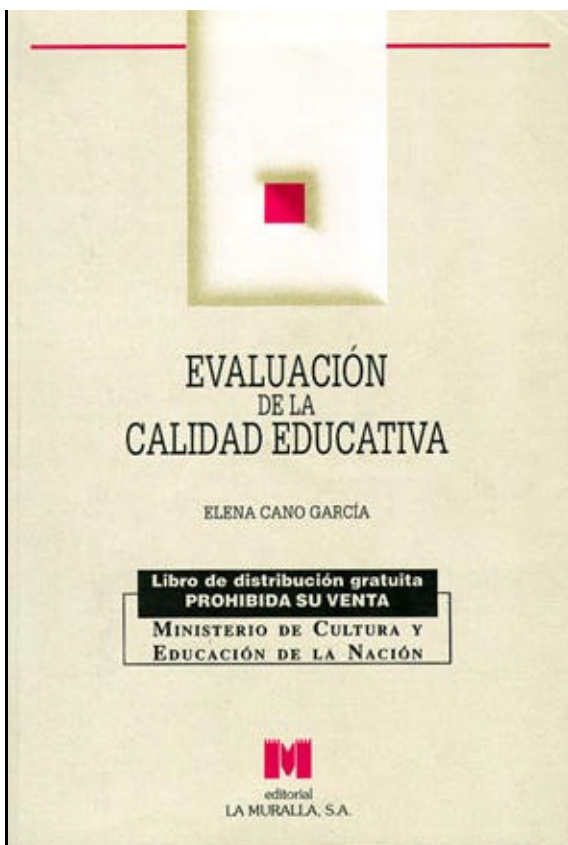


EVALUACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA

ELENA CANO GARCIA



Colección Aula Abierta
Dirección: María A. Casanova

Editorial
LA MURALLA, S.A. 1998

INDICE

PRÓLOGO, de María Pla Molins	11
1. LA APARICIÓN DE LOS ESTUDIOS SOBRE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.....	15
Breves apuntes sobre los inicios de los estudios sobre calidad	15
Las escuelas eficaces y su desarrollo posterior	19
<i>Primera generación: De los 60 a 1985</i>	26
<i>Segunda generación: De 1985 a 1995</i>	30
<i>Tercera generación: Más allá de 1995; nuevas tendencias</i>	34
<i>Críticas</i>	35
La contribución de la Economía de la Educación a los estudios de la calidad de la educación	37
<i>Justificación</i>	37
<i>Aspectos de la Economía de la Educación que iluminan el análisis sobre calidad</i>	40
<i>Los beneficios que ha comportado la aportación de la Economía a la Educación y las limitaciones o peligros que implica el análisis económico para los fenómenos educativos</i>	44
<i>Algunas dificultades técnicas</i>	48
El verdadero nacimiento de la preocupación por la calidad educativa	49
En resumen, algunos de los motivos para tal preocupación	51
<i>La superación de los objetivos cuantitativos</i>	52
<i>La respuesta a la demanda de rentabilidad</i>	54
<i>Tender a la gestión privada, aumentando la competitividad</i>	55
<i>Adecuarse e nuevas situaciones</i>	55
<i>La necesidad de rendir cuentas</i>	57
<i>Otros motivos</i>	57
2. EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN DE CALIDAD	60
De la necesidad de acotar el concepto de calidad	60
Definiciones de calidad	60
Características del concepto de calidad	66
Definiciones de calidad educativa	70
<i>Cuestiones previas</i>	70
<i>Según si se centran en el proceso o en el producto</i>	71
<i>Según el ámbito de la calidad en el que pivotan</i>	75
<i>«Nuestra definición»</i>	105
Consideraciones varias sobre calidad de la educación	109
<i>Calidad vs eficiencia</i>	109
La búsqueda de la calidad: la riqueza está en el camino	113
El difícil paso de los hallazgos de la investigación a la ejecución de las políticas educativas que de ellos se derivan	114
La calidad de la educación, en definitiva, también busca la satisfacción de los usuarios	114
Calidad y equidad	116
3. LA CALIDAD EN LOS DOCUMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA ESPAÑOLA	118
Historia	118
Ley General de Educación	120
Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)	121
Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)	122
La obra <i>Centros educativos y calidad de la enseñanza</i>	126
Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de	

Calidad y Evaluación	136
Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG)	139
<i>Surgimiento</i>	139
<i>Las principales aportaciones del texto</i>	141
<i>Visión crítica</i>	143
A modo de conclusión	150
4. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS	153
Introducción	153
Justificación del interés de este tipo de estudios	155
<i>Conseguir más información</i>	156
<i>Orientar la política</i>	157
<i>Rendir cuentas</i>	157
<i>Mejorar el funcionamiento de los centros</i>	158
La necesaria relación entre los estudios macro y micro	159
Un análisis crítico	160
<i>Críticas a la base o al fondo</i>	161
<i>Críticas al desarrollo o a la forma</i>	164
Los estudios internacionales: la OCDE y la IEA	166
<i>La OCDE</i>	166
<i>La IEA</i>	171
Estudios a nivel nacional de tipo gubernamental	173
<i>España</i>	174
<i>Estados Unidos</i>	183
Otros estudios (instrumentos micro aplicados a nivel regional o similares)	191
<i>España</i>	191
<i>Diversos estados de USA</i>	191
La evaluación «macro» de la etapa infantil	193
<i>La consideración de la etapa infantil en diversos países</i>	193
Instrumentos específicos para la evaluación «macro» de la etapa infantil	200
5. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS CENTROS EDUCATIVOS	210
Introducción. Justificación de este tipo de evaluación	210
Las carencias de los instrumentos de evaluación de centros en general	211
<i>Instrumentos de evaluación, ¿para qué?</i>	211
<i>La «información» que proporcionan los instrumentos evaluadores y sus insuficiencias</i>	212
Tipos de instrumentos. Comentario y crítica individuales a cada instrumento	220
<i>Los instrumentos evaluativos cerrados, una tendencia ya superada</i>	222
<i>Los instrumentos evaluativos de tipo semi-abierto, mayoritarios cuantitativamente</i>	225
<i>Los instrumentos evaluativos de tipo abierto, una invitación a la reflexión</i>	228
6. LOS INDICADORES EDUCATIVOS, NECESARIOS PERO NO SUFICIENTES	234
Definición	234
<i>Indicador</i>	234
<i>Indicador educativo</i>	236
Funciones y características de los indicadores educativos	244
<i>Desarrollo de un sistema de indicadores macro</i>	245
<i>Desarrollo de un sistema de indicadores micro</i>	250
Tipos de indicadores educativos	252
Argumentos a favor y en contra de los indicadores educativos	258
<i>Algunos argumentos a favor de los indicadores</i>	258
<i>Algunos argumentos en contra de los indicadores</i>	263

A modo de conclusión	269
7. LA CALIDAD TOTAL, UNA VÍA ALTERNATIVA	272
Surgimiento de la Calidad Total	272
Surgimiento y consolidación de la Calidad Total	272
Definición y principales características de la Calidad Total	274
Definición	274
Características	275
Las herramientas de la Calidad Total	277
Beneficios e inconvenientes de la Calidad Total	279
Las normas de calidad	280
La Calidad Total en la escuela	281
<i>Principales elementos</i>	281
<i>Ambitos de la Calidad Total en la escuela</i>	284
<i>Los pilares que sustentan la filosofía de la Calidad Total</i>	288
<i>Las herramientas del TQM aplicadas a la educación. El ciclo PDCA como herramienta</i>	
<i>Básica</i>	299
<i>Valoración y crítica del TQE</i>	308
<i>Algunos ejemplos de aplicación</i>	315
BIBLIOGRAFÍA	325

CAPITULO IV

LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

INTRODUCCION

«En una democracia, los ciudadanos, los padres y los responsables públicos tienen el derecho de conocer en qué medida las escuelas públicas están cumpliendo sus responsabilidades hacia los alumnos y la comunidad social. Se necesita información creíble para que por parte de los profesores, administración y ciudadanos se adopten decisiones informadas»¹.

En una sociedad democrática y participativa, los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a conocer el funcionamiento de un servicio público como es el de la educación. Nadie duda, pues, de la conveniencia, de hacer una evaluación del sistema educativo, que a partir de ahora denominaremos macro. Sin embargo, ¿qué deben conocer los ciudadanos y para qué? Conocer únicamente los «productos» del sistema educativo sin considerar los vectores de entrada puede resultar poco informativo e incluso distorsionador. Por otra parte, ¿qué uso se hará de los datos obtenidos? Si bien es cierto que los ciudadanos están preocupados por la educación, tal y como se puso de manifiesto en una macroencuesta nacional apoyada por la UNESCO y cuyos resultados aparecieron en el periódico *El Mundo* el día 14 de abril de 1996 en la que se constata que el nivel educativo de la población es considerado el quinto principal problema del país (detrás del paro, el terrorismo, la droga y la corrupción), hay muchos interrogantes que debemos resolver ante la evaluación mediante instrumentos «macro».

Estos instrumentos que hemos denominado «macro» pueden entenderse en un doble sentido. Pueden ser proyectos de ámbito internacional, nacional o regional, concebidos para recoger y analizar los datos de todo un sistema educativo, de una gran cantidad de población y poder ofrecer posteriormente los resultados en forma de estadísticas, de datos agregados o en relación a las macromagnitudes económicas. Este sería el sentido más genuino de los instrumentos de tipo macro. Sin embargo, también podemos considerar como estudios «macro» todos aquellos realizados a partir de una prueba o cuestionario «micro» o focalizado en el centro educativo pero que han sido aplicados de forma generalizada a una muestra más o menos amplia con el objeto de captar el estado de la cuestión o de realizar algún tipo de estudio comparativo. Dicho de otro modo, los instrumentos «macro» a menudo no son más que la recopilación de las informaciones «micro», es decir, centradas en la escuela, que es, donde se produce la educación formal. Y es que sucede que la evaluación de un sistema educativo no puede realizarse en abstracto, sino que forzosamente en algún momento tiene que «descender» al nivel micro, al centro y, en la medida de lo posible, al aula.

«Aun cuando consideramos que las reformas, si están bien planteadas, podrían contribuir en alguna medida a esa deseada y deseable mejora de la calidad en el sector educativo, lo cierto es que hacen referencia a algunos aspectos de los procesos primarios, o de más bajo nivel de generalidad, que se dan en el seno de los sistemas educativos, es decir, a algunas dimensiones del acto de clase, cuya eficiencia resulta críticamente controlada, a nivel de organización, por la eficiencia de otros procesos de nivel más alto que influyen decisivamente en aquéllos. El enfoque de una reforma de rendimiento satisfactorio ha de poseer, por tanto, un carácter más global; un enfoque que aborde la escuela en su calidad de organización humana que, como tal, ha de gestionar unas personas, unos recursos, unos procesos y unos resultados, junto con sus correspondientes interacciones, de un modo eficaz y eficiente. Cualquier movimiento de reforma del sistema educativo orientado hacia la mejora efectiva de la calidad pasa, por la mejora de la gestión de los centros, en tanto que unidades relativamente independientes, y por la mejora de la gestión de la estructura a la que tales centros están vinculados»².

Es decir, que todo macroestudio ha de incluir forzosamente un análisis de aspectos «micro» y aún así su visión del centro desde su posición externa será tan necesariamente superficial y difusa que deberá ser complementado con estudios cualitativos en profundidad. Ésa es, al menos, nuestra convicción.

¹ The public Education information network, (1985). Citado en: PÉREZ GÓMEZ, A.; GIMENO SACRISTÁN, J. (1994), Evaluación de un proceso de Innovación Educativa (Evaluación Educativa 1). Sevilla: Junta de Andalucía, pág.13.

² LOPEZ, F. (1994), *Op. cit.*, pág. 35.

No obstante, la evaluación del sistema educativo español está en su fase inicial y por ello debemos, a la hora de valorarla, comprender que la integración de estudios macro y micro se hallará en un estado poco avanzado. Ello indica, desde nuestra perspectiva, que todos debemos comprometernos en el desarrollo de caminos evaluativos coherentes que ponderen los dos tipos de análisis y que, redunden, en definitiva, en una mayor comprensión de los fenómenos educativos y en propuestas de mejora tendentes a aumentar la calidad de la educación.

JUSTIFICACIÓN DEL INTERES DE ESTE TIPO DE ESTUDIOS

Todos los motivos que han intentado desagregarse a continuación para facilitar su lectura, constituyen, de hecho, una amalgama de razones que se influyen mutuamente y que se hallan entremezcladas, siendo imposible desligarlas, más allá de para el puro análisis y presentación del trabajo. Éstos son:

1. Conseguir más información o superar la falta de datos. Se entiende que la evaluación es un instrumento que contribuye a un mayor conocimiento y diagnóstico de los sistemas educativos. Tiana (1993) considera que la evaluación es un sistema moderno -ya no estadístico ni intuitivo- de información y satisface la necesidad social de información.

2. Tomar decisiones, orientar la política y conducir los procesos de cambio. Pese a que tener más información puede ser un objetivo per se, de hecho su principal función es servir de base a la toma de decisiones. Sin embargo, se corre el peligro de que se utilice para justificar la distribución de fondos.

3. Rendir cuentas y valorar los resultados. Ello está íntimamente relacionado con la creciente autonomía de los centros. El rendimiento de cuentas contribuye a lograr una valoración objetiva de los resultados de la educación. Se trata de una tarea difícil pero que debemos acometer conceptual (¿qué son resultados?) y operativamente (¿cómo medirlos?) .

4. Mejorar el funcionamiento de los centros. Debe permitir mejorar la organización y funcionamiento de los centros educativos: por ello debe descender a niveles microscópicos (no tan sólo macro).

Conseguir más información

Para Bosch y Díaz (1988: 7), la realidad educativa española se caracteriza por una serie de rasgos singulares que la diferencian de sus vecinos europeos: un ritmo de crecimiento excepcionalmente rápido en la provisión de la enseñanza obligatoria para el grupo de edad de 6 a 14 años, efectuado durante un período de tiempo comparativamente breve, lo que ha llevado a la práctica universalización de la educación primaria; un crecimiento aún más rápido de la enseñanza superior durante un lapso igualmente corto, con lo que casi se han superado las diferencias que históricamente se registraban entre la educación superior en España y en el conjunto de la Europa occidental; una notoria presencia de la enseñanza privada (el 50% del total de los centros de educación preescolar, el 30% de los de enseñanza primaria y el 50% de los del nivel secundario son de titularidad privada) aunque financiada con fondos públicos hasta un 80% de sus gastos corrientes; y el problema de que coexisten cuatro idiomas distintos hablados en diferentes partes del país, problema que viene agravado por un fuerte y reciente impulso descentralizador de la educación desde la Administración Central, hacia las nuevas regiones autónomas. En consecuencia, el sistema educativo español presenta todas las características de una expansión apresurada e incontrolada que ha superado su capacidad de autoadministración. Un síntoma de esta confusión administrativa es la falta de datos adecuados para evaluar el sistema. Para solucionarlo, puede argumentarse, se requiere más información y la evaluación macro va en este sentido.

En relación a este objetivo de consecución de información se halla la voluntad de medir la eficacia de los sistemas educativos comparativamente. Como señala López Rupérez (1994) en relación a los macroestudios, existe un creciente interés por los estudios de evaluación comparada, por la medida de la eficacia de esas maquinarias tremendamente pesadas y complejas que son los sistemas educativos. La educación comparada no es, ni mucho menos, nueva. Sin embargo, en un contexto de integración mundial, de acercamiento de los países, de desaparición de fronteras y especialmente en nuestro contexto de Unión Europea, con la libre movilidad de personas, parece que toma especial relieve el estudio de los sistemas educativos vecinos con el fin, entre otras cosas, de unificar en la medida de lo posible, las etapas y los títulos, precisamente para facilitar el intercambio estudiantil.

