10

INFORME ESPAÑA 2003

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

© CECS

Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-16-9
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-11116-2003

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

PARTE CUARTA: EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo II
EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN 157

I. Tesis Interpretativas 159
1. La calidad, una exigencia social 159
2. Un proceso que viene de lejos 160
3. Una tarea inacabada 161
4. Nuevos retos 162

II. Red de los Fenómenos 164
1. La evaluación, factor de calidad 164
1.1 Una preocupación creciente 164
1.2 Ambigüedad del concepto de calidad 166
1.3 Factores de calidad 168
2. Evaluación de los aprendizajes y de los procesos educativos 171
2.1 Nuevos planteamientos en la evaluación de los procesos educativos individuales 172
2.2 Práctica de la evaluación de los aprendizajes 182
3. Evaluación del sistema educativo 191
3.1 Planteamientos generales 192
3.2 Evaluar en un contexto descentralizado 197
3.3 Proyectos e informes de evaluación del sistema educativo español 202
4. Evaluación de los centros docentes 211
4.1 Planteamientos de esta evaluación 212
4.2 Experiencias e iniciativas 216

Capítulo II

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En la realización de este estudio hemos contado con la financiación y la colaboración de la Fundación Amancio Ortega.

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La calidad, una exigencia social

La preocupación por la calidad de la educación se ha extendido durante la última década por todos los países occidentales. España no constituye una excepción y desde antes de 1990 la mejora de la calidad viene apareciendo reiteradamente como un objetivo central de la política educativa. Los motivos que sustentan esa preocupación son muy diversos, pero merece la pena destacar especialmente el efecto que ha producido la extensión de una demanda creciente en nuestra sociedad a favor de dicha mejora. Los distintos grupos sociales exigen una mejor educación, como requisito ineludible para lograr un mayor desarrollo personal y colectivo. Los poderes públicos han reaccionado en consecuencia con ese nuevo clima que se ha ido difundiendo y han adoptado diversas medidas para promover la mejora de la calidad. Incluso la ley educativa recientemente aprobada lleva en su título la referencia expresa a la calidad de la educación, yendo más allá de la LOGSE, que dedicaba un título completo a ese asunto.

No obstante, hay que reconocer que no siempre sabemos bien a qué nos referimos cuando hablamos de calidad de la educación. Se trata de un término polisémico y ambivalente, al que otorgamos significados muy diversos. Aunque todos creamos entender lo mismo cuando nos referimos a la calidad, lo cierto es que las imágenes mentales que nos hacemos de tal realidad son muy diferentes, como también lo son los marcos analíticos que utilizamos para juzgarla. Pero el hecho de que se trate de un concepto complejo y controvertido no resuelve la cuestión, sino que la hace incluso más acuciante.

En última instancia, se puede decir que la sociedad debe ser el referente principal de la calidad de la educación. Una educación será de tanta más calidad cuanto más capaz sea de dar respuesta a las necesidades sociales. Y las necesidades que plantean nuestras sociedades actuales son muchas y diversas. Mejorar la productividad para aumentar el nivel de vida, evitar la marginación de los sectores sociales más desfavorecidos, preparar a los ciudadanos para afrontar el cambio y la complejidad, capacitar personal y profesionalmente a los jóvenes, estimular la creatividad colectiva, etc., son algunos de los desafíos a los que se pretende dar respuesta por medio de la educación. Las demandas son crecientes y todos parecemos confiar cada vez más en la escuela como el lugar adecuado para encauzar el futuro de nuestra sociedad.

La mejora de la calidad es una de las demandas que más se hacen sentir, pero no se puede ignorar que no es el objetivo único de la política edu-

cativa actual. En los últimos años se hace cada vez más evidente que no puede haber calidad sin equidad, a riesgo de romper los delicados equilibrios sociales que soportan el Estado de Bienestar. La necesidad de construir sistemas educativos equitativos no es una cuestión de altruismo, sino que deriva directamente de la necesidad de cohesión que manifiestan nuestras sociedades. Por otra parte, la demanda de calidad y de excelencia no está reñida con la extensión a todos los ciudadanos de los beneficios de la educación. La existencia de estos dilemas hace que el juicio acerca de qué es una educación de calidad y cómo asegurarla resulte una cuestión controvertida.

2. Un proceso que viene de lejos

Para dar respuesta a las preguntas que nos hacemos acerca de la calidad de la educación, se han puesto en marcha diversos mecanismos. Uno de los más pujantes y difundidos actualmente es el de la evaluación. Hoy en día, todo el mundo educativo se ha convertido en objeto de evaluación: se evalúan los aprendizajes que consiguen los alumnos –como viene haciéndose desde tiempos remotos–, pero también los procesos educativos, el currículo, los profesores, los centros docentes y el conjunto del sistema educativo. Pese a los recelos y a las suspicacias que a menudo suscita, la evaluación se ha ido convirtiendo en una realidad insoslayable en el mundo educativo actual.

Aunque se oiga hablar cada vez más de la evaluación de la educación, no hay que creer que estemos ante una novedad absoluta. Cuando echamos la vista atrás, hacia la evolución educativa de las últimas décadas, lo primero que llama la atención es la continuidad que se aprecia en este ámbito. Los planteamientos que hoy poseemos en materia de evaluación no han surgido de la nada ni han aparecido súbitamente. El proceso de desarrollo de nuevos conceptos y de extensión de nuevas prácticas ha sido paulatino y ha exigido bastante tiempo. Ya en los años sesenta comenzaron a expandirse en España nuevas ideas sobre la evaluación, primero lentamente y después con un ritmo más acelerado, hasta acabar transformando profundamente ese campo.

A pesar de que en el ámbito educativo las continuidades coexisten con las rupturas, en el dominio concreto de la evaluación las primeras parecen haber predominado sobre las segundas. Así, a lo largo de los últimos treinta años se ha ido construyendo un mecanismo complejo de evaluación de la educación, a cuyo desarrollo han contribuido Administraciones educativas de signo político diferente. Leyes de origen tan distinto como la Ley General de Educación (LGE) de 1970, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, la Ley Orgánica de la Participación,

la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG) de 1995 o la reciente Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) han trazado una línea de continuidad en lo que se refiere a los planteamientos y las prácticas de evaluación, con ligeras excepciones en aspectos concretos. Aunque los sucesivos gobiernos hayan acentuado muchas veces las diferencias con las propuestas de sus predecesores, hasta el punto de frenar o interrumpir planes de evaluación bien orientados, no se puede considerar que hayan existido grandes discrepancias en este campo, al menos hasta el momento en que se escriben estas líneas.

En la configuración del mecanismo actual de evaluación de la educación han confluido tradiciones pedagógicas diferentes, lo que hace que no pueda considerarse un ámbito de consenso total. La evaluación es un asunto políticamente controvertido, que ha generado diversos debates públicos y técnicos. No obstante, las grandes líneas de los planteamientos vigentes son el resultado de un proceso continuado y dilatado, del que se puede decir que está lejos de haber concluido. No se puede olvidar que la evaluación educativa es un campo en pleno desarrollo en el panorama internacional, por lo que cabe esperar nuevos avances en el futuro próximo.

3. Una tarea inacabada

Entre los ámbitos que abarca la evaluación educativa, hay uno que suscita el interés y la preocupación de muchas personas. Se trata de la evaluación de los aprendizajes que consiguen los estudiantes y de los procesos educativos que éstos desarrollan. La complejidad de nuestras sociedades actuales exige de los jóvenes la construcción de personalidades abiertas al cambio, motivadas para el aprendizaje continuo y con una sólida formación interdisciplinar. Ese desafío obliga a concebir nuevos modelos educativos, que llevan aparejados planteamientos también nuevos para su evaluación. En efecto, la evaluación forma parte indisociable de los procesos educativos, por lo que a modelos educativos distintos corresponden diferentes prácticas de evaluación.

Durante mucho tiempo, la evaluación de los aprendizajes de los alumnos estuvo centrada primordialmente en los conocimientos que éstos adquirían y en los contenidos que asimilaban y que eran capaces de reproducir y de aplicar. Sin embargo, el reconocimiento de que la tarea educativa se ha vuelto más compleja ha llevado a nuevos modelos, que hacen hincapié en el desarrollo de capacidades complejas y abiertas, en la adquisición de competencias básicas, transferibles y aplicables a diferentes contextos, y en el logro de habilidades transversales a las áreas curriculares. La LGE representó un primer avance en esa dirección, introduciendo nuevos conceptos sobre la evaluación, que se extendieron entre los profesores espa-

ñoles en los años setenta. Posteriormente, la reforma educativa plasmada en la LOGSE realizó una contribución sustancial en ese mismo sentido, al proponer un modelo de evaluación basado en la valoración integral y continua de las capacidades desarrolladas por los alumnos. La adopción de esos planteamientos implicó la puesta en marcha de nuevos modos de evaluación de los aprendizajes y de los procesos educativos, que han chocado y siguen chocando con la cultura escolar arraigada en nuestro sistema educativo. Quizás ahí se encuentre la explicación de por qué dichos modelos de evaluación han sido aceptados teóricamente por los profesores, pero sin llegar a implantarse en la práctica.

En la actualidad, todo parece apuntar a que nos encontramos en una situación de reacción y retroceso, que posiblemente sea transitoria. El rechazo de prácticas que resultan muy exigentes por innovadoras corre el riesgo de provocar una vuelta atrás a modos de evaluación más tradicionales, pero poco adaptados a las nuevas necesidades educativas. Las múltiples referencias que se hacen en la LOCE a la evaluación de los conocimientos adquiridos por los alumnos parecen orientarse en esa dirección, aunque quizás sea todavía pronto para llegar a esa conclusión. Por lo tanto, se puede considerar que la evolución en este ámbito aún no se ha completado. Los profesores tienen todavía que encontrar modos de evaluación que permitan valorar el grado de desarrollo de capacidades complejas y que les resulten asequibles desde el punto de vista profesional. Los planteamientos teóricos sobre la evaluación de los aprendizajes introducidos por la reforma de los años noventa han sido quizás más avanzados y voluntaristas de lo que admitía la realidad pedagógica española, si bien hay que reconocer que están bien encaminados para dar respuesta a las nuevas necesidades educativas que se plantean en la actualidad. Por eso puede hablarse de una evolución inacabada.

4. Nuevos retos

Aunque la evaluación de los aprendizajes sea un elemento crucial para contribuir a la formación de los nuevos ciudadanos del siglo XXI, está lejos de agotar el campo de la evaluación educativa. Hay dos ámbitos que han experimentado un importante desarrollo en los últimos años: la evaluación del sistema educativo y la de los centros docentes.

La evaluación del sistema educativo se ha convertido en una realidad tangible en los últimos años, aunque los avances registrados sean todavía insuficientes. A partir de la LOGSE se ha configurado un mecanismo descentralizado, compuesto por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) y por una serie de organismos. La actuación de dichos organismos se ha plasmado en la puesta en marcha de un conjunto diversificado de

planes de evaluación, de distinto carácter y amplitud, que ha tenido la virtud de promover nuevas miradas sobre la realidad educativa. No obstante, ese mecanismo afronta algunos retos importantes:

- Asegurar la participación de todas las comunidades autónomas en los estudios realizados en el conjunto del Estado español, de manera que se garantice la coherencia y la comparabilidad de los resultados que arrojan.
- Articular esa red de organismos de evaluación, reforzando su complementariedad en vez de acentuar sus diferencias.
- Impulsar la independencia efectiva de tales organismos respecto de las Administraciones que los promovieron, para convertirlos en instrumentos de evaluación de todo el sistema, incluidos los propios órganos administrativos.

La evaluación de los centros docentes ha experimentado una evolución menos dinámica que la del sistema educativo. En este campo se han dejado sentir diversos vaivenes políticos, que han llevado a la suspensión de algunos planes que estaban dando buenos resultados, como el denominado Plan EVA en 1996. Por otra parte, en este ámbito se ha observado la existencia de estilos de actuación muy diferentes entre las diversas comunidades autónomas. Es muy posible que los recelos suscitados por la evaluación, que resultan claramente perceptibles en este dominio, hayan frenado además la expansión de una práctica que resulta imprescindible en las circunstancias actuales. Lo cierto es que el acuerdo que existe acerca de la necesidad de evaluar los centros docentes no se ha traducido todavía en planes coherentes y, sobre todo, mantenidos a lo largo del tiempo. Los retos que se plantean en este sentido son muy diversos. En primer lugar, hay que desarrollar nuevos modelos de evaluación de centros que permitan su generalización y que sean viables. Además, hay que conseguir implicar a los centros en su propia evaluación, haciendo visibles los beneficios que puede comportar para la comunidad escolar. Por último, hay que definir el lugar que la evaluación de centros debe ocupar en la política educativa actual.

Como puede apreciarse, la evaluación de la educación es una realidad que se encuentra en plena expansión. No obstante, el modo en que está planteada en España suscita todavía algunos problemas que deben resolverse. Si se tiene en cuenta que se trata de un ámbito que está también en expansión en la Unión Europea, habrá que concluir que la cooperación y el contraste internacional deben ayudar a encontrar nuevos planteamientos que puedan traducirse en prácticas de validez contrastada.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. La evaluación, factor de calidad

Hablar sobre evaluación y calidad aplicadas a la educación no es una tarea sencilla. Se trata de dos cuestiones que ocupan un lugar central en el debate pedagógico contemporáneo y que reclaman la atención de muy diversos actores educativos. De evaluación y de calidad hablan hoy en día los políticos y los administradores de la educación, los profesores y sus asociaciones profesionales, los padres y las madres de familia. Pero aunque son muchos los foros dedicados a analizar ambas realidades, estamos lejos de alcanzar un acuerdo general acerca de qué es una educación de calidad y cuáles son los mejores medios para lograrla. Se trata de una de esas cuestiones cuyo análisis parece *a priori* muy sencillo, pero que resulta, sin duda, complicado cuando se intenta plasmarlo en algo más que en ideas generales.

1.1 Una preocupación creciente

La preocupación por la mejora de la calidad de la educación no es nueva, ni en España ni en otros países. Los sociólogos franceses Baudelot y Establet ya pusieron de manifiesto hace algunos años que se ha extendido la opinión de que los niveles educativos descienden continuamente, preocupación que se viene dejando sentir en Francia desde hace más de un siglo y que ha generado diversas quejas y alegatos, si bien el análisis que ambos autores realizan es crítico con tal idea preconcebida[1]. En España tenemos muestras del mismo fenómeno, como las reiteradas denuncias de la presunta e incontenible "egebeización" del Bachillerato que se escucharon a raíz de la aprobación de la Ley General de Educación de 1970 y que en cada sucesivo proyecto de reforma educativa han encontrado nuevos ecos. Sin embargo, la novedad reside en que esa preocupación por la calidad de la educación, anteriormente presente en círculos especializados, ha desbordado dichos márgenes y se ha extendido por el conjunto de la sociedad. Así, hoy en día no son sólo los docentes, los inspectores y los responsables educativos quienes hablan de calidad –como era tradicional–, sino que las asociaciones civiles, los sindicatos, las familias y muchos ciudadanos se refieren frecuentemente a ella.

---

[1] Véase Baudelot, Ch. y Establet, R., *El nivel educativo sube: refutación de una antigua idea sobre la pretendida decadencia de nuestras escuelas,* Morata, Madrid, 1990. En ese trabajo presentan testimonios franceses de queja por el descenso continuo de los niveles educativos que se remontan al siglo XIX.

Una muestra significativa de la importancia que esa inquietud ha ido adquiriendo fue la reunión que celebraron los ministros de educación de los países de la OCDE en noviembre de 1990, dedicada al tema *Una educación y una formación de calidad para todos*[2]. En aquel encuentro, los responsables ministeriales de los países más desarrollados coincidieron en que estaban superados ya los tiempos caracterizados por la puesta en marcha de políticas expansivas, encaminadas a mejorar la dotación escolar y el acceso a la educación. En su opinión, el objetivo central de las políticas educativas de los años noventa debería consistir en combatir la exclusión, facilitando el acceso de todos a la educación, pero teniendo en cuenta un matiz fundamental: no debía tratarse de una oferta educativa en condiciones cualesquiera, sino de una educación y una formación *de calidad*.

Este acuerdo generalizado venía a reafirmar la tendencia que casi una década antes (1983) se percibía como inevitable en otro prestigioso informe de este mismo organismo: "Durante los próximos diez años será prioritaria la mejora de la calidad de la escolarización obligatoria. Todos los países de la OCDE realizaron durante los últimos veinte años tremendos esfuerzos económicos en la dotación material de las escuelas y en la realización de amplias reformas estructurales y curriculares. Tales esfuerzos alcanzaron un éxito considerable. Hasta ahora, sin embargo, semejante éxito sólo ha sido en buena parte medido en términos materiales. La próxima fase requerirá un énfasis en mejoras menos tangibles que necesariamente demostrarán ser más difíciles de lograr que la consecución de unos objetivos cuantitativos"[3]. A comienzos de los años noventa, pocos dudaban de que la mejora de la calidad constituía un desafío fundamental que, antes o después, deberían afrontar todos los sistemas educativos.

Los motivos que explican el creciente interés que se observa en un gran número de países por la mejora de la calidad de la educación son de carácter tanto externo como interno al sistema educativo. Entre los primeros pueden citarse el efecto de la creciente presión que ejerce la economía sobre la educación, consecuencia en buena medida del proceso de globalización, así como el renovado énfasis puesto en la educación como factor de desarrollo o la reconsideración del papel del Estado en cuanto prestador de servicios. Entre los segundos se encuentran factores tales como el malestar creado en las últimas décadas a consecuencia de la expansión y masificación de los sistemas educativos, la evidente tensión experimentada entre la búsqueda de la excelencia y de la equidad o la desilusión provocada muchas veces por los procesos de reforma educativa. Son diversos y poderosos los factores que han incidido en la aparición y el desarrollo de

---

[2] El documento resultante de la reunión, así como los materiales preparatorios, pueden encontrarse en OCDE, *High-Quality Education and Training for All*, París, 1992.

[3] OCDE, *Compulsory Schooling in a Changing World*, París, 1983, p. 145.

una preocupación por la calidad de la educación y no es previsible que amortigüen su efecto en los próximos años, sino más bien al contrario.

Así pues, puede concluirse que la mejora de la calidad ha ido ocupando con el paso de los años un lugar central en el debate educativo en un número creciente de países. Aunque su posición no haya sido nunca marginal, su importancia aparece hoy realzada a los ojos de cada vez más ciudadanos y grupos sociales, resultando imposible obviar tal debate. La demanda de calidad resulta plenamente justificada en nuestras sociedades, ya que, como se expresaba en la conferencia de apertura del IX Congreso Nacional de Pedagogía, "la calidad y la excelencia son metas deseables de la educación y de toda empresa humana. Nadie está en contra de la excelencia y resulta difícil imaginar una escuela u organización satisfechas de su mediocridad"[4]. Como resultado de esta situación, son varios los países que en los últimos años han promulgado leyes que hacen referencia en su título a la calidad de la educación. España no constituye una excepción, como lo demuestra la aprobación de la reciente Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE).

1.2 Ambigüedad del concepto de calidad

Podríamos afirmar sin miedo a equivocarnos que la calidad de la educación preocupa e incumbe a todos. Y, sin embargo, estamos lejos de ponernos de acuerdo acerca de qué entendemos por calidad cuando nos referimos a la educación. Sin duda, ello se debe a la ambigüedad del concepto y al carácter polisémico del término, que encubre algunos dilemas relevantes, como se ha puesto muchas veces de relieve[5].

A pesar de la profusión con que se utiliza y del hecho de haberse convertido en un elemento nuclear del discurso educativo, el término calidad aplicado a la educación está lejos de poseer un significado unánimemente aceptado, como ya reconocía un informe elaborado por la OCDE a mediados de los años ochenta: "En realidad, *calidad* significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés; no todos comparten las mismas percepciones de las prioridades para un cambio", razón por la cual "no es extraño que resulten a menudo controvertidas las afirmaciones acerca de la calidad de la educación"[6]. Desde un punto de vista aún más críti-

---

[4] Sociedad Española de Pedagogía, *La calidad de los centros educativos*, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert y Caja de Ahorros Provincial de Alicante, Alicante, 1988, p. 7.

