

Algunas consideraciones en torno a la Evaluación del Sistema Educativo y a lo que ésta comporta

BERNARDO GARGALLO LÓPEZ
Universidad de Valencia

SUMMARY.—In this article we consider the reasons for evaluating the educational system. The quality of education is a preoccupation of the governments, specially in time of crisis and of educational reforms and this quality needs and evaluation of all the educational system. In Spain the National Institute of Quality and Evaluation has been recently created in order to carry out this evaluation. We reflect about the subject and also about the methods and the agents of this evaluation. We ask for a democratic and cooperative evaluation.

1. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ EVALUAR EL SISTEMA? LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En toda actividad humana de algún relieve encontramos la evaluación, entendida en un sentido amplio, como la emisión de un juicio de valor sobre la misma (Rivas y Alcantud, 1989). Por eso, la evaluación constituye un elemento y un proceso fundamental en la práctica educativa, que es una actividad eminentemente humana y relevante.

La acción educativa no es una acción sin propósito; todo lo contrario, tiene un carácter finalístico, que le es esencial. Por eso se acompaña siempre de procesos que permiten la toma de conciencia más o menos clara de la distancia que existe entre la situación a la que se ha llegado y unos objetivos o criterios educativos determinados, lo que permite emitir los juicios de valor necesarios para la orientación y toma de decisiones optimizadoras (Gimeno, 1992; Lafourcade, 1983; MEC, 1989; Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Y es que, para ser eficaz, la acción educativa debe autocorregirse de forma continua en función de las diferencias observadas entre los propósitos originales y los resultados reales. Como en toda actividad propositiva, en la educación es básico el carácter autorregulador, y la evaluación es parte constitutiva, por derecho propio, de su sistema de autorregulación. En este sentido debe entenderse la afirmación de que los procesos educativos no son posibles sin evaluación (MEC, 1989).

Por eso la evaluación no puede circunscribirse a un sólo punto, a un sólo acto, sino que debe abarcar a todo el proceso educativo, en una interpretación amplia y educativa del concepto (Angulo, 1992a). Tampoco se limita al estudiante como sujeto —ha sido ésta una acepción restringida o estrecha (Angulo, 1992a) de la evaluación bastante corriente—, sino que atañe a elementos estructurales (condiciones organizativas, equipos, materiales, etc.), a procedimientos (actividades de enseñanza-aprendizaje, secuencializa-

ción de objetivos y contenidos, etc.), a productos (esquemas de cambio comportamental, actitudinal, cognitivo, etc. detectables a partir del aprendizaje), al propio sistema educativo en su conjunto y a la pluralidad de agentes que intervienen en toda acción educativa (Gargallo, 1993).

El sistema en su globalidad, como un todo, también tiene sus objetivos y requiere, para su funcionamiento y optimización, una evaluación del logro de sus finalidades y de los procesos involucrados en su consecución, para corregir de forma continua las posibles desviaciones de su trayectoria en relación con los fines que la sociedad establece para él.

Por eso, al hablar de evaluación, debemos ser conscientes de que se trata de procedimientos que han de permitir tanto verificar la eficacia y eficiencia¹ de los procesos de enseñanza-aprendizaje, en orden a conseguir unos fines educativos previos, como valorar el funcionamiento del sistema educativo al servicio de los fines educativos generales conferidos por la sociedad.

Son dos niveles de evaluación que no deben confundirse, pero que están claramente interrelacionados. En la regulación legal española, la evaluación del funcionamiento del sistema educativo figura como competencia y obligación de las Administraciones Educativas, y la de los procesos educativos lo es, en primera instancia, de los profesores y alumnos como agentes de dichos procesos.

La evaluación del sistema *se justifica en la necesidad de conseguir una mayor calidad en la educación y en el sistema educativo*, desde la conciencia de que éste es sumamente complejo y de que en él confluyen múltiples vectores y agentes, ninguno de los cuales se debe desconsiderar. Si bien es cierto que la evaluación no es la única clave de la calidad del sistema, también lo es que es una de las fundamentales. El consenso es hoy unánime en este sentido.

De hecho, en un sentido amplio, puede concebirse la evaluación como «el proceso que trata de comprobar la calidad del proceso educativo en concreto y del sistema escolar en general» (Martínez Mut, 1992: 111) de cara a optimizar los resultados del mismo proporcionando la información pertinente que permita introducir los mecanismos correctores que se precisen.

Hoy la preocupación por la *calidad* de la enseñanza es común en los países desarrollados (Angulo, 1992; Tiana, 1992)². Así ocurre en el nuestro en que, de una orientación

1. Como pedagogos y, por tanto, como profesionales de la educación, creemos que jamás se debe renunciar a los vectores de eficacia y eficiencia. Los agentes educativos –y la Administración también lo es– tenemos una clara responsabilidad social, un compromiso con la sociedad en la que actuamos. Y esta perspectiva no supone adscribirse a una filosofía tecnocrática y mercantilista (Angulo 1993a), de pura relación coste-beneficio, de pura subordinación de medios eficaces a fines ya dados (Tourrián, 1987). También los fines deben ser analizados y cuestionados desde nuestro ámbito. En último término, la igualdad, la solidaridad, la justicia, la libertad, como fines de la educación y de nuestro sistema educativo, recogidos en la Constitución, deben contemplarse como fines a los que cada vez más eficaz y eficientemente nos acerquemos en el proceso educativo.

2. La última reunión de ministros de educación de la OCDE propone en sus conclusiones como objetivo prioritario de los sistemas educativos conseguir «una educación de calidad para todos» y el M.E.C. acaba de publicar un documento con 77 medidas para impulsar la calidad de la enseñanza que se titula, precisamente, «Centros educativos y calidad de la enseñanza» (MEC, 1994).

hacia la *mejora cuantitativa* (predominante en la Ley General de Educación de 1970, cuyo objetivo esencial era «hacer partícipe de la educación a toda la población española») se ha pasado, a partir de los actuales niveles de generalización de la educación básica, reflejados en las altas tasas de escolarización, a un interés básico de la actual reforma por la *mejora cualitativa* (MEC, 1992).