Orientar la política

Parece que en épocas de discusión presupuestaria hay que reflexionar cada vez más sobre qué queremos hacer. En este sentido aboga por el nuevo modelo surgido del «Pilotaje» (De Landsheere, 1996) o «Stering» (House, 1995) para quienes la evaluación en los estados capitalistas se está configurando en el nuevo modo de desarrollar y legitimar políticas (basando su defensa en los resultados que la evaluación muestra).

«Se ha logrado crear expectativas infundadas de que la evaluación de centros y del sistema escolar pueda ser el medio para incrementar la calidad, pero Patton (1986) muestra cómo la evaluación no es más que un instrumento retórico que sirve para legitimar el funcionamiento actual de los centros, para justificar las reformas o para utilizarse como mecanismo de *producción de verdad*, en el sentido en que crea realidades»³.

Sin embargo, como hemos dicho, puede suceder que más que orientar las políticas se pretenda justificar la distribución de fondos.

«Los indicadores de rendimiento han sido utilizados en evaluaciones externas de carácter gubernamental con fines de distribución de fondos en varios países, que, como señalan los expertos, deberían consistir en un elemento de diálogo entre las organizaciones educativas»⁴.

Éste es, desde luego, un fin peligroso puesto que la rentabilidad puede entenderse y medirse de muchos modos, obedeciendo a diferentes concepciones y ponderando más la eficacia o la equidad. Por ello utilizar la evaluación macro para legitimar políticas presupuestarias hace, si cabe, albergar mayores recelos a los evaluados.

Rendir cuentas

Ligado a los dos anteriores argumentos podemos hallar un tercer motivo consistente en el rendimiento de cuentas en sí mismo, dado que la educación es un servicio público de cuyo funcionamiento ha de responderse ante todos los ciudadanos.

En relación al rendimiento de cuentas, destacamos la aportación de Laffitte (1994), que relaciona la evaluación y el rendimiento de cuentas, siendo, ambos procesos, aspectos del control institucional y personal. Según esta autora, rendir cuentas concierne a las obligaciones, deberes y responsabilidades formalmente establecidas de los individuos y de la institución. Ello cabe considerarlo como algo necesariamente ligado al incremento de autonomía de los centros.

«La descentralización del Estado y la mayor autonomía de los centros, junto a la puesta en marcha de un currículo teóricamente abierto y el inevitable cambio de valores que está experimentando la sociedad va a provocar una mayor demanda de liderazgo educativo y, paralelamente, un mayor control de la educación»⁵.

Una mayor autonomía (pedagógica, financiera, etc.) ha de corresponderse con un mayor control (entendido en sentido positivo) del empleo de esas competencias.

Mejorar el funcionamiento de los centros

«La evaluación de centros se orienta a la toma de decisiones, no es una indagación para conocer sino para actuar»⁶.

³ BOLIVAR, A. (1994), La evaluación de centros: entre el control administrativo y la mejora interna. En J. M. ESCUDERO y M. T. GONZALEZ, *Profesores y Escuela. ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?*. Madrid: Ediciones Pedagógicas, pág. 254.

⁴ DE MIGUEL, M. (1989), «Modelos de investigación sobre organizaciones educativas». En *Revista de Investigación Educativa*, n.º 6, pág. 137.

⁵ MUNICIO, P. (1993), «La evaluación de centros en el contexto de la LOGSE». En *Bordón*, vol. 45, n.º 3, pág. 261.

⁶ BORRELL, N. (1992), *Modelos de evaluación de centros*. En M. ÁLVAREZ (coord.), *La dirección escolar: Formación y puesta al día*. Madrid: Escuela Española, pág. 145.

La evaluación pretende no sólo conocer la bondad o no de un centro o programa sino cómo podemos mejorarlo. Se trata de evaluar para orientar, guiar, favorecer los procesos que mejoren su efectividad. Ya decía Cronbach en los 60 que la evaluación debe usarse para mejorar un programa o actuación educativa. Se trata de pensar en el desarrollo frente a la responsabilización y para ello se diseñan modelos no sólo centrados en los resultados o productos sino también en los procesos. Se pretende no sólo corregir fallos o disfuncionalidades sino también potenciar los aspectos satisfactorios e introducir renovaciones. Es, pues, una evaluación de optimización o, lo que según Scriven (1973) es una evaluación formativa.

En este sentido, la evaluación macro ha de redundar finalmente en la mejora de las unidades micro en las que se desarrollan los procesos de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, son varios los autores que se muestran críticos con la evaluación que ha venido desarrollándose. Así, hallamos autores como Gairín (1993: 338), quien parafrasea a L. Blanco (1992: 4) señalando que:

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

Ello sólo resulta posible (como se señaló en la Conferencia Internacional de Evaluación de la Calidad, Madrid, 1996) si hay cinco condiciones: si existe una cultura evaluativa correcta y asumida; si todos se sienten partícipes; si hay transparencia procesos/resultados: si los datos primero son debatidos y luego usados para mejorar y, finalmente, si se trata de una evaluación inherente al proceso de trabajo.

LA NECESARIA RELACIÓN ENTRE ESTUDIOS «MACRO» Y «MICRO»

Los estudios «macro» acerca de la calidad de los establecimientos escolares o de la enseñanza en general se suelen centrar, como veremos en este capítulo, en aspectos más cuantitativos (ratios, porcentajes, medias,...). A medida que estos estudios ganan en amplitud, pierden en profundidad. Por ello, si los datos que arrojan estas investigaciones pretenden utilizarse como evidencias para la toma de decisiones, podemos entrar en una dinámica peligrosa en la que se apliquen ciertos criterios o baremos indiscriminadamente en base a unos determinados números, y que, como resultado, empeore la calidad en vez de ser mejorada.

A nuestro juicio para evitarlo resulta imprescindible combinar, aunque algunos autores no lo crean así, las perspectivas macro y micro. Se trata, como dice Tiana (1993: 290) de complementar las perspectivas *macroscópica* y *microscópica*. Y así lo han considerado también los responsables de la evaluación de la experimentación de la Reforma en Andalucía:

«...Consideramos conveniente, aun a .sabiendas de la distinta naturaleza de los datos obtenidos, compaginar procedimientos cuantitativos de análisis de amplias muestras, a través de cuestionarios abiertos, cerrados y semiestructurados, pruebas y tests de capacidades y encuestas abiertas, con procedimientos cualitativos de estudios de casos, apoyados en observaciones, entrevistas y triangulaciones con los distintos agentes sociales implicados, a lo largo de prolongadas estancias en los centros»⁷.

Ya la inversa: la visión micro requiere un complemento informativo con la perspectiva macro. Como señala Ball (1989: 39), debemos aceptar que el estudio de cada escuela en particular nunca puede ser más que un ejemplo ilustrativo de una forma más esencial de estructurar mecanismos que requieren un macroanálisis. Del mismo modo se señala que hay que combinar lo cualitativo y lo cuantitativo.

Y es que, contrariamente a lo que a menudo se cree, no existe, a nuestro juicio, ningún obstáculo ni metodológico ni epistemológico que impida realizar los dos tipos de valoración y conjugar los datos que ofrecen:

«La evaluación interna no impide plantear si en un sistema de educación público puede ser necesario algún sistema evaluador externo para ver en qué medida el sistema educativo está respondiendo a las demandas

⁷ PÉREZ GÓMEZ, A.: GIMENO SACRISTÁN, J. (1994), *Evaluación de un proceso de Innovación Educativa (Evaluación Educativa 1)*. Sevilla: Junta de Andalucía, pág. 15.

sociales, a los fines asignados y a los valores que queremos conseguir, proporcionando a todos los ciudadanos unas mismas oportunidades educativas»⁸.

UN ANALISIS CRÍTICO

Dentro de las críticas que se pueden realizar a los estudios macro, hemos querido separar, por su diferente magnitud y enfoque, las críticas sustantivas, en el sentido de que cuestionan la base de estos análisis y se muestran contrarios a cualquier tipo de instrumento macro, de las críticas al desarrollo de estos macroestudios en el sentido de contemplar obstáculos, peligros o disfunciones, pero sin cuestionar su utilidad ni su conveniencia, sino al contrario, puntualizando lo que presenta inconvenientes precisamente para mejorar los sistemas de indicadores y de evaluación del sistema educativo.

Críticas a la base o al fondo

Los principales argumentos esgrimidos para atacar a la evaluación macro, principalmente realizada por organismos o agencias gubernamentales son:

1. Falsa creencia de que la calidad se puede objetivar y apreciar externamente (sin conocer los procesos internos)

Tras las evaluaciones de tipo macro suele existir la asunción de que es posible explicitar la calidad de los centros (y del sistema educativo) a través de la medición externa de una serie de características observables, que, o bien se refieren a los *inputs* o entradas o bien se refieren a los *outputs* o resultados, prescindiendo de los procesos que se desarrollan en cada escuela, de su cultura y su clima, de sus peculiaridades,... (básicamente por la dificultad de tener en consideración este tipo de cosas, difíciles de «medir» y, especialmente, en grandes muestras).

Ligado a este argumento hallamos las asunciones epistemológicas y ontológicas que dan lugar a estos estudios. Uno de los supuestos de base que sustentan este tipo de evaluación es considerar cada centro como una unidad y contrastarlo con los demás. En este sentido Sánchez (1991: 92) señala que no se pueden comparar diferentes colegios porque cada uno es único y con esta sencilla afirmación desmota los cimientos de la evaluación macro.

También en relación a este tipo de argumentos se critica la irrelevancia de los criterios que se toman como base para la evaluación. Rizvi (1993: 59) realiza una crítica de los estudios de eficiencia de los centros señalando que al buscar la eficiencia necesitamos responder a preguntas tales como eficiencia, ¿en términos de qué?, ¿costes monetarios?, ¿trabajo humano?, ¿sufrimiento?, ¿consumo de combustibles naturales?, ¿tiempo?, ¿o de qué?

2. Falsa finalidad de las evaluaciones: se usa para justificar en lugar de para mejorar

La evaluación parece resultar inútil para conseguir la mejora de la calidad educativa. Tras el diagnóstico a que dan lugar este tipo de evaluaciones, no se procede a realizar ningún plan de mejora; es decir, que no se intenta conocer para mejorar sino simplemente parece que sirva para juzgar y calificar.

Angulo (1993, a) señala que se suele decir que se evalúa o bien para ofrecer la información que los gobiernos necesitan para asegurar la eficacia y la eficiencia del sistema, o bien para mejorar la calidad de la educación a partir de conocer hasta qué punto los objetivos nacionales se están cumpliendo. Pero a su juicio ambas respuestas son simplistas, falsamente neutrales y caen en el juego político de las «necesidades nacionales». La crisis de los estados modernos se refleja en el sistema educativo. Incluso tras políticas supuestamente no intervencionistas se esconde, en opinión del autor, la intención de mantener el papel absolutamente indispensable que el Estado tiene para crear las condiciones de acumulación de beneficios del capital y asegurar un grado mínimo de armonía social.

3. Se evalúa «desde arriba» prescindiendo de los implicados

⁸ BOLIVAR, A. (1994), *Op. cit.*, pág. 268.

«Una evaluación que pretenda ser formativa respecto a un programa en desarrollo, así como informativa con audiencias externas, tiene que desarrollar una relación con el programa que sea colaborativa, crítica y constructiva. Una gran parte de su potencial formativo se basa en la calidad del diálogo entre participantes y evaluadores; es decir, en un intercambio de información e interpretaciones abierto, igual, tolerante y responsable. En semejante clima, la evaluación puede, a su vez, ser educada»⁹.

Se trata siempre de informaciones sesgadas en el sentido de que sólo valoran a los que están por debajo y, habitualmente, sus consecuciones.

Angulo et al. (1991) optan por otro tipo de evaluación al considerar que, además de legitimar ciertas políticas educativas y desacreditar otras, la evaluación puede llegar a convertirse en uno de los mecanismos más poderosos de control social y educativo y puede tener además otro sentido e ir orientada hacia el aprendizaje social, hacia la toma de conciencia, la participación, el conocimiento y la responsabilidad de todos y cada uno de los que ayudan, contribuyen y colaboran a la construcción del sistema educativo y de la sociedad en general. Consideran además, siguiendo a Cronbach (1985), que el juicio sobre la calidad de una realidad social no puede ser ni delegado ni sustraído a los sujetos implicados; el juicio es, en última instancia, un proceso de construcción, y la riqueza de dicha construcción estriba, a su vez, en que se convierta en un aprendizaje colectivo, en un diálogo y una reflexión conjunta, un proceso por medio del cual los sujetos puedan adquirir la capacidad y la responsabilidad para cambiar y decidir sobre la realidad inmediata.

4. *Evaluación centrada en los resultados*

«La demanda de una mayor calidad de la educación es interpretada por la burocracia como una demanda de resultados cuantificables sobre el proceso de enseñanza. Esta presión es sentida por los educadores. Es una presión que tiende a valorar el producto de la enseñanza, más que el proceso de aprendizaje; que pone más énfasis en la técnica que en la creatividad y que reemplaza la interacción por la receptividad»¹⁰.

Como indica Mestres (1988: 393), una política general de evaluación del sistema educativo con un sentido amplio (y entendiendo la educación como servicio público) abarcaría diferentes personas (alumnos, profesores y personal escolar), diferentes funciones (docentes, orientadoras, administradoras) y, en definitiva, aspectos muy diversos (organización escolar, estructuras de coste y financiación de actividades en los centros, participación e integración de los centros en su entorno, rendimiento escolar, labor social compensatoria que se realiza, formación de valores y actitudes democráticas, entre muchos otros).

5. *Falta de tradición*

Para algunos la evaluación no cuenta entre nosotros con una tradición comparable a la de otros países occidentales, por nuestra reciente historia pasada, momento en que la evaluación entendida como servicio social no tenía cabida.

«La evaluación del sistema educativo ha de ser no sólo una evaluación que se desarrolle según normas y criterios democráticos, sino que, además y fundamentalmente, debería contribuir a generar y extender la cultura democrática en las Administraciones e instituciones educativas, en los docentes, alumnado, padres y madres y, en fin, enriquecer el conocimiento de la sociedad civil sobre dicho sistema. Sólo en este caso, la evaluación del sistema educativo debería ser denominada evaluación democrática»¹¹.

⁹ MACDONALD, B.; STRONACH, I. (1988), *The Inter Policy Evaluation*, CARE, University of East Anglia. Citado en ANGULO RASCO, J. F.; CONTRERAS DOMINGO, J.; SANTOS GUERRA, M. A., «Evaluación educativa y participación democrática». En *Cuadernos de Pedagogía*, nº 195, septiembre 1991, pág. 74.

¹⁰ GRUNDY, S. (1993), «Más allá de la profesionalidad". En W. CARR, *Calidad de la Enseñanza e Investigación-Acción*. Sevilla: Diada Editora, pág 66.

¹¹ AA.W. (1993), «Manifiesto. Por una evaluación democrática del sistema educativo». En *Cuadernos de Pedagogía*, nº 219, noviembre, pág. 40.

Críticas al desarrollo o a la forma

1. A menudo no obedece a expectativas razonables

«...Puede que haya buenas razones educativas para desarrollar ramas profesionales en el nivel secundario (...) pero no cabe esperar que tales intentos terminen con el paro de los titulados, ni que sirvan para establecer una perfecta correspondencia entre la preparación adquirida en la escuela y la utilización que de dicha preparación se hace en el empleo»¹².

Puede suceder que la evaluación no posea las finalidades de recabar información para orientar políticas y mejorar sistemas educativos, sino que, a menudo solapadamente, intente servir de justificación para ciertos cambios, intente acomodarse al sistema económico y laboral imperante, ...y en definitiva, esté plagada de ocultos propósitos que desvirtúan su función y desilusionan respecto a sus posibilidades.

2. Falta de datos

Sea porque dependen de diferentes ministerios (Educación, Bienestar Social, Juventud, ...) o bien sea porque hay diferentes niveles de análisis, dado que cada vez se tiende más a la desconcentración y a la prestación descentralizada de servicios educativos (y, por tanto, hay datos municipales, autonómicos, centrales, ...) existe una dificultad evidente a la hora de recopilar datos.