[5] Sobre los dilemas que plantea la calidad de la educación puede consultarse Tiana, A., "Los dilemas de la calidad y el papel de la evaluación", *Temas para el Debate*, n. 20, 1996, p. 46-51.

[6] OCDE, *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Paidós, Barcelona, 1991, p. 21 y 39.

co, pero inspirado en los mismos supuestos, otros analistas atribuyen un carácter eminentemente propagandístico al término, destacando su ambigüedad e indefinición y subrayando el uso interesado que dichas características permiten: "Igualdad de oportunidades, eficiencia, eficacia y, en la actualidad, calidad de la educación, han sido banderas educativas que han orientado la política del sector en las últimas décadas. El rasgo común de esas banderas es la amplitud de sus objetivos y la indefinición de sus elementos constitutivos. Por ello, la calidad de la educación conlleva una alta dosis de ambigüedad, lo que ha facilitado su rápida adopción por los distintos agentes sociales, pues cada uno la llena con su propio contenido e intenta orientarla hacia sus particulares objetivos"[7].

Así pues, polisemia, indefinición y ambigüedad son rasgos que caracterizan al término *calidad* cuando se aplica a la educación. Dichas características son la causa de esa paradoja del acuerdo en la generalidad y desacuerdo en el detalle que se aprecia fácilmente al abordar este asunto. En efecto, cuando hablamos de calidad de un modo general podemos conseguir un alto grado de acuerdo con otros interlocutores; al contrario, cuando comenzamos a descender al detalle e intentamos definirla de manera precisa comienzan a aparecer las discrepancias. Arturo de la Orden levantaba hace años acta de este hecho, en una afirmación que no ha perdido en absoluto su vigencia: "El consenso en la deseabilidad de las mejoras se desvanece al tratar de precisar en qué consiste la superioridad expresada en la idea general de calidad y excelencia. Individuos y grupos difieren en la concepción de la excelencia y, consecuentemente, en cuáles sean los medios más apropiados para lograr escuelas excelentes y una educación de calidad", lo que acaba repercutiendo en la "disparidad entre su pretenciosa retórica y la timidez y pobreza de las propuestas de acción"[8].

Aunque no es propósito de este capítulo abrir una discusión teórica sobre la calidad de la educación, no se puede ignorar que existen varias condiciones imprescindibles para salvar las dificultades apuntadas y encontrar algún ámbito de consenso, o al menos de debate racional. La primera consiste en aceptar la complejidad del concepto, renunciando explícitamente a las simplificaciones abusivas y acríticas que a veces se hacen del mismo. Esto implica tomar en consideración la posibilidad (y aún más, la necesidad) de adoptar diversas perspectivas de análisis. Así, al abordar la cuestión de la calidad desde el punto de vista de los destinatarios, se puede distinguir entre una perspectiva individual y otra social, que no tienen por qué coincidir exactamente. Además, a la cuestión de la calidad también puede uno aproximarse alternativamente desde una perspectiva macroscó-

---

[7] Alvarez-Tostado, C., *La calidad de la educación: análisis de un discurso*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 1989, p. 3.

[8] Orden, A. de la, "La calidad de la educación", *Bordón*, vol. 40, n. 2, 1988, p. 150.

pica (abarcando el conjunto del sistema educativo o parcelas amplias del mismo) o microscópica (centrándose en centros singulares o programas educativos concretos).

La segunda condición que debe cumplirse para hablar con coherencia de la calidad de la educación es reconocer expresamente la multidimensionalidad de dicho concepto. Esto implica entenderlo como un constructo complejo en el que pueden identificarse diversas dimensiones, entre las que destacan especialmente las de *eficacia, eficiencia, pertinencia* y *satisfacción*. Dicha característica no ha sido siempre adecuadamente reconocida, lo que ha provocado polémicas acerca de qué aspecto o vertiente de esa realidad compleja que denominamos calidad debiera privilegiarse. Sin embargo, no sería lógico hoy en día intentar valorar la calidad de una institución o de un sistema educativo fijándose solamente en alguna o algunas de las vertientes identificadas, dejando de lado las demás. Para poder hablar con propiedad de la calidad de la educación debe reconocerse el carácter multidimensional del concepto, integrando en el análisis las cuatro dimensiones que se han identificado más arriba.

Así pues, hay que reconocer que el concepto de calidad de la educación es ambiguo y complejo, lo que provoca fuertes debates e importantes malentendidos por la diversidad de interpretaciones que admite. Si desde una perspectiva estrictamente lógica cabría reclamar la necesidad de clarificar el concepto antes de preocuparse por su aplicación práctica, la realidad sigue a menudo otro rumbo diferente. De hecho, son inevitables las referencias a la mejora de la calidad en cada ocasión en que se adopta alguna decisión en materia de educación, aun jugando con la ambigüedad conceptual mencionada. Por ese motivo, cabe plantearse una estrategia inversa, consistente en aceptar que la calidad puede tener distintas interpretaciones, que calidad es lo que cada cual considera valioso y, en consecuencia, deseable y que puede llevarse a cabo un debate acerca de cuáles son los medios más adecuados para conseguir una educación de calidad, sin pretender definirla completamente de antemano. Ese camino conduce a un debate indirecto, pero que en última instancia puede resultar revelador acerca de las diversas concepciones que existen sobre la calidad, incluso más que la discusión directa sobre un concepto tan ambiguo. Quizás esa vía pueda resultar provechosa, al ayudarnos a negociar colectivamente el significado de la calidad y a encontrar alguna base de consenso sobre la que asentar las políticas educativas.

1.3 Factores de calidad

Siguiendo la estrategia indicada, hay que señalar que en los últimos años ha habido varios intentos de delimitación y caracterización de los principales factores que determinan el logro de una educación de calidad.

Uno de los más destacados fue emprendido por la OCDE a finales de los años ochenta y dio lugar a un influyente informe internacional, frecuentemente citado cuando se habla de estos asuntos. En dicho informe se distinguen y analizan varios factores de calidad, entendidos como "un número escogido de áreas claves que son componentes integrantes de cualquier amplia estrategia concebida para mejorar las escuelas y para elevar la calidad a través de los sistemas educativos"[9]. En el caso concreto de España, hay que mencionar la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), el primer texto legal que hizo una referencia expresa a la existencia de varios factores de calidad. En su Título IV, dedicado íntegramente a la calidad de la enseñanza, en vez de intentar definirla, optó por señalar siete de los factores que más inciden en su mejora, dictando una serie de disposiciones concretas acerca de cada uno de ellos. El cuadro 1 recoge los factores de calidad incluidos en ambas formulaciones.

Como puede fácilmente apreciarse, si bien los factores incluidos en esas relaciones (y posiblemente en otras semejantes elaboradas en otros países o en otros contextos educativos) no son idénticos, se observan entre ellos notables coincidencias. Así, hay una común insistencia en el papel central que desempeña el profesor en relación con el logro de una educación de calidad, concediendo gran importancia a los sistemas utilizados para su selección, formación, perfeccionamiento y desarrollo profesional. Otro tanto puede decirse del proceso de diseño y desarrollo del currículo, entendido en su acepción amplia, como concreción escolar de los fines de la educación, e incluyendo en tal proceso la evaluación de los aprendizajes conseguidos por los alumnos. Y lo mismo podría afirmarse de las tareas de evaluación y de supervisión (denominada inspección en nuestro contexto),

Cuadro 1 – Factores de calidad de la educación

OCDE (1991)	LOGSE (1990)
• Diseño y desarrollo del currículo, en conexión con la evaluación de los aprendizajes. • Formación y desarrollo profesional de los docentes. • Organización y funcionamiento de los centros educativos. • Evaluación y supervisión del sistema educativo y de los centros docentes. • Disponibilidad y utilización adecuada de los recursos necesarios.	• Cualificación y formación del profesorado. • Programación docente. • Recursos educativos y función directiva. • Innovación e investigación educativa. • Orientación educativa y profesional. • Inspección educativa. • Evaluación del sistema educativo.

[9] OCDE, *op. cit.*, 1991, p. 71.

concebidas como instrumentos de conducción del sistema educativo, así como de la organización y el funcionamiento de los centros educativos (incluyendo en esta variable la definición y concreción operativa de su margen de autonomía). Sin lugar a dudas, es en esos ámbitos donde se juega el desafío de la calidad que afrontan todos los sistemas educativos.

Entre todos esos factores mencionados, la evaluación de la educación ha llegado a ocupar un lugar destacado, desbordando, además, los ámbitos a los que estaba tradicionalmente restringida. En efecto, la evaluación estuvo referida originariamente a la valoración de los aprendizajes conseguidos por los alumnos (aunque sin utilizar durante largo tiempo esa denominación, sino otras alternativas como *examen* o *calificación*) y ha continuado siempre teniendo una importante presencia en ese ámbito. La aparición de nuevas teorías psicológicas y pedagógicas, junto con el desarrollo de nuevos modelos de enseñanza y de aprendizaje, provocó una revisión de sus supuestos y de sus métodos, de sus técnicas y sus instrumentos, pero sin desbordar necesariamente sus límites psicopedagógicos. La evaluación de los aprendizajes ha ido experimentando cambios apreciables, pero manteniendo siempre su ámbito de actuación.

Lo que resulta novedoso es que, de manera paralela a esa renovación de carácter psicopedagógico, desde los años sesenta del siglo XX tuvo lugar la eclosión de un nuevo campo de actuación pedagógica, que hoy conocemos como evaluación de programas, centros y sistemas educativos. Sin necesidad de remontarnos a sus primeras etapas ni de trazar su evolución histórica, se debe recordar el fuerte impulso que recibió en los Estados Unidos, primero con la aprobación de la *Primary and Secondary Education Act* en 1965 y posteriormente bajo la influencia de los debates generados por la publicación del Informe Coleman en 1968. A partir de esa época comenzaría a formalizarse el campo de la evaluación educativa tal como hoy lo conocemos.

Mientras en los Estados Unidos se producía ese proceso, en el ámbito internacional se ponían en marcha otras iniciativas en la misma dirección. Entre ellas cabe destacar, por su envergadura y por su extensión temporal y geográfica, la constitución en 1958 de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), dedicada a promover y realizar estudios internacionales de evaluación educativa[10]. El interés por la comparación de los resultados conseguidos por los sistemas educativos se percibe fácilmente: de los diez o quince países participantes en los estudios realizados en los años sesenta y setenta se ha pasado a más de cuarenta en los más recientes. En el mismo sentido, puede citarse el auge que ha ido adquiriendo el proyecto de construcción de indicadores internacionales de

[10] Pueden consultarse sus actividades en www.iea.nl.

la educación, desarrollado por la OCDE desde 1988, que publica periódicamente sus informes titulados *Education at a Glance/Regards sur l'éducation* y que ha iniciado un ambicioso estudio de evaluación, conocido como proyecto PISA, cuyos primeros resultados se han conocido recientemente[11].

Por otra parte, desde finales de los años ochenta se han puesto en marcha mecanismos institucionales, centros u organismos de evaluación de los sistemas educativos en países como Francia, Suecia, Noruega, España, Argentina o Chile; se han desarrollado planes sistemáticos de evaluación en Reino Unido, Holanda, Italia, Argentina, Chile o México; se han elaborado indicadores nacionales de la educación en Estados Unidos, Francia, Dinamarca o Suiza. En conjunto, todo ello pone de manifiesto un fenómeno nuevo, consistente en la extensión de un interés creciente por la evaluación de los sistemas educativos, que ha tenido como efecto una rápida evolución de la evaluación, entendida en sus dos facetas de disciplina científica y práctica profesional. Puede afirmarse, pues, que la evaluación de la educación, en su doble vertiente de evaluación de los aprendizajes y de evaluación de los sistemas educativos, se ha consolidado en los últimos años entre los factores que contribuyen a la mejora de la calidad de la educación.

2. Evaluación de los aprendizajes y de los procesos educativos

La inclusión de la evaluación entre los factores que permiten mejorar la calidad de la educación es un fenómeno relativamente reciente, como se ha podido apreciar en las páginas precedentes. Pero esto no quiere decir que la evaluación sea una práctica nueva, puesto que ha estado tradicionalmente presente en la enseñanza. Los profesores han evaluado siempre a sus alumnos, aunque a veces no hayan denominado de ese modo la tarea que realizaban. La novedad estriba en que, por una parte, la evaluación se considera hoy como uno de los elementos constitutivos de la tarea educativa y no sólo un ejercicio de selección o de certificación de los alumnos y, por otra, en la notable ampliación de los ámbitos en que se aplica, que son mucho más diversos en la actualidad que hace unas décadas.

Uno de los efectos principales de esa ampliación de ámbitos ha sido la diversificación del objeto de la evaluación. En la actualidad ya no se evalúa sólo a los estudiantes, sino también a los profesores, al currículo, a los centros docentes y al conjunto del sistema educativo. La evaluación de cada uno de ellos tiene sus características específicas y plantea sus propias

---

[11] OCDE, *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000*, París, 2001.

exigencias técnicas y metodológicas. Puede decirse que la evaluación es hoy en día un campo amplio y diversificado, que abarca diversas áreas.

No obstante, hablando en términos generales, hay que llamar la atención sobre una distinción fundamental que ya se ha apuntado con anterioridad. Por una parte, podemos hablar de la evaluación de los estudiantes y de los procesos educativos y, por otra, de la evaluación de las instituciones y del sistema educativo. Aunque en ambos casos estamos refiriéndonos a tareas evaluadoras, sus características son claramente diferentes. En el primer caso se trata de un instrumento de orientación y de control del proceso de enseñanza y aprendizaje, que cumple funciones pedagógicas y sociales. En el segundo nos referimos a un instrumento de diagnóstico y de conducción de los sistemas educativos, que cumple funciones administrativas y políticas. Se trata, pues, de dos ámbitos de la evaluación que deben distinguirse correctamente, dadas las peculiaridades de cada uno de ellos. Partiendo de dicha distinción, en este apartado se hará referencia a la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de los procesos educativos, reservando el siguiente para la evaluación del sistema educativo.

2.1 Nuevos planteamientos en la evaluación de los procesos educativos individuales

La evaluación de los estudiantes ha desempeñado tradicionalmente una función de calificación y de certificación. Los profesores han examinado a sus alumnos desde tiempos remotos, de diversos modos y por diferentes procedimientos, con el fin de otorgarles calificaciones, clasificarlos y seleccionar a los mejores. No ha sido sino en épocas recientes cuando la evaluación ha ampliado sus funciones para llegar a considerarse un elemento de regulación y control de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En el caso concreto de España, el origen de esa transformación puede situarse en el proceso de renovación pedagógica que se inició en los años sesenta, proceso tanto más destacable por cuanto tenía lugar en el contexto de un régimen político de signo autoritario. La actuación de algunos organismos pioneros, como el Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria (CEDODEP), que seguían la estela de los avances que por entonces se producían en otros países occidentales, sirvió de base para los cambios, aún tímidos, que se introdujeron en la Ley General de Educación (LGE) de 1970 y que abrieron el panorama educativo a lo que sucedía en la escena internacional.

Como muestra de los cambios acaecidos, el *Libro Blanco* de 1969 ya planteaba que "la evaluación del rendimiento no se limitará a la apreciación

del avance de los conocimientos del alumno, sino a todos los aspectos de una formación integral y a los procesos alcanzados en relación con su propia capacidad", al tiempo que insistía en el carácter continuo que la evaluación debía tener, "limitándose los exámenes finales a los cursos estrictamente indispensables"[12]. Dicho de otro modo, ya no se trataba solamente de certificar los aprendizajes que los alumnos habían conseguido a lo largo de la escolaridad y de seleccionar de entre ellos a los más brillantes, sino de ayudar a todos los estudiantes a lograr los mejores resultados posibles, en términos no exclusivamente cognoscitivos. Mientras que el modelo tradicional de exámenes se contentaba con valorar el resultado final del proceso educativo, ahora se ponía el énfasis en el seguimiento continuo del alumno, con el fin de permitirle optimizar su rendimiento. Y para ello no bastaba con examinarle de las diversas materias al finalizar el curso, sino que había que establecer controles y valoraciones en momentos intermedios, de una manera continuada, para conocer su progreso.

Los esfuerzos realizados en años anteriores para modernizar el sistema tradicional de exámenes comenzaban así a dar sus frutos, apareciendo dos conceptos clave que experimentarían posteriormente un gran desarrollo: evaluación *integral* y *continua*. No obstante, se trataba de un planteamiento todavía limitado. En efecto, la sección dedicada en el *Libro Blanco* a la evaluación del rendimiento educativo era breve y la mayor parte de ella se dedicaba a exponer los procedimientos que debían utilizarse para el registro de los datos personales de los alumnos, así como a la certificación de los niveles conseguidos y a las condiciones de expedición de los títulos correspondientes. Junto a los planteamientos nuevos mencionados, todavía se seguía concediendo notable importancia a los aspectos tradicionales de la evaluación.

La LGE consagró legalmente los principios planteados en el *Libro Blanco*, aunque sin desarrollarlos más extensamente. Así, en su artículo 11 abordaba la valoración del rendimiento educativo, que debía referirse "tanto al aprovechamiento del alumno como a la acción de los Centros". En relación con el primer aspecto, establecía que "se conjugarán las exigencias del nivel formativo e instructivo propio de cada curso o nivel educativo con un sistema de pruebas que tenderá a la apreciación de todos los aspectos de la formación del alumno y de su capacidad para el aprendizaje posterior". Para llevar a cabo dicha disposición, la ley establecía la existencia de un registro completo de cada alumno, que incluiría "cuantos datos y observaciones sobre su nivel mental, aptitudes y aficiones, rasgos de personalidad, ambiente, familia, condiciones físicas y otras circunstancias se consideren pertinentes para su educación y orientación". Además, disponía que la ca-

---

[12] Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España. Bases para una política educativa*, 1969, p. 237.

lificación final de cada curso se obtuviese fundamentalmente como resultado de "las verificaciones del aprovechamiento realizado a lo largo del año escolar".

Como puede apreciarse, el proceso de renovación pedagógica que representó la LGE difundió un nuevo modelo de evaluación integral y continua del rendimiento de los estudiantes. Quizás lo más destacado fue la propia introducción del término *evaluación* en el vocabulario de los profesores, en sustitución de algunos términos más antiguos. Las sucesivas disposiciones dictadas durante los años setenta y ochenta, como las *Orientaciones Pedagógicas* para la Educación General Básica (EGB) de 1970 o los *Programas Renovados* de 1981, reforzaron el principio de la evaluación continua de los estudiantes, establecieron niveles mínimos de referencia y diseñaron sistemas de recuperación. Puede decirse que todo ello contribuyó a la extensión de una nueva cultura docente relativa a la evaluación de los alumnos, que se fue difundiendo entre los profesores durante los años ochenta.

No obstante, cabe dudar de que esos principios se convirtiesen en práctica docente generalizada. Las palabras con que el *Proyecto para la reforma de la enseñanza* de 1987 iniciaba el extenso capítulo que dedicaba a la evaluación del proceso educativo permiten aventurarlo: "Frente al rito tradicional de unos exámenes que el alumno ha de superar como prueba de su dominio sobre ciertos conocimientos escolares mínimos, existe un concepto y una práctica educativa de naturaleza mucho más amplia y compleja: la evaluación continuada de los procesos de enseñanza-aprendizaje"[13]. Esas palabras podían significar tanto una justificación de la necesidad de llevar a cabo una evaluación continua de los estudiantes como un reconocimiento implícito de que dicho modelo no estaba aún plenamente implantado.

El elemento más novedoso que este documento introdujo en el planteamiento de la evaluación fue considerarla un elemento de regulación y control de los procesos educativos, idea sin duda innovadora en su momento y que implicaba una concepción renovadora de la enseñanza, pero que había quedado confinada en el círculo de los especialistas. Además, el texto planteaba que existe una relación recíproca entre los procesos de educación y los de evaluación: "Los sistemas de evaluación están determinados por los objetivos y los procedimientos educativos pero, a su vez, influyen en ellos y contribuyen a su consolidación y rectificación, aunque también, en ocasiones, puedan deformarlos y desnaturalizarlos hasta hacerlos irreconocibles"[14]. Proponía, pues, una evaluación que fuese coherente con los objetivos de la educación (sin desnaturalizarlos), que estu-

---

[13] Ministerio de Educación y Ciencia, *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para debate*, 1987, p. 147.

