ni con carácter prescriptivo ni orientativo, criterios o indicadores para valorar el mérito y la valía del contexto, entrada, proceso y producto de los centros. Con él, cabe valorar la situación de las instalaciones, recursos, apoyos, características de alumnos y profesores, organización y funcionamiento, calidad de los procesos didácticos y resultados académicos de los alumnos,...

Por su parte Mesanza (1996) destaca que el Plan EVA permite aplicar uno o más campos, los que quieran los asesores externos. Se ha comprobado que el más usado por éstos es el tercero (organización y funcionamiento de los centros), mientras

que el más utilizado por los centros es el referente a resultados. Se trata de una constatación curiosa que puede dejarse a la libre interpretación de los lectores.

Entre los aspectos **positivos** del Plan EVA destacan, a modo de listado, los siguientes:

- 1.- Ha logrado crear en los centros y en los aplicadores la "cultura de la evaluación". Muchos dicen que es la primera vez que hacen una evaluación.
- 2.- Ha conseguido la participación de toda la comunidad educativa (no ha habido apenas rechazo).
- 3.- Un aspecto muy positivo son los informes: plasman la capacidad de reflexión, síntesis y sensatez. Se consensúan con el centro antes de darlos a la Administración.
- 4.- El uso de la triangulación. Algunos aspectos son puntuados por varias personas y se puede ver la dispersión de puntuación.
- 5.- Estructuración del material: se trata de una carpeta muy estructurada y que permite gran margen de discrecionalidad en su aplicación.
- 6.- Satisfacción de la mayoría de los aplicadores por la concreción y practicidad del plan EVA.

Y como principales aspectos **negativos** del Plan EVA señala:

- 1.- Escasez de tiempo (de los aplicadores y de la comunidad escolar) para hacer la evaluación.
- 2.- El informe final debe contener propuestas de mejora (redactadas en sentido positivo) para la Administración, para el centro,... pero tienen escaso seguimiento, lo que supone un desperdicio del esfuerzo.
- 3.- La Administración local/central incumple los aspectos que le atañen en los informes finales del Plan EVA.
- 4.- Insuficiente evaluación de los resultados. Al principio era muy superficial (estadística a partir de las actas del centro). Ahora generalmente no se valora, pero si se hace, la lleva a cabo el propio centro y entonces es enormemente positiva.
- 5.- Progresivamente el plan EVA ha perdido fuerza (es su cuarto año) tanto intensiva como extensivamente.
- 6.- Se hace coincidir la aplicación del Plan EVA con otros trabajos perentorios, con lo que pierde continuidad y fuerza.
- 7.- No satisface enteramente las expectativas de algunos profesores y, sobre todo, de algunos padres. Se ha constatado que, en ocasiones, al presentarlo ante

el Consejo Escolar preguntan si va a servir para evidenciar a los profesores que no trabajan y al ver que no, se desilusionan.

6.1.3. Otros estudios a escala nacional.

Muñoz-Repiso et al. (1995) han presentado recientemente un estudio que forma parte de una investigación internacional de la OCDE en el que participan Alemania, Australia, Bélgica, España, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, la República Eslovaca y el Reino Unido y que será redactado por Alan Gibson, en forma de análisis comparativo de tipo más bien descriptivo. Su objetivo es conocer el impacto en las escuelas y en las autoridades locales de las reformas y políticas referentes a la gestión de los recursos educativos.

Desde la obra de la OCDE de 1991 (1990 el original) se empieza a estudiar la calidad de la educación bajo la perspectiva concreta de la eficacia de las escuelas y la gestión de sus recursos educativos. La calidad se entiende como una cuestión no sólo de resultados, sino también de procesos y no desde un punto de vista de variables aisladas, sino de la relación entre ellas.

Elaboran unos cuestionarios y los pasan a una muestra formada por centros públicos de primaria y de secundaria del territorio MEC (se excluyen las privadas por ser muy heterogéneas entre sí y la FP por hallarse en una situación de profundo cambio). Junto con los datos fácticos han recogida algunos más subjetivos como clima, opinión de los implicados, satisfacción, ...

No se trata de averiguar qué factores hacen a las escuelas más eficaces sino conocer y mostrar cómo es la práctica habitual en las escuelas medias españolas en cuanto a gestión de sus recursos y cómo son apreciados por sus protagonistas.

Siguen a Chapman y Aspin (1993) acerca de que no hay una definición operativa consensuada del concepto de eficacia de la escuela, sino más bien un marco de trabajo amplio, que incluye la consideración de elementos tales como los fines de la educación, los medios por los que se intentan alcanzar, el contexto del que se parte y ciertos "productos" o posibles criterios de éxito.

Distinguen, siguiendo las directrices de la OCDE, 10 áreas funcionales o ejes del estudio, que son:

1. Fines de la educación.
2. Personal de los centros.
3. Órganos de gobierno de los centros.
4. Recursos materiales y económicos.

5. Alumnado.
6. Relaciones de los padres con el centro.
7. Organización curricular y académica.
8. Apoyos externos y supervisión de los centros.
9. Relaciones con otras instituciones.
10. Satisfacción de la comunidad educativa y clima de los centros.

Dentro de cada una de estas áreas hay unas subáreas y cada una de ellas se mide mediante indicadores. Los datos pueden ser normativos (aquellos para los cuales es necesario recurrir a la normativa en materia de educación) y empíricos (si deben ser extraídos de los propios centros).

Los resultados obtenidos, divididos entre los grandes ámbitos influyentes en la calidad de la educación, corroboran, casi en su mayoría, las expectativas existentes (debidas a la literatura sobre calidad de educación). Los resumimos epígrafe a epígrafe:

• Fines de la educación:

En relación a la igualdad de oportunidades, la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales,.... los centros cumplen los fines relativos a la equidad y a la comprensividad de la educación. Los 9 fines explícitos de la ley se cumplen, aunque se invierte el orden (y la formación académica y laboral se considera el principal fin el lugar de la formación integral del alumnado). Se constata también que las comunidades educativas no añaden fines propios (aún se ha caminado poco en la autonomía curricular).

• Profesorado:

No existe apenas autonomía en este tema. Se percibe una moderada satisfacción con las condiciones de trabajo. La estabilidad de las plantillas es menor en BUP. Por otra parte, se constata que la mayoría de profesores siguen modalidades de formación permanente. Se tiende a reforzar, elemento muy positivo, los órganos de coordinación pedagógica, incrementando así el trabajo en equipo.

• Gobierno de los centros:

Respecto a los órganos colegiados, se observan fallos en la representación y participación de diferentes sectores en el Consejo Escolar. Éste se reúne y la asistencia es correcta, pero los temas a veces son poco relevantes. En relación al claustro, su funcionamiento es satisfactorio, sobre todo en primaria.

Respecto a los órganos unipersonales, el ejercicio de la función directiva ha planteado algunos problemas (los directores se nombran, no se escogen y no existe formación específica), sin embargo también hay aspectos positivos (suelen ser personas con experiencia). Los directores se muestran insatisfechos con la disciplina, el control y el exceso de burocracia. Se ha hallado gran coordinación entre los

miembros de los equipos directivos estudiados, pero ni ellos ni el resto de personas de la comunidad educativa muestran gran satisfacción con su desempeño.

- Recursos materiales:

Las instalaciones y materiales se han revelado como moderadamente adecuados.

- Alumnado:

Se asegura la igualdad de oportunidades (no existe selección previa), pero el nivel social de los alumnos depende de la zona. El alumnado se suele distribuir en clases al azar, presenta escaso asociacionismo y expresa una satisfacción media-alta (mayor en primaria que en BUP).

- Relaciones de los padres con el centro:

La pertenencia a los órganos de gestión es normal pero la participación real es baja. Se sienten satisfechos en general pero se muestran críticos con la inspección y con las oportunidades de participación.

- Organización curricular y académica:

Todavía la autonomía no ha tenido unos efectos notables. Las decisiones sobre el currículum se toman en equipo y la satisfacción es relativa.

- Apoyos externos y supervisión de los centros:

No hay gran vinculación entre los inspectores y los centros, ni entre el profesorado y los CEPs.

- Relaciones con otras instituciones:

Se ve claramente que los centros viven al margen de la comunidad.

- Clima y satisfacción:

Globalmente la satisfacción de la comunidad educativa con el funcionamiento del centro es alta. El clima (entendido como la relación entre los distintos sectores) es, en conjunto, bueno, presentando la mayor cohesión los equipos directivos y la mayor divergencia los padres respecto al profesorado y los alumnos respecto al equipo directivo (de hecho, no existe tal relación).

- Relación entre variables:

Utilizando técnicas de análisis se intentan ver las relaciones entre las variables, que agrupan en:

- Variables de contexto: Nivel socio-económico de las familias, tamaño del centro, recursos materiales y estabilidad del profesorado.
- Variables de proceso: Porcentaje de votantes en elecciones al Consejo Escolar, porcentaje de participación en las reuniones del Consejo Escolar, antigüedad del director, valoración del equipo directivo, valoración de la metodología, elección de la socialización como fin del sistema educativo, colegialidad o trabajo en

equipo del profesorado, valoración de la gestión económica y clima entre los miembros de la comunidad educativa.

- Variables de producto: Satisfacción general, tasa de éxito de los alumnos a final del nivel, tasa de repetición.

En relación a las variables de contexto, en primaria se ve cierta relación entre ellas (por ejemplo, en centro pequeños, la plantilla es más estable). En general, estas variables no parecen incidir en la vida de los centros de primaria. En BUP se constata que cuanto más estable es el profesorado, peor es el rendimiento (inesperado!).