3. Falta de uniformidad en la concepción de los indicadores

Para medir un mismo aspecto los sistemas de indicadores nacionales y/o regionales pueden utilizar una fórmula diferente a la que se requiere para las comparaciones internacionales. Para permitir esta comparabilidad hay que tender, y en ello andan los especialistas en indicadores, a medir del mismo modo un dato, a entenderlo de la misma forma. Así, por ejemplo, uno puede medir la tasa de absentismo y el otro la tasa de permanencia, y ello dificulta el tratamiento de la información. En otro orden de cosas, el modo y momento en que se aplican las pruebas estandarizadas condicionan su resultado y por ello también hay que compartir y respetar unos mismos criterios. Finalmente, dentro de este tipo de dificultades especial mención merecen los problemas para suministrar datos acerca de los gastos privados en educación.

4. Sistemas educativos no unificados (diferentes etapas). Existencia de estructuras y servicios educativos dispares

La no coincidencia de etapas educativas (por ejemplo, cuando en un país empieza la primaria en otro aún se considera educación infantil) conlleva importantes dificultades para homogeneizar y comparar los datos.

Por otra parte, dentro de una misma etapa, también existen disparidades. Centrándonos, por ejemplo, en la educación infantil, el hecho de que la edad de asistencia a la escuela infantil varíe en cada país y que la consideración de este tipo de servicio también sea diferente (por ejemplo, Dinamarca lo considera completamente asistencial y aquí tenemos una visión más educativa) conlleva sus dificultades: hay diversas fuentes de financiación (por ejemplo: departamento de bienestar social frente a educación) y su gestión es diferente. Todo ello se complica aún más si tenemos en cuenta que la mayoría de países tienden a gestionar lo más descentralizadamente posible sus servicios educativos (autonomías, municipios, ...). Es por ello que la OCDE ha incluido nuevos indicadores que contemplan este tipo de transferencias de recursos y analizan el gasto inicial y final.

Por ejemplo, en Inglaterra hay diferentes centros educativos para la educación infantil con diferente atención horaria y distintos objetivos y por ello resulta difícil compararlo con nuestra realidad, relativamente uniformada en relación a horarios y a servicios.

¹² BOSCH, F. y DÍAZ, J. (1988), *La educación en España. Una perspectiva económica*. Barcelona: Ed. Ariel, pág. 11.

LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES: LA OCDE Y LA IEA

Entre los estudios internacionales destacamos los de dos organizaciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), por resultar especialmente indicativos del tipo de evaluación macro a nivel internacional y considerar sus indicadores como muy relevantes del tipo de valoraciones que se realizan en este nivel.

La OCDE

En la última edición de la obra de la OCDE¹³ se recoge información acerca de 22 países referente al curso 1993-94 o, según el indicador, a 1995. Presenta, a través de decenas de gráficos y tablas, una radiografía completa de los sistemas educativos de esos países. Como se señala en la edición de 1995 (que, por el momento, es la última traducida al castellano), en una época en que la enseñanza se enfrenta a unos fondos públicos limitados, es particularmente importante comprender mejor los procesos internos que determinan la relación entre los gastos educativos y los resultados educativos. Si bien ello es cierto, con esta compilación de datos, quizá realmente no se consigue comprender los procesos. Más bien ofrece, como indica el título, una panorámica o una ojeada sobre la educación, ya que esto es lo que proporcionan los indicadores: una impresión general sobre el sistema educativo, un vistazo, pero de comprensión de los procesos, más bien poco. Es como señalar que un vehículo está más avanzado que otro pero sin tomar como referencias cuál ha sido su punto de partida, las condiciones de su motor, si llevaba o no una carga de cierto peso, etc. De hecho unas líneas más abajo el propio documento dice que un volumen de los indicadores *estadísticos no puede producir una exacta comprensión de cualquiera de estas relaciones*. Por ello este Análisis del Panorama Educativo realizado desde una óptica externa y un tanto lejana al propio fenómeno educativo, debe de complementarse con una apuesta decidida por la investigación de la complejidad, especificidad y circunstancias de cada sistema educativo y de cada centro en particular para poder, en primer lugar, entender por qué se han producido los datos que arrojan estas estadísticas y, en segundo lugar, poder actuar en consecuencia.

Se puede examinar indicador a indicador y se obtiene una idea acerca del sistema educativo español, sobre todo, en relación a los otros. Contiene 41 indicadores para poder valorar y comparar la situación educativa en cada nación. Estos indicadores han sido seleccionados teniendo en cuenta su interés político, es decir, su virtualidad como guía para la toma de decisiones. La edición de 1995 incluyó por primera vez siete indicadores que medían las actitudes y expectativas de la opinión pública en relación con el sistema educativo, la formación permanente y las características del cuerpo docente. En esa obra, los nuevos indicadores pretendían ampliar la comprensión de la conexión entre educación y empleo y eran de diferentes tipos: los que examinaban la estrecha relación entre enseñanza y mercado de trabajo; los que estudiaban las variaciones estructurales en los gastos educativos o los que, vía encuesta, se referían a las demandas de la sociedad respecto a la enseñanza. Así, por ejemplo, se mostraba que existe un amplio acuerdo acerca de las cualidades básicas que deben ser enseñadas (confianza en sí mismo, capacidades importantes para el trabajo,...), así como un alto nivel de apoyo a determinadas materias, pero muy poco a otras (por ejemplo, estudios sociales) y cada vez se confía más en las materias que en las cualidades (por la relación con el mercado laboral). La edición de 1997 sigue en una línea similar pero no figura ningún dato respecto a opiniones y esperanzas. Ha incorporado nuevos países y ha cambiado tanto la agrupación como la nomenclatura de los indicadores. En esta última entrega, los indicadores se dividen en 7 capítulos: a) contexto demográfico, social y económico de la educación; b) recursos financieros y humanos invertidos en educación; c) acceso, participación y progresión en la educación; d) ambiente de aprendizaje y organización de las escuelas; e) rendimientos de la educación en términos sociales y de mercado de trabajo; f) rendimiento de los estudiantes y g) resultados (en términos de graduación) de las instituciones educativas.

A continuación, analizamos los indicadores más relevantes de la obra para ofrecer una impresión, aunque sea difusa, del estado del sistema educativo español frente al de sus vecinos. Estos son algunos de los principales datos que ilustran aquello que nos parece más relevante en relación a la calidad de la educación:

¹³ OCDE (1997), *Education at a glance. OECD Indicators 1997*. París: OECD Publications.

Respecto a los indicadores dedicados a analizar la financiación (hasta 1996 caracterizados por la letra F y actualmente en el capítulo B), destacamos los Gastos de Enseñanza en porcentaje del PIB y los Gastos por Estudiante:

- En 1995 España estaba entre los países que menor porcentaje del PIB dedicaban a educación (5,2% frente a una media de 6,1 de los países de la OCDE). En 1997 dicha cifra ha aumentado hasta el 5,6 (siendo la media de la OCDE también de 5,6). Sin embargo, este dato es menos optimista si analizamos el gasto únicamente en instituciones públicas o si nos fijamos en la educación superior, etapa en la que apenas si hemos mejorado y donde estamos claramente por debajo de la media.

- El análisis de los gastos por estudiante revela que aún nos hallamos muy por debajo de la media: 3.170 dólares frente a los 4.460 que dedica la OCDE como promedio. De los países de la Unión Europea, presentamos, después de Grecia, el índice más bajo y, en relación al total de los países estudiados, sólo México, Corea, la república Checa, Hungría y Turquía destinan una cantidad menor.

- Al analizar la financiación pública por nivel administrativo, se constata que España presenta, frente al resto de países, una mayor financiación regional de la enseñanza, tanto primaria y secundaria como superior y, en cambio, la administración local participa mucho menos en dicha financiación.

En relación a los indicadores relativos al contexto (antes precedidos por la letra C y ahora pertenecientes, la mayoría, al capítulo A), destacan aspectos como los que siguen:

- Después de Portugal y Turquía, España es el país que tiene más población sólo con estudios primarios y menos con educación superior, pero en el grupo de edad más joven nos distanciamos, lo que significa que estamos mejorando cualitativamente. El 90% de la población entre 55 y 64 años posee un nivel máximo de secundaria de primer ciclo, pero en la franja de población entre 25 y 34 años, este porcentaje ha disminuido a la mitad y ya se constata un 27% de personas con estudios universitarios.

- El nivel de formación influye de forma positiva en las tasas de actividad laboral. Sin embargo, nuestro país presenta unas altas tasas de paro, incluso entre la población universitaria. Si contrastamos los datos de la edición de 1995 (referidos al año 1992) con los de la edición de 1997 (referidos a 1995) hallamos que la situación ha empeorado: el paro ha aumentado (de un 14,7 a un 19,0%, la tasa más alta de todos los países de la OCDE). Ello afecta tanto a la población sin estudios (segmento en el que alcanza su máximo nivel: 20,6%), como a los más formados (presentamos la máxima tasa de paro de los titulados superiores), pero es especialmente preocupante en el caso de los jóvenes (entre las personas de 25 a 29 años el paro supera el 27%) y de las mujeres (26,8% en conjunto y 32,6 si sólo poseen estudios primarios). Los estudiantes han de tener confianza en que la educación les preparará eficientemente para el mundo del trabajo, pero esto choca con la realidad.

Dentro de los indicadores referentes a la participación en la enseñanza (hasta 1996, señalados mediante la letra P), destacamos el siguiente:

- Se constata que cada vez más los matriculados en educación superior son de cualquier edad, siendo hombres principalmente los que optan por estudios universitarios y mujeres las que optan por otras modalidades de educación superior (excepto en España, en la que la educación superior casi se limita a la universitaria). En nuestro país, además, existen altísimas tasas de matriculación. Superamos la media de la OCDE en todos los segmentos de edad (18-21, 22-25 y 26-29 años) y en relación a nosotros mismos también presentamos una evolución creciente: tasas de matriculación netas de 25,6, 17,5 y 6,6 en 1997 frente al 22,8, a 14,9 y a 5,5 en 1995 para cada uno de los segmentos mencionados.

- Otra característica de nuestro sistema educativo, respecto al profesorado, es que el salario aumenta muy poco con el tiempo.

Por lo que respecta a los indicadores que analizan los resultados (R), se pueden considerar los aspectos siguientes:

- En 1992 (como recoge la edición de 1995) en España en cuanto a la ratio niños/profesor estábamos por encima de la media de la OCDE en todas las etapas educativas. En la edición de 1997 se observa una disminución significativa de las ratios, llegando incluso en el caso de la enseñanza primaria a estar por debajo de la media (17,8 niños/profesor en la primaria pública y privada frente a una media de 18,8).

- En general, los títulos más cursados son los referentes a Ciencias Humanas, Derecho y Empresariales, Medicina, Ciencias Naturales e Ingeniería y Arquitectura. En España tenemos bastantes titulados de los tres primeros tipos pero, comparativamente, tenemos pocos ingenieros y arquitectos. En 1997 se constata que ha

crecido mucho el alumnado de educación superior. Sobre todo, hay muchas mujeres estudiantes, que preferentemente optan por estudios de ciencias de la salud, de la educación o económicas y muy pocas veces por informática y/o ingenierías.

- En España casi todas las ocupaciones (excepto los arquitectos y los médicos, que están significativamente más formados) poseen un menor número de años de formación que la media de los países de la OCDE.

Un apartado que la última edición no recoge es, como se ha dicho, el referente a opiniones y esperanzas. Por ello mostramos los datos aparecidos al respecto en 1995:

- Al medir la importancia de las materias de enseñanza, se halla que España está por encima de la media de «importantes o muy esenciales» en las materias de artes, ciencias (muy poco), materias sociales, educación cívica y tecnología y por debajo en educación física, lenguas extranjeras, lengua materna, matemáticas e informática.

- España está, en la valoración de la importancia de cualidades/aptitudes, en todas las cualidades por debajo de la media de los países europeos, excepto en «comprensión de cualidades por debajo de la media de los países europeos, excepto en «comprensión de otros países del mundo», en la que está muy poco por encima. La confianza de la opinión pública en la enseñanza de asignaturas importantes es consistentemente mayor que su confianza en el desarrollo de importantes cualidades. España tiene, como media, menos confianza tanto en las materias como en las cualidades, pero la diferencia entre ambas es menor, por ejemplo que en Francia o Suecia, donde se otorga mucha más importancia a las materias que a las cualidades.

- Hay un fuerte consenso en todos los países acerca de que las escuelas no deben tener la principal responsabilidad en el desarrollo personal y social. Francia, España y Reino Unido tienen el porcentaje más bajo de personas que creen que la principal responsabilidad recae en la familia (choca con la situación tradicional). O sea, esto parece indicar que confiamos mucho en la institución escolar, lo cual choca con el anterior comentario.

- España presenta un significativo bajo respeto por los profesores (sobre todo de secundaria) en relación a la media de países.

- Al preguntarse acerca de la importancia que puede tener la toma de decisiones a nivel de la escuela se halló que España tiene, en conjunto, la media más baja.

- Se estudian las edades de acceso a la enseñanza y de transición de una etapa a otra, así como las horas de enseñanza totales por curso y las dedicadas a cada materia y España no presenta diferencias relevantes respecto al conjunto de los países de la OCDE.

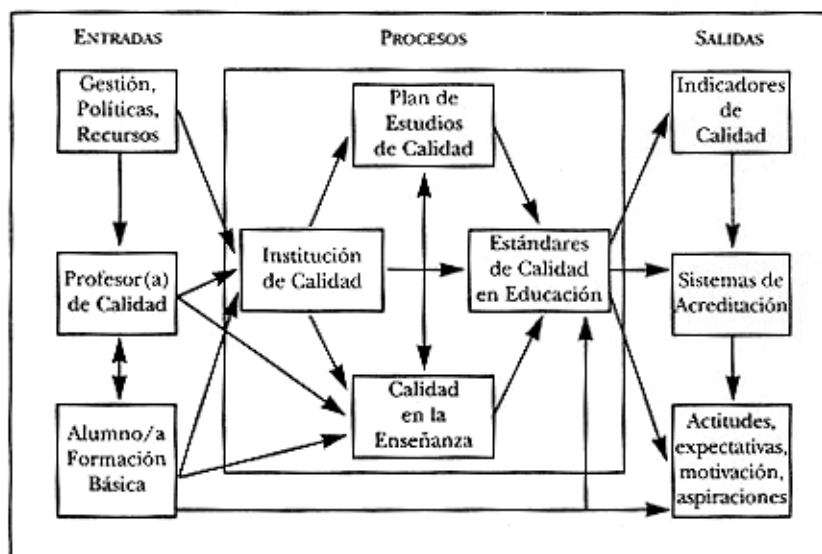
La última edición de los informes anuales sobre indicadores recoge, sin embargo, aspectos novedosos como los niveles de estudiantes extranjeros en universidades o todo el capítulo D, sobre aspectos más procesuales.

En conjunto se dibuja un país bastante pobre (pero en claro desarrollo, cosa que ha podido constatarse puesto que en tres años -desde 1992 hasta 1995- la evolución ha sido positiva), básicamente caracterizado por una alta tasa de paro y un bajo nivel educativo pero en rápida progresión en todos los campos. En este sentido, es interesante constatar el incremento de la incorporación de la mujer a los estudios de niveles medios y superiores o destacar que aún nos falta invertir más en educación, ya que el porcentaje del PIB aún no llega al 6 % que habitualmente se reclama. Destaca, por otra parte, el escaso hábito lector que se ha constatado en nuestro país, el poco respeto que sentimos hacia el profesorado a pesar de que se dan más horas de enseñanza que en otros países, nuestro desinterés por la autonomía de los centros docentes o el hecho de que consideremos menos importante que el resto de países las lenguas extranjeras o la informática.