[14] Ibídem, p. 147-148.

viese concebida como un proceso continuo y que permitiese regular y modular la actuación educadora. Como decía expresamente, "conviene insistir en que la educación no está al servicio de la evaluación, ni ésta se reduce a la selección, calificación o clasificación de alumnos"[15].

Por último, ponía de manifiesto un fenómeno ambivalente. Por una parte, parecía demostrar que los nuevos planteamientos pedagógicos de la evaluación habían ido arraigando entre la comunidad educativa, al igual que las prácticas evaluadoras planteadas por la LGE y profundizadas con la reforma experimental de los años ochenta. Sin embargo, también daba la impresión de que algunas de esas prácticas habían sido asumidas formalmente, más que interiorizadas por los profesores, a la vista de la insistencia que los redactores hacían en la concepción y los planteamientos *correctos* de la evaluación.

El *Libro Blanco* de 1989, publicado sólo dos años después y que sirvió de base para la elaboración de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, contribuyó decisivamente a difundir los nuevos planteamientos sobre la evaluación educativa. Como en el documento de 1987, se dedicó un largo capítulo a la evaluación del sistema y de los procesos educativos, a la que se concedió una gran trascendencia. La concepción de la evaluación como un importante mecanismo de regulación y control de la enseñanza y aprendizaje, que ya se había avanzado en la propuesta de 1987, encontraba aquí una formulación precisa: "Para ser eficaz, la acción educativa debe autocorregirse de forma continua, regularse a sí misma en función de las diferencias observadas entre el propósito que la guía y los puntos sucesivos alcanzados en los itinerarios que acercan o alejan de ese propósito. Como toda actividad propositiva, la educación tiene un carácter autorregulatorio, 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"[16].

Esta idea venía reforzada por la elaboración y difusión de un *Diseño Curricular Base*, que introducía nuevos planteamientos curriculares y nos aproximaba a unos planteamientos psicopedagógicos renovadores, aunque todavía con poco arraigo en España. En este contexto, la evaluación adquiría una nueva consideración, subrayando su carácter regulador de los procesos de enseñanza y aprendizaje. El trecho recorrido desde 1969 era considerable, demostrando que había tenido lugar un proceso notable de maduración pedagógica.

---

[15] Ibídem, p. 149.

[16] Ministerio de Educación y Ciencia, *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, 1989, p. 241.

El *Libro Blanco* venía a reafirmar algunos planteamientos que se habían difundido en los años anteriores acerca de las funciones y características de la evaluación, al tiempo que introducía algunas novedades destacables:

a. En lo que se refiere a los elementos de continuidad, hay que señalar, ante todo, que la propuesta diferenciaba los dos niveles de evaluación que ya venían siendo aceptados en documentos anteriores: la evaluación de los procesos educativos y la del sistema educativo. Aunque consideraba que no debían confundirse, insistía en su estrecha interrelación. Así mismo, enfatizaba la relación existente entre los procesos de educación y los de evaluación, que ya se recogía en el texto de 1987. Y también insistía en el carácter continuo y objetivo que debía tener la evaluación.

b. Respecto a las novedades, ya se ha señalado la inclusión de la evaluación en un nuevo marco curricular, inspirado en la psicología constructivista. Una segunda, muy destacable, consistió en el diseño de un modelo de evaluación respetuoso con el reparto constitucional de competencias en materia de educación, en el cual la Administración central, las autonómicas y los centros docentes tenían sus propias responsabilidades. En los proyectos anteriores no se había abordado esta realidad, pese a que el reparto competencial derivado de la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía estuviese bien definido para entonces. Como tercera novedad significativa se valoraba explícitamente la autoevaluación de los estudiantes y la evaluación interna de los centros docentes. La evaluación era considerada una tarea que competía a todos los agentes educativos y no sólo a los detentadores del poder institucional o administrativo. Por lo tanto, exigía la participación de todos los implicados.

En cuanto a los aprendizajes logrados por los alumnos, el *Libro Blanco* distinguía las funciones concretas que la evaluación debería desempeñar en cada etapa educativa. El carácter específico de cada ciclo de estudios, los rasgos propios de los alumnos de diferentes edades y los objetivos asignados a cada nivel formativo obligaban a referirse a la evaluación como una realidad plural:

- La Educación Infantil, una etapa caracterizada por la individualización del aprendizaje, requiere una evaluación interna, continua y de carácter cualitativo, que esté plenamente integrada en el proceso educativo. Su propósito primordial consistirá en ajustar los programas y los recursos utilizados por los profesores a las características individuales de los alumnos, determinando hasta qué punto se consiguen o son apropiados los objetivos establecidos.

- En la Educación Primaria, la evaluación debe tener también carácter interno, continuo y cualitativo, aun cuando se apliquen diversos procedimientos para valorar adecuadamente el nivel alcanzado en el logro de los

distintos objetivos. La evaluación ha de concebirse en esta etapa como un proceso dinámico y cualitativo de observación, análisis, comprensión, regulación e intercambio de información, en el que la autoevaluación debe ocupar un lugar relevante.

- La Educación Secundaria Obligatoria requiere una evaluación que cumpla funciones de identificación, diagnóstico, orientación y motivación. Debe tener también carácter continuo, sin limitarse a la aplicación de pruebas aisladas, concibiéndose como una tarea de revisión sistemática de la labor docente y de los procesos educativos, de diálogo con los alumnos y de reflexión sobre los conflictos y las dificultades surgidas en el aprendizaje. Por otra parte, al igual que en toda la escolaridad obligatoria, debe tener carácter integrado, considerándose producto de la reflexión conjunta de los profesores, aun cuando pueda estar diferenciada por áreas de conocimiento o habilidades.

- La Formación Profesional específica necesita una evaluación algo diferente, dado que se trata de una enseñanza postobligatoria, de carácter terminal y orientada al mundo laboral. Sin dejar de lado completamente su carácter orientador, continuo y formativo, debe reforzar su función de acreditación.

- El Bachillerato también precisa una evaluación adecuada tanto a su naturaleza terminal como a su apertura hacia la educación superior. De acuerdo con esa situación peculiar, los profesores deben evaluar de forma continua, interna y formativa, concediéndose o no el título de Bachiller en función de sus evaluaciones. No obstante, dado su carácter propedéutico para seguir estudios superiores, se debe regular el acceso a la universidad a través de una prueba externa, a la que podrán presentarse los alumnos que previamente hayan obtenido el título de Bachillerato.

Así pues, el *Libro Blanco* sentaba las bases del sistema de evaluación de los aprendizajes y de los procesos educativos que se desarrollaría tras la promulgación de la LOGSE y que sigue vigente en el momento de escribir estas líneas. En realidad, el texto legal de 1990 se limitaría a establecer que la evaluación sería "continua y global" en la Educación Primaria (artículo 15) y "continua e integradora" en la Educación Secundaria Obligatoria (artículo 22). Las normas posteriormente dictadas con objeto de regular el diseño y el desarrollo del currículo en las diversas etapas educativas, así como muy especialmente las destinadas a regular las pautas y los procedimientos de la evaluación de los estudiantes, no harían sino ampliar y especificar esos principios generales, detallando además aspectos tales como los documentos fundamentales para el registro y el seguimiento de los alumnos, los criterios de promoción y titulación y otros asuntos semejantes.

De acuerdo con tales planteamientos, el modelo actual de evaluación de los aprendizajes y de los procesos educativos tiene las siguientes características:

a. Un instrumento de regulación y control de los procesos de enseñanza y aprendizaje: no se limita a la valoración del rendimiento de los alumnos, sino que incluye la evaluación de los procesos educativos. Su objetivo consiste en proporcionar a profesores y alumnos la información necesaria para desarrollar la enseñanza y el aprendizaje y optimizar el aprovechamiento escolar. Por eso se afirma que tiene carácter formativo.

b. Continua: no se limita a la aplicación de pruebas en momentos determinados, sino que se lleva a cabo de manera ininterrumpida a lo largo de todo el proceso educativo. Su objetivo consiste en apoyar a los alumnos en su progreso escolar, sin limitarse a certificar los logros finales conseguidos y seleccionar a los más capaces. Esto no excluye que en determinados momentos, especialmente en las etapas postobligatorias, se recurra a la celebración de pruebas, incluso externas y selectivas.

c. Global: intenta valorar el conjunto del rendimiento del estudiante y no solamente sus conocimientos en las diversas disciplinas o áreas de estudio. Esto implica adoptar una mirada global sobre las diversas dimensiones del desarrollo humano, evitando reducir la valoración a los aspectos cognoscitivos, como ha sido tradicional. La evaluación global tiene especial sentido en las etapas obligatorias, donde el desarrollo integral es el objetivo central de la actividad educativa, si bien no impide atender a la especificidad de las áreas, sobre todo a medida que progresa la escolaridad.

d. Integradora: se lleva a cabo por el conjunto de los profesores y orientadores que participan en el proceso educativo, quienes actúan de manera colegiada. Además, debe dar cabida a la autoevaluación de los estudiantes, aunque sea adaptando esta práctica a las edades de los alumnos y a las características de cada etapa educativa. Y la evaluación de los aprendizajes de los alumnos se complementa con la de los procesos educativos, en la que participa la comunidad escolar.

Estos planteamientos acerca de la evaluación de los estudiantes se insertan en una tendencia internacional que se ha dejado sentir en los últimos años en muchos países de nuestro entorno[17]. La mejor muestra del cambio experimentado se encuentra en el énfasis puesto en la evaluación de las capacidades desarrolladas por los estudiantes o de las competencias por ellos adquiridas. Es cierto que ambos términos (*capacidades* y *competencias*) no son exactamente idénticos en lengua castellana, pero las deno-

---

[17] Véase Black, P. y Michel, A. (eds.), *Learning from Pupil Assessment: International Comparisons*, Center for the Study of Evaluation, Los Ángeles, 1998.

minaciones que reciben en otras lenguas han autorizado ambas traducciones a la nuestra.

En ésta como en otras materias, lo importante no son los términos, sino los conceptos a que hacen referencia. Desde este punto de vista, la novedad está en plantear la evaluación de los procesos educativos en su integridad, sin limitarse simplemente a los aspectos cognoscitivos o a la vertiente puramente escolar del aprendizaje. Si se analizan los objetivos establecidos en los documentos curriculares que se adoptaron durante la última década en diversos países, se comprueba que la mayoría de ellos conceden una notable importancia a metas tales como las de conseguir un desarrollo personal y social armónico, de carácter flexible y dinámico, que permita a las personas afrontar el cambio, con una dimensión crítica que les capacite para desenvolverse en un mundo complejo, y con un fuerte componente axiológico y ético, con el fin de ayudarles a construir pautas sólidas de conducta. En suma, se trata de desarrollar unas capacidades básicas que permitan a todos los estudiantes insertarse como ciudadanos activos en sociedades complejas y cambiantes. En los últimos años se han desarrollado varios proyectos de investigación encaminados a identificar cuáles son tales capacidades, algunos de los cuales han dado frutos interesantes[18].

Unos objetivos tan ambiciosos como los mencionados implican una concepción de la enseñanza y del aprendizaje que supera con mucho los marcos tradicionales. Frente a una enseñanza centrada en disciplinas diferenciadas, que hace especial hincapié en el desarrollo cognoscitivo y que está orientada primordialmente hacia el estudio de unos contenidos delimitados de manera precisa, se plantea la necesidad de desarrollar capacidades personales complejas y abiertas, basadas en conocimientos interdisciplinares y traducidas en la construcción de habilidades multidimensionales. Aspectos tales como la capacidad de trabajar en equipo, el desarrollo de actitudes tolerantes y abiertas a la aceptación de la diferencia, la habilidad para integrar el uso de las nuevas tecnologías en el proceso de aprendizaje o la construcción de personalidades capaces de vivir en un entorno multicultural, por citar algunas capacidades que hoy se consideran especialmente relevantes, escapan a los planteamientos tradicionales de la evaluación educativa. La construcción de un nuevo marco escolar –lo que algunos autores han denominado la "escuela total"– conlleva necesariamente el desarrollo de nuevos modos de evaluación del aprendizaje, puesto que éste es entendido de otra manera. Y también exige la implicación de los propios interesados en la evaluación de sus logros, mediante prácticas de autoevaluación y de coevaluación.

---

[18] Uno de los proyectos más ambiciosos e interesantes fue impulsado por la OCDE a finales de los años noventa y dio lugar a un valioso informe: Rychen, D. D. y Salganik, L. H. (eds.), *Defining and Selecting Key Competences*, Hogrefe & Huber Publishers, Seattle, 2001.

Los estudios internacionales de evaluación del rendimiento de la educación más recientes, como el proyecto PISA –al que se hará mención más detenida en la próxima sección–, han adoptado ese enfoque para evaluar las capacidades desarrolladas por los estudiantes. Basta con examinar los dominios considerados en dicho estudio para darse cuenta de que superan ampliamente el marco de los modelos tradicionales[19]. Así, el proyecto PISA se detiene en el análisis de procesos educativos complejos, tales como las diversas habilidades asociadas a la lectura (comprensión, interpretación, reflexión, argumentación), las capacidades que pone en juego el razonamiento matemático (reproducción, conexión, reflexión) o los procesos vinculados con la comprensión científica (planteamiento de preguntas, identificación de evidencias, extracción de conclusiones, comunicación de resultados). Además, los evaluadores han intentado identificar los usos que los estudiantes hacen de dichas capacidades. Como puede apreciarse, esta nueva concepción de la enseñanza y el aprendizaje, que se ha difundido en los sistemas educativos actuales, exige el desarrollo de modelos de evaluación que sean coherentes con esa complejidad de objetivos y no introduzcan distorsiones con el modelo de aprendizaje subyacente. Dicho de otro modo, se trata de encontrar modelos de evaluación que refuercen esta concepción del aprendizaje, en vez de distorsionarla a la hora de evaluar los logros.

Aunque no se puede decir que la reforma educativa impulsada por la LOGSE consiguiese implantar un nuevo modelo de evaluación de los procesos educativos, sentó al menos las bases para producir un giro en esa dirección. La valoración del grado de desarrollo de las capacidades básicas del estudiante ocupaba un lugar central, lo que abría la puerta a planteamientos más avanzados acerca de la enseñanza y el aprendizaje.

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) parece orientarse en esa misma dirección cuando establece como objetivos de las diferentes etapas educativas el desarrollo de una serie de *capacidades* (artículos 11, 14, 21 y 33). Sin embargo, a la hora de referirse a los principios que deben guiar la evaluación de los estudiantes insiste reiteradamente en que los profesores evaluarán los *conocimientos* adquiridos por éstos (artículos 16 y 27), así como los resultados conseguidos en las *asignaturas* correspondientes (artículo 36). Por otra parte, establece la realización de unas pruebas generales de diagnóstico, sin efectos académicos, al final de las etapas primaria y secundaria, sobre el grado de adquisición de las *competencias básicas* por parte de los alumnos. La coexistencia de estos cuatro términos en el texto genera cierta perplejidad, puesto que no se aprecia bien en el articulado cómo deben complementarse, e incluso parecen anticiparse ciertas contradicciones prácticas.

---

[19] OCDE, *op. cit.*, 2001, p. 18-24.

En conjunto, el texto de la LOCE puede calificarse de ambiguo en lo que respecta a la evaluación de los alumnos, pues mezcla algunos elementos ciertamente modernos con otros muy tradicionales, sin que se sepa bien cómo van a articularse ambos. Los elementos más modernos parecen ser fundamentalmente declarativos, dado que están asociados a los objetivos de las diversas etapas, mientras que los más tradicionales parecen ser los destinados a orientar de manera efectiva la evaluación de los estudiantes; pero habrá que esperar al desarrollo normativo posterior para saber si esta apreciación es certera.

Estos planteamientos sobre la evaluación de los aprendizajes constituyen la base para una serie de decisiones relativas a la promoción, acreditación y titulación de los alumnos, que tradicionalmente constituían el elemento central de cualquier regulación normativa de la evaluación de los estudiantes. En la actualidad, debido a la difusión de los planteamientos analizados anteriormente, esas decisiones derivadas de la evaluación ocupan un lugar menos relevante, aunque no pueda decirse en modo alguno que sea subalterno. Como afirman César Coll y Elena Martín, miembros del grupo inspirador del nuevo modelo curricular de los años noventa, "es necesario no confundir la evaluación de los aprendizajes con una serie de decisiones relacionadas con ella (sobre promoción, acreditación y titulación de los alumnos), que no forman parte de la evaluación en sentido estricto ni son una consecuencia mecánica y automática de sus resultados"[20].

En efecto, un mismo modelo de evaluación admite concreciones diferentes en lo que se refiere a estos aspectos relacionados con el itinerario escolar de los alumnos. La promoción o repetición de curso depende de factores administrativos y no de consideraciones únicamente pedagógicas, por lo que existen situaciones muy diversas entre los diferentes países (cuadro 2): desde los que rechazan taxativamente la repetición y la sustituyen por otras medidas de recuperación, hasta los que hacen de la repetición uno de los elementos centrales del sistema, pasando por situaciones intermedias como la española, que admiten la repetición al final de cada ciclo, pero intentan minimizarla por sus inconvenientes pedagógicos[21].

El hecho de que deba establecerse una diferenciación nítida entre la evaluación de los aprendizajes y los efectos de dicha evaluación, en términos de promoción, repetición y certificación, no impide que buena parte del debate actual sobre la evaluación de los estudiantes gire precisamente

---

[20] Coll, C. y Martín, E., "La evaluación del aprendizaje en el currículum escolar: una perspectiva constructivista", en Coll, C. *et al.*, *El constructivismo en el aula*, Graó, Barcelona, 1993, p. 171.

[21] Véase UNESCO, *La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global*, Oficina Internacional de Educación-UNICEF, Ginebra, 1996.

Cuadro 2 – Repetición de curso en la Enseñanza Primaria en la Unión Europea. Curso 1997/98

PROMOCIÓN AUTOMÁTICA	Dinamarca Reino Unido Suecia
REPETICIÓN ANUAL POSIBLE	Alemania Austria Bélgica Finlandia Holanda Italia Luxemburgo
REPETICIÓN POSIBLE AL FINAL DEL CICLO	España Francia
REPETICIÓN EXCEPCIONAL	Grecia Irlanda Portugal

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Las cifras claves de la educación en Europa 1999/2000*, Luxemburgo, 2001.

en torno a estos temas. Quizás deba verse ahí una pervivencia de algunos planteamientos tradicionales, que reducen la evaluación a sus efectos derivados. Pero los nuevos enfoques que se han ido extendiendo en las últimas décadas permiten una reflexión más detenida y profunda sobre el sentido, el papel y las características de la evaluación de los estudiantes.

2.2 Práctica de la evaluación de los aprendizajes

La pregunta que inmediatamente surge tras el análisis de los nuevos planteamientos de la evaluación de los aprendizajes y de los procesos educativos es en qué medida dichas ideas y normas se han aplicado en la práctica. En una primera aproximación intuitiva podríamos estar de acuerdo con Coll y Martín cuando afirman: "La evaluación sigue siendo uno de los factores que mayores dificultades, dudas y contradicciones sigue planteando en nuestra profesión"[22].

No obstante, en un informe de estas características debemos intentar trascender el plano de la intuición y buscar algunas evidencias, aunque las existentes no sean muchas. Hay algunas investigaciones parciales, general-

[22] Coll, C. y Martín, E., *op. cit.*, p. 164.

mente de carácter pedagógico o psicopedagógico, pero pocos trabajos específicos de carácter global sobre el tema[23]. En todo caso, contamos con algunos datos de interés, procedentes de diversos informes de evaluación del sistema educativo español que merecen atención por su amplia cobertura y su carácter representativo en el plano territorial. Además, existen estadísticas que permiten valorar los efectos que produce la evaluación de los estudiantes. Con ese conjunto de aportaciones, nos detendremos a echar un vistazo a la situación actual de la evaluación de los aprendizajes, tal como se lleva a cabo en nuestros centros docentes. En primer lugar, comentaremos las prácticas predominantes, para pasar después a hacer algunos comentarios sobre sus efectos más sobresalientes.