Este interés no es nuevo pero se incrementa en tiempo de crisis y de implementación de reformas –que exigen esfuerzos económicos importantes a los Estados– y se concretiza en la importancia creciente concedida a la evaluación (Muñoz Sedano y Tiana, 1993).

Los modos de acercamiento al tema varían con los tiempos y así, en los años 70, aparecen los movimientos de «*accountability*» en USA, que pretenden acentuar la dimensión de control sobre el sistema para incrementar su eficacia y eficiencia. El movimiento de *accountability* no es más que una respuesta a una situación de crisis socioeconómica, cultural y política que, en el terreno educativo, cobra especial importancia ante un clima social de desconfianza y frustración por los «productos» y transformaciones que las instituciones educativas obtienen en favor del progreso de la sociedad, que, vistos desde la perspectiva económica predominante, se juzgan de escasa calidad, y que se van a materializar en la búsqueda de la eficiencia y del control de lo que se hace en la escuela (Martín Rodríguez, 1988). Ello se traduce en una *evaluación sumativa*, de resultados, cuyo objetivo es comprobar la eficacia y eficiencia de las escuelas.

El problema no se reduce al control propiamente dicho, ya que la obligación de rendir cuentas en sí no tiene por qué ser negativa; sólo puede representar un peligro si se traduce en la adopción de medidas basadas únicamente en el rendimiento o en la evaluación de la competencia de los educadores desde un criterio conductista del rendimiento. Esto conduce a tergiversar los términos y a que la evaluación para la educación se convierta en *educación para la evaluación* (MEC, 1989), evaluación además unilateral e insuficiente a todas luces. En todos los sistemas suele haber medios de aprovechar los recursos más eficazmente, pero el análisis de los costos nunca debería conducir a la distorsión del proceso pedagógico mediante una evaluación demasiado esquemática del rendimiento.

Este movimiento se ha atemperado en nuestro contexto al inicio de la década de los 80, especialmente en Inglaterra, con la aparición de la denominada «*Autoevaluación institucional*», que supone un replanteamiento de la *accountability* (Elliott, 1981, 1986 y 1990; Nuttall, 1985; Simons, 1984).

El movimiento de *accountability*, como toda etapa de un proceso evolutivo, ha posibilitado un *replanteamiento del control y la calidad de la educación* que tiene sus soportes más sólidos en la potenciación del desarrollo profesional de los profesores, en la utilización de criterios de *evaluación formativa y democrática* y en la preeminencia de una *supervisión interna* de las propias instituciones escolares.

Hemos vinculado la evaluación del sistema a la calidad de la enseñanza y el *concepto de calidad de la enseñanza* es complejo, difícil de definir y objeto de múltiples lecturas (Alvarez Méndez, 1992). Sin embargo, el grado en que un sistema educativo alcanza los fines que se le atribuyen es indicativo de la calidad del sistema. Para delimitar ese grado se pueden estimar una serie de *indicadores* de la calidad del sistema, así como algunos factores que pueden contribuir a su mejora. Los indicadores de calidad que servirán de base para determinar los factores que pueden mejorar la educación dependen de

los fines que se atribuyen al sistema y éstos sufren ligeras modificaciones según el contexto histórico.

Nuestro país está, ya de una vez por todas, plenamente incardinado en un contexto occidental en que estas preocupaciones son clave³ y en un momento de reforma en que éstas se intensifican.

De ahí que la Administración educativa haya recogido explícitamente esta preocupación en el título IV de la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, 1990) que se refiere a la *calidad de la enseñanza*. Así, en el a. 54 se establecen entre los factores que la favorecen *la inspección educativa y la evaluación del sistema educativo*. En él se prevee también la creación de un Instituto Nacional de Evaluación que se ocupará de la evaluación del sistema. Aparece, por otra parte, claramente explicitado que la Administración Educativa Española se reserva, porque lo considera de su obligación y competencia, la evaluación del funcionamiento del sistema (a. 62).

Fruto de este interés es el reciente documento del MEC (1994), «Centros educativos y calidad de la enseñanza. Propuesta de actuación», que insiste en la preocupación por la calidad, articulándola en torno a dos grandes fines y principios: *la educación en valores y la igualdad de oportunidades*. En este documento se apuntan ya algunos indicadores generales de calidad, que propone la Administración Educativa: los niveles de rendimiento de alumnas y alumnos, el ajuste de sus capacidades, al concluir la educación formal, a las demandas de la sociedad y del entorno laboral, el nivel de participación y el grado de satisfacción de los distintos colectivos integrantes de la comunidad educativa, el grado en que estos niveles de calidad se alcanzan también en los alumnos más desfavorecidos, y la disminución de las tasas de abandono y fracaso escolar.

Si bien es cierto que, hasta ahora, no se ha acometido todavía la tarea de evaluación general del sistema educativo, también lo es que las tareas de *inspección y supervisión externa* del sistema se encomendaban, desde la regulación legal, al menos hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (L.O.D.E.) de 1985, básicamente a la Inspección Técnica de Educación.

La *Evaluación externa* ha sido, hasta la fecha y en los últimos tiempos, tarea compartida por la Inspección y por las entidades oficiales responsables de la investigación educativa, tales como el C.I.D.E. (Centro Nacional de Investigación, Documentación y Evaluación), creado en 1983 como organismo del M.E.C. adscrito orgánicamente a la Dirección General de Renovación Pedagógica, una de cuyas áreas de trabajo fundamentales ha sido la evaluación y seguimiento de los programas del MEC y, especialmente, de los programas de reforma del sistema educativo (MEC, 1992).

Es cierto que la evaluación llevada a cabo hasta la fecha ha sido acometida de manera diferencial y complementaria por ambas instancias. La Inspección Educativa abarca las tareas de control/asesoramiento y evaluación/orientación, referidas a toda la comunidad escolar y a sus componentes, y las entidades responsables, a nivel institucional, de la investigación educativa se han ocupado de la evaluación de los efectos de los procesos de reordenación e innovación en el sistema educativo y en programas y centros.

3. Estudiando los modelos de Administración educativa establecidos en los países avanzados se llega a la conclusión de que el progreso, su institucionalización socio-política y el desarrollo de mecanismos eficaces de evaluación y control de los sistemas escolares marchan a la par (MEC, 1989).