En relación a las variables de proceso, en primaria aparece una gran relación entre ellas (sobre entre clima, colegialidad, valoración de la metodología y del equipo directivo). Se ve que, a su vez, están fuertemente correlacionadas con las tres medidas de producción (relación positiva con el número de graduados y con la satisfacción y negativa con el número de repetidores). En BUP existe menos correlación, aunque son igualmente importantes el clima y la colegialidad, y, en cambio, presenta más importancia el factor antigüedad del director.

En relación a las variables de producto, tanto en primaria como en BUP se percibe una relación muy estrecha entre las variables de producto (de hecho, una es la contraria de la otra).

Se constata, en general, la gran diferencia entre centros de Primaria y BUP, que el clima es un elemento esencial para el producto y la importancia de la autonomía de los centros educativos.

Resulta curioso cómo muchas de las conclusiones que aparecen en este estudio, son precisamente las que han emergido en el estudio de caso que presentamos en la parte investigativa. Valoramos positivamente haber consultado este documento tras haber realizado el proceso de categorización, puesto que si no podríamos pensar que se ha visto fuertemente influido por él.

En una línea similar, Coronel, Díaz y López (1990) ya habían desarrollado, gracias también a un proyecto subvencionado por el CIDE, una línea de investigación en torno de la mejora de los centros escolares a partir de su autoevaluación.

6.2. Estados Unidos.

En EE.UU. en la última década se ha constatado una honda preocupación por la calidad de la enseñanza. Los principales hechos han sido:

- 1981 Se crea la Comisión Nacional sobre la Excelencia de la Educación, para examinar la calidad de la educación y hacer un informe.
- 1983 Se publica "A Nation at Risk", informe que relata el riesgo para la Economía y para el Bienestar que supondría una nación mediocrementemente educada.
- 1989 Se publica "Goals 2000"
- 1994 Se publica "The Condition of Education 1994" y "The National Education Goals Report. Building a Nation of Learners 1994"

6.2.1. Comisión Nacional sobre la Excelencia.

En 1983 en EE.UU. la *Comisión Nacional* promovió el movimiento en pro de la excelencia para superar la ola de mediocridad que consideraban que "les envolvía". Para alcanzar el máximo grado de calidad sugiere la reforma de los contenidos de enseñanza, de expectativas y estándares de exigencia, del tiempo dedicado a enseñanza y aprendizaje, de las estrategias, técnicas y modos de enseñanza y del liderazgo y apoyo económico a la educación. Consideran que su nación está en peligro por culpa de la mediocridad, que debe incrementar su competencia en el conjunto de los mercados internacionales. Para ello hay que combinar los estudios de humanidades con los de ciencia y tecnología y no buscar chivos expiatorios entre los maestros.

Como señala Vico (1988), en EE.UU. en los 80 se alertaron porque por primera vez en su historia, los niveles educativos de una generación no superarían los de sus padres. En el informe de 1983 "A Nation at Risk" (Una nación en peligro") se apunta a que hay que elevar la calidad de la enseñanza, luchar por la excelencia. Por ello se dinamizó la actuación de la Comisión Nacional para la Excelencia de la Educación, cuyos cometidos eran:

1. Valorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas públicas y privadas, los colegios y las universidades americanas,
2. Comparar éstos con los de otras naciones adelantadas.
3. Estudiar la relación entre los requisitos de admisión en los colegios y los logros del estudiante en la "high school".

4. Seleccionar los programas educativos que conducen a éxitos académicos.
5. Valorar en qué medida los cambios sociales y educacionales han afectado los logros de los estudiantes.
6. Definir los problemas a los que hay que enfrentarse y hay que superar para conseguir la excelencia de la educación.

Como fuentes de información se usaron los documentos solicitados a expertos de distintos campos educativos; los testimonios (en reuniones) de todos los grupos de personas relacionados directa o indirectamente con la educación; los análisis existentes sobre problemas educativos y los comentarios de ciudadanos interesados enviados a la Comisión.

6.2.2. Publicación de "A Nation at Risk".

"Según los expertos americanos la excelencia queda definida por la interrelación de tres indicadores: el estudiante como individuo, la escuela y la sociedad. El estudiante debe rendir al límite de su capacidad tanto en la escuela como en el trabajo, la escuela debe de establecer objetivos y expectativas elevadas (nivel máximo, no mínimo) para todos los estudiantes y ayudarles a alcanzarlos; la sociedad ha de adoptar políticas que le permitan responder "a los desafíos de un mundo en continuo cambio" por medio de la educación y capacitación de sus miembros. Todos deben estar comprometidos en el logro de la excelencia" (Vico, 1988: 72).

Para lograrla cuentan con unas "materias primas", algunas de ellas un tanto ingenuas, que son, entre otras, las siguientes: las aptitudes de los estudiantes; el interés de los padres; el compromiso de la Nación al libre acceso de la educación; el sueño americano de prosperar; la dedicación de los profesores; la buena voluntad de los responsables políticos, científicos, educadores y académicos, al esbozar soluciones a los problemas; la inversión en recursos humanos y los medios financieros; la ayuda - por el gobierno federal- a los recursos locales para la educación y la colaboración voluntaria de individuos y grupos al fortalecimiento educativo. Este punto es muy importante puesto que la gente (en una encuesta de 1982) cree que la educación es lo más importante para que un país sea fuerte, más que las fuerzas armadas y el sistema industrial. Tras la investigación puesta en marcha hallan conclusiones que agrupan en 4 bloques:

1.- Currículum:

Un currículum muy homogéneo proporciona conocimientos generales muy difusos, pero la optatividad de créditos hace a veces se escojan itinerarios sin coherencia.

2.- Expectativas:

Las expectativas entendidas como el nivel de conocimientos, habilidades y capacitación que deberían poseer los graduados. Para ello resultan esenciales el tiempo, la dedicación, la disciplina personal,... y se manifiesta en los cursos, los requisitos de graduación, de admisión en un centro de enseñanza superior, dificultades de las asignaturas,... Se ven deficiencias que reproducimos a continuación, aunque, a nuestro juicio, deberían ser matizadas y discutidas. Éstas son las siguientes: los deberes para casa han disminuido, el rendimiento ha bajado y las notas han subido; las materias de Biología, Química, Física, Geografía se empiezan a estudiar tarde; existe demasiada optatividad (cercana al 50%) y los niveles de exigencia han bajado.

3.- Tiempo:

El tiempo se aprovecha peor ya que: a) los estudiantes dedican menos tiempo a sus actividades escolares, b) el que dedican lo utilizan peor, tanto en clase como en casa y c) los centros no ayudan a desarrollar técnicas de estudio adecuadas.

4.- Formación:

Se encontró que: a) son insuficientes los estudiantes con aptitudes pedagógicas encauzadas hacia la docencia, b) los programas de formación de profesorado necesitan mejoras sustanciales, c) la vida profesional del maestro es normalmente inaceptable y d) hay verdadera escasez de profesores en asignaturas básicas.

Se dio una directriz básica para todas las escuelas: exigir los mayores esfuerzos y rendimientos a todos los estudiantes, sean más o menos dotados, más o menos ricos. Concretamente, respecto a los puntos anteriores se establece:

1.- Currículum:

Se establecen unas materias básicas para secundaria (inglés, matemáticas, ciencias, sociales, informática),...

2.- Expectativas:

Ser riguroso en el sentido de que las calificaciones sean el reflejo de los logros académicos, que se mejoren y actualicen los libros de texto,...

3.- Tiempo:

Aprovechar más la jornada, introducir técnicas de estudio, desarrollar códigos de conducta, poner deberes, reducir la carga administrativa de los profesores (en aras de la docente), agrupar a los alumnos no según edad sino según progreso académico,...

4.- Enseñanza:

Los puntos clave son:

- Los profesores en formación han de demostrar su aptitud para lo docente.
- Los salarios han de ser incrementados.
- Existencia de un escalafón docente.
- Captar futuros profesores entre los estudiantes más destacados (con becas,...).

Todo ello puede considerarse muy válido, pero bajo este exacerbado interés por la educación se esconden motivos básicamente económicos. De hecho, queda escrito de forma explícita que, en definitiva, se pretende que América puede mejorar su posición en el mundo,...

En el 88 se elabora otro informe que recoge los cambios (¿Hasta donde hemos llegado?) y se ven avances pero pocos (siguen muchos alumnos sin graduarse en secundaria, no tienen las destrezas básicas, el rendimiento es bajo, hay mucho abandono entre hispanos y negros,...) Consideran (¿Qué hemos de hacer?) que falla la selección de directores y maestros. También hay que luchar por la asistencia, el tiempo que dedican al estudio (ven demasiada televisión), las desviaciones (drogas) y las medias de graduación (bajísimas entre minorías). Hay que crear un ambiente de logros, hay que seleccionar bien a profesores y directores y pedirles responsabilidades

6.2.3. Publicación de "Goals 2000".

El impulso inicial en favor de la mejora de los niveles educativos comenzó en una cumbre celebrada en 1989 convocada por Bush y en la que coincidieron los gobernadores de los diferentes estados. De ese encuentro nació el documento *Goals 2000* (Objetivos 2000), que señala como principales objetivos educativos los siguientes:

1. Todos los niños en América empezaran la escuela preparados para aprender.
2. Las tasas de graduación en la escuela superior incrementarán al menos hasta el 90%.

3. Los estudiantes americanos abandonarán los grados cuarto, octavo y doceavo habiendo demostrado competencia en las materias innovadoras incluyendo Inglés, Matemáticas, Ciencia, Historia y Geografía. Y cada escuela americana se asegurará de que todos los estudiantes aprenden a usar sus mentes correctamente, de modo que podrían estar preparados para una ciudadanía responsable, un aprendizaje posterior y un empleo productivo en nuestra economía moderna.
4. Los estudiantes de USA serán los primeros en el mundo en cuanto a rendimiento en ciencias y matemáticas.
5. Cada adulto americano será alfabetizado y poseerá los conocimientos y las habilidades necesario/as para competir en una economía global y ejercitar los derechos y responsabilidades de la ciudadanía.
6. Cada escuela americana estará libre de drogas y violencia y ofrecerá un ambiente disciplinado que conduzca al aprendizaje.