Para realizar el análisis de la situación en la Educación Primaria contamos con dos informes relevantes, resultado de sendos trabajos de evaluación llevados a cabo por el INCE en 1995 y 1999[24]. Los dos forman parte de un plan permanente de evaluación del sistema educativo español, al que se hará referencia más detenida en el próximo apartado, que tiene por objeto seguir la evolución de las diversas etapas educativas. Para ello se han recogido datos acerca del rendimiento de los estudiantes en diversas áreas, así como otra información complementaria sobre la práctica y el clima escolar. Los resultados ofrecidos, que proceden de diversas fuentes, son interesantes y permiten acercarse a la situación real de la evaluación de los aprendizajes.

En el informe correspondiente a 1995 no era mucho el espacio concedido a la evaluación; además, la mayor parte de las preguntas formuladas se referían concretamente a las técnicas e instrumentos utilizados para llevarla a cabo, más que a otros aspectos conceptuales o valorativos. No obstante, la información recogida ofrecía algunos puntos de interés[25]:

— Los profesores se preocupan por establecer unos criterios de evaluación coherentes con el carácter de las materias que imparten y con las características de la etapa. Un 68% dice hacerlo muy o bastante frecuentemente y otro 29% lo hace con frecuencia, lo que indica un interés real por la adecuada preparación de su actividad docente.

— Los docentes de esta etapa están acostumbrados a ponerse de acuerdo colectivamente acerca de los criterios que se deben tener en cuenta para evaluar a sus alumnos, aunque no sea ésta una práctica totalmente gene-

---

[23] Un trabajo interesante y reciente, referido geográficamente a Castilla y León, es el de Tejedor, F. J., "Actitudes y conductas habituales de los profesores de enseñanza obligatoria en relación con la evaluación de los alumnos", *Revista de Educación*, n. 328, 2002, p. 325-354.

[24] INCE, *Evaluación de la educación primaria: informe,* 1997; e INCE, *Evaluación de la educación primaria 1999*, 2001.

[25] INCE, *op. cit.*, 1997, p. 78-87.

ralizada. Así, un 12% afirma que en su centro se trataron colectivamente dichos criterios, aunque se dejó libertad para aplicarlos, mientras que un 87% asegura que los criterios se programaron conjuntamente por los profesores de la etapa. Esto muestra la existencia de una práctica de trabajo en común que corresponde a los planteamientos fundamentales de la reforma educativa.

— Hay que destacar la diversidad de técnicas e instrumentos de evaluación utilizados habitualmente por los profesores para valorar el aprovechamiento de sus alumnos. Son cuatro las técnicas utilizadas por una amplia mayoría de los docentes: observación de los trabajos que efectúan los alumnos en clase (la utiliza siempre o con frecuencia un 96% de los encuestados); observación de los cuadernos de área de los alumnos (89%); aplicación de pruebas específicas de control que los alumnos realizan periódicamente (92%); y observación de las intervenciones orales de los alumnos en clase y con su grupo (90%). A la vista de esas cifras, no puede decirse que haya una técnica predominante de evaluación, ni mucho menos exclusiva, sino que los profesores combinan varias en su actuación docente.

— Existe una técnica de evaluación más novedosa y sistemática que las anteriores, pero que es utilizada por un porcentaje menor de profesores. Se trata de las escalas de observación pormenorizadas para cada uno de los objetivos de aprendizaje, con las que se puede controlar de manera detallada el avance individual de los estudiantes, que es empleada siempre o con frecuencia por un 43% de los encuestados. Ello parece apuntar a que los instrumentos más novedosos y más acordes con el modelo de evaluación de la LOGSE han calado sólo parcialmente entre el profesorado.

— Se constata una relación positiva entre el uso de instrumentos cualitativos de evaluación por parte de los profesores, tales como la observación de las intervenciones orales o las escalas de observación pormenorizadas, y el rendimiento de los alumnos. Esa relación se ve reforzada por el hecho de que los alumnos cuyos profesores apenas les aplican pruebas de control son los que obtienen mejores resultados en la evaluación realizada. Eso parece avalar la conveniencia del uso regulador de la evaluación en el proceso de enseñanza y aprendizaje, más que del simplemente calificador.

El informe correspondiente a la evaluación de 1999 es más completo que el anterior y permite matizar algunas de las conclusiones preliminares de 1995. Los datos ofrecidos proceden de una serie de preguntas planteadas a los estudiantes, a los profesores y a los coordinadores del tercer ciclo de Educación Primaria, cuyas respuestas no siempre concuerdan exactamente, si bien los redactores del informe no explican las diferencias

encontradas. Algunos de los datos más interesantes recogidos en este segundo informe son los siguientes[26]:

— Los profesores de Educación Primaria utilizan básicamente cuatro procedimientos para evaluar el aprendizaje de sus alumnos: evaluación basada en la observación, la realización de preguntas y la corrección de trabajos; valoración prioritaria de los procedimientos y las actitudes de los alumnos; realización de evaluaciones continuas; evaluación basada en controles o pruebas puntuales. Los dos primeros guardan cierta relación entre sí, lo que quiere decir que los profesores que utilizan procedimientos de evaluación basados en la observación tienden en mayor medida a tomar en consideración los procedimientos y las actitudes y no sólo los contenidos conceptuales. Por otra parte, los profesores que aplican una evaluación continua tienden a implicar en mayor medida a sus alumnos en su autoevaluación. Todo ello apunta a la existencia de diversos tipos de profesores, en lo que respecta a los procedimientos de evaluación que utilizan, aunque el informe no llega a identificar con precisión las posibles categorías existentes.

— No se aprecian grandes diferencias entre los centros públicos y los privados en lo que se refiere a las prácticas de evaluación utilizadas por sus profesores. Las diferencias encontradas son pequeñas y parecen apuntar a que los centros privados (incluidos los concertados) aplican en mayor medida pruebas de rendimiento a sus alumnos, al tiempo que conceden mayor importancia a la evaluación de procedimientos y actitudes. En relación con el uso de la evaluación continua, la información procedente de profesores y alumnos es contradictoria, estimando los primeros que se aplica más en los centros privados que en los públicos y los segundos al contrario. Esta información parece indicar que las diferencias en procedimientos de evaluación son en mayor medida diferencias entre profesores que entre tipos de centros.

— Por último, al analizar la correlación que existe entre los modelos de evaluación aplicados y el rendimiento de los estudiantes, las conclusiones no son definitivas, pero hay algunos indicios interesantes. Así, los alumnos que realizan pruebas frecuentes, pero no excesivas, obtienen mejores resultados. También el uso frecuente y no excesivo de la autoevaluación está relacionado con un mejor rendimiento. Lo mismo puede decirse de la aplicación de técnicas basadas en la observación y de la evaluación continua. Sin que puedan establecerse conclusiones taxativas, todo apunta a que el modelo planteado por la LOGSE favorece un mejor rendimiento de los alumnos, siempre que no se aplique de manera rígida y con exclusión total de los procedimientos más tradicionales. Una mezcla adecuada de am-

---

[26] INCE, *op. cit.*, 2001, p. 195-201, 268-275 y 350-353.

bos estilos, quizás con una mayor inclinación hacia los procedimientos más novedosos, parece ser la que contribuye a lograr un mejor rendimiento, de acuerdo con los datos del informe.

El estudio sobre la evaluación en la Educación Secundaria Obligatoria realizado por el INCE en 1997 también ofrece algunos datos de indudable interés acerca de la práctica de la evaluación de los profesores. Entre las conclusiones alcanzadas, que no discrepan excesivamente de las observadas para la Educación Primaria, destacan las siguientes[27]:

1. El informe identifica cinco formas de evaluación, que denomina del modo siguiente:

   — *Evaluación y promoción basada en la Reforma*, que supone la aceptación de los elementos más característicos del modelo de evaluación de la LOGSE (evaluación continua, valoración de los procesos más que de los resultados, evaluación de procedimientos y actitudes, autoevaluación).

   — *Evaluación racionalista,* que se guía sobre todo por criterios técnicos, aunque valorando algunos aspectos innovadores, y se fija más en los contenidos conceptuales que en las actitudes, valores y normas.

   — *Evaluación tradicional,* basada en la aplicación de exámenes y pruebas convencionales.

   — *Evaluación de productos,* fundada en la observación y análisis de los trabajos y los cuadernos de los alumnos y en la valoración de sus trabajos individuales.

   — *Evaluación y promoción criterial,* que también acepta los planteamientos de la LOGSE y utiliza los criterios de evaluación establecidos en el currículo de la etapa como elemento de referencia para valorar el aprovechamiento de los alumnos.

Este estudio no cuantifica la proporción en que están presentes todos estos modelos de evaluación, lo que hubiese resultado de gran interés para conocer mejor la práctica vigente. No obstante, la caracterización que establece resulta de innegable interés.

2. También destaca la existencia de una serie de contradicciones entre la valoración que los profesores hacen de los planteamientos teóricos de la

---

[27] INCE, *Elementos para un diagnóstico del Sistema Educativo Español. Diagnóstico del Sistema Educativo. La escuela secundaria obligatoria 1997,* 1998, p. 76-77. Un análisis más detenido puede encontrarse en INCE, *Planes de Estudio y Métodos de Enseñanza. Diagnóstico General del Sistema Educativo. La escuela secundaria obligatoria 1997,* 1998, p. 135-158.

evaluación y las dificultades que encuentran para trasladarlos a la práctica. Los profesores manifiestan una aceptación global (que el informe califica de "positiva") de los principios de la evaluación y la promoción establecidos en el desarrollo de la LOGSE[28]. No obstante, los problemas y el descontento surgen cuando se trata de aplicarlos en la práctica. Las dificultades detectadas son de dos tipos: didácticas (imprecisión de los criterios de evaluación y de promoción; hipotético descenso de niveles; ausencia de instrumentos accesibles para evaluar actitudes, normas y valores; inconvenientes de la promoción automática; ambigüedad de los términos utilizados); y organizativas (normativa confusa y prolija; excesiva complejidad formal y burocrática; elevado número de alumnos que se han de evaluar; dificultades de coordinación entre los centros que imparten la ESO).

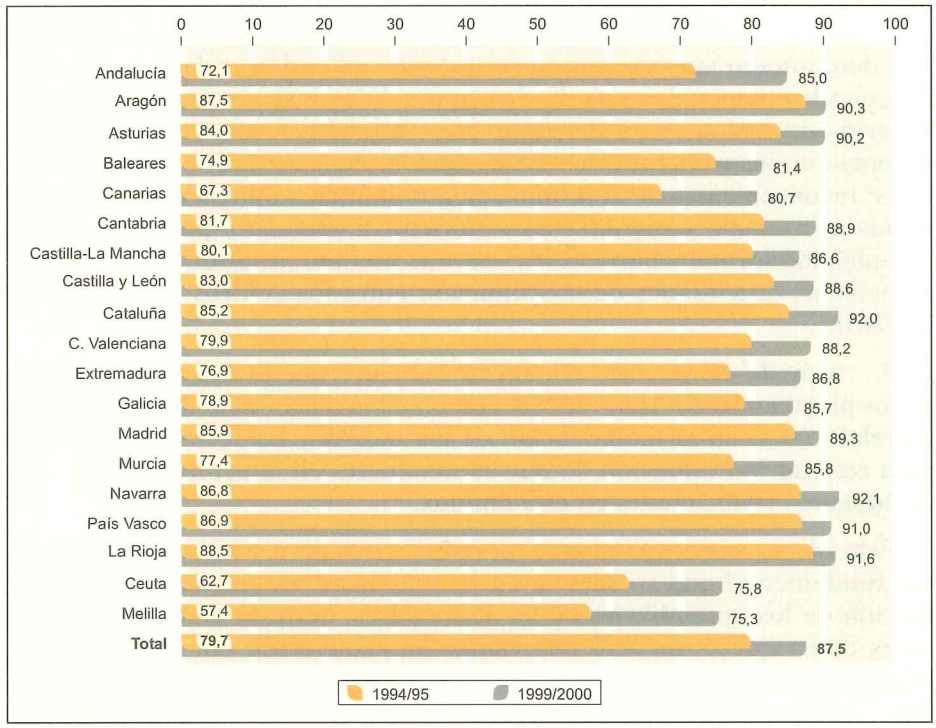
3. A modo de síntesis, el informe concluye que la aceptación teórica de los planteamientos innovadores con relación a la evaluación no tiene un correlato claro en la modificación de los modos y las técnicas utilizadas para realizar la evaluación, lo que se manifiesta en la pervivencia de procedimientos tradicionales en este ámbito.

Esta última observación es importante, pues parece apuntar al problema fundamental que se detecta en la actualidad en relación con la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes. Se trata de que los profesores creen que el modelo de evaluación establecido por la LOGSE es interesante, pero consideran que ofrece dificultades serias para su aplicación. Éstas están generadas por la falta de convicción profunda acerca de algunos aspectos concretos del modelo de evaluación y, sobre todo, por la complejidad que entraña su aplicación práctica. Este diagnóstico tiene que ver con la existencia de una cultura escolar que se mueve de forma más lenta que la normativa oficial, produciendo desajustes en la práctica.

Esa contradicción entre la aceptación teórica de los planteamientos innovadores y la aplicación de una práctica relativamente tradicional, al menos en un sector numéricamente importante del profesorado, puede ser una de las explicaciones del debate recientemente producido acerca de los efectos de la evaluación. Buena parte de las discusiones educativas actuales versan sobre aspectos derivados de la evaluación, como las consecuencias de la promoción automática, las ventajas e inconvenientes de la repetición o las exigencias necesarias para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria, más que sobre las condiciones de la propia evaluación y del modo en que ésta se integra en una práctica docente fa-

[28] El trabajo mencionado de Tejedor concuerda con esta apreciación.

Gráfico 1 – Evolución del porcentaje de alumnado que a los 12 años ha completado la Educación Primaria por comunidades autónomas. Cursos 1994/95-1999/2000



Nota: Se define el porcentaje de alumnado que a los 12 años ha completado la Educación Primaria como la relación porcentual entre el alumnado de 12 años matriculado en ESO (a los 12 se debe acceder teóricamente a esta enseñanza) y el total de alumnado de dicha edad.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2002*, 2002.

vorecedora de un mejor rendimiento de todos los alumnos. El asunto de la promoción automática (real o supuesta) es uno de los que mayores controversias provoca entre los docentes.

Aunque no es nuestra intención entrar en el fondo de este debate, que sólo afecta tangencialmente a la evaluación –como se ha indicado anteriormente–, conviene recordar algunos datos destacados. Así, en el curso 1999/2000 sólo el 87,5% de los alumnos de 12 años había completado la Educación Primaria, lo que quiere decir que un 12,5% había repetido al menos un curso (gráfico 1). Por otra parte, en el curso 1998/99, al final del primer ciclo de la ESO, un 84,6% de los alumnos promocionaba, cifra que se reducía al 73,6% en tercero y al 73,2% en cuarto, con datos muy diferentes por comunidades autónomas (tabla 1). La acumulación de esos

Tabla 1 – Alumnos de Educación Secundaria Obligatoria que promocionan de curso por comunidades autónomas. En porcentaje. Curso 1998/99

	Primer ciclo	Segundo ciclo	
	Segundo curso	Tercer curso	Cuarto Curso
Andalucía	83,8	73,8	76,9
Aragón	81,7	79,1	78,8
Asturias	84,4	78,0	76,3
Baleares	82,1	75,6	71,2
Canarias	77,2	73,9	70,4
Cantabria	83,4	75,0	72,6
Castilla-La Mancha	82,0	71,3	73,7
Castilla y León	82,1	74,3	73,0
Cataluña	95,1	–	67,4
C. Valenciana	86,8	70,1	74,7
Extremadura	84,2	68,9	70,9
Galicia	71,7	68,9	71,7
Madrid	85,6	73,8	71,1
Murcia	83,0	68,8	70,9
Navarra	91,1	85,1	86,4
País Vasco	87,5	85,2	75,3
La Rioja	83,2	79,3	75,3
Ceuta	89,2	59,6	65,0
Melilla	73,5	69,1	76,6
Total	**84,6**	**73,6**	**73,2**

Nota: Se define el porcentaje de alumnado que promociona como la relación porcentual entre el alumnado que promociona y el alumnado evaluado. En el caso de algunas comunidades autónomas, para las que no estaba disponible el dato de alumnado evaluado, se ha utilizado el dato del alumnado matriculado.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2002*, 2002.

porcentajes hacía que sólo un 63,9% de los alumnos de 15 años estuviese en el curso que le correspondería por su edad (tabla 2). Es decir, más de una tercera parte de los estudiantes en edad de finalizar la ESO ha repetido alguna vez. La pregunta que inmediatamente surge es cuántas veces puede o debe repetir un alumno para conseguir un aprovechamiento positivo o incluso si la repetición es el mecanismo adecuado para recuperar el retraso escolar. Lo que no parece sostenible con los datos existentes es la afirmación, muy extendida, de que el sistema educativo español está renunciando a la repetición como elemento de recuperación, puesto que más de una tercera parte de los alumnos la ha sufrido en algún momento.

Tabla 2 – Evolución de las tasas de idoneidad en las edades de 8 a 15 años por comunidades autónomas. Cursos 1994/95-1999/2000

	8 años		10 años		12 años		13 años		14 años		15 años	
	1994/95	1999/2000	1994/95	1999/2000	1994/95	1999/2000	1994/95	1999/2000	1994/95	1999/2000	1994/95	1999/2000
Andalucía	93,7	93,4	85,7	91,4	72,1	85,1	67,2	86,2	60,5	72,2	50,6	57,7
Aragón	97,5	96,5	94,6	93,9	87,5	90,3	84,7	90,0	78,9	75,1	68,1	65,1
Asturias	96,8	96,9	92,8	95,5	84,0	90,2	80,2	90,3	69,8	77,7	62,8	66,5
Baleares	94,0	94,0	87,1	88,9	74,9	81,4	69,5	81,4	59,9	67,0	49,2	54,8
Canarias	93,0	94,6	82,8	90,7	67,3	80,7	61,9	80,4	54,1	70,3	43,6	58,0
Cantabria	96,8	96,6	92,8	94,6	81,7	88,9	78,1	88,2	71,6	75,1	58,0	61,5
Castilla-La Mancha	96,3	95,9	90,7	92,2	80,1	86,6	74,8	86,5	65,9	72,2	57,9	57,0
Castilla y León	97,2	96,7	93,2	94,2	83,0	88,6	77,8	87,8	69,0	73,6	60,4	60,3
Cataluña	95,9	96,6	91,4	94,5	85,2	92,0	82,3	91,0	78,2	85,6	62,4	82,9
C. Valenciana	95,0	94,9	89,8	92,1	79,9	88,2	75,2	87,3	71,0	79,0	59,3	61,3
Extremadura	96,2	96,0	89,9	93,1	76,9	86,8	70,7	87,3	61,5	74,2	53,8	57,3
Galicia	96,4	96,1	90,2	93,4	78,9	85,7	73,3	85,3	66,7	71,9	57,8	60,6
Madrid	96,9	96,6	93,0	94,3	85,9	89,3	82,1	88,8	74,2	77,1	63,2	63,7
Murcia	96,1	95,7	89,3	92,5	77,4	85,8	72,1	85,1	64,6	72,7	55,7	57,6
Navarra	96,7	97,2	93,5	95,9	86,8	92,1	83,6	90,9	78,0	83,1	68,7	72,2
País Vasco	97,0	97,0	93,7	95,0	86,9	91,0	83,4	91,5	77,8	80,8	66,6	72,7
La Rioja	97,1	96,9	94,4	95,0	88,5	91,6	86,1	90,1	79,3	75,4	68,5	65,3
Ceuta	88,7	91,8	78,2	86,2	62,7	75,8	54,8	74,5	44,0	66,6	46,7	50,1
Melilla	89,8	90,3	80,9	87,4	57,4	75,3	53,9	71,3	52,1	53,4	43,6	43,5
Total	**95,5**	**95,4**	**89,8**	**92,9**	**79,7**	**87,6**	**75,4**	**87,4**	**68,7**	**76,0**	**58,0**	**63,9**

Nota: Se define la tasa de idoneidad en la edad del alumnado como el porcentaje de alumnado que se encuentra matriculado en el curso que teóricamente corresponde a su edad. Este indicador se ha calculado para las edades en las que teóricamente se debe producir el cambio de ciclo en la Educación Primaria y en el primer ciclo de la ESO. Para el segundo ciclo de la ESO se ha calculado por curso.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2002*, 2002.