Como *criterios* para la evaluación del sistema educativo, el Libro Blanco para la Reforma (MEC, 1989), primer documento de la Administración educativa que abordaba la evaluación del sistema como elemento fundamental para una enseñanza de calidad, propone los que siguen, que consideramos sumamente pertinentes y que nos servirán para analizar críticamente las propuestas de la Administración Educativa para llevar a cabo dicha evaluación:

- La evaluación ha de ser consecuente con los objetivos y finalidades de los distintos niveles y ciclos educativos y del sistema educativo globalmente considerado.
- La evaluación ha de extenderse al sistema y a los alumnos y no sólo a éstos.
- Ha de realizarse de forma continua.
- Ha de cumplir funciones de regulación activa del sistema y de los procesos educativos y no sólo de apreciación pasiva o selección de alumnos.
- Ha de proporcionar información suficiente, continuada y objetiva para permitir una regulación de los procesos y del sistema eficiente y continua.
- Ha de realizarse también por los propios agentes o sistemas sobre los que se ejerce y no sólo por agentes y criterios externos. Ello incluye a profesores, alumnos, centros y a la Administración Educativa, que ha de evaluar su propio funcionamiento.

2. MECANISMOS DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL ESTABLECIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN

El Consejo Escolar del Estado y los Consejos respectivos de las Comunidades Autónomas con plenas competencias educativas tienen, entre otras, conferidas esas funciones de evaluación general del sistema.

En junio de 1993 se crea el *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* (INCE) (BOE nº 160, de 6 de julio) como órgano de la Administración General del Estado *responsable de la evaluación general del sistema educativo*, sin perjuicio de la función evaluadora de dicho sistema que compete a las diferentes Administraciones Educativas, tal y como se reconoce en el a. 62 de la LOGSE.

La tarea sustantiva del INCE, la evaluación general del sistema educativo, se considera, en su decreto de creación, integrada por las siguientes funciones:

1. Evaluar el grado de adquisición de las enseñanzas mínimas establecidas.
2. Evaluar las reformas generales del sistema educativo y la estructura, alcance y resultados de las innovaciones introducidas en el mismo.
3. Elaborar un sistema actual de indicadores que permita evaluar el grado de eficacia y de eficiencia del sistema educativo.
4. Coordinar a nivel estatal la participación en estudios internacionales de evaluación.
5. Elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas por las LOGSE y sus diferentes centros.
6. Cooperar con las Administraciones, instituciones y organismos que tengan algún tipo de responsabilidad en evaluación educativa.
7. Informar a los distintos sectores de la sociedad del funcionamiento y resultados del sistema educativo.
8. Proporcionar e intercambiar información con las Administraciones Educativas para facilitar la toma de decisiones.

9. Publicar y difundir los resultados de las evaluaciones realizadas, así como de las innovaciones producidas en el ámbito de la evaluación.

Sin duda, el momento actual favorece, al mismo tiempo que exige, la creación de esta entidad y el énfasis en la evaluación general del sistema. Apuntamos algunas razones que lo justifican:

1. Una vez cubierta la escolarización obligatoria con la extensión del sistema (mejora cuantitativa), y debido a que la calidad es ahora la máxima aspiración de la sociedad española (mejora cualitativa), las Administraciones educativas han de disponer de mecanismos adecuados de obtención y análisis de datos que sirvan de apoyo para la toma de decisiones y que permitan rendir cuentas a la sociedad, que tiene pleno derecho a conocer el estado general del sistema.

2. El incremento del grado de descentralización de la gestión educativa y la consolidación de la autonomía de las Administraciones autonómicas, de los centros y de los agentes educativos, hace más perentoria la necesidad de contar con un sistema de evaluación capaz de proporcionar información precisa, permanente y continuada. En un Estado autonómico como el nuestro, con plenas competencias asumidas por una serie de Comunidades Autónomas, y habida cuenta del carácter flexible y abierto de la nueva regulación curricular que se manifiesta en los D.C.B. (Diseños Curriculares Base), es necesario velar por el logro de las enseñanzas mínimas legalmente establecidas.

3. Por otra parte, todo proceso de reforma precisa de una evaluación de sus resultados. Si es cierto que la evaluación es un mecanismo permanente de autorregulación del sistema, en momentos como los actuales en que éste está sometido a profundos procesos de transformación la evaluación se hace más necesaria, si cabe.

4. Añadamos a ello la expansión actual de los estudios internacionales sobre evaluación (Muñoz Sedano y Tiana, 1993; Tiana, 1992) y el interés de todos los países por conocer los resultados de los del entorno para compararlos con los propios y aprender de ellos. La participación en este tipo de estudios exige tratar y presentar los datos nacionales globalmente⁴.

Precisamente de cara a conseguir esa integración se especifica en el citado decreto de constitución del INCE que en su gobierno y funcionamiento participarán representantes de las Administraciones Educativas con plenas competencias, integrándose en su consejo rector.

En último término, la supresión de fronteras económicas y laborales en los países de la CE hace más urgente la necesidad de interrelación y evaluación comparada de los sistemas educativos de los Estados miembros. Por eso la exigencia de una evaluación determinada y precisa del sistema educativo proviene no sólo de la demanda social existente en nuestro país de una educación de más calidad, sino también de la tendencia internacional a aumentar la interrelación entre los sistemas educativos, a garantizar la validez de las acreditaciones en los distintos países y a configurar ámbitos económicos cada vez más amplios y competitivos.

4. Pudiera ocurrir, en caso contrario, en un Estado Autonómico como el nuestro, en que coexisten comunidades con plenas competencias en materia educativa con otras en que éstas no lo son y comunidades con gobiernos de signo político diferente de otras y del propio Estado, que se diese falta de información y de integración a nivel de Estado y una desconexión en los mecanismos evaluadores del sistema.

En el referido decreto de constitución se alude a posibles convenios con Administraciones Públicas, Universidades, Departamentos e Institutos universitarios, así como con organismos públicos y privados para la realización de proyectos específicos de evaluación a cargo del INCE⁵.