Deming (1993), el principal gurú de la Calidad Total, criticó los objetivos educativos estadounidenses por resultar amplios, ambiguos y carecer de operatividad. ¿Qué sentido tiene tener, como se afirma en el documento América 2000 del mandato de Bush, un 90% de escolarización en la High School?, ¿Qué significa que los adultos estarán alfabetizados? ¿Y en qué se concreta que las escuelas estarán libres de drogas?. Estos objetivos deben, a su juicio, trasladarse a objetivos redactados en términos más operativos y, sobre todo, más "realistas" en tanto que no existen las condiciones para conseguir mejoras de este tipo, ya que constató la existencia de importantes deficiencias en el sistema educativo que impedían la consecución de la calidad. Éstas son, a grandes rasgos, las siguientes: a) los objetivos imprecisos, inalcanzables o numéricos dominan las discusiones, la planificación y la reforma política; b) existe un amplio uso de la competición con el consecuente fracaso estudiantil: el sistema crea perdedores; c) el uso de significados artificiales induce a la escasez de alto rendimiento (por ejemplo, usar tests estandarizados) y d) la gestión basada en el lugar puede conducir a la suboptimización: toda reforma ha de tener una base teórica, para no caer en experiencias sin rigor que no conducen a ningún sitio.

6.2.4. Publicación de "The National Education Goals Report".

Cinco años más tarde, en marzo de 1994, los objetivos (*Goals 2000*) ratificados Clinton. Nace en *Goals Panel*, en el que se discuten y matizan dichos objetivos. De este panel nace un documento en el que las grandes finalidades que se

atribuyen al sistema educativo se "concretan" en objetivos y éstos a su vez en indicadores, haciendo más operativa la actuación y la medición de los logros.

De este modo, encontramos los siguientes objetivos e indicadores:

Objetivo 1: Preparados para aprender.

Indicadores:

1. Índice de salud de los niños.
2. Inmunizaciones.
3. Lectura y explicación de cuentos por parte de la familia.
4. Asistencia a la escuela infantil.

Objetivo 2: Completar la escolarización.

Indicadores:

5. "High School" acabada.

Objetivo 3: Rendimiento y ciudadanía de los estudiantes.

Indicadores:

6. Rendimiento en matemáticas.
7. Rendimiento en lectura.

Objetivo 4: Formación y desarrollo profesional del profesorado.

Indicadores:

Aún no hay indicadores. Se desarrollarán en el futuro.

Objetivo 5: Matemáticas y ciencia.

Indicadores:

8. Comparaciones internacionales de rendimiento en matemáticas.
9. Comparaciones internacionales de rendimiento en ciencias.

Objetivo 6: Educación de adultos y formación permanente.

Indicadores:

10. Alfabetización de adultos.
11. Participación en la educación de adultos.
12. Participación en la educación superior.

Objetivo 7: Seguridad, disciplina y ausencia de drogas y alcohol en los centros educativos.

Indicadores:

13. Consumo de drogas y alcohol por parte de los estudiantes.
14. Venta de droga en la escuela.
15. "Agresiones" de alumnos y profesores.
16. Interrupciones en clase por parte de los alumnos.

Objetivo 8: Participación de los padres.

Indicadores:

Aún no hay indicadores. Se desarrollarán el futuro.

A finales de marzo de 1996 han vuelto a reunirse para aumentar la calidad de la educación. Sin embargo, en parte, la preocupación que ha llevado a celebrar esta reunión ha sido la preocupación de los gobernadores ante una posible intrusión del gobierno federal en materia educativa y no la voluntad de revisar el funcionamiento del sistema educativo.

6.2.5. Publicación de "The Condition of Education 1994".

Según la *General Education Provisions Act* el objetivo del NCES (National Center for Education Statistics) es el de recoger, analizar y difundir estadísticos y otros datos relativos a la educación en los EE.UU y otras naciones. En el documento que indicamos recoge y estudia 60 indicadores organizados en 6 secciones:

- Acceso, participación y progreso
- Rendimiento, asistencia y currículum
- Economía y otros resultados de la educación
- Tamaño, crecimiento y resultados de las instituciones educativas
- Clima, aulas y diversidad en las instituciones educativas
- Recursos humanos y financieros de las instituciones educativas.

En la introducción señala que los principales aspectos positivos son que el abandono en las *High Schools* ha disminuido y que las diferencias entre las ratios de abandono de blancos y negros también han disminuido, con lo que parece que hay mayor igualdad de oportunidades.

En los 80's se prodigaron las críticas a la educación: no todos los niños tenían igualdad de oportunidades para recibir educación de gran calidad; en general el rendimiento académico era bajo; en las escuelas había droga y violencia; había altas tasas de abandono inaceptables; la "*College education*" era muy cara y las habilidades de los trabajadores eran obsoletas en relación a los cambios tecnológicos de los lugares de trabajo. Esto tenía serias implicaciones no sólo para escuelas e institutos sino también para el futuro de los ciudadanos individualmente, la competitividad económica de USA y la estructura y cohesividad de la sociedad y cultura americanas. Entonces se hicieron una serie de recomendaciones y ahora (se refiere a 1994), tras aplicarlas, se comparan los resultados de entonces y de ahora, respecto a aluminado, profesorado y rendimiento de alumnos de raza negra. En este sentido, los principales resultados los resumimos a continuación respecto a:

* Alumnos:

- . Ha aumentado el porcentaje de alumnos que cursan el currículum oficial recomendado (*core curriculum*).
- . Hay más estudiantes que se inclinan por estudios técnicos.
- . Parece que las reformas propuestas no han afectado a los estudiantes con habilidades más bajas.

* Profesores:

- En los 80's la *National Commission on Excellence in Education* encontró que:
- . los alumnos que optaban por estudiar magisterio no estaban suficientemente preparados a nivel académico;
 - . la formación inicial de magisterio era deficiente;
 - . los salarios eran bajos y
 - . los maestros tenían poca influencia en la toma de decisiones educativas.
- ¿Qué ha sucedido en 1994?. El profesorado:
- . Crece el porcentaje de mujeres (se ha pasado del 67 al 72%)
 - . Es más mayor (medida de edad de 37 a 42 años)
 - . Hay más diversidad étnica (más hispanos, más asiáticos,...)
 - . En números absolutos han aumentado (ha aumentado la matrícula de alumnos) pero las ratios son iguales o peores (en secundaria ha aumentado la ratio de alumnos por clase).
 - . Como media en toda USA el salario es igual que antes (simplemente se ha ido ajustado a la inflación cada año).
 - . Sin embargo, los profesores tienen ahora más formación que antes (4 años de formación inicial y muchos han cursado algún tipo de máster).

* Progreso en la asistencia y el rendimiento de los estudiantes negros:

Se preguntan si empiezan la primaria ("*Elementary School*") con menos experiencia preescolar los niños negros que los blancos. Y efectivamente es así, hay diferencias. Para paliarlo existen programas federales, como el *Head Start*, para preescolares de familias con ingresos bajos. Pero pese a ello aún hay menos niños negros matriculados en preescolar. Mientras que hacia 1975 había un 25% de blancos y un 25% de negros matriculados en *Nursery schools* (3 y 4 años), en 1991 había un 31% de negros frente a un 40% de blancos. O sea, ambos han aumentado pero las tasas de matriculación de los segundos crecen más rápidamente.

Como no es obligatoria, la educación preescolar a menudo no se ofrece desde el sector público. Y las dificultades financieras pueden hacer que muchas

familias negras no puedan llevar a sus hijos a una institución privada (29% frente a 68% de blancos matriculados en 1991 en guarderías privadas).

A los 9 años el rendimiento académico de los negros es sustancialmente diferente al de los blancos. A los 13 años aún existen diferencias y a los 17 también, aunque son más pequeñas, pero persisten diferencias en lectura, matemáticas,.. (todo ello medido por NAEP, *National Assessment of Educational Progress*).

Conforme se avanza en la etapa educativa se ve que hay diferencias en todo (en el rendimiento de todas las materias, en la elección de estudios, en el acceso a la *high school*,...) entre blancos, negros e hispanos.

7. Otros estudios (instrumentos micro aplicados a nivel regional o similares).

7.1. España.

Cataluña fue la primera de las siete Comunidades Autónomas con competencias en educación en poner en marcha, de acuerdo con la LOGSE, un organismo propio dedicado exclusivamente a la evaluación del sistema educativo no universitario, el Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, creado por el decreto 305/1993, de 9 de diciembre con el fin de:

- . elaborar dictámenes sobre el logro de los objetivos fijados en la legislación educativa, es decir, diagnosticar la situación educativa en Cataluña,
- . hacer estudios sobre la incidencia de la reforma,
- . proponer medidas sobre la mejora de la calidad de la enseñanza,
- . fomentar los intercambios de experiencias con otros países,
- . establecer convenios con organismos o entidades públicas/privadas con finalidades análogas.

Sus objetivos son similares a los del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. De hecho su director, Octavi Fullat, es el representante de Cataluña en el INCE.

Entre otras tareas, están aplicando en el ámbito de su territorio el proyecto de la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), concretamente el PrePrimary Project, examinando los indicadores propuestos por la

OCDE para adecuarlos a Cataluña y participando en investigaciones comparativas varias.

Posteriormente se han creado organismos similares en Andalucía y Canarias.