La IEA

La IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) es una asociación internacional que coordina macro-evaluaciones comparativas entre diferentes países.

El modelo educativo en el que se basan sus diseños es el siguiente:



Fuente: Adaptado de Meade (1995).

Como se ve, es un modelo de entrada-proceso-salida, como el modelo CIPP que creó Stufflebeam (1987) o como los de la OCDE (Riley, Nuttall, 1994).

Actualmente en relación a la educación preescolar está aplicando un proyecto evaluativo bastante exhaustivo para determinar la calidad de la educación infantil. Se trata del «Pre-Primary Project». El estudio en cuestión (que en nuestro país se halla en fase de redacción de los resultados de la segunda fase -febrero de 1992- y de análisis de los datos de la tercera fase, perteneciente a junio de 1995) se denomina «La Calidad de Vida de los Niños de Pre-Primaria. Un Estudio Observacional de Centros de Primera Infancia». Tras este título se podría intuir el desarrollo de un estudio de carácter interpretativo, abierto, dialógico, con la finalidad de que los centros conozcan mejor, con la ayuda de un observador externo, cuáles son sus fortalezas y cuáles sus debilidades. Lejos de esto (aunque quizá indirectamente también se logre esto si se proporcionan los resultados a los centros), la finalidad principal del estudio es ofrecer un panorama general del estado de la educación infantil. No se fijan tanto en la calidad de vida (puesto que, en ese caso, quizá incluirían más datos tipo «Input» o entrada) como en el desarrollo de la educación infantil (mediante unas observaciones pautadas con parrillas y tablas repletas de categorías pre-establecidas) y, sobre todo, como en los resultados de esta educación. Respecto a algunos de los indicadores, sería deseable, contrastar la validez los instrumentos empleados en nuestro país. ¿Han sido adaptados? ¿Están bien contruidos? Hemos podido comprobar, al analizar en profundidad las pruebas de la IEA para 4 años, que son las que ha utilizado *la Generalitat de Catalunya* con una muestra representativa de niños/as de toda la comunidad autónoma, que hay algunos ítems que presentan dificultades en su formulación y/o en su puntuación, con lo que (pese a la formación de entrevistadores) quizá surjan problemas de fiabilidad. Por todo ello se trata de un estudio valioso que, en definitiva, ofrece «el nivel» de la educación infantil en Cataluña frente a la de otras comunidades españolas o a la de otros países, pero que deberá combinarse con otras perspectivas.

Además de la IEA y la OCDE que son, quizá los principales organismos dedicados a evaluaciones internacionales, existen otros organismos (UNESCO, Comunidad Europea, ...) que poseen algunos estudios en este sentido. Así, por ejemplo, Australia¹⁴ lidera un proyecto de indicadores que contiene los datos necesarios para participar en los últimos estudios de la OCDE y poco más, en el que participan además Canadá, China, Hong Kong, Japón, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y EE.UU. y Nueva Zelanda como observadores. Pretenden recoger y publicar elementos de política relevantes y que impliquen cierta información educativa en los diferentes contextos del área «Asia-pacific». Ofrecen una información estadística precedida de la

¹⁴ ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT WORKING GROUP (1994), *School Education Statistics in the Asia-Pacific Region*. Canberra: APEC.

descripción de las prioridades educativas de cada país, cosa que permite contextualizar y comprender los datos.

Otros estudios comparativos acerca de la calidad de la educación consideran que la calidad depende más o menos de unos u otros factores en función del país de que se trate y del tipo de evaluación que en él se realice. Por ejemplo, en Inglaterra parece depender más de los propios resultados y de los docentes, mientras que en Irlanda es el centro educativo el elemento central o en Holanda se persigue el desarrollo personal de los alumnos más que los resultados. Por ello, los países adoptan diferentes estrategias. Así, en Irlanda se propone, por parte del gobierno, la publicación de informes específicos sobre cada centro y de comparaciones de resultados entre diferentes regiones, para lo que se sugiere introducir algún indicador de eficacia que tome en cuenta no sólo los resultados brutos, sino el nivel inicial de los alumnos al incorporarse a cada centro. En Holanda, por su parte, los centros tienen gran autonomía para llevar a cabo sus propios procesos de evaluación y de control de calidad con la ayuda de expertos externos. Por su parte, en Francia la Dirección General de Evaluación y Prospectiva ha realizado unos estudios macroeducativos en los que destacan las disparidades regionales, los resultados de la descentralización administrativa y las tendencias demográficas. Y es que Francia, como el Reino Unido, realiza una clasificación de centros. En el Reino Unido miden el porcentaje bruto de aprobados en los exámenes de cada centro, la tasa de absentismo de sus profesores y el tiempo de clase impartido a sus alumnos. Parece que la comunidad escolar se muestra progresivamente más receptiva hacia el volumen de información que generan las tablas de clasificación. Pero el principal defecto es la ausencia de toda discriminación en función de las condiciones del entorno social y cultural al que debe hacer frente cada centro. En este sentido sindicatos y oposición pugnan por un enfoque basado en el «valor añadido». En Francia hay unas estadísticas difundidas a través de la red telemática nacional. Estos datos brutos se complementan, sin embargo, con indicadores adicionales.

ESTUDIOS A NIVEL NACIONAL DE TIPO GUBERNAMENTAL

Habitualmente, los planes de evaluación que incluyen a toda una región, una nación o un conjunto de estados son realizados desde instancias gubernamentales, con el apoyo de instituciones públicas o bien por asociaciones internacionales que se dedican al tema pero, finalmente, también auspiciadas por los gobiernos de los distintos países.

En este sentido, es muy difícil encontrar estudios de gran alcance desligados de organismos estatales. Quizá se deba a que a este tipo de investigación únicamente presente un interés suficientemente elevado como para llevarla a cabo para los gobiernos (por diferentes motivos que ya han sido esgrimidos al inicio de este capítulo). Pero también pudiera deberse a algo mucho más «práctico» como es la falta de recursos, infraestructura, acceso, ...de los grupos de investigadores para iniciar procesos evaluativos a gran escala sin disponer del apoyo institucional.

En España

• *El INCE*

El INCE, Instituto Nacional para la Calidad y la Evaluación tiene como funciones evaluar el funcionamiento de la reforma y de los centros docentes, el rendimiento de los alumnos y la labor de las administraciones educativas.

Desde su creación (1993) ha diseñado un plan de actuación 1996 1997 y se dedica a definir un modelo de indicadores a partir de diversos parámetros (financiación, participación, resultados académicos,...) en comparación con países como Francia, EE.UU. Suiza o Canadá. También participa en estudios internacionales como en TIMSS (sobre Matemáticas y Ciencias) o el LESS (sobre Literatura).

A nivel nacional, se ha realizado un macroestudio para conocer y evaluar el proceso de implantación de las nuevas enseñanzas se ha escogido una muestra representativa del universo de centros. Hay dos tipos de grupos: de 2º y de 6º de ECB. Respecto a la evaluación del primer ciclo de primaria, se quiere conocer la práctica educativa (métodos didácticos, materiales que se utilizan, ...), el clima escolar (relación entre alumnos y profesores) o los métodos y hábitos de trabajo de los alumnos, así como los resultados educativos en comunicación verbal, razonamiento lógico-matemático, lengua oficial de la comunidad, ... Esto consideran que les permitirá hacer comparaciones al ser una base de referencia para el posterior seguimiento de la

Educación Primaria y para identificar, entre los logros del citado curso, las capacidades que coincidan con las que la nueva Primaria ha de contribuir a desarrollar. Respecto al 6º curso de EGB se han aplicado pruebas de Lengua castellana, Ciencias Sociales y Naturales, Matemáticas y Educación Física (cuestionario más batería de pruebas físicas). También se ha recabado el punto de vista de los profesores, del equipo directivo y de los padres. Estos últimos han expresado, por medio de cuestionarios, sus opiniones y expectativas sobre la nueva etapa educativa, mientras que a los profesores se les ha preguntado sobre la formación docente inicial y permanente, la dotación de recursos materiales y humanos de los centros, la práctica educativa, el clima escolar y las actitudes y expectativas. Según los datos recogidos, se concluía que el clima colectivo en los centros de primaria es bueno. Recogían también que los docentes están satisfechos, aunque se quejan del escaso apoyo de la Administración educativa y reclaman formación para abordar algunas de las nuevas prácticas. En cuanto a los resultados, consideraron que éstos eran moderadamente satisfactorios, aunque susceptibles de mejora en los próximos años.

Martín Muñoz (1996) ofrece un resumen de la matriz básica sobre factores, dimensiones y colectivos de los estudios de evaluación del INCE:

		COLECTIVOS					
FAC-TORES	DIMENSIONES	ALUMNADO	PROFESORA-DO	ORGANOS DE GOBIERNO	FAMILIAS	AGENTES SOCIALES	ADMINISTRACIONES
CON-TEXTO	Identificación de los centros						
	Identificación de los colectivos						
RECUR-SOS	Recursos humanos						
	Recursos materiales						
PROCE-SOS	Organización y funcionamiento de los centros						
	Proyectos y programaciones						
	Práctica educativa						
	Métodos y hábitos de trabajo de los alumnos						
RESUL-TADOS	Clima escolar						
	Capacidades y/o contenidos						

Como se ve, la propuesta del INCE es muy completa tanto por los elementos que pretende estudiar (contextuales, procesuales, de *inputs* y de *outputs*) como por los colectivos a los que consulta.

Sin embargo, Angulo (1993, b) critica la creación del INCE por varios motivos. En primer lugar, considera que el INCE habla de evaluar el grado de adquisición de las enseñanzas mínimas (art. 3.1.) y ello lo traduce en una solución simplista como es conocer los resultados y las puntuaciones de los alumnos y alumnas en las pruebas que al efecto se diseñen en el Instituto (homogéneas para todo el Estado). Por otra parte existe el peligro de que si los resultados son adversos se culpabilice a docentes y centros de enseñanza. En

relación a la composición de este Instituto, el INCE está constituido por un Consejo Rector, órgano político-administrativo que toma las decisiones y por un Comité Científico, órgano experto que apoya al primero. Esto encaja perfectamente con la tecnocracia: ciencia al servicio de la política y/o política aconsejada por la ciencia (los expertos) . Así, el grupo político establece los fines, los objetivos, la orientación general; el grupo científico prepara, selecciona, aplica y organiza los procedimientos, las estrategias, los instrumentos y los datos. El Consejo Escolar de Estado es el gran ausente. Por otra parte, dice que se hará evaluación diagnóstica y luego se limita al conocimiento de las puntuaciones de los alumnos, cosa ridícula en tanto que los profesores pueden incrementar artificialmente las puntuaciones. Con todo ello no se conoce el por qué de esos problemas. A nuestro juicio se necesita la complementariedad de otro objeto de evaluación. También encuentra criticable hablar de evaluar la eficacia y eficiencia del sistema (art. 3.3.), puesto que se corresponde con un lenguaje tecnocrático en respuesta al mundo en el que nos movemos. En otro orden de cosas, se tiende a evaluar al profesorado y sobre todo al alumnado pero no se evalúa, pese a que se contempla, la propia Administración. Y finalmente señala que existe un problema de competencias entre Administración central y autonómicas (ambigüedad).

• *El Plan EVA*

Desde el Ministerio de Educación y Ciencia se puso en marcha para el curso 1991-92 un programa piloto de evaluación de centros, conocido como el Plan EVA, que, a partir de su aplicación ha ido siendo revisado y que ya ha finalizado (en su fase experimental) y va a pasar a implantarse de forma definitiva (actualmente se dispone ya del documento que sintetiza la propuesta evaluativa definitiva) ¹⁵.

«El Plan de Evaluación de Centros tiene como objetivo fundamental contribuir a la mejora de la organización y el funcionamiento de los centros, lo que redundará, sin duda, en la calidad de la enseñanza que imparten, y a la difusión de una cultura de autoevaluación entre los distintos sectores de la comunidad educativa»¹⁶.

El plan EVA sigue, al menos en principio, un modelo formativo, flexible, poco exigente, asumible por las escuelas. Sin embargo, el plan ha sido recibido por ciertos sectores con escepticismo y reticencias, temiendo que se deba más a una función fiscalizadora que a otra cosa. El modelo de evaluación de la calidad elaborado por el MEC se basa en el de la Fundación Europeo para la Gestión de la Calidad (EFQM), con correcciones destinadas a considerar en la evaluación el entorno socioeconómico del centro y la influencia política de la Administración educativa. Esto resulta, a nuestro juicio, enormemente positivo, ya que se tiene en cuenta el contexto en el que opera el centro y las condiciones de que dispone y ello redundará, sin duda, en una valoración más ajustada y equitativa.

Dicho plan, iniciado en el curso 91-92, se aplicó a 25000 alumnos y 1600 profesores. El programa piloto fue, según Luján y Puente (1993: 308), favorablemente acogido por todos los sectores de la comunidad educativa de los centros evaluados, y promovió en ellos la necesidad de articular sus propios procesos de evaluación interna.

Las fases del plan son: visita inicial, visitas de evaluación, análisis de la información y elaboración de conclusiones, visita final y elaboración del informe correspondiente.

El objetivo del Plan EVA es favorecer la calidad de la enseñanza a través de la mejora de la organización y funcionamiento de los diferentes centros docentes, asesorar, estimular y apoyar las actividades de evaluación interna o autoevaluación de los centros en los que se aplique el Plan y elaborar un informe general sobre la organización y el funcionamiento en el conjunto de los centros evaluados. De hecho, el objetivo no era tanto rendir cuentas como introducir elementos de reflexión para que cada centro pudiera conocer mejor sus fortalezas y debilidades. Pero con su aplicación este objetivo puede haber quedado desvirtuado. Del mismo modo, la filosofía de combinar evaluación externa e interna creemos que no ha sido puesta en marcha con todas sus consecuencias ni otorgando igual importancia a ambas.

¹⁵ LUJÁN, J.; PUENTE, J. (1996), *Evaluación de Centros Docentes*. El Plan EVA. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

¹⁶ MEC (1992), *Plan de Evaluación de Centros Docentes (Niveles no universitarios)*. Documento 1: Diseño. Curso 1992-93. Madrid: MEC/CIDE.

El plan se compone de una serie de documentos para recoger información y observaciones de un centro por parte de un equipo de inspectores. Se recogen datos de todos los estamentos de la comunidad educativa desde diversas perspectivas. Finalmente se elabora un informe que se entrega al centro y a la Administración con sugerencias y recomendaciones.

¿Qué evalúa el plan? Según define el propio MEC (1991) se valorarán:

- *Inputs*: El contexto viene definido por los fines generales del sistema educativo y por los rasgos socioculturales y el perfil axiológico y las necesidades educativas de la comunidad y de los individuos. Por otra parte, el centro escolar define sus propios objetivos educativos y cuenta con una serie de recursos humanos, materiales y funcionales como variables de entrada.
- *Proceso*: La organización de los recursos humanos, materiales y funcionales (programaciones, horarios, distribución de espacios, estructuración de funciones de los diferentes órganos, etc.).
- *Outputs*: Resultados educativos (académicos y otros, como actitudes, destrezas, ...).

Por su parte Mesanza (1996) destaca que el Plan EVA permite aplicar uno o más campos, los que quieran los asesores externos. Se ha comprobado que el más usado por éstos es el tercero (organización y funcionamiento de los centros), mientras que el más utilizado por los centros es el referente a resultados. Se trata de una constatación curiosa que quizá nos indique cuál es la verdadera preocupación de los profesionales de la enseñanza (aunque también deberíamos preguntarnos el motivo).