3. QUÉ EVALUAR EN LA EVALUACIÓN GENERAL DEL SISTEMA

En nuestro país falta tradición de evaluación del sistema. No se ha creado todavía «una cultura de evaluación», como existe en otros países de nuestro entorno⁶. Hasta hace poco se ha evaluado a los alumnos, muy poco o casi nada a los profesores, algunos centros y programas y poco más; si bien es cierto que, en los últimos tiempos, se ha acometido la evaluación externa de la reforma experimental de las enseñanzas medias (CIDE, 1988, 1990 y 1992) y de la reforma del ciclo superior en Andalucía (Pérez Gómez y Gimeno Sacristán, 1992).

En la evaluación general del sistema se ha de evaluar la propia Administración Educativa, los centros y servicios, los programas, los procesos y los agentes educativos que participan en los procesos de enseñanza-aprendizaje: profesores y alumnos (Alvaro y Cerdán, 1988; MEC, 1989).

A pesar de la enorme complejidad del sistema educativo, la evaluación debe ser, en lo posible, integradora, no limitándose a los efectos o resultados de los procesos educativos, sino incorporando también la valoración de los recursos con los que éstos se realizan, de los contextos en que se sitúan, de los significados y objetivos que tienen y, en su caso, de las estructuras y procesos dinámicos que permiten la transformación de los recursos materiales y de esfuerzo humano en efectos y resultados educativos evaluables.

Hay una serie de aspectos relevantes que convendría destacar de cada uno de los sectores que comprende la evaluación del sistema:

1. Así, en el ámbito de la *Administración Educativa* habría que evaluar su estructura organizativa tanto en el MEC como en las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, su funcionalidad, las posibles interrelaciones, la cooperación y los sistemas de comunicación entre las Administraciones Educativas, los servicios intermedios entre la administración y los centros, etc. Para ello habría que delimitar los indicadores oportunos⁷.

5. Hay una cierta tradición en los países europeos de nuestro ámbito de encomendar la tarea de evaluación general del sistema o bien a organismos especializados independientes del gobierno y del Ministerio de Educación o a organismos del Ministerio específicamente dedicados a esa tarea.

6. Téngase en cuenta que, en España, se comienza a hablar de «evaluación» a partir de la Ley General de Educación de 1970. Este concepto es mucho más rico y complejo que los exámenes y calificaciones tradicionales, pero su integración en la cultura de los agentes educativos y de la comunidad educativa va a costar mucho tiempo. En un principio se cambiarán los rótulos lingüísticos y poco más.

7. Es explicable la existencia de reticencias y suspicacias entre algunos sectores comprometidos en la educación. A ellos ha contribuido una cierta orientación tecnocrática y eficientista en la Administración educativa que se ha orientado, sobre todo, al análisis de resultados, medidos en términos de calificaciones, y el hecho de que, en el Decreto de creación del INCE no se aluda,

2. En el ámbito de los *centros* habría que evaluar una serie de dimensiones fundamentales, tales como el contexto, los recursos humanos y materiales, el apoyo externo, el alumnado, la organización y funcionamiento, los procedimientos didácticos y el rendimiento educativo. Para cada una de estas dimensiones se pueden delimitar subdimensiones y, para cada una de ellas, sistemas de indicadores. Así se ha hecho en el *Plan de Evaluación de Centros (EVA)* (MEC, 1991; Menéndez i Pablo, 1993), un programa piloto diseñado por técnicos pertenecientes al CIDE y al Servicio Central de Inspección Técnica y ensayado por el MEC desde el curso 1991-92 en el territorio de su competencia (Menéndez i Pablo, 1993)⁸, que creemos merece un especial comentario. Como objetivos fundamentales se propusieron:

- Mejorar la organización y funcionamiento de los centros.
- Iniciar sistemáticamente su evaluación externa.
- Asesorar, estimular y apoyar las actividades de evaluación interna o autoevaluación de los centros.
- Difundir una «cultura evaluadora» entre los agentes educativos.
- Obtener información general sobre la organización, el funcionamiento y los resultados del conjunto de los centros evaluados.
- Confrontar a los servicios de inspección con una tarea innovadora de fuerte contenido pedagógico.

Se establecieron como dimensiones comprensivas del conjunto de aspectos que determinan el funcionamiento de un centro educativo las siete antes aludidas: 1. Contexto; 2. Recursos humanos y materiales; 3. Apoyo externo; 4. Alumnado; 5. Organización y funcionamiento; 6. Procesos didácticos; 7. Rendimiento educativo. Dentro de cada dimensión se establecieron subdimensiones y, para cada una de ellas, sistemas de indicadores⁹. A partir de ahí se elaboraron cuestionarios y otros instrumentos, así como guías metodológicas y manuales para facilitar el trabajo de los equipos de Inspección.

entre las tareas y funciones del mismo, a la evaluación de la propia Administración (Angulo, 1993b). En esa coyuntura, ¿quién evalúa al evaluador? No obstante, esas suspicacias parecen excesivas, sobre todo teniendo en cuenta que el MEC (1994), en el documento ya aludido sobre Centros educativos y calidad de la enseñanza, insiste explícitamente en la necesidad de abordar la evaluación externa de la Administración educativa y, en el punto 77 del mismo, se compromete a llevarla a cabo incluyendo como objetivo de la misma la actuación de cada uno de los servicios, centrales o periféricos de la Administración, las unidades de programas provinciales, los servicios de inspección, los centros de profesores y los equipos de orientación.

8. El MEC piensa que es en los centros docentes donde de manera más clara se plasma la calidad de la enseñanza y es, en ellos, donde cabe buscar los indicadores más relevantes de la misma. Así, durante el curso 91-92 se evaluaron 40 centros participando en tales tareas 192 inspectores provinciales del ámbito territorial dependiente del MEC y 9 inspectores centrales; durante el 92-93, 154 centros (98 de Primaria, 31 de Bachillerato y 25 de Formación Profesional) con la implicación de la totalidad de los efectivos de los servicios provinciales del MEC y durante el 93-94 se va a extender a otros 154 centros, para generalizarse en cursos sucesivos a todo el territorio de gestión del MEC.

9. Por ejemplo, para la dimensión contexto y su subdimensión hábitat, los indicadores eran: tamaño de la población; zona rural, urbana y suburbana; desplazamiento de los alumnos y posibilidades económicas de la zona. Para la dimensión recursos humanos y materiales y su subdimensión personal docente: características personales, los indicadores eran: edad, sexo, titulación y especialidad.