7.2. Diversos estados de USA.

Lucco (1995) señala que actualmente se reclama mayor igualdad de oportunidades y mayor eficiencia de las escuelas. Respondiendo a la presión de los ciudadanos 29 estados (de los EE.UU.) han puesto en marcha un sistema de rendimiento de cuentas legal basados en las escuelas. Desafortunadamente, la mayoría de estos sistemas se centran en indicadores acerca de las finanzas de la escuela y el rendimiento de los estudiantes y se utilizan como barómetro del estado de la escuela pública en general.

El desarrollo del sistema de rendimiento de cuentas escolar de Conectica (*Connecticut*) se guía por las siguientes asunciones: 1) Las escuelas pueden producir, y de hecho lo hacen, diferencias en el rendimiento de los niños y 2) las escuelas pueden cambiar.

Lucco y su equipo estudiaron si las variables de *input* y proceso asociadas a prácticas escolares alterables (equipo escolar, atributos del proceso escolar,...) podían influir en el rendimiento de los estudiantes por encima del efecto del *background* de los estudiantes (raza, ingresos,..). Concretamente, se cuestionaron:

- 1) Cuál es la influencia de las variables de *background* de los estudiantes sobre el rendimiento de los estudiantes de 4º grado.
- 2) Cuál es la influencia de las variables de recursos sobre el rendimiento de los estudiantes por encima de las características socioeconómicas de éstos.
- 3) Cuál es la influencia de las variables de proceso escolar sobre el rendimiento de los estudiantes por encima de las características socioeconómicas de éstos.

Se seleccionó una muestra representativa, se estudiaron lectura, escritura y matemáticas en un grupo de bajo rendimiento y en otro de alto rendimiento. Dentro de las características socioeconómicas se contempló la raza, la experiencia preescolar, si el inglés era su primera lengua,... Dentro de las características del equipo de profesorado se tuvo en cuenta la experiencia, las ausencias de los maestros, el número de actividades y la ratio de alumnos/profesor, entre otras. Y como variables escolares se centraron en el estado físico de las instalaciones y algunos procesos de enseñanza-aprendizaje. Se hizo un análisis discriminante (chi-square) y se detectó:

- La dificultad de medir algunos constructos como "procesos escolares". Habrá que intentar definir variables con más precisión.
- Las características escolares pueden ayudar a explicar las diferencias en el rendimiento de los estudiantes.
- El sistema de indicadores da información útil para guiar las escuelas, reformar los esfuerzos e incrementar las oportunidades.

Por su parte, **Rindone (1995)** refuerza este trabajo señalando que estos estándares se pueden usar para proporcionar una visión que inspire una buena práctica educativa, para proporcionar un marco para un sistema de indicadores que describa de qué maneras la instrucción que se da en la escuela es consistente con la visión y para usarla como instrumento para guiar el rendimiento de cuentas de la escuela.

Howell (1995) considera que cuando se intenta determinar la eficiencia de un centro con estudios evaluativos, frecuentemente estos estudios son pobres o no muestran los efectos de los programas. Según él serían los equipos de toma de decisiones centrados en la escuela o *School Centered Decision Making Teams (SCDMT)* los que tendrían que recopilar los datos y analizarlos. Habitualmente se utiliza el sistema de publicar listas con valores para varias variables como las tasas de asistencia, de permanencia y de resultados en los tests. A menudo las escuelas se sienten desanimadas por estas listas porque no reflejan las diferencias en los cuerpos de estudiantes, en las variables demográficas, ... Por ello las escuelas de Springfield han intentado hacer una comparación de escuelas honesta y más acorde con la realidad de cada escuela. Así, el rendimiento académico se conjuga con otros datos acerca del *background* de los estudiantes, ... Según Webster y Edwards (1993), la única forma de comparación honesta y equitativa pasa por ajustar los resultados (outputs) a los inputs. Y la clave está en constituir SCDMT para desarrollar *School Improvement Plan (SIP)* efectivos.

Por su parte **Buswell (1995)** presenta la experiencia realizada en Oklahoma, donde, desde la "Office of Accountability", es decir, desde una instancia de rendimiento de cuentas, se establece un sistema propio de indicadores a partir de la ley de reforma educativa de Oklahoma (1990) y de la constatación de un progreso insatisfactorio de su sistema educativo. Los indicadores que se analizan son, entre

otros, las tasas de graduación, las ratios alumno/profesor, los resultados de pruebas estandarizadas, el contexto socioeconómico, el rendimiento al llegar a la universidad, el empleo de los graduados, las tasas de abandono, la experiencia del profesorado,... y siguen avanzando tanto en su construcción como en su análisis y en la extracción de implicaciones para la práctica

Existe una publicación de dicho organismo que explica los resultados en los tests de Oklahoma (SAT) y muestra las gráficas con los ingresos/gastos y todos los resultados hallados.

La TEA (Texas Education Agency) ha propuesto, como señalan **Weed y Mellor (1996)**, un conjunto de indicadores para medir la tasa de abandono (un problema que habían detectado que les afectaba mucho) y sus causas y poder poner soluciones y, en consecuencia, ésta ha ido disminuyendo en los últimos años.

8. La evaluación "macro" de la etapa infantil.

8.1. La consideración de la etapa infantil en diversos países.

Existen básicamente tres enfoques para la atención infantil:

1) Escolarización de orientación académica, entendiendo este nivel educativo como una preparación para la primaria. Es el caso de Bélgica, Francia e Italia.

2) Escolarización de carácter lúdico, orientada a la socialización de los pequeños. Más de tipo asistencial que propiamente educativo. Es el caso de Grecia, Alemania o los Países Escandinavos. Por ejemplo, en Estados Unidos la etapa infantil está considerada aún como una cuestión privada. A pesar de que una tercera parte de la población de esta edad acude a un centro educativo preescolar y existe una creciente conciencia sobre los efectos benéficos de este nivel educativo, la oferta pública se limita a la acogida de niños considerados "de alto riesgo". Para muchos resulta absurdo financiar con dinero público la enseñanza universitaria y no la preescolar.

3) No escolarización infantil. Se confía la educación infantil a las familias. Es el caso de Reino Unido, Países Bajos y, para algunos, hasta hace poco España.

En Inglaterra actualmente se está ensayando un programa de bonos escolares para los centros de educación infantil. A los centros que participan en el proyecto la Agencia de Programas Escolares y Evaluación les da unas directrices oficiales a las que deben ajustarse. Éstas establecen lo que deben aprender los niños antes de incorporarse a la primaria (a los 5 años) en 6 áreas: desarrollo personal y social, lengua y lectura, matemáticas, conocimiento y comprensión del mundo, desarrollo físico y creatividad. Así, los niños deberán aprender a escribir y reconocer su nombre, contar hasta 10, los rudimentos de sumar y restar, reconocer las letras del alfabeto e idear y participar en la escenificación de cuentos, así como (en el ámbito social y moral) a diferenciar lo que está bien de lo que está mal, a compartir, a turnarse y a respetarse entre sí. Se trata de objetivos obvios pero nos centros asistenciales (parkings de niños) no tienen cabida ya en este sistema.

No hay unanimidad en torno a la conveniencia de una enseñanza formal. En Suiza la asistencia a las guarderías no sólo es voluntaria sino que existe una clara delimitación entre la educación lúdica y emocional de estos primeros años y la educación cognitiva propia del sistema escolar.

A mediados de abril de 1996 se celebró en Zurich una conferencia bajo el lema "Guarderías y escuelas, ¿juntas o separadas?", donde se consideró que una plena integración de la enseñanza preescolar en el sistema educativo formal podría tener consecuencias negativas no sólo para la formación emocional y social de los niños, sino para la necesaria flexibilidad en su desarrollo individual.

Por todo ello, a pesar de que en nuestro contexto parece estar claro, en general aún hay muchos países que no apuestan decididamente por una etapa infantil de talante educativo.

8.1.1. Estudios comparativos.

8.1.1.1. OCDE.

A continuación pretendemos dar una rápida ojeada a la estructura de la etapa infantil en diferentes países de la OCDE. Ofrecemos, a tal efecto, unos cuadros de elaboración propia extraídos de los comentarios sobre la organización de los sistemas educativos de la obra de la OCDE (1995):

País	Etapa educativa	Edad	Características/Centros
Alemania	Kindergarten	3-6	Jardines de infancia y cursos preescolares. Y para niños que están en edad escolar pero todavía no preparados para la escuela hay jardines de infancia escolares, cursos preescolares y cursos de recuperación,...
Australia	Pre-school education	3-5	
Austria	Kindergarten Vorschulstufe	3-6	Etapa no obligatoria. Está atendida por instituciones públicas y privadas. Se compone de guarderías para los muy pequeños (hasta 1 año de edad), guarderías infantiles (1 y 2 años) y jardines de infancia (de 3 a 6 años). Los niños en edad escolar, cuya matriculación en un primer año de escuela sería prematura a la luz de su desarrollo educativo, asisten a una primera fase preescolar (Vorschulstufe). para facilitar el paso a la escuela primaria. En términos administrativos, la fase preescolar forma parte de la escuela primaria.
Bélgica (Comunidad Flamenca)	Kleuteron- derwijs	2,5-6	
Bélgica (Comunidad Francesa)	Écolle Maternelle	2,5-6	
Canadá	Pre-elementary	4-5	Los programas preescolares o jardines de infancia, que son administrados por las autoridades educativas locales y proporcionan una enseñanza de un año de Pregrado Uno para los niños de 5 años, se ofrecen en todas las provincias u territorios con excepción de la Isla Prince Edward.