Entre los aspectos *positivos* del Plan EVA destacan, a modo de listado, los siguientes:

1. Ha logrado crear en los centros y en los aplicadores la «cultura de la evaluación». Muchos dicen que es la primera vez que hacen una evaluación.
2. Ha conseguido la participación de toda la comunidad educativa (no ha habido apenas rechazo).
3. Un aspecto muy positivo son los informes: plasman la capacidad de reflexión, síntesis y sensatez. Se consensúan con el centro antes de darlos a la Administración.
4. El uso de la triangulación. Algunos aspectos son puntuados por varias personas y se puede ver la dispersión de puntuación.
5. Estructuración del material: se trata de una carpeta muy estructurada y que permite gran margen de discrecionalidad en su aplicación.
6. Satisfacción de la mayoría de los aplicadores por la concreción y practicidad del plan EVA.

Y como principales aspectos *negativos* del Plan EVA señala:

1. Escasez de tiempo (de los aplicadores y de la comunidad escolar) para hacer la evaluación.
2. El informe final debe contener propuestas de mejora (redactadas en sentido positivo) para la Administración, para el centro, ...pero tienen escaso seguimiento, lo que supone un desperdicio del esfuerzo.
3. La Administración local/central incumple los aspectos que le atañen en los informes finales del Plan EVA.
4. Insuficiente evaluación de los resultados. Al principio era muy superficial (estadística a partir de las actas del centro). Ahora generalmente no se valora, pero si se hace, la lleva a cabo el propio centro y entonces es enormemente positiva.
5. Progresivamente el plan EVA ha perdido fuerza tanto intensiva como extensivamente.
6. Se hace coincidir la aplicación del Plan EVA con otros trabajos perentorios, con lo que pierde continuidad y fuerza.
7. No satisface enteramente las expectativas de algunos profesores y, sobre todo, de algunos padres. Se ha constatado que, en ocasiones, al presentarlo ante el Consejo Escolar preguntan si va a servir para evidenciar a los profesores que no trabajan y, al ver que no es así, se desilusionan.

• *Otros estudios a escala nacional*

Muñoz-Repiso et al. (1995) han presentado recientemente un estudio que forma parte de una investigación internacional de la OCDE en el que participan Alemania, Australia, Bélgica, España, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, la República Eslovaca y el Reino Unido y que será redactado por Alan Gibson, en

forma de análisis comparativo de tipo más bien descriptivo. Su objetivo es conocer el impacto en las escuelas y en las autoridades locales de las reformas y políticas referentes a la gestión de los recursos educativos.

Desde la obra de la OCDE de 1991 se empieza a estudiar la calidad de la educación bajo la perspectiva concreta de la eficacia de las escuelas y la gestión de sus recursos educativos. La calidad se entiende como una cuestión no sólo de resultados, sino también de procesos y no desde un punto de vista de variables aisladas, sino de la relación entre ellas.

Elaboran unos cuestionarios y los pasan a una muestra formada por centros públicos de primaria y de secundaria del territorio MEC (se excluyen los privados por ser muy heterogéneo entre sí y la FP por hallarse en una situación de profundo cambio). Junto con los datos fácticos han recogido algunos más subjetivos como clima, opinión de los implicados, satisfacción, ...No se trata de averiguar qué factores hacen a las escuelas más eficaces sino conocer y mostrar cómo es la práctica habitual en las escuelas medias españolas en cuanto a gestión de sus recursos y cómo son apreciados por sus protagonistas. Siguen a Chapman y Aspin (1993) acerca de que no hay una definición operativa consensuada del concepto de eficacia de la escuela, sino más bien un marco de trabajo amplio, que incluye la consideración de elementos tales como los fines de la educación, los medios por los que se intentan alcanzar, el contexto del que se parte y ciertos «productos» o posibles criterios de éxito. En este sentido distinguen, siguiendo las directrices de la OCDE, 10 áreas funcionales o ejes del estudio, que son: 1) Fines de la educación; 2) Personal de los centros; 3) Órganos de gobierno de los centros; 4) Recursos materiales y económicos; 5) Alumnado; 6) Relaciones de los padres con el centro; 7) Organización curricular y académica; 8) Apoyos externos y supervisión de los centros; 9) Relaciones con otras instituciones y 10) Satisfacción de la comunidad educativa y clima de los centros. Dentro de cada una de estas áreas hay unas subáreas y cada una de ellas se mide mediante indicadores. Los datos pueden ser normativos (aquellos para los cuales es necesario recurrir a la normativa en materia de educación) y empíricos (si deben ser extraídos de los propios centros).

Los resultados obtenidos, divididos entre los grandes ámbitos influyentes en la calidad de la educación, corroboran, casi en su mayoría, las expectativas existentes (debidas a la literatura sobre calidad de educación). Los resumimos epígrafe a epígrafe:

- Fines de la educación:

En relación a la igualdad de oportunidades, la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales, ...los centros cumplen los fines relativos a la equidad y a la comprensividad de la educación. Los 9 fines explícitos de la ley se cumplen, aunque se invierte el orden (y la formación académica y laboral se consideran el principal fin en lugar de la formación integral del alumnado). Se constata también que las comunidades educativas no añaden fines propios (aún se ha caminado poco en la autonomía curricular).

- Profesorado:

No existe apenas autonomía en este tema. Se percibe una moderada satisfacción con las condiciones de trabajo. La estabilidad de las plantillas es menor en Secundaria. Por otra parte, se constata que la mayoría de profesores siguen modalidades de formación permanente. Se tiende a reforzar, elemento muy positivo, los órganos de coordinación pedagógica, incrementando así el trabajo en equipo.

- Gobierno de los centros:

Respecto a los órganos colegiados, se observan fallos en la representación y participación de diferentes sectores en el Consejo Escolar. Éste se reúne y la asistencia es correcta, pero los temas a veces son poco relevantes. En relación al claustro, su funcionamiento es satisfactorio, sobre todo en primaria.

Respecto a los órganos unipersonales, el ejercicio de la función directiva ha planteado algunos problemas (los directores se nombran, no se escogen y no existe formación específica), sin embargo también hay aspectos positivos (suelen ser personas con experiencia). Los directores se muestran insatisfechos con la disciplina, el control y el exceso de burocracia. Se ha hallado gran coordinación entre los miembros de los equipos directivos estudiados, pero ni ellos ni el resto de personas de la comunidad educativa muestran gran satisfacción con su desempeño.

- Recursos materiales:

Las instalaciones y materiales se han revelado como moderadamente adecuados.

- Alumnado:

Se asegura la igualdad de oportunidades (no existe selección previa), pero el nivel social de los alumnos depende de la zona. El alumnado se suele distribuir en clases al azar, presenta escaso asociacionismo y expresa una satisfacción media-alta (mayor en primaria que en Bachillerato).

- Relaciones de los padres con el centro:

La pertenencia a los órganos de gestión es normal pero la participación real es baja. Se sienten satisfechos en general pero se muestran críticos con la inspección y con las oportunidades de participación.

- Organización curricular y académica:

Todavía la autonomía no ha tenido unos efectos notables. Las decisiones sobre el curriculum se toman en equipo y la satisfacción es relativa.

- Apoyos externos y supervisión de los centros:

No hay gran vinculación entre los inspectores y los centros, ni entre el profesorado y los CEPS.

- Relaciones con otras instituciones:

Se ve claramente que los centros viven al margen de la comunidad.

- Clima y satisfacción:

Globalmente la satisfacción de la comunidad educativa con el funcionamiento del centro es alta. El clima (entendido como la relación entre los distintos sectores) es, en conjunto, bueno, presentando la mayor cohesión los equipos directivos y la mayor divergencia los padres respecto al profesorado y los alumnos respecto al equipo directivo (de hecho, no existe tal relación).

- Relación entre variables:

Utilizando técnicas de análisis se intentan ver las relaciones entre las variables, que agrupan en:

- Variables de contexto: Nivel socio-económico de las familias, tamaño del centro, recursos materiales y estabilidad del profesorado.

- Variables de proceso: Porcentaje de votantes en elecciones al Consejo Escolar, porcentaje de participación en las reuniones del Consejo Escolar, antigüedad del director, valoración del equipo directivo, valoración de la metodología, elección de la socialización como fin del sistema educativo, colegialidad o trabajo en equipo del profesorado, valoración de la gestión económica y clima entre los miembros de la comunidad educativa.

- Variables de producto: Satisfacción general, tasa de éxito de los alumnos a final del nivel, tasa de repetición.

En relación a las variables de contexto, en primaria se ve cierta relación entre ellas (por ejemplo, en centro pequeños, la plantilla es más estable). En general, estas variables no parecen incidir en la vida de los centros de primaria. En BUP se constata que cuanto más estable es el profesorado, peor es el rendimiento (aspecto inesperado).

En relación a las variables de proceso, en primaria aparece una gran relación entre ellas (sobre todo entre clima, colegialidad, valoración de la metodología y del equipo directivo). Se ve que, a su vez, están fuertemente correlacionadas con las tres medidas de producción (relación positiva con el número de graduados y con la satisfacción y negativa con el número de repetidores). En BUP existe menos correlación, aunque son igualmente importantes el clima y la colegialidad, y, en cambio, presenta más importancia el factor antigüedad del director.

En relación a las variables de producto, tanto en primaria como en BUP se percibe una relación muy estrecha entre las variables de producto (de hecho, una es la contraria de la otra).

Se constata, en general, la gran diferencia entre centros de Primaria y BUP, que el clima es un elemento esencial para el producto y la importancia de la autonomía de los centros educativos.

En una línea similar, Coronel, Díaz y López (1990) ya habían desarrollado, gracias también a un proyecto subvencionado por el CIDE, una línea de investigación en torno de la mejora de los centros escolares a partir de su autoevaluación.

Estados Unidos

En EE.UU. en la última década se ha constatado una honda preocupación por la calidad de la enseñanza. Los principales hechos han sido:

1981 Se crea la Comisión Nacional sobre la Excelencia de la Educación, para examinar la calidad de la educación y hacer un informe. 1983 Se publica «A Nation at Risk», informe que relata el riesgo para la Economía y para el Bienestar que supondría una nación mediocrementemente educada.

1989 Se publica «Goals 2000»

1994 Se publica «The Condition of Education 1994» y «The National Education Goals Report. Building a Nation of Learners 1994»

• *Comisión Nacional sobre la Excelencia*

En 1983 en EE.UU. la *Comisión Nacional* promovió el movimiento en pro de la excelencia para superar la ola de mediocridad que consideraban que «les envolvía» e incrementar su competencia en los mercados internacionales. Para alcanzar el máximo grado de calidad y luchar por la excelencia sugirieron la reforma de los contenidos de enseñanza (combinando humanidades con ciencia y tecnología), de expectativas y estándares de exigencia, del tiempo dedicado a enseñanza y aprendizaje, de las estrategias, técnicas y modos de enseñanza y del liderazgo y apoyo económico a la educación. Por ello se dinamizó la actuación de la Comisión Nacional para la Excelencia de la Educación, cuyos cometidos eran:

1. Valorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas públicas y privadas, los institutos y las universidades americanas.
2. Comparar éstos con los de otras naciones adelantadas.
3. Estudiar la relación entre los requisitos de admisión en los institutos y los logros del estudiante en el bachillerato.
4. Seleccionar los programas educativos que conducen a éxitos académicos.
5. Valorar en qué medida los cambios sociales y educativos han afectado los logros o resultados de los estudiantes.
6. Definir los problemas a los que hay que enfrentarse y hay que superar para conseguir la excelencia de la educación.

Como fuentes de información se usaron los documentos solicitados a expertos de distintos campos educativos; los testimonios (en reuniones) de todos los grupos de personas relacionados directa o indirectamente con la educación; los análisis existentes sobre problemas educativos y los comentarios de ciudadanos interesados enviados a la Comisión.

• *Publicación de «A Nation at Risk»*

«Según los expertos americanos la excelencia queda definida por la interrelación de tres indicadores: el estudiante como individuo, la escuela y la sociedad. El estudiante debe rendir al límite de su capacidad tanto en la escuela como en el trabajo, la escuela debe de establecer objetivos y expectativas elevadas (nivel máximo, no mínimo) para todos los estudiantes y ayudarles a alcanzarlos; la sociedad ha de adoptar políticas que le permitan responder a los desafíos de un mundo en continuo cambio por medio de la educación y capacitación de sus miembros. Todos deben estar comprometidos en el logro de la excelencia»¹⁷.

Para lograrla cuentan con unas «materias primas», algunas de ellas un tanto ingenuas, que son, entre otras, las siguientes: las aptitudes de los estudiantes; el interés de los padres; el compromiso de la Nación al libre acceso de la educación; el sueño americano de prosperar; la dedicación de los profesores; la buena voluntad de los responsables políticos, científicos, educadores y académicos, al esbozar soluciones a los problemas; la inversión en recursos humanos y los medios financieros; la ayuda -por el gobierno federal- a los recursos locales para la educación y la colaboración voluntaria de individuos y grupos al fortalecimiento educativo. Este punto es muy importante puesto que la gente (en una encuesta realizada en 1982) cree que la educación es lo más importante para que un país sea fuerte, más que las fuerzas armadas y el sistema industrial. Tras la investigación puesta en marcha hallan conclusiones que agrupan en 4 bloques (véase el cuadro de la página siguiente).

Todo ello puede considerarse muy válido, pero bajo este exacerbado interés por la educación se esconden motivos básicamente económicos. De hecho, queda escrito de forma explícita que, en definitiva, se pretende que América puede mejorar su posición en el mundo.

En el 88 se elabora otro informe que recoge los cambios (¿Hasta donde hemos llegado?) y se ven avances pero pocos (siguen muchos alumnos sin graduarse en secundaria, no tienen las destrezas básicas, el rendimiento es bajo, hay mucho abandono entre hispanos y negros, ...) Consideran (¿Qué hemos de hacer?) que falla la selección de directores y maestros. También hay que luchar por la asistencia, el tiempo que dedican al estudio (ven demasiada televisión), las desviaciones (drogas) y las medias de graduación (bajísimas

¹⁷ VICO, M. (1988), «La Calidad de la Educación desde la perspectiva comparatista». En: *La Calidad de los Centros Educativos*. Alicante: Caja de Ahorros Provincial de Alicante, pág. 72.

entre minorías). Hay que crear un ambiente de logros, hay que seleccionar bien a profesores y directores y pedirles responsabilidades («accountability»).

• **Publicación de «Goals 2000»**

El impulso inicial en favor de la mejora de los niveles educativos recibió el espaldarazo definitivo en una cumbre celebrada en 1989 convocada por Bush y en la que coincidieron los gobernadores de los diferentes estados. De ese encuentro nació el documento *Goals 2000* (Objetivos 2000), que señala como principales objetivos educativos los siguientes:

1. Todos los niños en América empezaran la escuela preparados para aprender.
2. Las tasas de graduación en la escuela superior incrementarán al menos hasta el 90%.
3. Los estudiantes americanos abandonarán los grados cuarto, octavo y doceavo habiendo demostrado competencia en las materias innovadoras incluyendo Inglés, Matemáticas, Ciencia, Historia y Geografía. Y cada escuela americana se asegurará de que todos los estudiantes aprenden a usar sus mentes correctamente, de modo que puedan estar preparados para una Ciudadanía responsable, un aprendizaje posterior y un empleo productivo en nuestra economía moderna.
4. Los estudiantes de USA serán los primeros en el mundo en cuanto a rendimiento en ciencias y matemáticas.
5. Cada adulto americano será alfabetizado y poseerá los conocimientos y las habilidades necesario/as para competir en una economía global y ejercitar los derechos y responsabilidades de la ciudadanía.
6. Cada escuela americana estará libre de drogas y violencia y ofrecerá un ambiente disciplinado que conduzca al aprendizaje.