Se enfatizó el carácter *formativo* y *cualitativo* de la evaluación. Se prestaba atención al contexto, a los inputs o entradas, al proceso y a los outputs, al producto.

Se utilizaron técnicas diversas¹⁰ que buscaban implicar al conjunto de la comunidad educativa: equipo directivo, profesores, alumnos y padres. Además los procedimientos utilizados permitieron, por medio de triangulación de instrumentos y de investigadores, contrastar los datos y evitar un análisis meramente subjetivo de los mismos.

Este programa tiene un carácter *formativo* (Menéndez i Pablo, 1993) con un propósito claro de aprovechar el análisis de los datos obtenidos para inducir a la reflexión sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje. Esta reflexión implica al profesorado del centro y al desempeño de sus distintas responsabilidades. Dicho propósito formativo se traduce en la elaboración de un informe que, antes de su versión definitiva, es analizado por el equipo directivo para contrastar las conclusiones y recomendaciones en él incluidas. Después de este contraste los inspectores entregan a la dirección del centro el informe definitivo para que se examinen en el claustro las mejoras sugeridas. En el curso siguiente se lleva un seguimiento por la inspección para determinar si esas recomendaciones se articulan o no, y para delimitar en qué medida contribuyen a la mejora del funcionamiento del centro.

La evaluación se llevó a cabo por equipos de inspectores, equipos evaluadores, constituidos a tal efecto. Estos equipos de inspectores recibieron formación específica al respecto. La evaluación efectuada, de acuerdo con las prescripciones de su diseño, se contrastó y completó con la evaluación interna realizada por los propios claustros y equipos directivos.

También se evaluó el propio programa de evaluación, lo cual es extremadamente interesante por poco corriente (¿Quién evalúa al evaluador?). En este caso, la evaluación se llevó a cabo por medio de un cuestionario para la evaluación del proceso, elaborado por el equipo coordinador del programa y cumplimentado por los equipos de evaluación por medio de reuniones con los componentes de los equipos, en las que estaban presentes los miembros del equipo coordinador. Esta evaluación incluye valoraciones, descripciones y opiniones, y se plasma en datos cuantitativos y cualitativos.

Es cierto que la evaluación del sistema es mucho más que la evaluación de los centros, ya que, como hemos referido antes, debe llegar a la propia administración, a los recursos disponibles, a los contextos, a los agentes educativos, a los programas, etc... de manera integrada e incorporando la perspectiva macroscópica y microscópica (Muñoz Sedano y Tiana, 1993), la evaluación formativa y la sumativa, la evaluación cuantitativa y cualitativa, la de resultados y la de procesos, la heteroevaluación y la autoevaluación (evaluación externa y evaluación interna), de *todos los elementos del sistema*. Sin embargo, creemos que los procedimientos utilizados, los objetivos perseguidos y el carácter de la evaluación llevada a cabo pueden ser un buen ejemplo de por dónde caminar en la evaluación del sistema.

10. Entrevistas (al director, secretario, jefe de estudios, jefes de división), cuestionarios (para el equipo directivo, para el jefe de estudios, para profesores, para el alumnado, para representantes del alumnado), reuniones (con el equipo directivo, con el claustro, con los representantes del profesorado, de los padres y alumnos en el Consejo Escolar, con equipos docentes, seminarios y departamentos, etc.), análisis de documentos (actas del Consejo Escolar, del claustro, de la documentación de secretaría, de la documentación de seminarios y departamentos, de actas de seminarios y departamentos, programación general anual, etc.).

3. En el ámbito de la evaluación de *los profesores*, habría que referirse a sus características personales, experiencia docente, metodología de acción educativa y formación permanente, estableciendo los indicadores oportunos para ello. Por ejemplo, como indicadores de la dimensión metodología didáctica, referidos al proceso, se podrían establecer los recursos didácticos que utilizan, el tipo de actuaciones que realizan con los alumnos, los procedimientos de evaluación, los procesos cognitivos que pretende potenciar, la organización de la clase, el sistema disciplinario, etc.

4. En el ámbito de la evaluación de *los alumnos* habría que valorar sus características personales, sociofamiliares, antecedentes escolares, aspiraciones y expectativas, motivación y rendimiento. Debería prestarse una especial atención al proceso: tipo de relación que se establece con el profesor, tipo de actividades que realizan los alumnos, grado de motivación, nivel de participación, integración en el grupo-clase, relación con sus iguales, técnicas de estudio y trabajo intelectual, etc. estableciendo los indicadores pertinentes para las diversas dimensiones y subdimensiones que se determinen.

A estas dimensiones sería conveniente añadir una última, referida a las *opiniones* de la sociedad sobre el sistema (Alvaro y Cerdán, 1988), de la población en su conjunto, de los padres, de los profesores y de los alumnos, ya que es necesario saber lo que piensa la sociedad de su sistema educativo.

A pesar de la enorme complejidad del sistema educativo, la evaluación debe ser, en lo posible, *integradora*, y no limitarse sólo a los efectos o resultados de los procesos educativos, sino que ha de referirse también a los recursos con los que éstos se realizan, a los contextos en que se sitúan, a los significados y objetivos que tienen y, en su caso, a las estructuras y procesos dinámicos que permiten la transformación de los recursos materiales y esfuerzos humanos en efectos educativos evaluables.

4. CÓMO EVALUAR

Una evaluación referida al sistema en su globalidad requiere *integración de perspectivas metodológicas* (metodologías cuantitativas, análisis estadísticos clásicos: promedios, varianzas, correlaciones, etc. y cualitativas: análisis de documentos, entrevistas, diseños etnográficos, etc.) que den cuenta de la compleja realidad que se trata de abordar y en la que no sólo se manejan resultados cuantitativos, sino que se integran valores, creencias, significados compartidos, etc.

Además, y desde nuestro punto de vista, una evaluación de este calibre debe ser realizada por *diversos agentes* que contrasten sus hallazgos para evitar sesgos unilaterales integrando las perspectivas a las que nos acabamos de referir en el párrafo anterior.