País	Etapa educativa	Edad	Características/Centros
Dinamarca	Bornehave Bornehave- klasse		Aunque la educación preescolar es voluntaria, tiene que ser ofrecida por los municipios; el 96% de los niños están matriculados.
España	Educación infantil	0-6	Dividido en 2 ciclos: 0-3: Jardines de infancia públicos y, sobre todo, privados. 3-6: Pasará a ser un ciclo obligatorio. Parvularios, habitualmente integrados en las escuelas de primaria.
Estados Unidos	Pre- Kindergarten Kindergarten	3-6	Los alumnos pasan normalmente de 6 a 8 años en los grados elementales, que pueden estar precedidos por uno o dos años en las guarderías infantiles y jardines de infancia.
Finlandia	Esiopetus Päiväkodeissa Ja Peruskou- luissa (Educación preescolar en centros de cuidados infantiles (jardines de infancia) y escuelas generales básicas)	3-6	La educación preescolar es organizada principalmente por las autoridades del Bienestar Social, juntamente con el cuidado infantil de los niños por debajo de la edad escolar. Para niños de 6 años de edad, la educación preescolar puede realizarse en unión con la enseñanza general. Esta alternativa, sin embargo, requiere un permiso del Ministerio de Educación y está diseñada principalmente para atender las necesidades de los niños de las áreas escasamente pobladas del país. Aproximadamente el 60% de todos los niños de 6 años están escolarizados.
Francia	Écoles Maternelles	2-6	La enseñanza preescolar se proporciona en guarderías infantiles.
Grecia	Nursery School	3,5- 5,5	La enseñanza primaria se da en jardines de infancia y desde los 5,5 en escuelas primarias (Dimotiko).
Holanda	Basisonder wijs	4-5	Todos los niños tienen que asistir a la escuela desde el primer día del mes que siga a su quinto aniversario. Sin embargo, casi todos los niños lo hacen desde la edad de 4 años.

Hungría	Kindergarten	3-6	Los jardines de infancia acogen a niños normalmente durante 3 años, desde los 3 a los 6 años de edad, pero la duración y los límites de edad no son estrictos.
Irlanda	Junior Infants Senior Infants	4/5- 6/7	La educación preescolar se da en las mismas escuelas que la enseñanza primaria (Escuelas Nacionales) y se limita a cubrir dos años-grado, clases infantiles junior y senior. Las Escuelas Nacionales generalmente son de propiedad y control privado, pero son públicamente subvencionadas y son objeto de regulación e inspección pública.
Italia	Scuole Materne	3-6	La educación preescolar acoge a todos los niños entre 3 y 6 años de edad, incluidos los que tienen dificultades de adaptación y aprendizaje. Los niños que asisten a centros preescolares están organizados en grupos (secciones) con un mínimo de 14 y un máximo de 28. Las secciones pueden comprender a niños de la misma edad o de edades mezcladas. La asistencia a los centros preescolares estatales es gratis; se pide una contribución de las familias para el transporte y servicios de comida proporcionados por los municipios.
Japón	Yochien	3-5	Los jardines de infancia acogen a niños de 3, 4 y 5 años de edad y les facilitan cursos de uno a tres años. Un 80% de los niños de preescolar aproximadamente están matriculados en escuelas privadas.

Noruega	Barnehager	3-6	Actualmente los niños noruegos comienzan la escuela durante el año en que llegan a los 7 años de edad. A partir de 1997 empezarán a los 6 años, aunque hoy en día ya un 90% de los niños de 6 años disponen de educación preescolar voluntaria en la escuela o en instituciones para el cuidado de niños.
Nueva Zelanda			<p>Todos los niños menores de 6 años disponen de educación y cuidados preescolares, a través de servicios domésticos y a través de una amplia gama de servicios en centros que proporcionan programas anuales y a jornada completa. Estos son administrados por una variedad de grupos, que incluyen a grupos comunitarios y religiosos, agencias voluntarias (tales como asociaciones de centros de juego y de guarderías infantiles) y operadores comerciales. Existen programas maoríes de inmersión al idioma (los Kohanga Reo). Por su parte, las comunidades de las islas del Pacífico están estableciendo también centros preescolares en los que se usan sus propias lenguas. Los servicios de cuidados y de educación preescolares tienen que cumplir unos requisitos mínimos establecidos por el gobierno. Para reunir los requisitos necesarios para una subvención general concedida por el gobierno, los servicios tienen que tener también unos estatutos aprobados.</p>
Portugal	Educação pré-escolar	3-5	No es obligatoria. La prioridad del gobierno es alcanzar la tasa de matriculación del 90% a finales de siglo.

Reino Unido	Nursery Schools and Classes	...-5	Más del 90% de los niños de 3 y 4 años de edad reciben alguna forma de educación preescolar: el 26% están admitidos en guarderías infantiles; el 24% son admitidos en clases infantiles de escuelas primarias (principalmente clases de recepción de niños de 4 años); el 4% son admitidos en escuelas especiales o independientes y el 4% restante asisten a grupos de juego.
República Checa	Pre-elementary	3-5	Los jardines de infancia aceptan a niños desde la edad de 3 años. Un niño que entra en la escuela primaria tienen que ser considerado como suficientemente maduro, si no, la entrada (normalmente a los 6 años) se pospone un año.
Rusia	Pre-school Education	3-6/7	
Suecia	Förskola/ Daghem	0-6	Los servicios de cuidados infantiles tienen las siguientes formas: a) centros de cuidados infantiles (Daghem), para niños de 1-6 años de edad; b) centros preescolares abiertos (Öppen Förskola), dirigidos a niños preescolares sin ningún tipo de lugar preescolar.
Suiza	Écoles Enfantines	4/5- 5/6	La duración de la escuela preescolar varía de 1 a 3 años. En la mayoría de los cantones la duración es de 2 años. Aunque la educación preescolar es optativa, el 98% de los niños la reciben al menos durante un año.

Turquía	Nursery Schools and Classes	4-7	Los objetivos de la educación preescolar, que es optativa, son desarrollar las aptitudes físicas, mentales y emocionales de los niños; ayudarles a adquirir buenas costumbres; prepararles para la educación básica; proporcionar un ambiente de crecimiento conjunto a los niños que proceden de áreas pobres y ayudarles a adquirir un conocimiento adecuado de la lengua turca. La educación preescolar se puede realizar en jardines de infancia independientes, así como en jardines de infancia que están agregados a las escuelas primarias u otras instituciones educativas.
---------	-----------------------------------	-----	--

8.1.1.2. EURYDICE.

También en esta línea comparativa, la Unión Europea, concretamente Eurydice (1994) posee un estudio acerca de los períodos de vacaciones, los días lectivos y no lectivos al año, la formación de los profesores, la tasa de escolarización, los porcentajes de matrícula en centros públicos y privados, los ritmos escolares semanales, los horarios, el número de horas de enseñanza anuales, la apertura de los centros para actividades extraescolares y quién se responsabiliza de ellas, quién las financia y quién las atiende, etc. para las etapas preescolar y primaria .

Al referirse a las *etapas de la escolarización*, y concretamente a la educación infantil, se comprueba que España es el país donde la escolarización de los niños pequeños comienza antes. Ya antes de la reforma era, juntamente con Francia, el país donde la escolarización preescolar se iniciaba más tempranamente, pero tras la LOGSE aún con más motivo, al prever, en el transcurso de los próximos años, plazas educativas para toda la población de 0 a 6 años. Sin embargo, resulta comparativamente retrasada por lo que respecta al inicio de la escolarización obligatoria en relación a Luxemburgo e Irlanda (se inicia a los 4) y a Países Bajos, Inglaterra y Escocia (se inicia a los 5).

Respecto a la *formación del profesorado* que debe impartir educación preescolar, España presenta un elemento positivo, que es que se trata de estudios universitarios, como en Grecia, Francia y Reino Unido (frente a la mayoría de países). Sin embargo, si nos referimos a la duración de los estudios, aunque se encuentra en la

misma situación que la mayoría de países europeos, hay que señalar que es superada por Grecia y Reino Unido (4 años) y por Francia e Italia post-reforma (5 años).

También se comparan las funciones y *objetivos* y las formas de los diferentes servicios de este ciclo educativo. Se señala que, en general, el objetivo de la educación infantil es familiarizar al niño con la vida en sociedad, enseñarle a vivir en grupo. En Alemania, Irlanda, Países Bajos y Dinamarca la función de la educación preescolar se define en términos complementarios respecto a la vida en familia de los pequeños. En estos casos la educación está a cargo de la unidad familiar y los profesores son responsables de la socialización y el desarrollo de la percepción de los niños, pero no de su instrucción. En otros países (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Grecia, España e Italia), el acento se pone igualmente en la importancia de los aprendizajes y se busca equilibrar socialización y aprendizaje. Esto enlaza con el debate de servicio asistencial vs educativo al que hemos hecho referencia.

En la mayor parte de los países, los menores de 3 años pueden ser acogidos en estructuras *financiadas* por el Ministerio de Asuntos Sociales. La situación difiere en Bélgica, Francia y España, donde la educación preescolar, financiada por el Ministerio de Educación, es accesible antes de los 3 años (en teoría, porque en la práctica el déficit de plazas es tan grande que el acceso queda reservado a unos pocos).

La acogida de los más pequeños puede revestir diversidad de formas. En cualquier caso, la estancia en familia o la custodia en guarderías privadas continúa siendo la situación más frecuente, salvo en Dinamarca, donde las "casas cuna" (*vuggestuer*) son frecuentemente utilizadas. Las *estructuras* más comunes para niños de 3 a 6 años (de 3 a 5 años en el Reino Unido) que no hacen uso de una institución escolar son el jardín de infancia y espacios para juegos en grupo, bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Sociales, o bien organizados por el sector privado (especialmente en el Reino Unido y en Irlanda). En Irlanda y en los Países Bajos el nivel de la enseñanza preescolar no está organizado separadamente. Los niños pueden asistir a la escuela primaria desde los 4 años en las clases especialmente organizadas para su edad y con un programa de actividades adaptado. En la mayoría de los casos, las estructuras de acogida financiadas por los servicios sociales son de pago.