3. Evaluación del sistema educativo

Si la evaluación de los aprendizajes de los alumnos y de los procesos educativos ha sido una práctica habitual, no se puede decir lo mismo de la evaluación de los sistemas educativos, considerados desde una perspectiva global. Como se exponía al comienzo de este capítulo, se trata de un enfoque que solamente se ha desarrollado en las últimas décadas y que en España cuenta con una historia aún más corta. No obstante, los cambios registrados durante los últimos años en los sistemas educativos y en el entorno en que éstos se desarrollan han generado un interés creciente por este tipo de evaluación, que ha encontrado reflejo institucional en países muy distintos de diversos continentes.

El interés por la evaluación de los sistemas educativos, diferente en sus fundamentos y características de la evaluación de los aprendizajes, se inserta en una tendencia más general, que consiste en la transformación de los modos de administración y gestión de la educación y en la aparición de una demanda creciente de rendición de cuentas por parte de los servicios públicos. En efecto, los sistemas educativos se enfrentan a una serie de exigencias sociales crecientes, que les reclaman mayor agilidad. Para dar respuesta adecuada a los nuevos retos se ha optado generalmente por conceder un mayor grado de autonomía a los componentes del propio sistema educativo, y especialmente a los centros docentes, para que puedan regular su propia vida en un marco de libertad, adaptando así su oferta a las necesidades del entorno. Obviamente, los límites de dicha autonomía y los grados de libertad concedidos a los centros varían notablemente de unos lugares a otros, según han puesto de manifiesto diversos estudios[29] sobre el fenómeno comúnmente conocido como *descentralización*.

Uno de los principales efectos producidos por los procesos de descentralización ha sido el cambio en el modo de ejercer el control sobre el sistema educativo. Mientras que los mecanismos de control en sistemas educativos más estables que los actuales (y muy especialmente en los que han contado o cuentan con estructuras centralizadas) han sido de tipo jerárquico y han estado centrados en los procesos que tienen lugar en los centros educativos (determinación de horarios, materias, textos, etc.), los correspondientes a sistemas flexibles y dotados de cierta autonomía interna son generalmente más participativos y se basan en la rendición de cuentas de sus resultados. En este nuevo modelo de organización educativa, con mayores márgenes de autonomía interna, la inspección y supervisión de los procesos van dejando paso a la valoración de los resultados, lo que im-

---

[29] Véase, por ejemplo, Puelles, M., "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental", *Revista de Educación*, n. 299, 1992, p. 353-376. También puede consultarse Fundación Encuentro. CECS, "Descentralización de la educación en el Estado autonómico", *Informe España 2002*, Madrid, 2002.

plica la puesta en marcha de mecanismos de evaluación. Este tipo de funcionamiento es frecuente en las organizaciones productivas y ha ido arraigando también en las Administraciones Públicas. Parece que la educación no constituye una excepción a lo que va siendo una regla cada vez más extendida en la gestión de los servicios públicos.

La consecuencia fundamental de esas transformaciones es el desarrollo de un nuevo modelo de administración de los sistemas educativos. En otras lenguas, dicho modelo se denomina con términos como *pilotage* o *steering*, que podrían traducirse al castellano por *conducción*. La denominación ha sido recientemente utilizada por Gilbert de Landsheere y va extendiéndose paulatinamente. De acuerdo con la formulación del citado autor, la *conducción* podría definirse como "la toma de decisiones al nivel macroscópico (es decir, de un sistema o subsistema educativo) o microscópico (es decir, de un establecimiento o incluso una clase), sobre la base de constataciones tan objetivas como sea posible, relativas al estado, al funcionamiento o a los productos del sistema"[30]. En este nuevo modelo, la evaluación de los sistemas educativos desempeña una función de primer orden, en cuanto elemento de información valorativa sobre el estado de la educación. El ejercicio de dicha función tiene un carácter hondamente político, que no ha pasado inadvertido a cuantos se han aproximado a esta nueva realidad, como es el caso de Ernest House, para quien la evaluación es una nueva forma de autoridad cultural basada en la persuasión, para la que cabe esperar un importante desarrollo en las sociedades capitalistas avanzadas[31].

3.1 Planteamientos generales

Las ideas anteriores acerca de la evaluación de los sistemas educativos no se han difundido solamente entre los especialistas españoles en evaluación educativa, sino que han sobrepasado esos límites y comenzado a extenderse en círculos más amplios. Como muestra de la expansión registrada, puede recordarse que en algunos de los textos normativos y en las diversas propuestas de reforma educativa de los años ochenta y noventa fueron apareciendo y elaborándose tales planteamientos, con un grado de formalización progresivamente mayor. El análisis de dichos textos puede ayudar a entender cómo fue apareciendo y desarrollándose un nuevo interés por la evaluación del sistema educativo español, así como los principios que inspiraron su puesta en práctica.

---

[30] De Landsheere, G., *Le pilotage des systèmes d'éducation*, De Boeck, Bruselas, 1994, p. 8.

[31] House, E. R., *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*, SAGE, Newbury Park, London & New Delhi, 1993.

Como se señaló anteriormente, el *Libro Blanco* de 1969 no hacía ninguna mención a la evaluación del sistema educativo, limitándose a la evaluación del rendimiento educativo, de la que afirmaba que "se referirá tanto a la acción de los Centros docentes como a los alumnos"[32]. Se trataba de un planteamiento sin duda avanzado para su tiempo, sobre todo en lo que respecta a la previsión de evaluación de los centros, pero aún limitado desde nuestra perspectiva actual. Y si el *Libro Blanco* se limitaba a incluir esa formulación genérica, tampoco la Ley General de Educación de 1970 iba más lejos. La evaluación educativa, concepto nuevo por entonces, se identificaba en el texto legal sobre todo con la de los estudiantes y apenas se esbozaba la de los centros docentes.

La idea de que es necesario evaluar la situación, el estado y las transformaciones del sistema educativo y de sus principales componentes comenzó a extenderse en los años ochenta, paralelamente al desarrollo de las reformas experimentales de las Enseñanzas Medias y de la EGB que emprendió el gobierno socialista tras su victoria electoral de 1982. El Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) del Ministerio de Educación y Ciencia puso en marcha el programa de Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias y del Ciclo Superior de EGB, con el propósito de realizar una evaluación sistemática del proceso de reforma y de sus consecuencias, que dio lugar a varios informes públicos[33]. También algunas comunidades autónomas iniciaron programas parecidos, como la evaluación de la reforma del Ciclo Superior de EGB realizada en Andalucía[34].

Esos planteamientos que se difundieron a comienzos de los años ochenta encontraron su reflejo en el *Proyecto para la reforma de la enseñanza* de 1987. En ese documento se insistía en la necesidad de evaluar el sistema educativo en sus diferentes ámbitos y modalidades. El texto era categórico cuando afirmaba: "Es más, cualquier reforma de la ordenación educativa, así como cualquier propuesta pedagógicamente innovadora de renovación, tanto de la organización escolar como de los procesos educativos, ha de ir acompañada de un diseño de los procedimientos para su evaluación"[35]. Esa idea era reforzada más adelante, insistiendo de nuevo en que "para establecer y llevar a cabo una política de reforma y de renovación de la enseñanza, es absolutamente necesario diseñar y desarrollar evaluaciones del

---

[32] Ministerio de Educación y Ciencia, *op. cit.*, 1969, p. 237.

[33] CIDE, *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (I)*, 1988; CIDE, *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (II)*, 1990; CIDE, *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (III)*, 1992.

[34] Pérez, A. y Gimeno, J., *Evaluación de un proceso de innovación educativa*, Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía, Sevilla, 1994.

[35] Ministerio de Educación y Ciencia, *op. cit.*, 1987, p. 148.

sistema educativo, en sus diversas modalidades, etapas y áreas, que sean verdaderas investigaciones sobre su funcionamiento efectivo"[36].

Aunque este documento no avanzase más en ese planteamiento, no se puede considerar que se tratara de una simple formulación retórica, pues el Ministerio de Educación y Ciencia dio varios pasos concretos en esa dirección. Así, junto al inicio del mencionado programa de Evaluación Externa de la Reforma Experimental, en 1986 se llevó a cabo el examen de la política educativa española por la OCDE, que dio lugar a un interesante informe[37], y se decidió la participación española en dos estudios internacionales de evaluación del rendimiento del sistema educativo, los denominados *International Assessment of Educational Progress (IAEP)*, promovido por el *National Center for Educational Statistics* de Estados Unidos, y *Reading Literacy Study*, impulsado por la ya citada *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA). La realización de estos proyectos exigió la constitución de un equipo dedicado a la evaluación del sistema educativo en el Centro de Investigación y Documentación Educativa, que amplió así sus funciones. Fruto de ese desarrollo fue el cambio de denominación del CIDE en 1989, que pasaría a llamarse Centro de Investigación, Documentación y Evaluación, aunque conservando sus siglas. El cambio de nombre era una demostración del interés que empezaba a suscitar la evaluación del sistema educativo.

Los planteamientos que el proyecto de reforma de 1987 apenas esbozaba fueron recogidos y ampliados por el *Libro Blanco* de 1989, demostrando de ese modo que se había producido un proceso rápido de maduración y de evolución en este aspecto. El documento planteaba varias razones a favor de la evaluación del sistema educativo. Algunas eran de carácter genérico, como la necesidad de conocer las condiciones del sistema con vistas a tomar decisiones sobre su ordenación o gestión, la exigencia de velar por el cumplimiento de los objetivos de cada nivel y ciclo educativo o el derecho social a conocer el funcionamiento del sistema educativo. Un argumento que comenzaba a cobrar importancia, sobre todo tras la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, consistía en la necesidad de aumentar la interrelación de los sistemas educativos nacionales y de garantizar la validez de las acreditaciones de los diversos países, a lo que debía contribuir la realización de evaluaciones comparativas internacionales. Pero el aspecto más interesante de entre los expuestos se refería a las implicaciones derivadas del proceso de descentralización de la enseñanza, consecuencia de la nueva organización autonómica del Estado establecida en la Constitución de 1978.

---

[36] Ibídem, p. 150.

[37] Ministerio de Educación y Ciencia, *Examen de la política educativa española por la OCDE*, 1986.

Para los redactores del documento, la descentralización tenía como corolario inevitable un aumento de la autonomía curricular de las comunidades autónomas y de los centros docentes, que era valorada positivamente, en cuanto que conduciría a un sistema más diverso, más rico en alternativas y más adaptable a las diferentes condiciones sociales y culturales. Pero el *Libro Blanco* no obviaba el riesgo que esa situación generaba para la coherencia del sistema ni minusvaloraba la necesidad de evitar desequilibrios. En las nuevas condiciones, resultaba imprescindible establecer mecanismos para evaluar el conjunto del sistema educativo, respetando al mismo tiempo las competencias de las comunidades autónomas, si se quería asegurar un cierto equilibrio en las condiciones educativas a todos los ciudadanos españoles. Aunque la Constitución tenía ya más de diez años de vida, era ahora cuando comenzaban a extraerse consecuencias de esa nueva ordenación, al menos en lo que respecta a la evaluación del sistema educativo en su conjunto.

Puede decirse que el *Libro Blanco* presentó la primera propuesta global para la evaluación del sistema educativo que se elaboró en España, entendiendo ésta como un conjunto de actividades relacionadas entre sí y referidas a diversos ámbitos. Delimitó claramente el lugar y las características de la evaluación de los estudiantes, de los centros y del sistema educativo, previó su organización institucional en un marco respetuoso con las competencias de las comunidades autónomas y estableció sus principales objetivos y modos de actuación. Aunque no se trataba de una propuesta articulada, sentaba las bases de la normativa que recogería posteriormente la LOGSE.

La LOGSE atribuyó una singular importancia a la evaluación general del sistema educativo, incluyéndola expresamente en el Título IV, entre los factores que favorecen la calidad y la mejora de la enseñanza. La argumentación que hacía el preámbulo del texto legal para justificar esa importancia volvía a reiterar las razones del *Libro Blanco*. Afirmaba que "es fundamental para analizar en qué medida los distintos elementos del sistema educativo están contribuyendo a la consecución de los objetivos previamente establecidos". Además, planteaba que "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 para el mejor ejercicio de sus funciones".

Con objeto de llevar a cabo la evaluación general del sistema educativo, la LOGSE creó el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), en cuyo gobierno y funcionamiento deberían participar las Administraciones educativas y cuyas funciones serían básicamente dos: elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas en la ley y sus centros;

y realizar investigaciones, estudios y evaluaciones del sistema educativo, así como proponer iniciativas y sugerencias para la mejora de la calidad de la enseñanza (artículo 62). La creación del INCE no impedía reconocer que las Administraciones educativas eran las competentes para evaluar el sistema educativo en su ámbito correspondiente. En desarrollo de esa disposición, el INCE fue regulado por el Real Decreto 928/1993, de 18 de junio. En esa norma se establecieron sus funciones, estructura y modos de funcionamiento, según se comentará más adelante.

Posteriormente, la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG), promulgada en 1995, reforzaría la necesidad de evaluar el sistema educativo, asentaría el INCE y desarrollaría más extensamente otros ámbitos de la acción evaluadora, como la evaluación de los centros docentes o la valoración de la función pública docente, la función directiva y la inspección. Aunque la aplicación de la LOPEG fue muy limitada, hay que reconocer que el título dedicado a la evaluación dibujaba un cuadro bastante completo de un mecanismo integrado de evaluación del sistema educativo, en la que intervendrían organismos estatales y autonómicos. Era la primera vez en España que la evaluación del sistema educativo quedaba plenamente integrada en un texto legal con suficiente grado de detalle. El camino que la LGE apenas esbozó y la LOGSE continuó mediante el establecimiento de un marco normativo general, la LOPEG lo recorrería más decididamente, al trazar un cuadro bastante aproximado de sus principales ámbitos y finalidades. Podemos decir que a mediados de los años noventa estaban bien establecidos los fundamentos institucionales de la evaluación del sistema educativo español.

La LOCE ha reforzado los planteamientos y la práctica de evaluación del sistema educativo que se han venido desarrollando desde hace más de una década, dedicando a ese asunto un título completo. En él se dispone que la evaluación se aplicará sobre "los procesos de aprendizaje de los alumnos, los procesos educativos, la actividad del profesorado, los centros docentes, la inspección de la educación y la propia Administración educativa" (artículo 93). La importancia concedida a la evaluación del sistema educativo es puesta en conexión en el preámbulo de la ley con la necesidad de "orientar más abiertamente el sistema educativo hacia los resultados" y con "la consolidación de la cultura del esfuerzo y la mejora de la calidad". La evaluación es considerada por los promotores de la ley como "un factor básico de calidad", al mismo tiempo que "un instrumento ineludible para hacer inteligentes políticas educativas", de donde deriva su relevancia.

La evaluación general del sistema educativo es atribuida al INCE, que pasará a denominarse Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE). Este organismo desarrollará actividades seme-

jantes a las que actualmente lleva a cabo el INCE, aunque el texto legal insiste especialmente en la responsabilidad que tiene en la realización de evaluaciones generales de diagnóstico "sobre áreas y asignaturas", que versarán sobre "competencias básicas del currículo" (artículo 95). El nuevo instituto seguirá desarrollando un sistema estatal de indicadores de la educación y llevará a cabo un plan de evaluación general del sistema educativo. Aunque el texto legal no introduce ninguna novedad importante en este sentido respecto a la situación actual, es todavía pronto para valorar su posible impacto en la práctica de la evaluación del sistema educativo.

3.2 Evaluar en un contexto descentralizado

Como se ha indicado, la LOGSE sentó las bases generales de la evaluación del sistema educativo español y creó a mediados de 1993 el INCE, organismo encargado de llevarla a cabo. En diciembre de ese mismo año, la Conferencia Sectorial de Educación dio su aprobación al nombramiento del primer director y por esas fechas comenzó la dotación de personal del centro y se elaboraron sus primeros presupuestos. A mediados de 1994, el INCE estaba plenamente operativo.

El INCE se configuró legalmente como un organismo encargado de realizar la evaluación general del sistema educativo, aunque sin invadir las competencias que las comunidades autónomas tienen atribuidas en el ámbito de la educación. De acuerdo con ese planteamiento general, el real decreto que reguló el nuevo instituto le asignó dos tipos de funciones, que definen su campo específico de actuación. El primer conjunto de tareas guarda relación con las competencias que el Estado tiene atribuidas en materia de educación, mientras que el segundo plantea diversos mecanismos de colaboración en acciones de evaluación emprendidas por otras Administraciones. Las principales funciones que el INCE tiene asignadas son las siguientes:

- Evaluar el grado de adquisición de las enseñanzas mínimas establecidas para los diversos niveles, etapas, ciclos y grados del sistema educativo, en el marco del currículo fijado por las Administraciones educativas y de su desarrollo en los centros educativos. Tras esta formulación subyace la idea de que esta función no puede cumplirse al margen de los desarrollos curriculares realizados por las comunidades autónomas y de su concreción práctica en los centros educativos. Dicho de otro modo, los proyectos de evaluación del sistema educativo deben respetar el desarrollo curricular que se efectúa en la práctica. La evaluación de los resultados de la educación (en modo alguno reducidos a sus aspectos puramente cognitivos y académicos) no sería pertinente si los aislase de su contexto curricular.

- Evaluar las reformas generales del sistema educativo, así como la estructura, el alcance y los resultados de las innovaciones de carácter global introducidas en el mismo. Con ello se pretende construir un mecanismo de conducción del sistema educativo, capaz de ofrecer indicaciones fiables acerca de su evolución y desarrollo.

- Elaborar un sistema estatal de indicadores del sistema educativo que permita evaluar el grado de eficacia y eficiencia del mismo. Se trata de definir y construir un conjunto de instrumentos estadísticos que aporten indicaciones precisas y significativas sobre la situación y los logros del sistema educativo, similar a los que han desarrollado otros países.

- Coordinar la participación estatal en estudios internacionales de evaluación. Como se indicaba anteriormente, durante los años noventa fue aumentando notablemente la presencia española en este tipo de iniciativas y ahora se reconocía el papel que el nuevo instituto debía desempeñar en ese sentido.

- Junto a estas funciones relativas al ámbito competencial del Estado, hay otras cuyo fundamento es la participación y colaboración con otras Administraciones en las tareas evaluadoras. Entre ellas se incluyen las de elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas en la LOGSE y sus correspondientes centros; cooperar con las Administraciones, instituciones y organismos que tengan algún tipo de responsabilidad en evaluación educativa; informar a los distintos sectores de la sociedad acerca del funcionamiento y los resultados del sistema educativo, de acuerdo con los criterios que adopte la Conferencia Sectorial de Educación; proporcionar e intercambiar información con las Administraciones educativas para facilitar la toma de decisiones; y publicar y difundir los resultados de las evaluaciones realizadas, así como de las innovaciones producidas en el ámbito de la evaluación.

De acuerdo con estas previsiones, el INCE fue concebido como un organismo estatal, que ejerce funciones derivadas del ámbito competencial del Estado en materia educativa. Así, aunque puede colaborar en el desarrollo de diversas iniciativas de evaluación, no está autorizado para llevar a cabo actividades evaluadoras en los centros o programas educativos dependientes de las Administraciones autonómicas o locales sin el previo acuerdo de éstas.

Según establece la LOGSE, se debe garantizar la participación de las comunidades autónomas en la organización y funcionamiento del instituto. Para cumplir con dicho mandato, el real decreto de 1993 estableció varios niveles de participación. En primer lugar, determinó que las decisiones últimas sobre la evaluación del sistema educativo corresponden a la Conferencia Sectorial de Educación, órgano que reúne a los consejeros de educación de las comunidades autónomas, bajo la presidencia del minis-

tro de Educación, Cultura y Deporte. En segundo lugar, se creó el Consejo Rector, compuesto por representantes del ministerio y de las comunidades autónomas. Se trata de un órgano novedoso en la Administración española, por cuanto tiene atribuidas las funciones de definir las líneas de trabajo del instituto, elaborar sus planes anuales y plurianuales y aprobar los informes resultantes de los trabajos realizados. El Consejo Rector asume unas funciones que no son habituales en otros organismos de la Administración central, pero que tienen pleno sentido en un marco de reparto de competencias educativas como el español.