Los modernos sistemas de *indicadores*, corrientes en ámbitos como la medicina, la economía, la industria, etc., han introducido un nuevo enfoque en la evaluación del sistema educativo (Alvaro, 1992; Muñoz Sedano y Tiana, 1993; Tiana, 1992). Adecuadamente referidos a los objetivos educativos pueden ser excelentes señales de la calidad del sistema y una buena ayuda para la toma de decisiones. Además favorecen la comparación internacional entre sistemas educativos. En esta línea se mueve el proyecto de la OCDE, en el que participa España, sobre indicadores educativos iniciado en 1987. Sin embargo, es cierto que si se analizan críticamente los indicadores educativos propuestos en el citado proyecto (Angulo, 1992), se encuentra que éstos son básicamente la expre-

sión de una cultura tecnocrática y eficientista en que la calidad acaba reducida a la relación costo-beneficio, y a la eficacia y eficiencia de su funcionamiento. La calidad sería, en último término, la rentabilidad de las «mercancías» que el sistema educativo produce y su alta productividad.

Por otra parte, se suele presentar la elaboración y análisis de los sistemas de indicadores como algo arcano, tremendamente complejo y alejado de las capacidades de los vulgares mortales, labor de técnicos y gobernantes, que se hurta a la sociedad civil, a los diversos sectores implicados en el proceso educativo como si la *calidad, exclusivamente manifestada por sistemas de indicadores, fuera competencia de planificadores y gobernantes, de los expertos y administradores, y no de todos.*

Nosotros no somos tan radicales como Angulo y pensamos que los sistemas de indicadores pueden ser una herramienta excelente para la evaluación del sistema y de su calidad. Pero para ello se precisa de la convicción de que la calidad es problema de todos y de que se necesita información relevante y diversificada (en fuentes, metodologías e intereses) sobre el funcionamiento de nuestro sistema educativo. También de la convicción de que los indicadores elegidos *no son neutros*. Analizando las propuestas de la OCDE se vislumbra subyacente en ellas una ética exclusivamente del éxito, de la excelencia y la competitividad, conservadora e individualista. Nada referido a la solidaridad, la defensa de la libertad, la tolerancia, el respeto mutuo, la comprensión, la justicia en la enseñanza y en las escuelas aparece en ellos, que se mueven en una lógica eminentemente productivista. Tampoco aparece en ellos mención alguna a la calidad, significatividad y relevancia del aprendizaje, los contenidos o experiencias desarrollados por los alumnos: la calidad del aprendizaje acaba siendo en esa formulación la cantidad de tiempo de aprendizaje empleado.

Los indicadores que se propongan como representativos de la calidad del sistema, para ser idóneos, deberían ser cuantitativos y cualitativos¹¹. Los primeros responden a posiciones estadística clásicas y los segundos, más complejos y novedosos en análisis globales, posibilitan, no obstante, conocer quizá lo más clarificador de la vida de los centros: expectativas, valores, creencias, clima, significados compartidos, etc... y, seguramente, permiten obtener una información más rica a la hora de fundamentar decisiones posteriores. Los indicadores cualitativos, para ser adecuados, deben reunir algunos requisitos: relevancia, comprensividad, claridad y concreción, concisión y operatividad.

Los sistemas de indicadores, como las propuestas de evaluación del sistema, han de elaborarse partiendo no de una lógica productivista y tecnocrática, aunque desde nuestro punto de vista jamás se puede ni debe renunciar al intento de conseguir la máxima efi-

11. Ejemplos de indicadores cuantitativos clásicos son la ratio profesor/alumno, el porcentaje de repetidores, el de alumnos que acaban con éxito sus estudios, el índice de absentismo, etc... y de indicadores cualitativos ya no tan clásicos la satisfacción de los padres, madres, alumnos y profesores con el centro, el alto nivel de expectativas del profesor sobre las capacidades de sus alumnos, el clima adecuado en el aula y centro, la participación de los alumnos en la planificación y desarrollo de las actividades, las aportaciones del profesorado a innovación y reforma, etc. En este sentido, sorprende gratamente, por reivindicada desde diversos colectivos docentes, la propuesta del MEC (1994), que recoge, como indicadores generales de la calidad del sistema, algunos de tipo cualitativo, en la línea de los que acabamos de mencionar, y que se supone que servirá de guía para las actividades del INCE, una cuyas funciones es elaborar un sistema estatal de indicadores de calidad.

caja y eficiencia del sistema¹² (Sarramona, 1990), sino democrática y educativa. Ello supone *fomentar la participación* de todos los sectores y grupos implicados en la educación y arbitrar los mecanismos que permitan la intervención de los mismos en el proceso de diseño y en la propia evaluación. Hay que atender a lo que para ellos (padres, profesores y miembros de la comunidad educativa) es la calidad de la educación y recoger en la construcción de indicadores y en las propuestas evaluadoras los aspectos que ellos, y no sólo los administradores y expertos, consideran básicos e ineludibles en una educación de calidad y en un sistema educativo propio de un país democrático y desarrollado.

5. QUIÉN HA DE EVALUAR

Las tareas de *evaluación y supervisión* fueron encomendadas clásicamente, en los sistemas educativos europeos, a partir de comienzos del siglo XIX, a los inspectores técnicos de educación, con función básica de control. En España, desde la aparición de los «veedores de ciencia y conciencia», figura contemplada en la cédula de Enrique II de 1370 (Maíllo, 1967: 14), la función de control ha sido una función permanente de la inspección (Cantón Mayo, 1990). Es ésta una función legitimada desde el momento en que, a nivel educativo, es un órgano que la propia sociedad institucionaliza como garantía de seguimiento de objetivos y fines sociales (Martín Rodríguez, 1988). Es una función delegada del poder político (Muñoz Sedano y Tiana, 1993), una de cuyas tareas es la inspección del sistema educativo (a. 28 de la Constitución Española de 1978).

Posteriormente, con la evolución que se produce en el concepto de inspección y supervisión, la inspección educativa asume el papel del asesoramiento y orientación (Mayorga, 1984) y comparte las tareas de supervisión con los Consejos Escolares de Centro a partir de la LODE (1985) (a. 42).