	Conclusiones halladas	Propuestas realizadas
1. Currículum	Un currículum muy homogéneo proporciona conocimientos generales muy difusos, pero la optatividad de créditos hace a veces se escojan itinerarios sin coherencia	Se establecen unas materias básicas para secundaria (inglés, matemáticas, ciencias, sociales, informática), ...
2. Expectativas (nivel de conocimientos, habilidades y capacitación que deberían poseer los graduados)	Para elevar las expectativas resultan esenciales el tiempo, la dedicación, la disciplina personal, ... y se manifiesta en los cursos, los requisitos de graduación, los requisitos de admisión en un centro de enseñanza superior, las dificultades de las asignaturas, ...Pero se constatan deficiencias (aunque quizá deberían ser matizadas y discutidas) como las siguientes: los deberes para casa han disminuido, el rendimiento ha bajado y las notas han subido; las materias de Biología, Química, Física, Geografía se empiezan a estudiar tarde; existe demasiada optatividad (cerca al 50%) y los niveles de exigencia han bajado.	Ser riguroso en el sentido de que las calificaciones sean el reflejo de los logros académicos, que se mejoren y actualicen los libros de texto, ...
3. Tiempo	El tiempo se aprovecha peor ya que: a) los estudiantes dedican menos tiempo a sus actividades escolares, b) el que dedican lo utilizan peor, tanto en clase como en casa y c) los	Aprovechar más la jornada, introducir técnicas de estudio, desarrollar códigos de conducta, poner deberes, reducir la

	centros no ayudan a desarrollar técnicas de estudio adecuadas.	carga administrativa de los profesores (en aras de la docente), agrupar a los alumnos no según edad sino según proceso académico, ...
4. Formación	Se encontró que: a) son insuficientes los estudiantes con aptitudes pedagógicas encauzadas hacia la docencia, b) los programas de formación de profesorado necesitan mejoras sustanciales, c) la vida profesional del maestro es normalmente inaceptable y d) hay verdadera escasez de profesores en asignaturas básicas.	Los puntos clave son: - Los profesores en formación han de demostrar su aptitud para la docencia. - Los salarios han de ser incrementados. - Existencia de un escalafón docente. - Captar futuros profesores entre los estudiantes más destacados (con becas, ...)

Deming (1993), el principal gurú de la Calidad Total, criticó los objetivos educativos estadounidenses por resultar amplios, ambiguos y carecer de operatividad. ¿Qué sentido tiene tener, como se afirma en el documento América 2000 del mandato de Bush, un 90 % de escolarización en la «High School»? ¿Qué significa que los adultos estarán alfabetizados? ¿Y en qué se concreta que las escuelas estarán libres de drogas? Estos objetivos debían, a su juicio, trasladarse a objetivos redactados en términos más operativos y, sobre todo, más «realistas» en tanto que no existen las condiciones para conseguir mejoras de este tipo, ya que constató la existencia de importantes deficiencias en el sistema educativo que impedían la consecución de la calidad. Éstas son, a grandes rasgos, las siguientes: a) los objetivos imprecisos, inalcanzables o numéricos dominan las discusiones, la planificación y la reforma política; b) existe un amplio uso de la competición con el consecuente fracaso estudiantil: el sistema crea perdedores; c) el uso de significados artificiales induce a la escasez de alto rendimiento (por ejemplo, usar tests estandarizados) y d) la gestión basada en el lugar puede conducir a la suboptimización: toda reforma ha de tener una base teórica, para no caer en experiencias sin rigor que no conducen a ningún sitio.

• **Publicación de «The condition of Education» y «The National Education Goals Report».**

Cinco años más tarde, en marzo de 1994, los objetivos (*Goals 2000*) fueron ratificados por Clinton. Nace en *Goals Panel*, en el que se discuten y matizan dichos objetivos. De este panel nace un documento en el que las grandes finalidades que se atribuyen al sistema educativo se «concretan» en objetivos y éstos a su vez en indicadores, haciendo más operativa la actuación y la medición de los logros.

De este modo, encontramos los siguientes objetivos e indicadores:

<p>Objetivo 1: Preparados para aprender. Indicadores: 1. Índice de salud de los niños. 2. Inmunizaciones. 3. Lectura y explicación de cuentos por parte de la familia. 4. Asistencia a la escuela infantil.</p> <p>Objetivo 2: Completar la escolarización. Indicadores: 5. Bachillerato finalizado.</p> <p>Objetivo 3: Rendimiento y ciudadanía de los estudiantes. Indicadores: 6. Rendimiento en matemáticas. 7. Rendimiento en lectura.</p> <p>Objetivo 4: Formación y desarrollo profesional del profesorado. Indicadores: Aún no hay indicadores. Se desarrollaran en el futuro.</p> <p>Objetivo 5: Matemáticas y ciencia.</p>
--

Indicadores:	8. Comparaciones internacionales de rendimiento en matemáticas.
	9. Comparaciones internacionales de rendimiento en ciencias.
Objetivo 6: Educación de adultos y formación permanente.	
Indicadores:	10. Alfabetización de adultos.
	11. Participación en la educación de adultos.
	12. Participación en la educación superior.
Objetivo 7: Seguridad, disciplina y ausencia de drogas y alcohol en los centros educativos.	
Indicadores:	13. Consumo de drogas y alcohol por parte de los estudiantes.
	14. Venta de droga en la escuela.
	15. «Agresiones» de alumnos y profesores.
	16. Interrupciones en clase por parte de los alumnos.
Objetivo 8: Participación de los padres.	
Indicadores:	Aún no hay indicadores. Se desarrollarán el futuro.

Según la *General Education Provisions Act* el objetivo del NCES (National Center for Education Statistics) es el de recoger, analizar y difundir estadísticos y otros datos relativos a la educación en los EE.UU. y otras naciones. En el documento que indicamos recoge y estudia 60 indicadores organizados en 6 secciones:

- Acceso, participación y progreso
- Rendimiento, asistencia y currículum
- Economía y otros resultados de la educación
- Tamaño, crecimiento y resultados de las instituciones educativas
- Clima, aulas y diversidad en las instituciones educativas
- Recursos humanos y financieros de las instituciones educativas.

En la introducción señala que los principales aspectos positivos son que el abandono en los Institutos ha disminuido y que las diferencias entre las ratios de abandono de blancos y negros también han disminuido, con lo que parece que hay mayor igualdad de oportunidades.

En los 80 se prodigaron las críticas a la educación: no todos los niños tenían igualdad de oportunidades para recibir educación de gran calidad; en general el rendimiento académico era bajo; en las escuelas había droga y violencia; había altas tasas de abandono inaceptables; la «*College education*» era muy cara y las habilidades de los trabajadores eran obsoletas en relación a los cambios tecnológicos de los lugares de trabajo. Esto tenía serias implicaciones (muchas de ellas recogidas en el informe ya mencionado «*A Nation at Risk*» de 1983) no sólo para escuelas e institutos sino también para el futuro de los ciudadanos individualmente, la competitividad económica de USA y la estructura y cohesividad de la sociedad y cultura americanas. Entonces se hicieron una serie de recomendaciones y en 1994, tras ser aplicadas, han dado lugar, como se recoge en el informe anual de 1994 (*The Condition of Education*), a ciertos cambios en relación al alumnado, profesorado y rendimiento de alumnos de raza negra. En este sentido, los principales resultados los resumimos a continuación respecto a:

a) Alumnos:

- Ha aumentado el porcentaje de alumnos que cursan el currículum oficial recomendado (*core curriculum*).
- Hay más estudiantes que se inclinan por estudios técnicos.
- Parece que las reformas propuestas no han afectado a los estudiantes con habilidades más bajas.

b) Profesorado:

En los 80 la *National Commission on Excellence in Education* encontró que: los alumnos que optaban por estudiar magisterio no estaban suficientemente preparados a nivel académico; la formación inicial de magisterio era deficiente; los salarios eran bajos y los maestros tenían poca influencia en la toma de decisiones educativas. Una década después se observa que:

- Crece el porcentaje de mujeres (se ha pasado del 67 al 72 %)

- Es más mayor (medida de edad de 37 a 42 años)
- Hay más diversidad étnica (más hispanos, más asiáticos, ...)
- En números absolutos han aumentado pero las ratios son iguales o peores (en secundaria ha aumentado la ratio de alumnos por clase).
- Como media en toda USA el salario es igual que antes (simplemente se ha ido ajustado a la inflación cada año).
- Sin embargo, los profesores tienen ahora más formación que antes (4 años de formación inicial y muchos han cursado algún tipo de máster).

c) Progreso en la asistencia y el rendimiento de los estudiantes negros:

Se preguntan si empiezan la primaria («*Elementary School*») con menos experiencia preescolar los niños negros que los blancos. Y efectivamente es así, hay diferencias. Para paliarlo existen programas federales, como el *Head Start*, para preescolares de familias con ingresos bajos. Pero pese a ello aún hay menos niños negros matriculados en preescolar. Mientras que hacia 1975 había un 25 % de blancos y un 25 % de negros matriculados en *Nursery schools* (3 y 4 años), en 1991 había un 31 % de negros frente a un 40 % de blancos. O sea, ambos han aumentado pero las tasas de matriculación de los segundos crecen más rápidamente.

Como no es obligatoria, la educación preescolar a menudo no se ofrece desde el sector público. Y las dificultades financieras pueden hacer que muchas familias negras no puedan llevar a sus hijos a una institución privada (29 % frente a 68 % de blancos matriculados en 1991 en guarderías privadas). A los 9 años el rendimiento académico de los negros es sustancialmente diferente al de los blancos. A los 13 años aún existen diferencias y a los 17 también, aunque son más pequeñas, pero persisten diferencias en lectura, matemáticas, ... (todo ello medido por NAEP, *National Assessment of Educational Progress*).

Conforme se avanza en la etapa educativa se ve que hay diferencias en todo (en el rendimiento de todas las materias, en la elección de estudios, en el acceso a la *high school*, ...) entre blancos, negros e hispanos.

OTROS ESTUDIOS (INSTRUMENTOS MICRO APLICADOS A NIVEL REGIONAL O SIMILARES)

España

Cataluña, Andalucía o Canarias son algunas de las Comunidades Autónomas que cuentan con un organismo propio dedicado exclusivamente a la evaluación del sistema educativo no universitario. En el caso de Cataluña existe el *Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu*, creado por el decreto 305/1993, de 9 de diciembre con el fin de: elaborar dictámenes sobre el logro de los objetivos fijados en la legislación educativa, es decir, diagnosticar la situación educativa en Cataluña; hacer estudios sobre la incidencia de la reforma; proponer medidas sobre la mejora de la calidad de la enseñanza; fomentar los intercambios de experiencias con otros países y establecer convenios con organismos o entidades públicas/privadas con finalidades análogas. Como se ve, sus objetivos son similares a los del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

Diversos estados de USA

Actualmente se reclama mayor igualdad de oportunidades y mayor eficiencia de las escuelas. Respondiendo a la presión de los ciudadanos, 29 estados (de los EE.UU.) han puesto en marcha un sistema de rendimiento de cuentas legal basado en las escuelas. Desafortunadamente, la mayoría de estos sistemas se centran en indicadores acerca de las finanzas de la escuela y el rendimiento de los estudiantes y se utilizan como barómetro del estado de la escuela pública en general. Lucco (1995) comenta que el desarrollo del sistema de rendimiento de cuentas escolar concretamente de *Conectica* se guía por las creencias de que las escuelas pueden producir, y de hecho lo hacen, diferencias en el rendimiento de los niños y de que las escuelas pueden cambiar. Lucco y su equipo estudiaron si las variables de *input* y de *proceso* asociadas a

prácticas escolares alterables podían influir en el rendimiento de los estudiantes por encima del efecto del *background* de los estudiantes. Es decir, si los recursos con que cuenta la escuela o el clima o el desarrollo de determinados procesos de enseñanza-aprendizaje influyen más en el rendimiento que el nivel socioeconómico del alumnado o que su etnia. Se seleccionó una muestra representativa de centros de todo el estado, se estudiaron lectura, escritura y matemáticas en un grupo de bajo rendimiento y en otro de alto rendimiento. Dentro de las características socioeconómicas se contemplaron, entre otras variables, la raza, la experiencia preescolar y si el inglés era su primera lengua. Dentro de las características del equipo de profesorado se tuvo en cuenta la experiencia, las ausencias de los maestros, el número de actividades y la ratio de alumnos/profesor, entre otras. Y como variables escolares se centraron en el estado físico de las instalaciones y algunos procesos de enseñanza-aprendizaje. Se hizo un análisis discriminante (chi-square) y se detectó que:

1) Existe gran dificultad de medir algunos constructos como «procesos escolares», por lo que habrá que intentar definir variables con más precisión.

2) El sistema de indicadores da información útil para guiar las escuelas, reorientar los esfuerzos e incrementar las oportunidades. Esta visión es reforzada por Rindone (1995), para quien estos estándares se pueden usar para proporcionar una visión que inspire una buena práctica educativa, para proporcionar un marco para un sistema de indicadores que describa de qué maneras la instrucción que se da en la escuela es consistente con la visión y para usarla como instrumento para guiar el rendimiento de cuentas de la escuela.

3) Las características escolares pueden ayudar a explicar las diferencias en el rendimiento de los estudiantes. Esta posición está en la línea de la primera generación de las escuelas eficaces (hace unos 30 años).

Por su parte Buswell (1995) presenta la experiencia realizada en *Oklahoma*, donde, desde la «Office of Accountability», es decir, desde una instancia de rendimiento de cuentas, se establece un sistema propio de indicadores a partir de la ley de reforma educativa de Oklahoma (1990) y de la constatación de un progreso insatisfactorio de su sistema educativo. Los indicadores que se analizan son, entre otros, las tasas de graduación, las ratios alumno/profesor, los resultados de pruebas estandarizadas, el contexto socioeconómico, el rendimiento al llegar a la universidad, el empleo de los graduados, las tasas de abandono, la experiencia del profesorado,... y actualmente siguen avanzando tanto en su construcción como en su análisis y en la extracción de implicaciones para la práctica, que plasman en su publicación anual en la que se explican los resultados en los tests de selectividad de Oklahoma (SAT) y se muestran las gráficas con los ingresos/gastos y todos los resultados hallados.

La TEA (Texas Education Agency) ha propuesto, como señalan Weed y Mellor (1996), un conjunto de indicadores para medir la tasa de abandono (un problema que habían detectado que les afectaba mucho) y sus causas y poder poner soluciones y, en consecuencia, ésta ha ido disminuyendo en los últimos años.

En una línea más crítica, Howell (1995) considera que cuando se intenta determinar la eficiencia de un centro con estudios evaluativos, frecuentemente estos estudios son pobres o no muestran los efectos globales de los programas. Según él serían los equipos de toma de decisiones centrados en la escuela o *School Gentered Decision Making Teams* (SCDMT) los que tendrían que recopilar los datos y analizarlos. Habitualmente se utiliza el sistema de publicar listas con valores para varias variables como las tasas de asistencia, de permanencia y de resultados en los tests. A menudo las escuelas se sienten desanimadas por estas listas porque no reflejan las diferencias en los cuerpos de estudiantes, en las variables demográficas, ...Por ello las escuelas de *Springfield* han intentado hacer una comparación de escuelas más acorde con la realidad de cada escuela. Así, el rendimiento académico se conjuga con otros datos acerca del *background* de los estudiantes. En esta misma línea, según Webster y Edwards (1993), la única forma de comparación honesta y equitativa pasa por ajustar los resultados (outputs) a los inputs. Y la clave está en constituir equipos centrados en el desarrollo de la escuela para generar Planes de Mejora Escolar o *School Improvement Plan* (SIP) efectivos.

LA EVALUACIÓN «MACRO» DE LA ETAPA INFANTIL

La consideración de la etapa infantil en diversos países

No hay unanimidad en torno a la conveniencia de una enseñanza formal para la educación infantil. Por ello existen diferentes modelos.

Así por ejemplo, Moss y Phillips (1990), han realizado un estudio comparativo en el que dividen los servicios de atención a los niños en tres grupos en función de su fuente de financiación prioritaria (aunque en 6 años la situación ha variado mucho):

1. Grupo superior:

En Dinamarca, Francia, Bélgica e Italia hay muchos más servicios de atención a los niños financiados por el sector público que en el resto de los estados miembros de la comunidad europea. En Bélgica, Francia e Italia la mayoría de los niños reciben desde los 3 años atención gratuita en parvularios que generalmente están abiertos todo el día (...) . En Dinamarca hay jardines de infancia junto a guarderías familiares y jardines de infancia creadas a iniciativa de los padres y subvencionadas con fondos públicos.