A pesar de que esa estructura de decisión y gobierno asegura la coexistencia de una multiplicidad de perspectivas y tiene en cuenta la diversidad de intereses legítimos, no se puede pasar por alto que recibió alguna contestación cuando fue puesta en marcha. La crítica principal que se hizo por parte de diversos sectores educativos a esa concepción del INCE derivó de su dependencia orgánica del ministerio, pese al contrapeso que implicaba la existencia del Consejo Rector. Los críticos de tal situación reclamaban una mayor independencia de la Administración educativa, que asegurase un funcionamiento efectivamente autónomo. En opinión de algunos sindicatos y de algunas personalidades educativas, hubiese sido más adecuado hacer depender al INCE de algún otro órgano administrativo o consultivo, como podría ser el Consejo Escolar del Estado. La pluralidad existente en un órgano de representación de esa naturaleza hubiese permitido al nuevo instituto –en opinión de los críticos– un funcionamiento más independiente. El real decreto de regulación del INCE no contempló finalmente esa posibilidad y tampoco parece que el desarrollo normativo de la LOCE vaya a avanzar en esa dirección. No obstante, cuando la evaluación del sistema educativo comienza a ser una realidad consolidada, se podría contemplar la posibilidad de dar algún paso hacia una mayor independencia orgánica del INECSE respecto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

De acuerdo con lo expuesto, puede considerarse que el INCE es un organismo técnico y de coordinación. Su función principal consiste en diseñar proyectos de evaluación, coordinar su realización y elaborar los informes resultantes, bajo las orientaciones generales que establezca su Consejo Rector, a quien rinde cuentas de su actuación. Las comunidades autónomas son las responsables de la realización de los trabajos en sus respectivos ámbitos de competencias, de acuerdo con los criterios y requisitos que se establezcan con carácter general. Con objeto de reforzar su carácter técnico, el INCE cuenta además con un Comité Científico, formado por personas de reconocido prestigio científico y profesional y capaces de supervisar el diseño y aplicación de los trabajos.

Así pues, la Conferencia de Consejeros, el Consejo Rector y el Comité Científico son los órganos fundamentales a través de los cuales se articula

la participación de las comunidades autónomas en el INCE y se asegura la calidad de los trabajos. Este modelo de funcionamiento corresponde a las características del Estado de las Autonomías, debiéndose valorar positivamente su adecuación.

Pero la evaluación del sistema educativo no se limita a la existencia de un organismo estatal, con participación autonómica, que desarrolla diversos proyectos de evaluación. Las comunidades autónomas tienen amplias competencias en materia educativa y no es extraño que algunas se hayan interesado por llevar a cabo la evaluación del sistema educativo en su respectivo ámbito territorial. Así, algunas Administraciones autonómicas han ido creando sus propios organismos de evaluación, con diferentes estructuras y modos de funcionamiento. Estos organismos autonómicos de evaluación tienen una doble función: por una parte, actúan como colaboradores del INCE en las actividades de evaluación del sistema educativo español, participando en sus trabajos; por otra, desarrollan sus propios planes de evaluación, de acuerdo con los encargos que reciben de las correspondientes Administraciones. En el cuadro 3 pueden apreciarse las características fundamentales de los organismos autonómicos de evaluación actualmente existentes.

Como puede observarse, algunas comunidades autónomas han creado institutos o consejos de evaluación, mientras que otras han atribuido esa función a un órgano de la propia Administración educativa. El caso más destacable de este segundo tipo es el de Andalucía, aunque también Galicia, Navarra, Aragón, Cantabria o Madrid han seguido su ejemplo. En unos casos se trata de direcciones generales de diverso tipo, a las que se asignan funciones evaluadoras, mientras que en otros esas funciones son asumidas por los servicios de inspección. Con una u otra organización, cada vez son más las comunidades autónomas que han previsto algún mecanismo de evaluación del sistema educativo en su territorio y la tendencia sin duda se va a mantener.

Así pues, en los últimos años se ha ido configurando una red de organismos encargados de la evaluación del sistema educativo, que cooperan entre sí y, al mismo tiempo, desarrollan sus propios proyectos. Buena parte de la actuación de estos organismos se basa en la explotación de los datos obtenidos a partir de los estudios impulsados por el INCE. En muchos casos, esa explotación se combina con la puesta en marcha de sus propias evaluaciones. Sus ámbitos de trabajo son también diversos. En unos casos se limitan a proyectos de evaluación general del sistema educativo, mientras que en otros abordan la evaluación de centros o de programas educativos. En conjunto, puede decirse que estamos asistiendo en la actualidad a la constitución de un entramado de iniciativas de evaluación del sistema educativo, cuya configuración final está aún lejos de haberse alcanzado.

Cuadro 3 – Organismos autonómicos de evaluación del sistema educativo[38]

Denominación	Fecha de creación	Estructura	Actividades
Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (Cataluña)	1993	• Presidente • Secretaría ejecutiva • Equipo técnico • Colaboradores externos	• Dictámenes sobre el sistema educativo en Cataluña • Estudios coordinados por el INCE • Estudios internacionales • Indicadores de la educación[39] • Conferència Nacional d'Educació[40]
Instituto Canario de Calidad y Evaluación (ICEC)	1995	• Consejo rector • Dirección y equipo técnico • 4 áreas de trabajo • Comité científico	• Estudios sobre el sistema educativo en Canarias • Evaluación de centros docentes • Estudios coordinados por el INCE • Estudios internacionales • Indicadores de la educación
Dirección General de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado (Andalucía)	1996	• Director general • Servicio de evaluación • Servicio de planes de estudio • Colaboradores externos	• Estudios de evaluación del sistema educativo en Andalucía • Evaluación de centros docentes • Estudios coordinados por el INCE • Estudios internacionales • Indicadores de la educación • Proyectos de innovación educativa • Planes de formación del profesorado
Institut Valencia d'Avaluació i Qualitat Educativa (IVAQ-IVECE)	2000	• Comisión rectora • Dirección • Personal técnico y administrativo • Consejo asesor	• Estudios de evaluación del sistema educativo en la Comunidad Valenciana • Estudios coordinados por el INCE • Estudios internacionales • Indicadores de la educación
Institut d'Avaluació i Qualitat del Sistema Educatiu de les Illes Balears (IAQSE)	2000	• Consejo rector • Dirección • Secretaría técnica • Comité científico	• Estudios sobre el sistema educativo en Baleares • Estudios coordinados por el INCE
Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI-IVEI)	2001	• Consejo rector • Dirección y equipo directivo • 4 equipos de trabajo • Comité científico	• Evaluación del sistema educativo en el País Vasco • Estudios coordinados por el INCE • Estudios internacionales • Investigaciones educativas • Centro de documentación

[38] Para obtener una información más detallada sobre estos organismos pueden consultarse: http://nti.educa.rcanaria.es/icec; www3.cec.junta-andalucia.es/dgpee; www.cult.gva.es/ivece; www.isei.euskalnet.net.

[39] Departament d'Ensenyament-Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu. Generalitat de Catalunya, *Sistema d'Indicadors d'Ensenyament de Catalunya*, Barcelona, 2000.

[40] Conferència Nacional d'Educació, *Debat sobre el sistema educatiu cátala. Conclusions i propostes*, Departament d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

La principal dificultad que plantea esta situación estriba en asegurar una articulación efectiva entre las actividades promovidas por el INCE y las emprendidas por los organismos autonómicos de evaluación educativa. Resulta lógico que estos últimos manifiesten un interés creciente por los estudios que realizan en su propio territorio, puesto que les proporcionan datos más cercanos y con una mayor orientación hacia la toma de decisiones. Pero existe un riesgo indudable de desconexión entre ambas líneas de trabajo. Así, en los últimos años en varias ocasiones una o más comunidades autónomas han renunciado a participar en estudios de ámbito estatal, sin que se hayan encontrado argumentos o motivaciones suficientes para conseguir su colaboración. Esa situación provoca incertidumbre respecto al futuro de los estudios desarrollados por el INCE, pues su principal interés consiste en ofrecer una panorámica general de la situación del sistema educativo español, incluyendo la comparación entre los diversos ámbitos autonómicos. Quizás sea ése el motivo por el cual la LOCE establece en su artículo 95 que las Administraciones educativas "participarán en las evaluaciones generales de diagnóstico del sistema educativo". En cualquier caso, conseguir la participación efectiva de todas las comunidades autónomas en los estudios del INCE debe constituir una prioridad en la actuación de este organismo.

3.3 Proyectos e informes de evaluación del sistema educativo español

Las primeras iniciativas encaminadas a realizar la evaluación general del sistema educativo español se emprendieron inmediatamente antes de la reforma educativa de 1970. A mediados de los años ochenta se realizaron los primeros estudios empíricos de resultados basados en la aplicación generalizada de pruebas de rendimiento y cuestionarios a muestras representativas de centros y de estudiantes. Desde entonces se han llevado a cabo diversos proyectos de evaluación sobre el conjunto del sistema educativo español o sobre algunos de sus componentes, de características bastante heterogéneas. Los trabajos pioneros fueron llevados a cabo por los equipos ministeriales de la época. Después, fueron centros especializados (como el CIDE o el INCE) los que se hicieron responsables de su realización. En conjunto, podemos decir que en los últimos treinta años han aparecido un buen número de estudios de evaluación del sistema educativo español que merece la pena analizar en este apartado.

Entre ellos, podemos distinguir tres tipos característicos: una serie de diagnósticos de la situación de la educación en España, basados en la realización de análisis cualitativos detallados de sus diversos aspectos y componentes, respaldados generalmente por datos estadísticos rigurosos; algunos estudios de evaluación elaborados a partir de la aplicación de pruebas

de rendimiento y cuestionarios a muestras representativas de estudiantes, profesores y familias, de distinta envergadura y diferentes propósitos, que han proporcionado información cuantitativa sobre algunos aspectos del sistema educativo; y algunas iniciativas de construcción de indicadores de la educación, que combinan información procedente de diversas fuentes en un modelo integrado de datos relevantes sobre el sistema educativo. Algunos de los trabajos incluidos en estos dos últimos tipos tienen carácter nacional, mientras que otros se insertan en proyectos internacionales. Los límites entre estos tres tipos no siempre son precisos. Así, por ejemplo, el estudio realizado por el INCE en 1997 sobre la Enseñanza Secundaria se denomina *Diagnóstico del Sistema Educativo*, aun cuando no se ajusta plenamente a lo que aquí se designa como "diagnóstico". En el cuadro 4 se recogen los principales trabajos realizados desde 1969 hasta 2002 para evaluar el sistema educativo español.

Cuadro 4 – Principales trabajos de evaluación del sistema educativo español. 1969-2002

Diagnósticos del sistema educativo	Estudios de evaluación		Sistemas de indicadores	
	Nacionales	Internacionales	Nacionales	Internacionales
• La educación en España. Bases de una política educativa (1969) • Evaluación de la LGE (1976) • Las Enseñanzas Medias en España (1981) • Examen de la política educativa española por la OCDE (1986) • Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo (1989) • Centros educativos y calidad de la enseñanza: propuesta de actuación (1994)	• Evaluación externa de la reforma experimental de las Enseñanzas Medias y del Ciclo Superior de EGB (1984-1990) • Evaluación de la Educación Primaria (1995) • Diagnóstico del Sistema Educativo. La evaluación de la escuela secundaria obligatoria (1997) • Evaluación de las lenguas extranjeras (1998) • Evaluación de la Educación Primaria 1999 (2001) • Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria (2000)	• Evaluación Internacional de las Matemáticas y las Ciencias, IAEP (1988) • Evaluación de la Comprensión Lectora (Reading Literacy), IEA (1991) • Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS), IEA (1995) • Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA), OCDE (2000)	• Sistema estatal de indicadores de la educación 2000 (2000) • Las cifras de la educación en España (2000-2002)	• Sistema internacional de indicadores de la educación, OCDE (1988-2002)

Diagnósticos generales

Todos los trabajos incluidos en el cuadro han estado directamente relacionados con procesos de revisión o de reforma del sistema educativo o de algunas de sus etapas[41]. Así, los Libros Blancos de 1969 y 1989, que han sido los dos diagnósticos más completos de entre los realizados, constituyeron la base para la elaboración de la LGE de 1970 y la LOGSE de 1990, respectivamente. Por su parte, el documento *Centros educativos y calidad de la enseñanza: propuesta de actuación* (1994), que analizaba algunos problemas detectados en la organización y el funcionamiento de los centros docentes, sirvió de base para la elaboración de la LOPEG. La innovación que representó el modelo aplicado en 1969 de hacer preceder el proyecto de reforma educativa por un diagnóstico detallado, riguroso y sistemático de la situación de la educación fue continuada en 1989 y 1994. Desgraciadamente, parece que esa práctica política encaminada a fomentar el debate previo a una reforma legal de cierta entidad, mediante una presentación pública de los problemas detectados y de las posibles soluciones existentes, se ha ignorado en la última reforma educativa, puesto que la preparación de la LOCE no ha ido acompañada de ningún diagnóstico general.

Aunque no constituyeron la base de ningún texto legal posterior, los informes *Las Enseñanzas Medias en España* (1981) y *Examen de la política educativa española por la OCDE* (1986) fueron momentos decisivos en el proceso de reforma educativa emprendido en los años ochenta. El primero realizó un análisis detenido de los problemas detectados en la etapa secundaria como efecto de la aplicación de la LGE, aunque no pudo ser traducido en normas legales por la falta de continuidad del gobierno que lo promovió. El segundo representó un impulso externo para la reorientación de la reforma educativa y sirvió de base para la elaboración del *Proyecto para la reforma de la enseñanza* de 1987, que abrió el proceso que finalizó con la aprobación de la LOGSE.

Mención especial merece en este contexto *Evaluación de la LGE* (1976). Aunque no llegó a publicarse y tuvo solamente una circulación restringida, fue el primer intento de evaluar sistemáticamente el impacto de una reforma legal. Por lo tanto, se situó en un punto intermedio entre un verdadero diagnóstico previo a un proyecto de reforma y un análisis de las consecuencias de unas medidas políticas, lo que era muy novedoso para su momento, aunque surgía en un momento en que se planteaban duras críticas a la LGE.

---

[41] Sobre las características de algunos de estos diagnósticos puede consultarse INCE, *op. cit.*, 1998, p. 14-18.

Estudios de evaluación

Están orientados a valorar los resultados conseguidos en determinadas áreas y etapas, por medio de la aplicación de pruebas de rendimiento y de cuestionarios a una muestra de centros, estudiantes, profesores y familias. Algunos tienen carácter nacional, mientras que otros son proyectos promovidos por organizaciones y asociaciones internacionales. Como característica común hay que destacar que todos ellos pretenden valorar empíricamente los resultados conseguidos por los estudiantes.

Los estudios nacionales de evaluación han sido coordinados por el CIDE, primero, y por el INCE, después. Entre los llevados a cabo por el CIDE merece especial mención *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias y del Ciclo Superior de EGB* (1984-1990), que se realizó mediante la aplicación de pruebas y cuestionarios a una muestra de estudiantes que cursaban las nuevas Enseñanzas Medias, y cuyos resultados se compararon con los de otros alumnos que seguían los planes de estudio anteriores. Tanto los grupos de control como los experimentales completaron una serie de pruebas en cuatro áreas básicas (comprensión lectora, ortografía, cálculo y aplicaciones matemáticas), así como unos cuestionarios de aptitudes, actitudes cívicas y actitudes ante el estudio. El análisis de los resultados obtenidos se presentó en varias publicaciones y sirvió de base para informes posteriores. Este proyecto fue el primero de estas características que se llevó a cabo en España. Su principal limitación consistió en el tiempo excesivo que requirió su elaboración y la redacción de los informes finales, que impidió que pudiesen utilizarse en el proceso de reforma educativa previo a la LOGSE. Puede decirse que este estudio abrió una línea de trabajo de gran interés, si bien no pudo contribuir a la toma de decisiones en la política educativa de los años ochenta.

La creación del INCE representó el inicio de un ambicioso programa de trabajo, que incluía diversos proyectos. El primero y más importante consistió en la puesta en marcha de un proceso de evaluación permanente del sistema educativo. Se trataba de establecer un plan periódico de evaluación de los resultados de la educación, entendidos en términos amplios y referidos a las principales etapas educativas previas a la enseñanza universitaria. Hasta este momento, esta línea de trabajo ha dado lugar a varios estudios concretos, centrados sobre todo en los resultados de la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria, aunque está en proyecto extenderlos al Bachillerato, a la Educación Infantil y quizás a la Formación Profesional[42].

El plan de trabajo prevé la recogida periódica de datos, con la intención de conocer el progreso que pueda producirse en los resultados de los alum-

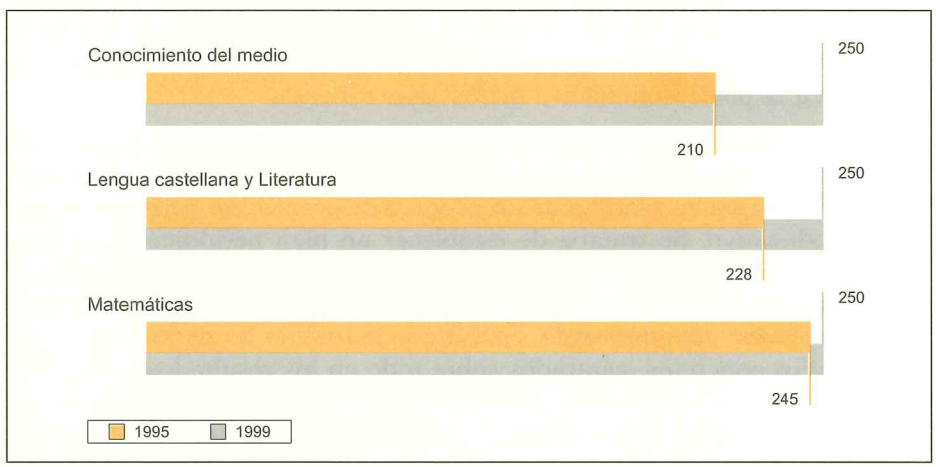
---

[42] Véase www.ince.mec.es.

nos que finalizan las etapas mencionadas. Además, en la primera ronda de esos estudios se tomaron datos relativos a las etapas que iban a ser sustituidas (EGB, BUP y FP-I), con el objetivo de tener un elemento de referencia para establecer comparaciones longitudinales y comprobar el progreso o el retroceso a lo largo del tiempo.

Los primeros estudios dedicados a la evaluación de la Educación Primaria se realizaron en 1995 y 1999. Aunque sus características no son exactamente las mismas, se pueden comparar los resultados conseguidos en ambos. En 1995, la evaluación se llevó a cabo en el último año en que se impartía sexto curso de EGB. En 1999, los alumnos eran ya de sexto curso de Educación Primaria. La comparación de los resultados entre 1995 y 1999 ha permitido llegar a la conclusión de que los estudiantes de Educación Primaria han mejorado sus resultados en las tres áreas básicas estudiadas (matemáticas, comprensión lectora y conocimiento del medio) respecto de los estudiantes del mismo curso de EGB, aunque no en todas las áreas por igual (gráfico 2). En consecuencia, se puede afirmar que se ha producido un progreso en estos cuatro años, lo que anima a pensar que el cambio introducido en 1990 estaba bien encaminado. Además, el estudio ha permitido pulsar el ambiente que se respira en los centros de esta etapa, así como los principales problemas que en ellos se plantean. Sin duda, este tipo de análisis demuestra el interés que ofrecen los estudios de evaluación del sistema educativo.

Gráfico 2 – Evolución del rendimiento de los alumnos en Educación Primaria. 1995-1999



Nota: Para poder realizar esta comparación, se tomaron los datos de 1999 como referencia, situándolos en una escala de media de 250 y una desviación típica de 50. A continuación, se recalcularon las puntuaciones obtenidas en 1995, utilizando para ello las preguntas comunes en ambas pruebas. De ese modo se puede apreciar el progreso realmente producido en cada área entre las dos fechas. Las cifras son solamente válidas para estimar el progreso (de mayor o menor entidad) en un área y no para comparar los resultados entre áreas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INCE, *Evaluación de la Educación Primaria 1999*, 2001.