Al analizar las estadísticas sobre la *asistencia escolar* de 2 a 6 años por segmentos de edad vemos que España es el 4º país con mayor escolarización infantil a los 3 años y que a los 4 y a los 5 presenta una escolarización del 100% (al igual que Francia y Luxemburgo).

Señalan que en España la continuidad entre la educación infantil y la primaria es objeto de preocupación y que el currículum preconiza la colaboración entre la

escuela y la familia, que desempeña un papel educativo importante en el momento de esta transición. Conviene además compensar las diferencias entre los niños que han recibido educación infantil y aquellos que asisten a la escuela por primera vez en primaria (aunque, en nuestra opinión, esto no genera diferenciales muy significativos).

8.1.1.3. Otros estudios.

Por su parte, **Tobin, Wu y Davidson (1989)** nos ofrecen una comparación de las diferentes dinámicas que se viven en los parvularios japoneses, chinos y estadounidenses de gran interés. El capítulo quinto (p. 188 y ss.) ofrece una perspectiva comparativa, de la que destacamos que:

. En los 3 países la misión principal del parvulario es ayudar a los niños a desarrollar habilidades lingüísticas pero:

. En China el énfasis se pone en la enunciación, dicción, memorización y auto-confianza al hablar. En el colegio aprenden a recitar historias y cuentos de inspiración moral y a cantar y bailar solos y en grupo.

. En Japón existe un doble discurso formal e informal. En el parvulario se permite que los niños hablen libremente, con lenguaje vulgar pero en determinados momentos (recitación dirigida por el profesor o expresiones de agradecimiento, bienestar,...) no se permite. El lenguaje se ve no tanto como un instrumento para la autoexpresión sino más bien como un medio para expresar la solidaridad con el grupo o para compartir un objetivo social.

. En EE.UU. usan el lenguaje para promocionar la individualidad, autonomía, resolución de problemas, el desarrollo cognitivo del niño.

. ¿Qué es lo más importante que los niños aprendan en la parvulario? (p. 190). Entre las tres primeras elecciones realizadas destacan las habilidades comunicativas (38% en EE.UU. frente a un 27% en China y sólo un 5% en Japón), lo que nos reafirma en la idea de que mientras Japón enfatiza las habilidades de escuchar más que hablar, en EE.UU. se prima que se expresen individualmente y en China que se exprese lo socialmente compartido. Así, parece que en EE.UU. y China la comunicación depende de las habilidades de quien habla, mientras que en Japón depende de quién escucha. Ello viene avalado a la importancia que se le concede a la simpatía, la empatía o la preocupación o interés por los demás en Japón (31% frente al 5 y 4% de EE.UU. y China respectivamente).

Otros aspectos que llaman la atención es que enseñar a cooperar y ser miembro de un grupo es muy importante para todos (37, 30 y 32%). Respecto a la

auto-confianza, ésta tiene una importancia significativamente diferente en EE.UU.(34% frente al 11% de Japón y el 6% de China). Finalmente, la buena salud, la higiene y los hábitos de cuidado personal son muchísimo más importantes en China (60% frente al 49% de Japón y al 7% de EE.UU.). Por otra parte, también a la creatividad se le concede mucha más importancia en China que en los otros dos países.

- ¿Para qué debe la sociedad tener parvularios?

	CHINA		JAPÓN		USA	
	<u>1ª elec.</u>	<u>Entre los 1º</u>	<u>1ª elec.</u>	<u>Entre los 1º</u>	<u>1ª elec.</u>	<u>Entre los 1º</u>
Para dar a los niños un buen inicio académico	37	67	3	2	22	51
Para disminuir la marginación	3	12	3	2	5	2
Para posibilitar que los padres trabajen	17	48	1	8	7	25
Para dar a los niños la oportunidad de jugar con otros niños	8	25	14	70	14	42
Para empezar a enseñar a los niños a ser buenos ciudadanos	12	30	4	18	4	14
Para dar a los niños experiencia como miembros de un grupo	12	44	61	91	20	62
Para proporcionar a los niños un lugar divertido al que ir cada día	1	7	3	24	3	18
Para hacer a los niños más independientes y auto-suficientes	11	67	14	80	23	66
Para complementar y apoyar la tarea educativa de los padres	0	0	3	5	6	20

Fuente: TOBIN, WU y DAVIDSON (1989: 192)

Vemos que en Japón, para preparar para la primaria no enseñan lectura, escritura y matemáticas sino fundamentalmente habilidades preacadémicas, como perseverancia, concentración y la habilidad para funcionar como miembro de un grupo. De hecho, proporcionar a los niños un buen inicio académico es la cuestión más importante en China (cosa que para los autores enlaza con la necesidad de la sociedad china de conseguir miembros productivos frente a los propósitos de la Revolución Cultural) y también (aunque en menor porcentaje) en Estados Unidos, frente a la escasa importancia que se le concede en Japón, país que prima la posibilidad de dar al niño la experiencia de sentirse miembro de un grupo y de poder jugar con otros niños.

Japón otorga una importancia mucho mayor que los otros dos países a la escuela como institución educativa complementaria a la educación familiar.

Es China el lugar donde más se aboga por suplir las deficiencias de los padres y prevenir la marginación y también donde se considera más positiva la escolarización infantil en tanto que permite a los padres trabajar.

Todo ello son breves pinceladas pero que nos hacen sospechar que tras ellas, tras el modo de entender el desarrollo por ejemplo de las habilidades comunicativas (por citar un aspecto al que nos hemos referido), se esconde la misión que la sociedad de ese país le otorga a la educación infantil y, también implícita, se halla la noción de calidad que país tiene.

También se ha dedicado a realizar estudios comparativos Peter Moos, del que destacamos su obra junto a Phillips (1990), en la que dividen los servicios de atención a los niños en tres grupos: el superior, el medio y el inferior.

• Grupo superior:

En Dinamarca, Francia, Bélgica e Italia hay muchos más servicios de atención a los niños financiados por el sector público que en el resto de los estados miembros de la comunidad europea.

En Bélgica, Francia e Italia la mayoría de los niños reciben desde los 3 años atención gratuita en parvularios que generalmente están abiertos todo el día (...). En Dinamarca hay jardines de infancia junto a guarderías familiares y jardines de infancia creadas a iniciativa de los padres y subvencionadas con fondos públicos.

• Grupo medio:

En Grecia, España y República Federal de Alemania los parvularios o jardines de infancia acogen al 60 ó 70% de los niños desde los 3 años hasta la edad de la escolaridad.

• Grupo inferior:

En los Países Bajos, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido, los servicios financiados por el sector público sólo admiten el 2% (o menos) de los niños de 0 a 3 años y ni la mitad de niños de 3 a 6/7 años (edad de la escolaridad obligatoria).

8.2. Instrumentos específicos para la evaluación "macro" de la etapa infantil.

8.2.1. La necesidad de instrumentos específicos.

La educación infantil, por su **propia esencia** o naturaleza y por la situación en la que se encuentra (al no ser obligatoria y **no haberse cubierto aún la escolarización** de toda la población) no puede medirse por los mismos parámetros que la primaria y necesita una definición de calidad propia, como se desprende de las propuestas de Balaguer et al (s/f), Moss y Phillips (1990) o Darder y Mestres (1994). En este sentido, Moos y Phillips (1990: 43) señalan que la calidad es un aspecto de difícil definición y control. Consideran que ciertamente los reglamentos que estipulan las condiciones mínimas exigidas sirven para proteger a los niños contra las carencias más burdas, pero no garantizan en absoluto la alta calidad y proponen los siguientes indicadores de calidad:

- 1) Proporción de niños por educador (Dinamarca: 1:7).
- 2) Espacio, ambientación y material (que permita el trabajo en pequeños grupos, que dé seguridad, que haya espacio exterior,...)
- 3) Coordinación y ayuda (contar con asesoramientos, tener horas remuneradas para formarse y preparar el trabajo)
- 4) Sensibilidad a las necesidades de cada individuo (antisexismo, multiculturalidad,...).

Por otra parte, la educación infantil, **debe enfrentarse simultáneamente a dos problemas: aumento de la cantidad y aumento de la calidad**, para algunos autores, difícilmente compaginables. Es la etapa en la que mejor se ve el dilema entre

eficacia y equidad. Como ejemplo ilustrativo podemos referirnos a la situación de las guarderías municipales de Barcelona.