El Libro Blanco para la Reforma (MEC, 1989) contempla *la evaluación del sistema (evaluación externa) como una de las principales funciones de los servicios de inspección*. Igualmente la LOGSE (1990), en su a. 61,1, y las regulaciones legales de la inspección en el ámbito de gestión del MEC (Decreto 1524/89) y de las CC.AA. con plenas competencias.

Tal y como se ha referido antes el organismo específico de evaluación general del sistema establecido por la Administración española es el *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* (LOGSE, 1.62,2) recientemente creado.

Aunque en el decreto de creación del INCE no se hace mención alguna a la Inspección Educativa parece lógico, y así se refleja en normas jurídicas ya aludidas de rango superior, que ésta deberá participar en la evaluación del sistema dirigidos y coordinados por el INCE a tal efecto como órgano técnico especializado y con tradición evaluadora.

Los propios inspectores han reclamado explícitamente su participación en tal cometido en el II Simposium Europeo de Inspección Educativa celebrado en Palma de Ma-

12. El sistema, como servicio de la sociedad y por la creciente inversión de recursos de los países avanzados en el mismo, ha de rendir cuentas a ésta tanto a nivel de eficacia: objetivos logrados o grado de consecución de los mismos, como de eficiencia: relación entre el «producto» y los medios y recursos utilizados.

llorca en 1990 (Escuela Española, 1990), donde se manifiesta que buena parte de las actividades de la inspección educativa deberán integrarse en el INCE, entonces todavía no creado.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas con plenas competencias pueden constituir organismos similares al INCE, de evaluación del sistema, en el ámbito de sus competencias. Además, en el decreto de creación del INCE se alude a las posibilidades de convenios con otras administraciones y organismos públicos y privados para llevar a cabo su cometido.

Se tratará de arbitrar los mecanismos oportunos y de utilizar las estructuras existentes, como la inspección educativa, con las modificaciones funcionales pertinentes, de cara a la economía de medios.

En ese sentido la experiencia acumulada en el Plan EVA, diseñado por el CIDE y el Servicio Central de Inspección Técnica, y llevada a cabo por la inspección educativa provincial, puede ser un excelente referente.

Otra cuestión será determinar si, a partir de la creación del INCE, el CIDE se incardina en esta tarea y participa en la misma, si continúa trabajando en la evaluación externa de la reforma, o si se libera de estas tareas.

Hasta ahora estamos hablando de *evaluación externa*, necesaria pero insuficiente. Esta debe ser complementada con la *evaluación interna* del propio sistema que sus elementos integrantes (Administración, Centros, Profesores, Padres, Alumnos, etc.) deben realizar. Son las dos perspectivas, que aportan la visión integral del sistema. Prescindir de cualquiera de ellas no deja de ser un reduccionismo a evitar. Eso nos lleva al siguiente apartado de esta exposición.

A TÍTULO DE CONCLUSIÓN

Una evaluación de tal envergadura como la que se preconiza, desde nuestro punto de vista, no puede adscribirse *sólo* a un instituto de la administración (INCE). Ha de ser tarea en que trabajen todos los sectores implicados, toda la comunidad educativa.

Ha de integrar *evaluación externa* o heteroevaluación, tarea del Instituto cuyo ejecutor ideal, por tradición, experiencia y formación, nos parece la Inspección Educativa¹³ junto con otras instituciones especializadas (CIDE, Departamentos universitarios, etc.) y *evaluación interna*, autoevaluación que deben llevar a cabo los propios implicados en la tarea educativa: los centros, profesores, participantes en los programas, etc. y la propia

13. Para cumplir esta tarea la inspección educativa necesita incrementar sus efectivos (En España la ratio es de 1 inspector por cada 500 docentes, mientras que la media europea está en torno a los 300). Este bajo número de efectivos ha conducido a que sus funciones, aunque a nivel legal están claras y se han enriquecido desde el control al asesoramiento/orientación/evaluación, a nivel práctico distan mucho del ideal pretendido: los inspectores están limitados a tareas burocráticas y de control, a elaborar informes que, hoy en día, se multiplican y a ocuparse de lo «llamativo». Lo que se sale de estas limitaciones implica un alto coste personal de horas, trabajo y esfuerzo añadido por la insuficiencia de medios humanos. Hasta con contemplar la valoración que los equipos de inspección hacen del plan EVA para corroborar que éste ha supuesto un gran esfuerzo personal y laboral añadido.

Administración Educativa, que también ha de autoevaluarse, en un ejercicio de reflexión y responsabilidad.

Ha de ser una *evaluación sumativa*, de resultados (a cuyo análisis jamás se puede renunciar, de cara a delimitar la eficacia y eficiencia del sistema), y *formativa*, de procesos, para la optimización y mejora del sistema. Ha de integrar los enfoques *macroscópicos* y *microscópicos*. Ha de aglutinar la perspectiva *cuantitativa* y *cualitativa*, por la propia complejidad del sistema y del proceso educativo. Por eso el enfoque idóneo es el multimetodológico.

Los sistemas de indicadores pueden constituir una herramienta excelente pero, desde la conciencia de que *no son inocuos, asépticos y neutrales*: la elección de unos u otros viene determinada por una sistema de valores, por un determinado tipo de racionalidad y por una ideología y política concretas. Esos indicadores pueden ser sutiles instrumentos de una mentalidad eficientista y tecnocrática que reduzcan la educación a lo que ellos contemplan. Por esos indicadores se nos puede escapar la realidad viva del hecho educativo cotidiano como el agua entre las manos y lo de más humano que tiene la educación, lo que de verdad importa más en ella: los significados compartidos, el crecimiento personal como objetivo básico, los valores, las intenciones, el respeto a la libertad de las personas, la búsqueda de la justicia y la solidaridad, etc.

Indudablemente la elaboración de instrumentos y pruebas, así como su análisis, es complejo y en ellos deben trabajar expertos en currículum, investigadores, expertos en estadística y en evaluación, etc. pero también profesores en ejercicio y miembros de la comunidad educativa, que pueden iluminar la tarea desvelando lo que ellos consideran realmente importante que, a lo mejor, se escapa al criterio de los expertos.