También la Educación Secundaria ha sido objeto de evaluación, en este caso en 1997 y 2000. Aunque a la hora de escribir este capítulo no se habían publicado todavía las comparaciones de resultados entre ambos años, el estudio de 1997 permitía avanzar que los resultados de la ESO mejoraban en términos generales los logrados por el conjunto de los alumnos de BUP y FP-I, sin producir necesariamente una merma de resultados en los alumnos más brillantes (tabla 3). A falta de análisis más detenidos, que aún no están disponibles, todo parece apuntar a una mejora de resultados, en contra de algunas ideas precipitadas y quizás interesadas que se difunden en la sociedad española.

Además de desarrollar este plan permanente de evaluación del sistema educativo, el INCE también ha realizado algunos estudios singulares, centrados en áreas o ámbitos relevantes. Es el caso de la evaluación de las lenguas extranjeras, cuyo aprendizaje despierta un notable interés en muchos sectores sociales y profesionales.

Este tipo de estudios resultan de gran interés para conocer la evolución del sistema educativo español y para permitir análisis rigurosos sobre los niveles de calidad alcanzados. No obstante, existen algunos problemas que no se pueden soslayar y que pueden hipotecar el valor de estas evaluaciones:

- No todas las comunidades autónomas están participando en todos los estudios. Ésta es una limitación importante, ya que resta rigor a los resultados e impide hacer análisis más completos. Si se pretende conseguir datos válidos para el conjunto del territorio español, es preciso conseguir la cooperación de todas las Administraciones, sin exclusiones.

- No existen análisis comparativos entre comunidades autónomas, lo que permitiría conocer mejor las disparidades educativas interterritoriales y daría pie a la aplicación de políticas compensatorias.

Tabla 3 – Rendimientos medios por líneas curriculares en Educación Secundaria. 1997

Línea curricular	Comprensión lectora	Reglas lingüísticas y Literatura	Matemáticas	Ciencias de la Naturaleza	Geografía e Historia
2º BUP	283,37	292,71	279,42	275,65	283,31
2º FP	246,24	223,97	228,32	226,05	232,63
2º REM	251,88	230,83	258,05	–	–
4º ESO	272,92	265,00	266,90	274,36	271,40

Nota: 2º BUP, 2º FP y 2º REM (Reforma de las Enseñanzas Medias) confluyeron tras la LOGSE en el curso 4º ESO. De ahí que haya que contrastar el promedio de las tres primeras con la cuarta. Se utiliza una escala de 0 a 500.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INCE, *Los resultados escolares. Diagnóstico del sistema educativo 1997*, 1998.

- El escaso impacto que todavía tienen estos estudios, ya que apenas sobrepasan el ámbito de los especialistas. Para conseguir una mayor presencia pública de sus resultados haría falta una actitud más decidida por parte de las autoridades ministeriales, continuando prácticas como la difusión de resúmenes informativos, que el INCE inició con gran impulso y que posteriormente frenó sin proporcionar las razones de ese cambio de estrategia.

- Las propias limitaciones de este tipo de análisis, que permiten conocer y valorar los resultados conseguidos por los alumnos en algunas áreas del currículo, pero que tropiezan con dificultades cuando se trata de analizar otros ámbitos de la vida escolar. Así, muchos de estos trabajos han recogido información sobre los niveles de logro en matemáticas, lengua española o inglesa o conocimiento del medio, pero no han llegado a conclusiones precisas acerca de otras dimensiones formativas, como las actitudes, los valores cívicos o el desarrollo metacognitivo, ni han conseguido aportar explicaciones solventes acerca de los factores que explican dichos resultados.

Los estudios nacionales de evaluación se completan con la participación en proyectos internacionales. En particular, nuestro país está presente desde hace años de manera activa en dos foros: la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) y la OCDE. A lo largo de estos últimos años, el INCE ha coordinado la participación española en diversos proyectos, entre los que destacan los de evaluación de la comprensión lectora, las matemáticas y las ciencias (Reading Literacy y TIMSS) impulsados por la IEA y el proyecto PISA de la OCDE. Aunque tienen características ligeramente diferentes (los de la IEA se dirigen a los alumnos de 2º de ESO, independientemente de su edad, mientras que el de la OCDE se orienta a los jóvenes de 15 años, sin tener en cuenta el nivel escolar en que se encuentren), coinciden en proporcionar datos de gran valor para situar a nuestro sistema educativo en el contexto internacional. Además, la participación regular o continuada en estos proyectos permitirá valorar el progreso que hayan podido lograr los estudiantes españoles a lo largo del tiempo.

El interés principal de los estudios internacionales es proporcionar elementos de comparación con países de nuestro entorno o que puedan servirnos de referencia. Así, por ejemplo, nos permiten conocer que nuestros adolescentes tienen un nivel bajo en matemáticas, aunque aceptable en lenguaje, en comparación con los de otros países. También sabemos a través de ellos que los alumnos españoles más capaces no consiguen resultados muy sobresalientes en el panorama internacional, pero en cambio el sistema educativo obtiene buenos resultados en términos de equidad, siendo de los que menos discriminan a los estudiantes de origen social más desfavorecido (tabla 4). La participación continua en este tipo de proyectos

Tabla 4 – Resultados nacionales del Proyecto PISA. 2000

	Puntuación media bruta	Puntuación media ponderada (1)	Pendiente del gradiente socioeconómico y cultural (2)
Corea	525	534	21
Japón	522	533	21
Islandia	507	492	24
Finlandia	546	546	30
España	493	504	32
Italia	487	487	32
México	422	459	35
Polonia	479	496	36
Suecia	516	504	36
Canadá	534	527	37
Grecia	474	484	38
Irlanda	527	526	38
Portugal	470	488	40
Austria	507	507	41
Noruega	505	487	41
Media OCDE	**500**	**505**	**41**
Dinamarca	497	498	42
Nueva Zelanda	529	524	45
Australia	528	513	46
Luxemburgo	441	447	46
Francia	505	512	47
Bélgica	507	520	48
Estados Unidos	504	497	48
Reino Unido	523	519	49
Suiza	494	499	49
República Checa	492	500	50
Hungría	480	488	53
Alemania	484	476	60

(1) La puntuación media ponderada se ha obtenido teniendo en cuenta el índice socioeconómico y cultural de cada país e igualando su efecto entre los países participantes. (2) La pendiente del gradiente representa la relación entre el rendimiento y las condiciones socioeconómicas y culturales de los alumnos y sus familias (cuanto más bajo sea el gradiente, menos dependen los resultados de las características socioeconómicas y culturales de los alumnos y, en consecuencia, se pueden considerar más equitativos).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000*, París, 2002.

puede proporcionar una información muy relevante y completar el cuadro ofrecido por los estudios de carácter nacional. El enfoque longitudinal que tanto unos como otros están adoptando resulta muy valioso y es de esperar que se mantenga en los próximos años.

Sistemas de indicadores

Se trata de instrumentos de información pública y de conducción del sistema educativo que despiertan internacionalmente un gran interés y que muchos países están desarrollando en la actualidad. Quizás el ejemplo más destacado de este tipo de publicaciones sea *L'Etat de l'école*, publicado anualmente en Francia desde 1990[43]. Otros ejemplos similares, aunque más recientes, pueden encontrarse en Bélgica, Suiza, Holanda o Reino Unido. En España contamos aún con una experiencia limitada en este campo. Por una parte, el INCE ha elaborado y publicado el *Sistema estatal de indicadores de la educación*, del que ha aparecido solamente la entrega del año 2000, a pesar de que los trabajos para su elaboración comenzaron en 1995. La iniciativa es muy valiosa, aunque todavía incipiente. Los indicadores publicados son interesantes, pero incompletos. Sin duda, el tiempo irá permitiendo depurar la primera versión de los indicadores y seleccionar los más relevantes. Por otra parte, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte publica *Las cifras de la educación en España*, que en sus últimas versiones de 2001 y 2002 incluye tanto estadísticas como indicadores. Se trata de una iniciativa meritoria, que intenta avanzar más allá de las recopilaciones tradicionales de datos estadísticos mediante el cálculo de indicadores significativos. Tratándose de dos iniciativas ministeriales, cabe lamentar que no confluyan en un sistema único de indicadores, que proporcionaría mayor nitidez e impulso en este campo incipiente.

Estos proyectos nacionales se complementan con la participación en otro proyecto internacional promovido por la OCDE y que ha revolucionado el campo de la estadística educativa. Se trata del proyecto Indicadores Internacionales de la Educación, dentro del cual se publica desde 1992 el estudio *Education at a Glance/Regards sur l'éducation*. Este proyecto internacional ha tenido una gran influencia sobre la modernización de los servicios estadísticos nacionales y España no ha sido una excepción. La participación continuada en el proyecto ha permitido contar con unos indicadores educativos comparativos rigurosos, que constituyen una fuente muy valiosa de información sobre la situación de los sistemas educativos.

En conjunto, puede decirse que durante los últimos años se ha impulsado la realización de estudios de evaluación en España, sobre todo desde la creación del INCE en 1993. Aunque aquí no se hayan comentado con detalle, hay que recordar que los trabajos promovidos por distintas comunidades autónomas han completado los análisis más generales que proporcionan los estudios nacionales. Se configura así una realidad compleja, en un triple plano, compuesta por los estudios internacionales, los nacionales y los autonómicos, que aporta una visión completa de la situación del sis-

---

[43] Direction de la Programmation et du Développement. Ministère de la Jeunesse, de l'Education nationales et de la Recherche, *L'Etat de l'école*, París, 2002.

tema educativo español y de sus etapas principales. Uno de los problemas más importantes que todavía subsisten es la limitada utilización que se hace de los resultados de estos estudios. El esfuerzo que se realiza para llevar a cabo ese ambicioso plan de trabajo es grande, pero no se corresponde con la explotación que se hace de la información que se obtiene. Sin duda, éste es uno de los campos a los que debe prestarse atención en los próximos años, si no se quiere que el desarrollo de la evaluación del sistema educativo se frene, debido a su escaso impacto.

4. Evaluación de los centros docentes

Los estudios de evaluación realizados en los últimos años han contribuido a aumentar nuestro conocimiento de la situación del sistema educativo español y nos han proporcionado datos fiables acerca de los resultados conseguidos en algunas áreas relevantes, identificando las principales tendencias que se aprecian a lo largo del tiempo. Desde este punto de vista, puede decirse que se han ido desarrollando unos instrumentos bien concebidos y aplicados, que nos permiten valorar con cierto conocimiento de causa la situación de la educación en España.

Pero cuando se ha intentado llegar a algunas conclusiones precisas acerca de los factores que explican los resultados conseguidos ha surgido la evidencia de que los enfoques generales no proporcionan toda la información necesaria. En efecto, los análisis derivados de estudios como los de evaluación de la Educación Primaria o la ESO han demostrado que centros con un tipo de alumnado semejante y con unas condiciones externas similares pueden obtener, sin embargo, resultados bastante diferentes. Esa constatación viene a avalar la necesidad de fijar la atención no solamente en el conjunto del sistema, sino en sus unidades fundamentales, los centros docentes.

Desde hace ya varias décadas se han impulsado investigaciones en muchos países acerca de los factores que promueven unos mejores resultados educativos en el ámbito escolar. Es el movimiento que se ha denominado de *eficacia escolar* y que tiene en cuenta los procesos relativos a la organización y el funcionamiento de los centros, junto con los propiamente didácticos y psicopedagógicos. Los trabajos hasta ahora realizados han llevado a los investigadores a fijar su atención en los fenómenos que tienen lugar en el interior de los establecimientos educativos, incluyendo tanto los procesos de enseñanza y aprendizaje como el mundo de relaciones sociales que se producen en ellos. Esta línea de reflexión ha impulsado así mismo una tendencia que concede creciente importancia a la evaluación de los centros docentes, considerando que es en ellos donde se concreta la calidad de los sistemas educativos. Siguiendo esta tendencia se han llevado a

cabo numerosos trabajos, tanto en España como en otros países, y se ha impulsado la realización de diversas experiencias evaluadoras en este ámbito[44]. En esas circunstancias, la evaluación de los centros docentes ha experimentado un desarrollo considerable, que nos obliga a prestarle atención.

4.1 Planteamientos de esta evaluación

Como se indicó anteriormente, el *Libro Blanco* de 1969 y la LGE de 1970 fueron los primeros documentos oficiales que pretendieron introducir la práctica de la evaluación de los centros docentes en el contexto español. Los artículos 8 y 11 de la LGE hacían referencia concreta, aunque fuese somera, a la evaluación de la aplicación de la propia ley y a la de los centros docentes. No obstante, dichas declaraciones no se trasladaron inmediatamente a la práctica, debiendo esperar su concreción varios años, hasta que se dieron otras circunstancias más favorables.

A partir de 1986, la conciencia existente entre las autoridades educativas acerca de la necesidad de desarrollar planes sistemáticos de evaluación se fue haciendo cada vez más patente. Muestra de ello es el capítulo que el *Proyecto para la reforma de la enseñanza* de 1987 dedicó a la evaluación del proceso educativo. Aunque la mayor parte de su contenido se refiriese a la evaluación de los aprendizajes de los alumnos, hay que subrayar que la propuesta también trataba la evaluación de los procesos de enseñanza, afirmando que "la evaluación suministra información acerca del modo en que, de hecho, se desarrolla el currículo y se alcanzan los objetivos educativos propuestos, información que es relevante, tanto para los propios profesores como para los centros y la Administración educativa"[45]. El documento citaba expresamente la necesidad de evaluar los centros docentes, tanto por parte de sus propios componentes (evaluación interna o autoevaluación) como desde su exterior (evaluación externa). Respecto a esta segunda perspectiva, decía que "los servicios de inspección técnica deben desempeñar funciones que también son en rigor evaluadoras y orientadoras"[46].

En este documento se esbozaban ya algunas de las características de los programas de evaluación de centros que más adelante aplicaría el Ministerio de Educación y Ciencia: importancia y carácter central de la evaluación interna, propósito formativo y carácter complementario de la evalua-

---

[44] Refiriéndonos a la situación española, puede consultarse Velaz de Medrano, C. *et al.*, *Evaluación de programas y de centros educativos. Diez años de investigación*, MEC-CIDE, 1995, que recoge un buen número de trabajos orientados en ese sentido, realizados entre 1984 y 1994.

[45] Ministerio de Educación y Ciencia, *op. cit.*, 1987, p. 149.

[46] Ibídem.

ción externa, responsabilidad de la inspección educativa en la evaluación externa de los centros y vinculación de la evaluación de centros con otras acciones evaluadoras. En conjunto, se apostaba decididamente por el desarrollo de una política de evaluación educativa, entendida en términos amplios y asociada al proceso de reforma.

El *Libro Blanco* de 1989 vino a confirmar la importancia concedida a la evaluación, a la que dedicó un capítulo entero. En el título de ese capítulo aparecía una mención expresa a la evaluación del sistema educativo, frente al documento anterior que sólo hablaba genéricamente de la evaluación de los procesos educativos. La evaluación de los centros docentes recibía además una atención especial, integrando la evaluación interna y la externa, dando cabida a los diversos agentes educativos en los procesos evaluadores, insistiendo en el carácter sistemático y continuo de la evaluación y relacionándola con la conducción de los procesos de cambio. En conjunto, esbozaba un programa ambicioso, en el cual los centros y el sistema educativo eran objeto de atención expresa.

El *Libro Blanco*, en realidad, desarrollaba y ampliaba las ideas que el documento de 1987 tan sólo esbozaba, fijando los principios generales sobre los que se asentarían los programas de evaluación de los centros puestos en marcha en los años venideros. Los principios que establecía para llevar a cabo la evaluación de los centros docentes eran los siguientes:

a) Insistía en el carácter global de este tipo de evaluación, reconociendo que "resulta esencial la evaluación de los centros educativos en toda su complejidad: de sus proyectos y logros, sus estructuras y recursos, su dinámica de relaciones y actividades"[47]. Frente a otros modelos que se centran exclusiva o fundamentalmente en los resultados, proponía uno de carácter integrado que pusiese en conexión las distintas dimensiones de la vida escolar (recursos, contexto, objetivos, estructuras y procesos).

b) Combinaba los dos propósitos atribuidos a la evaluación de los centros, la rendición de cuentas y la mejora cualitativa, afirmando que "los centros necesitan la evaluación de su propio funcionamiento para regularse adecuadamente, y es también un derecho de las familias y un deber de las Administraciones educativas conocer el funcionamiento de los centros"[48].

c) Hacía hincapié en la necesidad y la importancia de la evaluación interna o autoevaluación de los centros, que debe ser complementada por la externa. Si la primera debería ser realizada por los propios miembros del centro, y de manera especial por el consejo escolar, la segunda constituiría una de las funciones fundamentales de la inspección educativa.

---

47 Ministerio de Educación y Ciencia, *op. cit.*, 1989, p. 243.

48 Ibídem, p. 258.

d) Proponía individualizar la evaluación, de modo tal que se adaptase y respondiese a las circunstancias particulares de cada centro docente. Esto implicaba insistir en los métodos cualitativos, capaces de proporcionar un conocimiento más profundo de las situaciones concretas, frente a los cuantitativos, que cumplen una función solamente complementaria en esta tarea.

Siguiendo estos planteamientos, la LOGSE abordaría, aunque fuese de forma muy genérica, la evaluación de los centros educativos. Por una parte, establecía que "la evaluación del sistema educativo se orientará a la permanente adecuación del mismo a las demandas sociales y a las necesidades educativas y se aplicará sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración" (artículo 62). Por otra parte, en su artículo 61.2, encomendaba a la inspección la función de participar en la evaluación del sistema educativo, aunque sin especificar en qué ámbitos concretos. Si bien la formulación adoptada era amplia y genérica, el hecho mismo de su inclusión proporcionó un sólido respaldo a las políticas de evaluación posteriormente desarrolladas.

La LOPEG significó un avance en este sentido, al desarrollar más ampliamente algunos aspectos que la LOGSE tan sólo esbozaba. El Título III completo estaba dedicado a la evaluación, incluyendo referencias a sus diversos ámbitos. La ley comenzaba por recoger varias de las disposiciones de la LOGSE, seguramente con el ánimo de reforzarlas y darles mayor importancia. Así, transcribía textualmente el artículo 62.1 de aquélla y dedicaba otro al INCE. Además, abordaba en sucesivos artículos la evaluación de los centros educativos, la valoración de la función pública docente, el desarrollo profesional de los profesores en los centros públicos, la formación de éstos, la innovación e investigación educativas y la evaluación de la función directiva y de la inspección.

Refiriéndonos concretamente a la evaluación de los centros educativos, esta ley volvía a incidir en el principio ya señalado de complementariedad entre la evaluación interna y la externa. Sobre la interna, establecía que los centros harían una evaluación de su funcionamiento al final de cada curso escolar, de acuerdo con los criterios que se estableciesen. Sobre la externa, decía que se haría periódicamente, corriendo a cargo de la inspección y aplicándose a todos los centros sostenidos con fondos públicos.

Con el propósito de asegurar el carácter democrático de la evaluación externa, la LOPEG establecía que participarían en ella los órganos de gobierno de los centros, tanto unipersonales como colegiados, así como los distintos sectores de la comunidad educativa. El carácter formativo de la evaluación y el respeto a la complejidad del centro se veían reforzados al fijar que debería tener en cuenta el contexto socioeconómico y los recursos de cada centro y que se efectuaría sobre los procesos educativos desarrollados y no sólo sobre los resultados logrados. Además, se aseguraba la

transparencia del proceso, haciendo públicos los criterios y procedimientos de evaluación, así como sus conclusiones generales. El consejo escolar del centro desempeñaría un papel fundamental en el proceso de evaluación externa, al convertirse en destinatario de la información directa de los resultados de la evaluación.

En conjunto, puede decirse que la LOPEG plasmó un modelo de evaluación de centros que resultaba concordante con los que se aplicaban en otros países europeos. Se trataba de un modelo equilibrado, respetuoso con la autonomía de funcionamiento de los centros docentes, pero que al mismo tiempo sentaba las bases para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas hacia la Administración educativa y sus destinatarios. Además, establecía un marco general que respetaba la distribución de competencias en materia de educación y concedía un amplio margen de actuación a las comunidades autónomas, como no podía ser de otro modo.