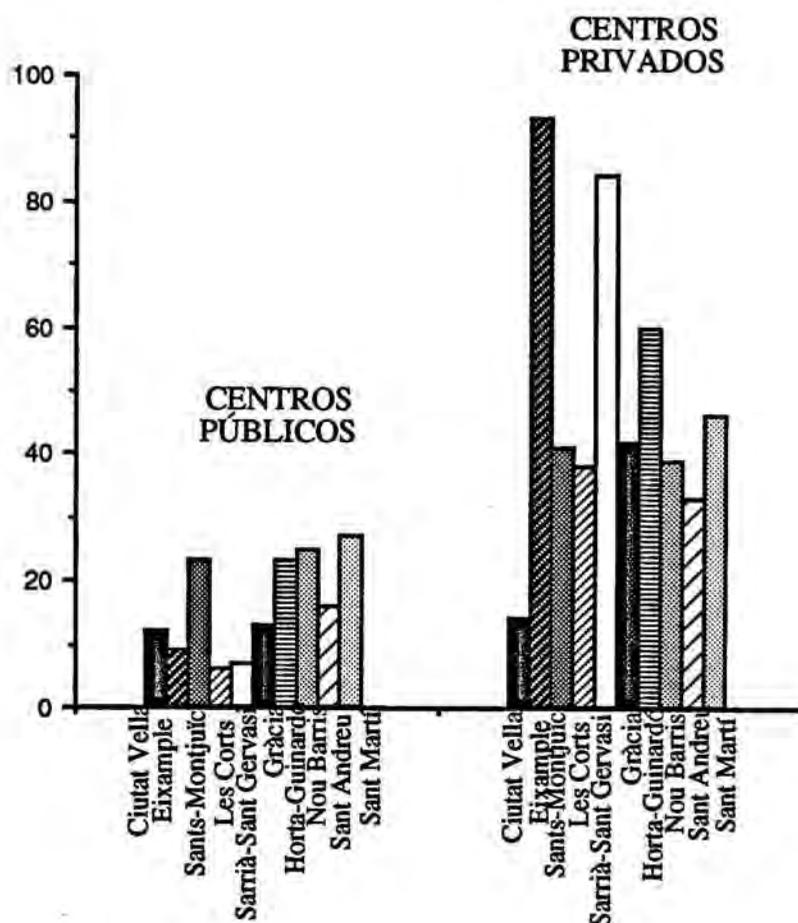
En Barcelona ha habido últimamente fuertes movilizaciones para, por un lado, forzar el aumento de la oferta pública de plazas educativas de calidad y, por otro lado, protestar contra el intento de cambiar el funcionamiento de las "Escoles Bressol" municipales -paradigmáticas de una educación de calidad- con el fin de hacerlas más eficientes (en detrimento de dicha calidad).

Durante el curso 1993-94 los datos¹⁷ que arrojan las estadísticas recogidas por la Secretaría Técnica del Instituto Municipal de Educación de Barcelona nos muestran una situación desequilibrada entre sector público y privado. En relación a la Educación Infantil este desequilibrio es, si cabe, aún mayor, sobre todo en el ciclo 0-3 (Jardín de Infancia), en el que la escolarización sólo llega al 5%. La presencia del sector público es básicamente municipal (de los 45 centros públicos, 39 son del Ayuntamiento).

También hay diferencias por distritos: en algunos hay una clara predominancia del sector privado (por las características socio-económicas de la población que en ellos reside), mientras que en otros hay un mayor número de centros públicos.

Centrándonos en el ciclo 3-6, que es el que nos ocupa, en Barcelona hay 161 centros públicos frente a 490 privados que ofertan este tipo de enseñanza, y con fuertes desequilibrios por distritos, como nos muestra el siguiente gráfico:

¹⁷IMEB, "Les xifres de l'educació a Barcelona". A **Barcelona Educació**, núm. 1, mayo 1995. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.



CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN BARCELONA PARA EL CICLO 3-6 SEPARADOS POR DISTRITOS

Es decir las plazas guarderías públicas Barcelona han sido en el curso 1995-96, según algunas estadísticas (no existe unificación de datos), 1513, de las cuales sólo 343 son de centros de la Generalitat de Catalunya, siendo el resto municipales. Para cubrir estas 1513 plazas hay 3195 solicitudes, lo que significa que más de la mitad de los niños se quedarán fuera. Además, estos datos se quedan cortos porque hay gran cantidad de familias que ya desechan la idea de presentar la solicitud porque están convencidas de que no tienen nada que hacer. Por barrios, donde hay mayor desproporción es en Gràcia, donde sólo hay un centro público que oferta 17 plazas, frente a las 117 demandas. Le siguen Eixample y Sarrià-Sant Gervasi. Esto choca claramente con el artículo 7.2 de la LOGSE señala que "La Administración Pública garantizará la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la

escolarización de la población que lo solicite". Es decir, **la cantidad, no está, ni mucho menos, cubierta.**

Para este curso en Barcelona hay unos 40.000 niños menores de 3 años y sólo 2.100 plazas (no coincide con otras estadísticas) en las 39 guarderías municipales. El Ayuntamiento se gasta al año 2300 millones de pesetas en este servicio. O sea, que cada alumno le cuesta cerca de 1,1 millones. Una cantidad similar a la que paga el Estado por una carrera completa de Ingeniería de Caminos y el doble de lo que se gasta en una de Arquitectura. ¿Es justo que sólo unas pocas familias se beneficien de este servicio?. Es lo que se está planteando el Ayuntamiento. Se quiere, por tanto, aumentar la oferta y que ésta sea más flexible (a riesgo de perder la calidad pedagógica), haciendo que las guarderías abran antes y cierren más tarde (actualmente el horario es de 8.00 a 17.30), las familias puedan llevar a sus hijos sólo unas horas y no toda la jornada y se les permita recogerlos a mediodía para que coman en casa. Se quiere mantener el servicio como modelo educativo, no asistencial. Es decir, **el conflicto equidad-eficiencia tampoco está resuelto.**

Por ello abogamos desde estas líneas por aumentar la financiación y la oferta de educación infantil. Hay muchos motivos para ello (argumentos científicos, de derechos humanos, morales y de valor social, económicos, de equidad social, de movilización social, de eficacia de programas, y motivos varios en función de las circunstancias demográficas y sociales cambiantes), pero destacamos, como más relevantes, los siguientes:

1. Permite la inserción de la mujer en el mundo del trabajo.
2. Comporta una mayor escolarización posterior (tendencia a permanecer más tiempo en el sistema educativo y alcanzar, por tanto, mayores tramos educativos).
3. Mejora la igualdad de oportunidades.
4. Implica externalidades positivas (beneficios colectivos para el resto de la población además de la persona que recibe el servicio).
5. Se trata de un bien preferente en un mercado imperfecto.
6. Es muy rentable.
7. La escolarización en el tramo 0-3 aún es muy baja (déficit de oferta de plazas públicas).
8. Aumenta la inteligencia. Según más de 20 estudios realizados por la Universidad de Alabama, una educación intensiva durante los primeros años (iniciado en primer año) puede incrementar el cociente de inteligencia entre 15 y

30 puntos y resulta particularmente beneficiosa en el caso de niños socialmente desfavorecidos. No obstante, Lee y Loeb (1995) señalan que los efectos beneficiosos del Head Start se desvanecen porque en las etapas posteriores los alumnos están sometidos a procesos educativos de calidad muy baja, con lo que una educación infantil muy estimulante sin continuidad no tiene ninguna utilidad.

Así pues, en definitiva:

a) Aún no hay suficiente cantidad de plazas.

Acabamos de ver, en este sentido, la situación de Barcelona, pero es que la situación del resto de Catalunya o del estado español no es mejor:

En Catalunya existen 43 *Llar d'infants* (guarderías) del *Departament d'Ensenyament* y 234 *Llar d'Infants* municipales (entre ambas, 277, acogen a 13.400 niños) frente a las 574 privadas (451 en Barcelona, 40 en Gerona, 28 en Lérida y 55 en Tarragona), que acogen a 22.500 niños. De éstas, sólo 8 cumplen los requisitos. Por ello, las 800 guarderías que hay en Cataluña actualmente deberán adaptarse antes del año 2000 a las condiciones mínimas que en 1991 fijó el Ministerio de Educación (Decreto 1004/1991 pendiente de desarrollo autonómico). De lo contrario, quedarán obligadas a convertirse en centros de acogida ("párkings de niños") sin carácter estrictamente educativo, sino solamente asistencial.

Para impartir el primer ciclo (0-3 años) se exige un mínimo de 3 unidades. Y se distingue entre unidades para menores de un año (con un máximo de 8 alumnos), unidades de 1 a 2 años (con un máximo de 13 alumnos) y unidades de 2 a 3 años (máximo de 20 alumnos). Cada unidad tendrá una sola sala con un mínimo de 2 metros cuadrados por alumno. Deben existir, además, salas diferenciadas para la higiene de los niños, aseo personal, comedor (mínimo de 30 metros cuadrados) y cocina. Por cada 9 unidades habrá un patio de no menos de 75 metros cuadrados. Los locales serán de uso exclusivo y con acceso propio desde el exterior. Con lo costoso (económicamente) que puede ser encontrar locales con las condiciones exigidas, podemos encontrarnos con una gran cantidad de "centros de acogida", suprimiendo la educación infantil que predica la LOGSE y que es una etapa esencial en el desarrollo del niño.

b) Hay que avanzar mucho todavía en favor de la equidad

Fuller y Liang (1996: 32) se cuestionan si existen suficientes parvularios y centros de atención a la infancia y si éstos están distribuidos equitativamente. Muestran

dos estudios que emplean diferentes niveles de análisis para mostrar la disponibilidad de educación preescolar. El primer estudio examina la distribución de los centros en 100 condados a lo largo y ancho de Estados Unidos, revelando claras desigualdades asociadas a los rasgos demográficos y económicos de cada condado. El segundo estudio, centrado en Massachusetts, analiza los centros en comunidades de ingresos altos y bajos. Entre ambos estudios se constata que la educación preescolar varía en función de las características de cada comunidad, de su media de ingresos familiares, de nivel educativo de los padres, de estructura familiar y de política desarrollada en cada contexto. Concluyen que hay que avanzar todavía bastante en favor de la equidad.

c) Hay que articular la demanda de mayor calidad con los dos anteriores aspectos.