2. Grupo medio:

En Grecia, España y República Federal de Alemania los parvularios o jardines de infancia acogen al 60 ó 70 % de los niños desde los 3 años hasta la edad de la escolaridad.

3. Grupo inferior:

En los Países Bajos, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido, los servicios financiados por el sector público sólo admiten el 2 % (o menos) de los niños de 0 a 3 años y ni la mitad de niños de 3 a 6/7 años (edad de la escolaridad obligatoria).

Pero posiblemente lo más importante no sea quién financia la educación infantil (aunque también nos da pistas acerca de la consideración que de ella se tiene), sino los objetivos que persiguen. En este sentido, existen básicamente tres enfoques para la atención infantil en función de la finalidad que se considera que tiene:

1) Escolarización de orientación académica, entendiendo este nivel educativo como una preparación para la primaria. Es el caso de Bélgica, Francia e Italia.

2) Escolarización de carácter lúdico, orientada a la socialización de los pequeños. Es más de tipo asistencial que propiamente educativo. Es el caso de Grecia, Alemania, los Países Escandinavos o Suiza, donde la asistencia a las guarderías no sólo es voluntaria sino que existe una clara delimitación entre la educación lúdica y emocional de estos primeros años y la educación cognitiva propia del sistema escolar.

3) No escolarización infantil. Se confía la educación infantil a las familias. Es el caso hasta hace poco del Reino Unido o de los Países Bajos. No obstante, en Inglaterra actualmente se está ensayando un programa de bonos escolares para los centros de educación infantil. A los centros que participan en el proyecto la «Agencia de Programas Escolares y Evaluación» les da unas directrices oficiales a las que deben ajustarse. Éstas establecen lo que deben aprender los niños antes de incorporarse a la primaria (a los 5 años) en 6 áreas: desarrollo personal y social, lengua y lectura, matemáticas, conocimiento y comprensión del mundo, desarrollo físico y creatividad. Así, los niños deberán aprender a escribir y reconocer su nombre, contar hasta 10, los rudimentos de sumar y restar, reconocer las letras del alfabeto e idear y participar en la escenificación de cuentos, así como (en el ámbito social y moral) a diferenciar lo que está bien de lo que está mal, a compartir, a turnarse y a respetarse entre sí. Se trata de objetivos obvios pero los centros asistenciales (o, según algunos, «parkings» de niños) no tienen cabida ya en este sistema.

Así pues, no existe unanimidad en torno a la finalidad, estructura y características de la educación infantil. Ofrecemos a continuación y en forma de cuadro la rápida ojeada a la estructura de la etapa infantil en diferentes países a partir de los estudios de la OCDE (1995):

<i>País</i>	<i>Etapa educativa</i>	<i>Edad</i>	<i>Características /Centros</i>
Alemania	Kindergarten	3- 6	Jardines de infancia y cursos preescolares

<i>País</i>	<i>Etapa educativa</i>	<i>Edad</i>	<i>Características /Centros</i>
Australia	Pre-school education	3-5	
Austria	Kindergarten Vorschulstufe	3-6	Etapa no obligatoria atendida por instituciones públicas y privadas. Se compone de guarderías para los muy pequeños (hasta 1 año de edad), guarderías infantiles (1 y 2 años) y jardines de infancia (de 3 a 6 años).
Bélgica (Comunidad Flamenca)	Kleuteronderwijs	2,5 y 6	
Bélgica (Comunidad Francesa)	Écolle Maternelle	2,5 y 6	Programas preescolares o jardines de infancia administrados por las autoridades educativas locales
Canadá	Pre-elementary	4-5	Los programas preescolares o jardines de infancia son administrados por las autoridades educativas locales y proporcionan una enseñanza de 1 año
Dinamarca	Bonlehave-Bornehae klasse		Aunque la educación preescolar es voluntaria tiene que ser ofrecida por los municipios: el 96% de los niños están matriculados
España	Educación infantil	0-6	Dividido en 2 ciclos: 0-3 jardines de infancia y, sobre todo, privados 3-6 Parvularios, habitualmente integrados a las escuelas de primaria
Estados Unidos	Pre-kindergarten Kindergarten	3-6	Guarderías infantiles y jardines de infancia
Finlandia	Esiopetus Päiavakodeissa ja Peruskoulissa	3-6	Educación preescolar con centros de cuidados infantiles (jardines de infancia) y escuelas generales básicas. La educación preescolar (Organizada por Bienestar Social) puede realizarse junto con la enseñanza general (para acceder a las necesidades de los niños de las áreas escasamente pobladas del país)
Francia	Écolles Maternelles	2-6	La enseñanza preescolar se proporciona en guarderías infantiles
Grecia	Nursery School	3,5-5,5	La enseñanza primaria se da en jardines de infancia y desde los 5,5 en escuelas primarias (Dimotiko)
Holanda	Baisonder wijs	4-5	Todos los niños deben asistir a la escuela desde el primer día del mes que siga a su quinto aniversario. Sin embargo casi todos los niños lo hacen desde los cuatro años
Hungría	Kindergarten	3-6	Los jardines de infancia acogen a los niños normalmente durante tres años, desde los 3 hasta los 6 años.. pero la duración y los límites de edad no son estrictos
Irlanda	Junior Infants Senior Infants	4/5-6/7	La educación preescolar se da en las mismas escuelas que la enseñanza primaria (escuelas nacionales, que generalmente son de propiedad y control privado, pero son públicamente subvencionadas y son objeto de regulación e inspección pública)
Italia	Scuole Materne	3-6	La educación preescolar acoge a todos los niños entre 3 y 6 años de edad, incluidos los que tienen dificultades de adaptación y aprendizaje. La ratios son de 14 a 28 niños/grupo y pueden comprender niños de la misma edad o de edades mezcladas. Es gratuita (excepto transporte y comedor, servicios prestados por los municipios)
Japón	Yochien	3-5	Los jardines de infancia acogen a niños de 3,4 y 5 años y les facilitan cursos de uno a tres años. Un 80% de los niños de preescolar está matriculado en escuelas privadas

<i>País</i>	<i>Etapa educativa</i>	<i>Edad</i>	<i>Características /Centros</i>
Noruega	Barnehager	3 – 6	Actualmente los niños noruegos comienzan la escuela durante el año que llegan a los 7 años de edad. A partir de 1997 empezarán a los 6 años, aunque hoy en día ya un 90% de los niños de 6 años disponen de educación preescolar voluntaria o en instituciones para el cuidado de niños
Nueva Zelanda			Todos los niños menores de 6 años disponen de educación a través de servicios domésticos y de una amplia gama de servicios administrados por una variedad de grupos, que incluyen a grupos comunitarios y religiosos, agencias voluntarias (tales como asociaciones de centros de juego y de guarderías infantiles) y operadores comerciales.
Portugal	Educação pre-escolar	3 – 5	No es obligatoria. La prioridad del gobierno es alcanzar la tasa de matriculación del 90% a finales de siglo
Reino Unido	Nursery School and Classes	... – 5	Más del 90% de los niños de 3 y 4 años de edad reciben alguna forma de educación preescolar, sea en guarderías infantiles o en clases infantiles de escuelas primarias
República Checa	Pre-elementary	3 – 5	Los jardines de infancia aceptan niños desde la edad de 3 años. Un niño que entra en la escuela primaria tiene que ser considerado como suficientemente maduro, si no, la entrada (normalmente a los 6 años) se pospone un año.
Suecia	Förskola/ Daghem	0 – 6	Los servicios de cuidados infantiles tienen las siguientes formas: a) centros de cuidados para infantiles (Daghem), para niños de 1 a 6 años b) centros preescolares abiertos (Öpen Forskōla), dirigidos a niños preescolares sin ningún tipo de lugar preescolar
Suiza	Ecoles Infantines	4/5-5/6	La duración de la escuela preescolar varía de 1 a 3 años. En la mayoría de los cantones la duración es de 2 años. Aunque la educación preescolar es optativa, el 98% de los niños la reciben al menos durante un año
Turquía	Nursery School and Classes	4 – 7	Los objetivos de la educación preescolar, que es optativa, son desarrollar las aptitudes físicas, mentales y emocionales de los niños: ayudarles a adquirir buenas costumbres; prepararles para la educación básica; proporcionar un ambiente de crecimiento conjunto a los niños que provienen de áreas pobres y ayudarles a adquirir un conocimiento adecuado de la lengua turca. La educación preescolar se puede realizar en jardines de infancia independientes, así como en jardines de infancia que están agregados a las escuelas primarias u otras instituciones educativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (1995).

También en esta línea comparativa, la Unión Europea, concretamente Eurydice (1994) posee un trabajo acerca de las características comparativas de los sistemas de educación infantil que podría considerarse en la línea de los estudios sobre calidad y cuyos principales hallazgos son:

- España es el país donde la escolarización de los niños pequeños comienza antes, juntamente con Francia y con Suecia.
- Respecto a la formación del profesorado que debe impartir educación preescolar, España presenta un elemento positivo, que es que se trata de estudios universitarios.
- En cuanto a los objetivos de la educación infantil nuestro país posee un modelo mixto asistencial-educativo en tanto que se busca equilibrar socialización y aprendizaje.
- Un rasgo diferencial es que en España (como en Bélgica y Francia) la educación preescolar es financiada por el Ministerio de Educación. Por el contrario, las estructuras más comunes para niños de 3 a 6 años que no hacen uso de una institución escolar son el jardín de infancia y espacios para juegos en grupo, bajo la responsabilidad del Ministerio de asuntos Sociales, o bien organizados por el sector privado (especialmente en el Reino Unido y en Irlanda).

- En España la continuidad entre la educación infantil y la primaria es objeto de preocupación y que el currículum preconiza la colaboración entre la escuela y la familia, que desempeña un papel educativo importante en el momento de esta transición .

Por su parte, Tobin, Wu y Davidson (1989) nos ofrecen una comparación de las diferentes dinámicas que se viven en los parvularios japoneses, chinos y estadounidenses. Estudian los 3 modelos y se cuestionan para qué debe la sociedad tener parvularios, a lo que los encuestados responden del siguiente modo:

	CHINA		JAPÓN		USA	
	1ª elección	Entre las 3 primeras	1ª elección	Entre las 3 primeras	1ª elección	Entre las 3 primeras
Para dar a los niños un buen inicio académico	37	67	3	2	22	51
Para disminuir la marginación	3	12	3	2	5	2
Para posibilitar que los padres trabajen	17	48	1	8	7	25
Para dar a los niños la oportunidad de jugar con otros niños	8	25	14	70	11	42
Para empezar a enseñar a los niños a ser buenos ciudadanos	12	30	4	18	4	14
Para dar a los niños experiencia como miembros de un grupo	12	44	61	91	20	62
Para proporcionar a los niños un lugar divertido al que ir cada día	1	7	3	24	3	18
Para hacer a los niños más independientes y auto-suficientes	11	67	14	80	23	66
Para complementar y apoyar la tarea educativa de los padres	0	0	3	5	6	20

Fuente: TOBIN, WU y DAVIDSON (1989: 192).

Analizando los motivos (y ponderando si han sido elegidos en primer lugar o entre los tres primeros), constatamos que en Japón, para preparar para la primaria no enseñan lectura, escritura y matemáticas sino fundamentalmente habilidades preacadémicas, como perseverancia, concentración y la habilidad para funcionar como miembro de un grupo. De hecho, proporcionar a los niños un buen inicio académico es la cuestión más importante en China (cosa que para los autores enlaza con la necesidad de la sociedad china de conseguir miembros productivos frente a los propósitos de la Revolución Cultural) y también (aunque en menor porcentaje) en Estados Unidos, donde usan el lenguaje y otros contenidos curriculares para promocionar la individualidad, autonomía, resolución de problemas y el desarrollo cognitivo del niño. Ello destaca frente a la escasa importancia que se le concede en Japón a estos objetivos mientras que se prima la posibilidad de dar al niño la experiencia de sentirse miembro de un grupo y de poder jugar con otros niños.

Instrumentos específicos para la evaluación "macro" de la etapa infantil

La educación infantil, por su *propia esencia* o naturaleza y por la situación en la que se encuentra (al no ser obligatoria y *no haberse cubierto aún la escolarización* de toda la población) no puede medirse por los mismos parámetros que la primaria y necesita una definición de calidad propia, como se desprende de las propuestas de Balaguer et al (s/f), Moss y Phillips (1990) o Darder y Mestres (1994) . En este sentido, Moss y Phillips (1990: 43) señalan que la calidad es un aspecto de difícil definición y control. Consideran que ciertamente los reglamentos que estipulan las condiciones mínimas exigidas sirven para proteger a los niños contra las carencias más burdas, pero no garantizan en absoluto la alta calidad y por ello proponen los siguientes «indicadores» de calidad:

1. Ratio o proporción de niños por educador.
2. Espacio, ambientación y material (que permita el trabajo en pequeños grupos, que dé seguridad, que haya espacio exterior,...)

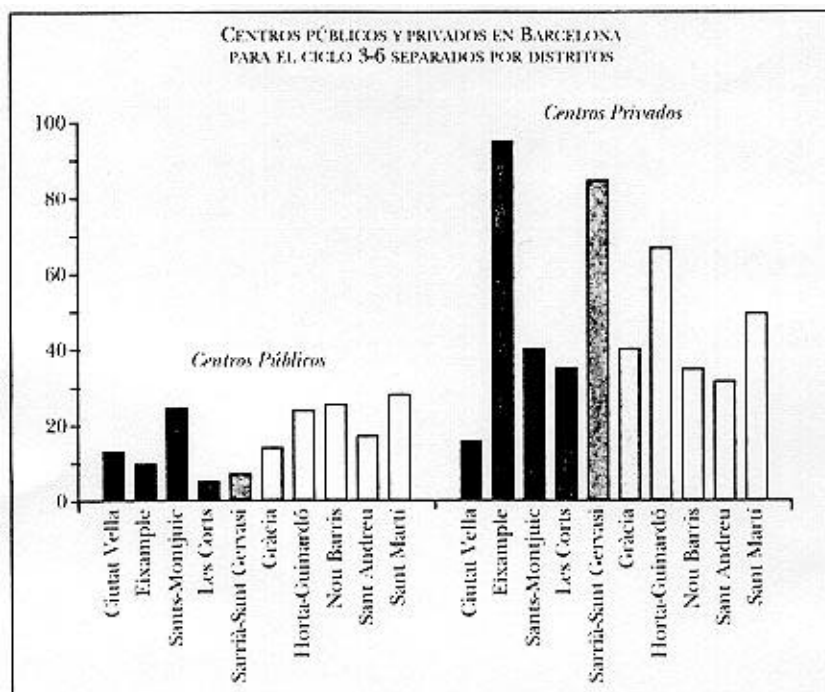
3. Coordinación y ayuda (contar con asesoramientos, tener horas remuneradas para formarse y preparar el trabajo)
4. Sensibilidad a las necesidades de cada individuo (antisexismo, multiculturalidad, . . .) .

Por otra parte, la educación infantil, *debe enfrentarse simultáneamente* a dos problemas: *aumento de la cantidad y aumento de la calidad*, para algunos autores, difícilmente compaginables. Es la etapa en la que mejor se ve el dilema entre eficacia y equidad. Como ejemplo ilustrativo podemos referirnos a la situación de las guarderías municipales de Barcelona.

En Barcelona ha habido últimamente fuertes movilizaciones para, por un lado, forzar el aumento de la oferta pública de plazas educativas de calidad y, por otro lado, protestar contra el intento de cambiar el funcionamiento de las «Escoles Bressol» municipales– paradigmáticas de una educación de calidad –con el fin de hacerlas más eficientes (con el peligro de ir en detrimento de dicha calidad).