Una evaluación de este tipo, por su relevancia, ha de ser eminentemente democrática, cooperativa y participativa, sin renunciar a ser científica ni a la investigación empírica y a la eficiencia administrativa. Ha de ser relevante para los implicados y negociada con ellos y ha de ser fruto del consenso y del esfuerzo compartido¹⁴.

Desde nuestro punto de vista, la función de supervisión que, en la evaluación del sistema cobraría su plenitud, es tarea de toda la comunidad educativa. El proceso de supervisión requiere un trabajo cooperativo, democrático y en colaboración de cuantas personas están implicadas en dicha comunidad. Por eso no puede quedar sólo en manos de administradores, burócratas, planificadores y expertos (UNESCO, 1986). Nos jugamos demasiado.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MÉNDEZ, J. M. (1992). La ética de la calidad, en *Cuadernos de Pedagogía*, 1989, pp. 8-12.
- ÁLVARO PAGE, M. (1992). El proyecto de la OCDE. Indicadores educativos, en *Cuadernos de Pedagogía*, 199, pp. 13-17.

14. En este sentido, nos parecen muy interesantes las propuestas del manifiesto por una evaluación democrática del sistema educativo que suscriben diversos autores (VARIOS, 1993) en el nº 219 de la revista *Cuadernos de Pedagogía*, monográfico en torno a la evaluación del sistema educativo.

- ÁLVARO PAGE, M. y CERDÁN, J. (1988). De la evaluación externa de la Reforma de las Enseñanzas Medias a la evaluación permanente del sistema educativo, en *Revista de Educación*, 287, pp. 181-229.
- ANGULO, J. F. (1992). El Caballo de Troya. Calidad de enseñanza y tecnocracia, en *Cuadernos de Pedagogía*, 206, pp. 62-67.
- ANGULO, J. F. (1993a). Evaluación del sistema educativo. Algunas respuestas críticas, en *Cuadernos de Pedagogía*, 219, pp. 8-15.
- ANGULO, J. F. (1993b). Anotaciones al Instituto de Calidad y Evaluación, en *Cuadernos de Pedagogía*, 219, pp. 33-39.
- CANTÓN MAYO, I. (1990). *La inspección educativa*, Barcelona, Oikos-Tau.
- CIDE (1988). *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (I)*, Madrid, MEC/CIDE.
- CIDE (1990). *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (II)*, Madrid, MEC/CIDE.
- CIDE (1992). *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (III)*, Madrid, MEC/CIDE.
- ELLIOT, J. (1986). Autoevaluación, desarrollo profesional y responsabilidad, en GALTON, M. y MOON, M. *Cambiar la escuela, cambiar el currículum*, Barcelona, Martínez Roca.
- ELLIOT, J. (1990). *La investigación-acción en educación*, Madrid, Morata.
- ELLIOT, J. y otros (1981). *School Accountability*, Gran McIntyre.
- ESCUELA ESPAÑOLA (1990). Conclusiones provisionales del II Simposium Europeo de Inspección Educativa, 2994, 9; 2996, 7-9; 2997, 10.
- GARGALLO, B. (1993). *Proyecto docente*, Documento no publicado, Valencia.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (1992). La evaluación de la enseñanza, en GIMENO, J. y PÉREZ GÓMEZ, A. I. *Comprender y transformar la enseñanza*, Madrid, Morata.
- LAFOURCADE, P. (1983). *Evaluación de los aprendizajes*, Madrid, Cincel.
- MAÍLLO, A. (1967). *La inspección de enseñanza primaria*, Madrid, Escuela Española.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, E. (1988). *Supervisión educativa*, Madrid, UNED.
- MARTÍNEZ MUT, B. (1992). La evaluación y la calidad de la educación, en *PAD'E*, 2 (1), pp. 109-139.
- MAYORGA, A. (1984). *La Inspección de Educación Básica del Estado*, Madrid, Anaya.
- MEC (1985). *Ley Orgánica del Derecho a la Educación*, Madrid, MEC.
- MEC (1989). *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, Madrid, MEC.
- MEC (1990). *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo*, Madrid, MEC.
- MEC (1991). *Plan de Evaluación de Centros Docentes. Programa piloto para el curso 1991-1992*, Madrid, MEC.
- MEC (1992). *El Sistema Educativo Español, 1991*, Madrid, MEC/CIDE.
- MEC (1994). *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza. Propuesta de actuación*, Madrid, MEC.
- MENÉNDEZ I PABLO, J. (1993). Evaluar los centros, en *Cuadernos de Pedagogía*, 217, pp. 68-75.

- MUÑOZ SEDANO, A. y TIANA, A. (1993). Supervisión y evaluación del sistema educativo. Ponencia presentada al *XII Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación*, Mérida, noviembre.
- NUTTALL, D. (1985). *School Self-Evaluation. Accountability with a human face*, York, Longman.
- PÉREZ GÓMEZ, A. y GIMENO SACRISTÁN, J. (1992). *Documento síntesis. Claves para comprender la evolución de un proceso de innovación*. Málaga, Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Málaga.
- RIVAS, F. y ALCANTUD, F. (1989). *La evaluación criterial en la Educación Primaria*, Madrid, MEC/CIDE.
- SARRAMONA, J. (1990). *Tecnología educativa: una valoración crítica*, Barcelona, CEAC.
- SIMONS, H. (1984). Suggestions for a school Self-Evaluation Based on Democratic Principles, en MCCORMICK, R. (ed.). *Calling Education to Account*, Londres, Heineman.
- STUFFLEBEAM, D. L. y SHINKFIELD, A. J. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Barcelona, Paidós/MEC.
- TIANA, A. (1992). El papel de los sistemas de evaluación en la construcción de una educación multicultural en Europa, en *Educación Intercultural en la perspectiva de la Europa Unida. X Congreso Nacional de Pedagogía* (vol. I). Salamanca, Diputación Provincial.
- TOURIÑÁN, J. M. (1987). *Teoría de la Educación*, Madrid, Anaya.
- UNESCO (1986). *Les personnels du supervision pédagogique: Nouvelles fonctions et formation*, París, UNESCO, Vol. I.
- VARIOS (1993). Manifiesto por una evaluación democrática del sistema educativo, en *Cuadernos de Pedagogía*, 219, pp. 40-42.