Moss (1995: 5) constata las diferencias entre los servicios educativos de los "Day care centers", las "Nursery", etc. Habla además de las enormes inconsistencias y desigualdades entre servicios, en especial entre servicios para niños de 0-3 y de 3-6. Su visión personal de los servicios de atención a la infancia es comprensiva (entre familias y comunidades locales), flexible, integrada con el sistema y concebida como una institución y un recurso local. En este sentido señala que la calidad de los servicios de educación infantil (o, de hecho, de cualquier servicio) es, en esencia, un concepto o constructo relativo, dinámico, arraigado en valores y creencias, necesidades e intereses. Siguiendo a Woodhead, psicólogo de la Fundación Van Leer, considera que los rasgos claves de la calidad se basan en un modelo asociativo, que es una combinación de los modelos profesional y político con una idea de participación cívica y democracia. Lo fundamental de este modelo asociativo es que las instituciones de educación infantil son vistas como instituciones que sostienen unos valores sociales y culturales. Estos rasgos clave son: diversidad, transparencia, debate e inclusión y los argumentos que apoyan estas ideas:

- 1.- Legitimidad de los servicios de educación infantil...
- 2.- La necesidad de que los servicios de educación infantil sean un recurso local, acorde con las necesidades, condiciones y valores locales.
- 3.- Una definición de calidad que reconozca la diversidad, producirá servicios más relevantes.

8.2.2. Algunos instrumentos.

Billman (1993) señala que la NAEYC (National Association for the Education of Young Children) posee un procedimiento de acreditación de escuelas a nivel de todo el territorio de EE.UU. (extrapolable a otros contextos), a pesar de que cada estado desarrolla su propio sistema de indicadores. Muchos estados tienen alguna clase de proceso de autorización que instituyen con el fin de asegurar que el cuidado de los niños fuera del hogar posea unas normas mínimas. En general, los estados obtienen los "inputs" para determinar los requerimientos de los proveedores y de los padres.

El estado manda boletines de información que deben ser rellenados, devueltos y revisados antes de que los consultores hagan la visita (in situ). El asesor entonces observa el programa, el claustro y el rendimiento de los niños, inspecciona el local, repasa los registros de accidentes, los extintores y cosas así y clarifica políticas y procedimientos con el director. El experto anota cualquier incorrección o anomalía y discute cómo puede ser corregida. La visita es seguida de una lista escrita de condiciones que deben ser rectificadas dentro de un período estipulado. Si no se realizan las mejoras recomendadas se puede incurrir en sanciones contra el centro/dueño.

La regulación estatal de todos los tipos de cuidado de niños es confirmada por la NAEYC para asegurar que los centros, los "family day care" y los "group home" encuentran ciertos mínimos de calidad. También recomiendan que a los programas de las escuelas públicas y de las religiosas se les exijan los mismos niveles.

La NAEYC ha instituido un proceso de acreditación que mira todos los aspectos de los programas de educación infantil (NAEYC, 1984). Incluye un componente de auto-estudio, un informe escrito por la *National Academy of Early Childhood Programs* y una visita de validación realizada por profesionales de educación infantil preparados ("entrenados") con el fin de verificar la exactitud de la descripción del programa. Luego, una comisión de 3 miembros considera todos los componentes del informe escrito y del informe de validación y otras garantías de acreditación. Aunque esta acreditación es voluntaria y necesaria para ser renovada cada 3 años, este proceso es visto como una oportunidad para promover y animar la mejora de cada uno de los programas sometido a este examen.

Cada centro necesita dedicarse a la evaluación continua y sistemática para mantener y realizar su programa. Esto supone identificar las fuerzas o valores del centro así como las áreas en las que hay debilidades. No sólo el director sino también el profesorado, los padres, los miembros de la comunidad escolar y otros ajenos al programa deberían estar inmersos.

El proceso de acreditación de la NAEYC ha diseñado criterios para los siguientes aspectos de los programas de educación infantil de alta calidad:

- A. Interacciones entre los profesores y los niños.
- B. Currículum.
- C. Interacción entre los profesores y los padres.
- D. Cualificación y desarrollo de los profesores.
- E. Administración.
- F. Equipo (de profesores)
- G. Ambiente físico.
- H. Salud y seguridad.
- I. Nutrición y servicio de comedor.
- J. Evaluación.

Un estudio que se hizo sobre 78 programas un año después de la acreditación mostró que todos habían seguido las recomendaciones de la Academia total o parcialmente. Muchos programas vieron una mayor implicación de los padres y mejores relaciones con las familias desde el proceso de evaluación.

Aunque los materiales de auto-estudio de la Academia incluyen instrumentos de evaluación muy útiles, cada uno mediante su trabajo puede desarrollar materiales específicos para su programa y su situación única siguiendo la propuesta que se especifica a continuación:

1º Elegir una meta que tiene para su programa. Escribirla aquí.

- 1. Reescribir esta meta usando objetivos de comportamiento específicos.
- 2. ¿Cómo sabremos cuándo estamos consiguiendo una o más de sus metas?
- 3. ¿Qué documentación objetiva necesitaremos para mostrar a los otros que estamos progresando hacia el alcance de esa meta?

2º Antes de mirar los criterios que ha propuesto la Academia, decidir qué aspectos de nuestro programa queremos examinar más detenidamente. Si el listado es suficientemente largo, será conveniente dividirlo en aspectos más amplios de modo que cada grupo trabaje sólo uno o dos. Inventar una lista de comprobación que podamos usar para determinar si su centro está operando efectivamente en este área.

3º Después de haber inventado en grupo un instrumento de evaluación al menos para un aspecto del programa, es positivo intercambiarlo con otro grupo. Analicemos qué han hecho. ¿Qué se han dejado? ¿Qué sugerencias podría hacer

para mejorar el instrumento? Si los grupos trabajan en diferentes materiales de evaluación, al final dispondremos de un material que podrá ser útil en guiar muchas partes del programa del centro.

4º Intercambiar la lista con otro grupo. Analizar lo que ellos han hecho, contestando las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuáles son los puntos buenos del instrumento de evaluación que han inventado?
2. ¿Qué se han dejado?
3. ¿Qué sugerencias tenemos para mejorar su listado?

5º Es en este punto cuando se pueden solicitar los documentos de la NAEYC y comparar los instrumentos que hemos creado con los ítems que ellos han desarrollado.

1. ¿Qué ítems son similares?
2. ¿Cómo podríamos cambiar nuestro listado después de comparar ambos instrumentos?

6º Los padres son una fuente de información vital sobre el programa. Storm (1985) encontró que era útil estudiar a los padres muchas veces al año durante un año centrándose en uno o dos aspectos a la vez. Podemos disponer de un cuestionario para los padres para elicitarse sus actitudes sobre el modo en que ellos se mantenían enterados de lo que sucedía en el centro. Podemos preguntar acerca de sugerencias para mejorar la comunicación entre el profesorado y ellos. Si es posible, no más de una página y que sea fácil de contestar. ¿Qué proceso usará para asegurar que las respuestas sean confidenciales y asegurar un buen retorno de la información?

1. ¿Cómo introduciremos el cuestionario?
2. ¿Qué preguntas haremos?
3. ¿Cómo aseguraremos que las respuestas sean confidenciales y anónimas?
4. ¿Cómo garantizaremos que la mayoría de los padres respondan y devuelvan el cuestionario?

Por su parte, Katz (1991) se refiere al *Preprimary Project* de la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), un estudio transnacional acerca de las características de los servicios de atención a la infancia.

Habla de la importancia de la salud de los niños y de los riesgos en su calidad de vida por diferentes motivos en diferentes partes del país. Respecto a la disponibilidad de servicios de atención a la infancia señala que en muchos países (en los que, contrariamente a otros, el nivel económico, la competencia por los recursos y la presión demográfica no constituyen problemas) también se necesitan centros por la incorporación de la mujer al mundo laboral. Lo que ocurre es que surgen discrepancias entre los servicios que se necesitan y los que están disponibles. Existe una gran variedad de centros (de bienestar, religiosos, públicos, privados,...). Sucede que la calidad de los servicios de educación infantil suelen variar según los ingresos de la familia. Respecto a la calidad del personal de infantil, considera que con la escasa preparación, el bajo estatus y los salarios deficientes se recluta un personal que son más "cuidadores" que maestros. Y, finalmente constata que según los países varía la guía o pautas de comportamiento que los padres ofrecen a los niños, varían los equipamientos disponibles en los centros (y que, para estudiarse, no pueden simplemente cuantificarse), varía la relación entre niños y adultos (si éstos cambian constantemente el niño no establece relaciones duraderas, seguras y confiadas), varía la ratio adulto-niño,...

En una línea más institucional y a nivel europeo la **Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea** ha redactado varios informes de gran relevancia, que presentan datos comparativamente y avanzan en la búsqueda conjunta de procesos de calidad en los servicios de atención a la infancia. Algunos de estos documentos son: "Trabajo de puericultura con niños por debajo de los 4 años" (1990), "Calidad en los Servicios de Cuidados a la Infancia" (1990), "Empleo, Igualdad de Oportunidades y Atención a la Infancia" (Informes anuales de 1993 y 1994), "Monitoring Childare Services for Young Children" (1994), "Objetivos de calidad en los servicios infantiles" (1996) o el que se comenta "Calidad en los servicios para la infancia. Un documento de estudio" (s/f). Los criterios de calidad de este último documento los transcribimos en el capítulo sexto, dedicado a los instrumentos micro, puesto que hasta el momento no se ha realizado, que nosotros conozcamos, ninguna aplicación a nivel macro de dicha propuesta evaluativa.

Éstos han sido algunos de los instrumentos existentes, pero, sin duda, lo más acertado será que cada centro elabore su propio instrumento, de modo que contemple lo que resulta realmente relevante para su contexto y sus alumnos y para los padres de éstos.

ANEXO* al capítulo 5: Listados de indicadores

a) Internacionales:

- a.1.) • OCDE 1992**
- a.2.) • OCDE 1995**
- a.3.) • IEA**

b) Nacionales:

- En España:

- b.1.) • Plan EVA**

- En Estados Unidos:

- b.2.) • NCES**

c) Algunas experiencias actuales a nivel regional

* Optamos por poner al final del presente capítulo los listados de indicadores debido a que el apartado de anexos queda reservado para la parte de investigación.