La LOPEG fue posteriormente desarrollada en lo que se refiere a la evaluación de los centros docentes, para el territorio que aún gestionaba el Ministerio de Educación y Ciencia, por una orden ministerial que concretaba algunos de sus principios generales (Orden de 21 de febrero de 1996, *BOE* del 29). El texto de esta norma, que no llegaría a aplicarse por el cambio de gobierno de ese mismo año, es interesante, por cuanto constituye una concreción legal detallada de los principios que debían regir la política de evaluación de los centros docentes. El texto distinguía la evaluación interna de la externa, aunque poniéndolas en estrecha conexión; concebía la evaluación interna como una tarea compartida, en la que los diversos sectores de la comunidad educativa actuarían como agentes evaluadores, además de ser destinatarios de los informes producidos; asignaba a la inspección la responsabilidad fundamental de la evaluación externa, en la que también participarían los diversos sectores de la comunidad educativa y los órganos de gobierno y coordinación del centro; concebía la evaluación como una tarea global (que abarcaría los diversos aspectos de la vida del centro) y continua; y le asignaba un claro propósito de mejora, finalizando en la elaboración de un plan concreto de mejora institucional. En conjunto, trazaba un modelo de evaluación de centros concordante con los principios establecidos en la LOGSE y la LOPEG, que aspiraba a generalizar la práctica de la evaluación, superando una etapa caracterizada por la voluntariedad.

Tras el cambio de gobierno de 1996, aunque no se modificó la normativa básica que regulaba la evaluación de los centros docentes, el énfasis se fue desplazando paulatinamente hacia otros modelos de evaluación. El modelo definido por la LOGSE y la LOPEG no llegó a desarrollarse plenamente (al menos en el territorio que todavía gestionaba el Ministerio de Educación y Cultura), al tiempo que fue dejando paso a otras iniciativas, como la puesta en marcha de planes de mejora y de gestión de calidad de

la educación, generalmente basados en el modelo de la *European Foundation for Quality Management* (EFQM) –que se comentarán en el apartado siguiente–, y la concesión de Premios a la Calidad en Educación. Al mismo tiempo, la finalización del proceso de traspaso de competencias a las comunidades autónomas produjo una diversificación de modelos y enfoques para la evaluación de centros que se deja sentir en la actualidad.

La LOCE vuelve en cierto modo a enlazar con el planteamiento mantenido en la LOPEG, cuando establece que las Administraciones educativas elaborarán y pondrán en marcha "planes de evaluación que serán aplicados con periodicidad a los centros docentes sostenidos con fondos públicos y que se llevarán a cabo principalmente a través de la inspección educativa" (artículo 99.1). Además, los centros deberán evaluar su propio funcionamiento al final de cada curso, retomando así la previsión de llevar a cabo evaluaciones internas. Ambos tipos de evaluación contarán con la colaboración de los distintos sectores de la comunidad educativa. Sin saber todavía cómo habrán de desarrollarse estos planes, no cabe duda de que parece reforzarse la línea de trabajo instaurada por la LOGSE y continuada por la LOPEG, tras unos años de dudas y vacilaciones acerca de su continuidad. La ley no menciona expresamente modelos de gestión de la calidad, aunque no se excluyen. Habrá que esperar para analizar la incidencia de la LOCE en la práctica de los centros docentes. Pero la impresión de continuidad con los planes de los años noventa parece reforzarse.

4.2 Experiencias e iniciativas

La importancia concedida por el *Libro Blanco* de 1989 y la LOGSE a la evaluación de los centros docentes tuvo su primera concreción práctica en la puesta en marcha del denominado Plan EVA, desarrollado entre los años 1991 y 1996[49] por los servicios de inspección del Ministerio de Educación y Ciencia y el CIDE, en una experiencia de colaboración inédita hasta entonces. Se trataba de un proyecto de carácter innovador, ya que no se ajustaba a los modos tradicionales de funcionamiento de la inspección ni a los modelos de evaluación del sistema educativo aplicados hasta entonces.

Hay que recordar, no obstante, que con anterioridad se habían emprendido algunas iniciativas de evaluación de los centros, aunque no llegasen a alcanzar la envergadura de éste. Entre los modelos desarrollados a comienzos de la década de los años ochenta, uno de los más frecuentemente citados es el QUAFE-80, que significó para muchos el primer con-

---

[49] Sobre la concepción, las características y los resultados del Plan EVA puede consultarse el trabajo que publicaron dos de sus responsables: Luján Castro, J. y Puente Azcutia, J., *Evaluación de Centros Docentes. El Plan EVA*, Ministerio de Educación y Ciencia, 1996.

tacto con esta temática y fue una referencia durante algún tiempo[50]. Algunos de los modelos elaborados a finales de los años ochenta fueron promovidos o auspiciados por los servicios de inspección, como es el caso del aplicado en Asturias entre 1988 y 1992[51].

El objetivo general del Plan EVA era aumentar la calidad de la enseñanza a través de la mejora de la organización y el funcionamiento de los centros. Para ello pretendía ofrecer a los centros un modelo y un conjunto de indicadores capaces de facilitar su autoevaluación, así como estimular y apoyar el proceso de evaluación iniciado en ellos. Dicho de otro modo, la evaluación externa se entendía como un instrumento de impulso a la evaluación interna, considerada el mecanismo realmente más eficaz para conseguir la mejora cualitativa de la educación. El propósito era difundir en los centros docentes una "cultura de la evaluación", poniendo de manifiesto sus ventajas frente a sus posibles amenazas.

De acuerdo con esa formulación de objetivos, el Plan EVA presentaba las siguientes características generales:

a) El desarrollo del plan implicaba la participación de los diversos sectores de la comunidad educativa y contaba con la colaboración explícita de los órganos unipersonales y colegiados de gobierno, los profesores y el personal del centro, las familias y los alumnos. Los inspectores actuaban como evaluadores externos, pero debían tener en cuenta la percepción de los integrantes del centro, así como sus valoraciones.

b) La evaluación incidía fundamentalmente en los aspectos generales del funcionamiento del centro, sin emitir juicios particulares sobre los profesores u otros profesionales de la educación. En consecuencia, definía una serie de dimensiones y subdimensiones que proporcionaban en conjunto una imagen bastante completa de la realidad del centro.

c) El plan no pretendía clasificar a los centros, sino ayudarles a conocerse más, mejorando así su modo de organización y su funcionamiento. Por lo tanto, el informe resultante no tenía carácter de veredicto, sino de análisis sobre su funcionamiento, señalando sus puntos fuertes y débiles, formulando propuestas concretas y promoviendo compromisos de mejora que pudiesen ser asumidos por la comunidad educativa y por la propia Administración.

De acuerdo con la orientación general del proyecto y con tales características, el Plan EVA aplicó una metodología ecléctica. Aunque los procedimientos utilizados fueron en líneas generales de tipo cualitativo (obser-

---

[50] López, J. A. y Darder, P., *QUAFE-80. Cuestionario para el análisis del funcionamiento de la escuela*, Onda, Barcelona, 1985.

[51] Pérez Collera, A., "El Plan de evaluación de centros del SITE de Asturias. Una propuesta heterodoxa sin pretensiones", *Bordón*, n. 45 (3), 1993, p. 321-330.

vación, análisis de documentos, entrevistas), no se renunció a aplicar métodos cuantitativos (fundamentalmente cuestionarios) cuando parecieron adecuados. El rasgo más distintivo desde el punto de vista metodológico fue su voluntad de centrarse en el desarrollo de la actividad educativa en su contexto natural, integrándose del modo más efectivo posible en la dinámica del centro. Por lo tanto, evitó ser excesivamente intervencionista o crear situaciones artificiales para efectuar la evaluación.

El Plan EVA comenzó a aplicarse como experiencia piloto en el curso 1991/92 en 40 centros públicos de EGB, Formación Profesional y Bachillerato. En los cursos 1992/93 y 1993/94 abarcó 154 centros de los mismos niveles. En 1994/95 se extendió a 473 centros de Educación Primaria y Secundaria y en 1995/96 a 255. En total, el plan se aplicó en más de 1.000 centros de los diversos niveles educativos durante cinco años.

El Plan EVA fue el programa más importante de evaluación de los centros impulsado por la Administración central durante los años noventa, pero no fue el único desarrollado en España, puesto que varias comunidades autónomas pusieron en marcha otros programas paralelos, en uso de sus competencias. Es el caso de Andalucía, Cataluña o Canarias, por citar tres de las pioneras en este campo.

La comunidad autónoma andaluza publicó y sometió a debate en 1995 el *Plan Andaluz de Evaluación Educativa*, que abarcaba un conjunto ambicioso de iniciativas[52]. En ese documento se contemplaba la evaluación de diversos ámbitos educativos, desde los órganos de dirección y gestión propios de la Administración autonómica hasta los servicios de apoyo a los centros docentes. Aunque no detallaba minuciosamente cómo debería llevarse a cabo la evaluación de los centros, sentaba unos principios generales que permitían hacerse una idea bastante aproximada de sus planteamientos subyacentes. Entre ellos cabe destacar un claro compromiso en favor de la evaluación democrática y participativa; un propósito eminentemente formativo, sin olvidar la importancia de proporcionar información a los responsables educativos para la toma de decisiones; un eclecticismo y pragmatismo metodológico, sin adscribirse a un paradigma determinado; una combinación de las perspectivas interna y externa; y un carácter poco intervencionista, más partidario de respetar el desenvolvimiento de la vida escolar que de interferir en ella. Tras la realización de algunas experiencias piloto, la Consejería de Educación andaluza elaboró y difundió un *Plan de Evaluación de Centros* que comenzó a aplicarse en el curso 1997/98. De acuerdo con las previsiones del plan, los centros andaluces deberían ser objeto de una evaluación externa cada cuatro años.

---

[52] Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía, *Plan Andaluz de Evaluación Educativa*, Sevilla, 1995.

La Administración educativa catalana dictó el 20 de octubre de 1997 una orden que ponía en marcha un plan de evaluación de los centros sostenidos con fondos públicos (*DOGC* del 5 de noviembre). El modelo adoptado era sin duda original y difería en varios aspectos de los anteriormente analizados. En primer lugar, proponía un plan que se desarrollaría de manera paulatina en tres años, en el que deberían participar todos los centros docentes públicos y concertados. Además, combinaba el propósito de mejora institucional con el de rendición de cuentas, aunque este último estaba más orientado hacia la Administración educativa que hacia las familias o la sociedad. Finalmente, indicaba dos grandes ámbitos de evaluación, con varias subdimensiones: el de la enseñanza-aprendizaje y el organizativo.

También la comunidad canaria se preocupó por la evaluación de los centros docentes. En el curso 1993/94 desarrolló un plan de evaluación de los centros semejante a los antes comentados, con carácter externo y una metodología más cuantitativa que el Plan EVA o el andaluz[53]. Pero esa experiencia no tuvo continuidad y fue pronto sustituida por otra de características diferentes, el Proyecto de Evaluación Interna y Desarrollo de Centros (EIDEC), en el que la evaluación interna ocupaba el lugar central. Esta iniciativa fue promovida por el Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa (ICEC) y contó con la colaboración de profesores de la Universidad de La Laguna.

Mientras que algunas comunidades autónomas impulsaban estos planes, el Ministerio de Educación y Cultura sustituyó los programas de evaluación de los centros desarrollados hasta 1996 (fundamentalmente el Plan EVA) por otros basados en modelos de gestión de calidad, como el elaborado por la *European Foundation for Quality Management* (EFQM), en el que ya se habían inspirado anteriormente algunos destacados miembros de la nueva Administración para realizar sus propias propuestas[54]. Entre estos proyectos destacaban los Planes Anuales de Mejora, la implantación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad y los Premios a la Calidad en la Educación[55].

Los Planes Anuales de Mejora se iniciaron en 1996 con el propósito de ayudar a los centros a mejorar la gestión educativa y aumentar su calidad. El proceso comienza con un diagnóstico de la situación del centro, aplicando para ello un conjunto de instrumentos diseñados al efecto. Una vez realizado éste, los centros identifican sus áreas de mejora, definen sus objetivos y elaboran un plan concreto de actuación, indicando los procedi-

---

[53] Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Gobierno de Canarias, *La evaluación de centros en Canarias. Curso 1993-1994,* Santa Cruz de Tenerife, 1994.

[54] López Rupérez, F., *La gestión de calidad en educación*, La Muralla, Madrid, 1994.

[55] Para más información, véase www.mec.es/calidad.

mientos, calendario, responsables y proceso de seguimiento y evaluación. El número de centros implicados en este proyecto fue de 268 en el curso 1996/97, 586 en 1997/98, 662 en 1998/99 y 515 en 1999/2000.

En el curso 1997/98, tras la adaptación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad a la realidad educativa española[56], 11 centros comenzaron a implantarlo en nuestro país; en el curso siguiente su número había ascendido a 83. A pesar del esfuerzo realizado para orientar a los centros que quisiesen adoptar dicho modelo, sus promotores reconocían que habían tropezado con algunas dificultades derivadas de la ideología que algunos profesores consideran que transmite, del tipo de lenguaje y de los modos empresariales que trasluce y de las dificultades que plantea la medición necesaria para compararse. Pese a ello, su implantación ha continuado, aunque manteniéndose en cifras modestas.

Los Premios a la Calidad en Educación se han convocado para reconocer los esfuerzos realizados para adoptar una gestión de calidad, mediante la aplicación del modelo EFQM. Se trata de premios en metálico a los centros que más hayan destacado en esa tarea, además de otros para los que demuestren las mejores prácticas educativas. Vienen concediéndose desde 1998, habiéndose premiado a un total de 20 centros en los tres primeros cursos de su vigencia.

Los proyectos de mejora de la calidad impulsados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte no son sistemas de evaluación en sentido estricto, sino modelos de gestión de calidad, que incorporan la evaluación como una de sus herramientas fundamentales. Pero sus características son muy diferentes de los planes que antes se presentaban.

Para finalizar la presentación de los proyectos de evaluación de los centros, merece la pena destacar alguna otra iniciativa promovida por alguna entidad privada. Es el caso del proyecto de la denominada *Red de Evaluación de Centros de Educación Secundaria* (REDES), impulsada por un equipo de profesores e investigadores reunidos en torno al Instituto de Evaluación y Asesoramiento (IDEA), sostenido económicamente por la Fundación Santa María. Se trata de un proyecto que pretende desarrollar un modelo original para apoyar la autoevaluación de los centros de ese nivel educativo[57]. Este proyecto tiene algunas diferencias importantes con las experiencias presentadas:

- Es interesante subrayar el concepto de red en que se basa el proyecto. En efecto, los centros públicos y privados que participan en la iniciativa, con carácter voluntario, constituyen una red que permite utilizar la comparación de resultados como instrumento de evaluación.

---

[56] Ministerio de Educación y Cultura, *Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, 1997.

[57] Véase Marchesi, A. y Martín, E. (comps.), *Evaluación de la educación secundaria. Fotografía de una etapa polémica*, Fundación Santa María-SM, Madrid, 2002.

- La participación en la red se basa en un principio de confidencialidad: los centros participantes no se conocen entre sí; la información obtenida acerca de cada centro es conocida solamente por los miembros del equipo externo, que se compromete expresamente a no difundirla, y por el propio centro, que puede hacer de ella el uso que estime conveniente. De ese modo, aun cuando se utilice la comparación como instrumento de evaluación, se impide la posibilidad de realizar clasificaciones de centros, práctica considerada dañina e injusta por muchos expertos en evaluación.

- Se adopta un compromiso original entre la perspectiva interna y la externa. Por una parte, la evaluación se basa en la aplicación de un conjunto de instrumentos (pruebas de varias materias y de estrategias de aprendizaje, cuestionarios de actitudes, de opinión y de expectativas para los alumnos, las familias y los profesores, entrevistas con los equipos directivos, fichas de información general de los centros) que son elaborados, procesados y analizados por el equipo externo. Por otra parte, son los propios centros quienes analizan los resultados que arroja la aplicación de tales instrumentos, con lo que se refuerza el carácter de autoevaluación que tiene el proceso. En consecuencia, aunque el proyecto es conducido desde el exterior de los centros, las decisiones más importantes, relativas a la participación en la red y, sobre todo, a la interpretación y uso de los datos obtenidos, quedan bajo su exclusiva responsabilidad.

- Los métodos utilizados para la recogida de información son fundamentalmente cuantitativos y estandarizados, siguiendo un modelo que ha sido aplicado con éxito en otros países. No obstante, se ha desarrollado un modelo general que tiene en cuenta el cálculo del *valor añadido* por el centro. Para ello, se comparan los resultados obtenidos por cada centro con el conjunto de la red, pero también con los centros que cuentan con un alumnado de extracción sociocultural semejante. Además, se recogen datos relativos a las condiciones socioeconómicas y al rendimiento de los alumnos a su entrada en la Educación Secundaria, con objeto de utilizarlos como elemento de ponderación de los resultados finales.

La experiencia arroja unos resultados esperanzadores. Los centros participantes valoran positivamente la posibilidad de realizar una comparación confidencial y no agresiva con otros centros semejantes y con un contexto más amplio. Este tipo de información, de la que los centros generalmente no disponen, es en términos generales bien recibida. Por otra parte, la recepción de una información rica y detallada, aunque sea casi exclusivamente cuantitativa, ha permitido en muchos casos la apertura de procesos de reflexión interna, apoyados en ocasiones por algún miembro del equipo externo. Desde esta perspectiva, puede hablarse de una verdadera autoevaluación. Así mismo, desde el punto de vista organizativo, la experiencia demuestra que se pueden emprender procesos de autoevaluación apoyados desde el exterior que no sean excesivamente gravosos en

términos de tiempo y de los recursos necesarios. Por lo tanto, merece la pena tener en cuenta esta experiencia a la hora de desarrollar planes de evaluación de los centros docentes.

En conjunto, puede afirmarse que la evaluación de los centros docentes es una práctica contemplada con interés por todos los que se preocupan por la mejora de la calidad de la educación, dado que en ese ámbito se dirime la calidad real de un sistema educativo. En España también se ha demostrado ese interés, pero no ha habido planes mantenidos a lo largo del tiempo, sino que los iniciados han tenido generalmente carácter esporádico. Es llamativo el cambio de políticas que se ha producido a este respecto, coincidiendo con las alternativas en el gobierno, tanto en el nivel central como en el autonómico, sobre todo cuando en este campo no parecen existir planteamientos muy diferentes. Hasta ahora se han experimentado varios modelos que han demostrado suficientemente sus posibilidades y sus limitaciones. Convendría que esas experiencias fuesen objeto de análisis desapasionados, desde el punto de vista de su impacto en la mejora de la educación, para extraer lecciones que permitan diseñar planes eficaces para el futuro. Aún son muchas las comunidades autónomas que no tienen previsto poner en marcha planes de evaluación de los centros educativos, cuando está ampliamente demostrado su efecto positivo.

Entre los problemas que plantea la evaluación de los centros docentes, a los que conviene prestar atención, quizás el más importante sea conseguir la participación efectiva y activa de los distintos sectores de la comunidad educativa. Aunque todos los planes emprendidos hayan pretendido incentivarla, son pocos los que lo han conseguido. La experiencia del Plan EVA puso de manifiesto que muchos centros abordaron con notable suspicacia su proceso de evaluación, quizás por no quedarles claro cuáles eran los propósitos reales de la Administración educativa. El hecho de que muchos planes hayan sido desarrollados por los servicios de inspección parece haber contribuido a frenar la participación de los centros, ante el temor de que pudiesen encubrir nuevos procedimientos de control. Por ese motivo, parece llegado el momento de diseñar planes de evaluación que movilicen realmente a las comunidades escolares y, sobre todo, que reviertan en un aprendizaje institucional que permita una mejora efectiva de la educación impartida. Para que ese objetivo pueda cumplirse resulta necesario implicar a los diferentes actores educativos y muy especialmente a los profesores y a los equipos directivos de los centros, así como a los padres de familia, que pueden convertirse en impulsores de dichos planes.