Durante el curso 1993–94 los datos¹⁸ que arrojan las estadísticas recogidas por la Secretaría Técnica del Instituto Municipal de Educación de Barcelona nos muestran una situación desequilibrada entre sector público y privado. En relación a la Educación Infantil este desequilibrio es, si cabe, aún mayor, sobre todo en el ciclo 0-3 (jardín de infancia), en el que la escolarización sólo llega al 5%. La presencia del sector público es básicamente municipal (de los 45 centros públicos, 39 son del Ayuntamiento). También hay diferencias por distritos: en algunos hay una clara predominancia del sector privado (por las características socio-económicas de la población que en ellos reside), mientras que en otros hay un mayor número de centros públicos.

Centrándonos en el ciclo 3-6, en Barcelona hay 161 centros públicos frente a 490 privados que ofertan este tipo de enseñanza, y con fuertes desequilibrios por distritos, como nos muestra el gráfico de la página siguiente.



Centrándonos en el ciclo 0-3, las plazas de guarderías públicas Barcelona fueron en el curso 1995-96, según algunas estadísticas (no existe unificación de datos), 1513, de las cuales sólo 343 son de centros de la Generalitat de Cataluña, siendo el resto municipales. Para cubrir estas 1513 plazas hubo 3195 solicitudes, lo que significa que más de la mitad de los niños se quedaron fuera. Además, estos datos se quedan cortos porque hay gran cantidad de familias que ya desechan la idea de presentar la solicitud porque están convencidas de que no tienen ninguna posibilidad. Por barrios, donde hay mayor desproporción es en Gracia, donde sólo hay un centro público que oferta 17 plazas, frente a las 117 demandas.

¹⁸ IMEB, «Les xifres de l'educació a Barcelona». *A Barcelona Educació*, núm. 1, mayo 1995. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Le siguen Eixample y Sarria-Sallt Gervasi. Esto choca claramente con el artículo 72 de la LOGSE señala que «La Administración Pública garantizará la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite» Es decir, la cantidad, no está, ni mucho menos, cubierta.

Otro problema es que el Ayuntamiento se gasta al año 2300 millones de pesetas en este servicio Se ha calculado que cada alumno cuesta cerca de 1,1 millones. Una cantidad similar a la que paga el Estado por una carrera completa de Ingeniería de Caminos y el doble de lo que se gasta en una de Arquitectura. ¿Es justo que sólo unas pocas familias se beneficien de este servicio? Es lo que se está planteando el Ayuntamiento. Se quiere, por tanto aumentar la oferta y que ésta sea más flexible haciendo que las guarderías abran antes y se cierren más tarde (actualmente el horario es de 8.00 a 17.30), las familias puedan llevar a sus hijos sólo unas horas y no toda la jornada y se les permita recogerlos a mediodía para que coman en la casa. A la vez, se quiere mantener el servicio como modelo educativo, no asistencial. Es decir, el conflicto equidad-eficiencia tampoco está resuelto.

Por ello abogamos desde estas líneas por aumentar la financiación y la oferta de la educación infantil .Hay muchos motivos para ello (argumentos científicos, de derechos humanos, morales y de valor social, económicos, de equidad social, de movilización social, de eficacia de programas, y motivos varios en función de las circunstancias demográficas y sociales cambiantes), pero destacamos, como más relevantes, los siguientes:

1. Permite la inserción de la mujer en el mundo del trabajo.
2. Comporta una mayor escolarización posterior (tendencia a permanecer más tiempo en el sistema educativo y alcanzar, por tanto, mayores tramos educativos).
3. Mejora la igualdad de oportunidades.
4. Implica externalidades positivas (beneficios colectivos para el resto de la población además de la persona que recibe el servicio) .
5. Se trata de un bien preferente en un mercado imperfecto.
6. Es muy rentable.
7. La escolarización en el tramo 0-3 aún es muy baja (déficit de oferta de plazas públicas).
8. Aumenta la inteligencia. Según más de 20 estudios realizados por la Universidad de Alabama, una educación intensiva durante los primeros años (iniciado en primer año) puede incrementar el cociente de inteligencia entre 15 y 30 puntos y resulta particularmente beneficiosa en el caso de niños socialmente desfavorecidos. No obstante, Lee y Loeb (1995) señalan que los efectos beneficiosos del Head Start se desvanecen porque en las etapas posteriores los alumnos están sometidos a procesos educativos de calidad muy baja, con lo que una educación infantil muy estimulante sin continuidad no tiene ninguna utilidad.

Así pues, en definitiva:

a) Aún no hay suficiente cantidad de plazas

Acabamos de ver, en este sentido, la situación de Barcelona, pero es que la situación del resto de Cataluña o del estado español no es mejor:

En Cataluña existen 43 *Llar d 'infants* (guarderías) del *Departament d 'Ensenyament* y 234 *Llar d'Infants* municipales (entre ambas, 277, acogen a 13.400 niños) frente a las 574 privadas (451 en Barcelona, 40 en Gerona, 28 en Lérida y 55 en Tarragona), que acogen a 22.500 niños. De éstas, sólo 8 cumplen los requisitos. Por ello, las 800 guarderías que hay en Cataluña actualmente deberán adaptarse antes del año 2000 a las condiciones mínimas fijadas. De lo contrario, quedarán obligadas a convertirse en centros de acogida («parkings de niños») sin carácter estrictamente educativo, sino solamente asistencial.

Para impartir el primer ciclo (0-3 años) se exige un mínimo de 3 unidades. Y se distingue entre unidades para menores de un año (con un máximo de 8 alumnos), unidades de 1 a 2 años (con un máximo de 13 alumnos) y unidades de 2 a 3 años (máximo de 20 alumnos). Cada unidad tendrá una sola sala con un mínimo de 2 metros cuadrados por alumno. Deben existir, además, salas diferenciadas para la higiene de los niños, aseo personal, comedor (mínimo de 30 metros cuadrados) y cocina. Por cada 9 unidades habrá un patio de no menos de 75 metros cuadrados. Los locales serán de uso exclusivo y con acceso propio desde el exterior. Con lo costoso (económicamente) que puede ser encontrar locales con las condiciones exigidas,

podemos encontrarlos con una gran cantidad de «centros de acogida», suprimiendo la educación infantil que propone la LOGSE y que es una etapa esencial en el desarrollo del niño.

b) Hay que avanzar mucho todavía en favor de la equidad

Fuller y Liang (1996: 32) se cuestionan si existen suficientes parvularios y centros de atención a la infancia y si éstos están distribuidos equitativamente. Muestran dos estudios que emplean diferentes niveles de análisis para mostrar la disponibilidad de educación preescolar. El primer estudio examina la distribución de los centros en 100 condados a lo largo y ancho de Estados Unidos, revelando claras desigualdades asociadas a los rasgos demográficos y económicos de cada condado. El segundo estudio, centrado en Massachusetts, analiza los centros en comunidades de ingresos altos y bajos. Entre ambos estudios se constata que la educación preescolar varía en función de las características de cada comunidad, de su media de ingresos familiares, de nivel educativo de los padres, de estructura familiar y de política desarrollada en cada contexto. Concluyen que hay que avanzar todavía bastante en favor de la equidad.

c) Hay que articular la demanda de mayor calidad con los dos anteriores aspectos

Moss (1995: 5) constata las diferencias entre los servicios educativos de los «Day care centers», las «Nursery», etc. Habla además de las enormes inconsistencias y desigualdades entre servicios, en especial entre servicios para niños de 3-5 y de 3-6. Su visión personal de los servicios de atención a la infancia es comprensiva (entre familias y comunidades locales), flexible, integrada con el sistema y concebida como una institución y un recurso local. En este sentido señala que la calidad de los servicios de educación infantil (o, de hecho, de cualquier servicio) es, en esencia, un concepto o constructo relativo, dinámico, arraigado en valores y creencias, necesidades e intereses. Siguiendo a Woodhead, psicólogo de la Fundación Van Leer, considera que los rasgos claves de la calidad se basan en un modelo asociativo, que es una combinación de los modelos profesional y político con una idea de participación cívica y democrática. Lo fundamental de este modelo asociativo es que las instituciones de educación infantil son vistas como instituciones que sostienen unos valores sociales y culturales. Estos rasgos clave son: diversidad, transparencia y debate.

• *Algunos instrumentos*

Billman (1993) expone que la NAEYC (National Association for the Education of Young Children) posee un procedimiento de acreditación de escuelas a nivel de todo el territorio de EE.UU. (extrapolable a otros contextos), a pesar de que cada estado desarrolla su propio sistema de indicadores. Muchos estados tienen alguna clase de proceso de autorización que instituye con el fin de asegurar que el cuidado de los niños fuera del hogar posea unas normas mínimas.

Dicha asociación manda boletines de información que deben ser rellenados, devueltos y revisados antes de que los consultores hagan la visita (in situ). El asesor analiza entonces el programa, el claustro y el rendimiento de los niños, inspecciona el local, repasa los registros de accidentes, los extintores y cosas así y clarifica políticas y procedimientos con el director. El experto anota cualquier incorrección o anomalía y discute cómo puede ser corregida. La visita es seguida de una lista escrita de condiciones que deben ser rectificadas dentro de un período estipulado. Si no se realizan las mejoras recomendadas se puede incurrir en sanciones contra el centro/titular.

La regulación estatal de todos los tipos de cuidado de niños es realizada por la NAEYC para asegurar que los centros, los «*family day care*» y los «*group home*» encuentran ciertos mínimos de calidad. También recomiendan que a los programas de las escuelas públicas y de las religiosas se les exijan los mismos niveles.

Para ello la NAEYC ha instituido un proceso de acreditación que contempla todos los aspectos de los programas de educación infantil (NAEYC, 1984). Incluye un componente de auto-estudio, un informe escrito por la *National Academy of Early Childhood Programs* y una visita de validación realizada por profesionales de educación infantil con el fin de verificar la exactitud de la descripción del programa. Luego,

una comisión de 3 miembros considera todos los componentes del informe escrito y del informe de validación y otras garantías de acreditación. Aunque esta acreditación es voluntaria y sólo necesita ser renovada cada 3 años, este proceso es visto como una oportunidad para promover y animar la mejora de cada uno de los programas sometido a este examen. Cada centro necesita dedicarse a la evaluación continua y sistemática para mantener y realizar su programa. Esto supone identificar las fuerzas o valores del centro así como las áreas en las que hay debilidades y para ello se requieren los esfuerzos de todos.

El proceso de acreditación de la NAEYC ha diseñado criterios para los siguientes aspectos de los programas de educación infantil de alta calidad: a) Interacciones entre los profesores y los niños; b) Currículum; c) Interacción entre los profesores y los padres; d) Cualificación y desarrollo de los profesores; e) Administración; f) Equipo (o claustro de profesores); g) Ambiente físico; h) Salud y seguridad; i) Nutrición y servicio de comedor y j) Evaluación.

Un estudio que se hizo sobre 78 programas un año después de la acreditación mostró que todos habían seguido las recomendaciones de la Academia total o parcialmente. Muchos programas contaron con una mayor implicación de los padres y mejores relaciones con las familias desde el proceso de evaluación.

Aunque los materiales de auto-estudio de la Academia incluyen instrumentos de evaluación muy útiles, cada uno mediante su trabajo puede desarrollar materiales específicos para su programa y su situación única siguiendo la propuesta que se especifica a continuación:

1º. Elegir una meta que tiene para su programa. Escribirla aquí.

1. Reescribir esta meta usando objetivos de comportamiento específicos.
2. ¿Cómo sabremos cuándo estamos consiguiendo una o más metas?
3. ¿Qué documentación objetiva necesitaremos para mostrar a los otros que estamos progresando hacia el alcance de esa meta?

2º. Antes de mirar los criterios que ha propuesto la Academia, decidir qué aspectos de nuestro programa queremos examinar más detenidamente. Si el listado es suficientemente largo, será conveniente dividirlo en aspectos más amplios de modo que cada grupo trabaje sólo uno o dos. Inventar una lista de comprobación que podamos usar para determinar si nuestro centro está operando efectivamente en este área.

3º. Después de haber inventado en grupo un instrumento de evaluación al menos para un aspecto del programa, es positivo intercambiarlo con otro grupo. Analicemos qué han hecho. ¿Qué se han dejado? ¿Qué sugerencias podría hacer para mejorar el instrumento? Si los grupos trabajan en diferentes materiales de evaluación, al final dispondremos de un material que podrá ser útil en guiar muchas partes del programa del centro.

4º. Intercambiar la lista con otro grupo. Analizar lo que ellos han hecho, contestando las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuáles son los puntos más positivos del instrumento de evaluación que han inventado?
2. ¿Qué se han dejado?
3. ¿Qué sugerencias tenemos para mejorar su listado?

5º. Es en este punto cuando se pueden solicitar los documentos de la NAEYC, y comparar los instrumentos que hemos creado con los ítems que ellos han desarrollado.

1. ¿Qué ítems son similares?
2. ¿Cómo podríamos cambiar nuestro listado después de comparar ambos instrumentos?

Por otra parte, los padres son una fuente de información vital sobre el programa. Storm (1985) encontró que era útil preguntar a los padres muchas veces al año durante un año centrándose en uno o dos aspectos a la vez. Podemos disponer de un cuestionario para los padres para elicitación de sus actitudes sobre el modo en que ellos se muestran informados de lo que sucede en el centro. Podemos preguntar acerca de sugerencias para mejorar la comunicación entre ellos y el profesorado. Si es posible, no más de una página y que sea fácil de contestar, intentando asegurar que las respuestas sean confidenciales y que se produzca un buen retorno de la información, cuestionándonos, si es preciso, aspectos como los siguientes:

1. ¿Cómo introduciremos el cuestionario?
2. ¿Qué preguntas haremos?
3. ¿Cómo aseguraremos que las respuestas sean confidenciales y anónimas?
4. ¿Cómo garantizaremos que la mayoría de los padres respondan y devuelvan el cuestionario?

Por su parte, Katz (1991) se refiere al *Preprimary Project* de la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), un estudio transnacional acerca de las características de los servicios de atención a la infancia. Habla de la importancia de la salud de los niños y de los riesgos en su calidad de vida por motivos diversos en diferentes partes del país. Respecto a la disponibilidad de servicios de atención a la infancia señala que en muchos países (en los que, contrariamente a otros, el nivel económico, la competencia por los recursos y la presión demográfica no constituyen problemas) también se necesitan centros por la incorporación de la mujer al mundo laboral. Lo que ocurre es que surgen discrepancias entre los servicios que se necesitan y los que están disponibles. Existe una gran variedad de centros: de bienestar, religiosos, públicos, privados,... Sucede que la calidad de los servicios de educación infantil suele variar según los ingresos de la familia. Respecto a la calidad del personal de infantil considera que con la escasa preparación, el bajo estatus y los salarios deficientes se recluta un personal que son más «cuidadores» que maestros/educadores. Y, finalmente constata que según los países varía la guía o pautas de comportamiento que los padres ofrecen a los niños, varían los equipamientos disponibles en los centros (y que, para estudiarse, no pueden simplemente cuantificarse), varía la relación entre niños y adultos (si éstos cambian constantemente el niño no establece relaciones duraderas, seguras y confiadas), varía la relación adulto-niño, etc., generando a menudo una educación infantil de baja calidad.

En la línea más institucional y a nivel europeo la *Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea* ha redactado varios informes de gran relevancia, que presentan datos comparativamente y avanzan en la búsqueda conjunta de procesos de calidad en los servicios de atención a la infancia. Algunos de estos documentos son: «Trabajo de puericultura con niños por debajo de los 4 años» (1990), «Calidad en los Servicios de Cuidados a la Infancia» (1990), «Empleo, Igualdad de Oportunidades y Atención a la Infancia» (Informes anuales de 1993 y 1994), «Monitoring Childcare Services for Young Children» (1994), «Objetivos de calidad en los servicios infantiles» (1996) o el ya citado «Calidad en los servicios para la infancia. Un documento de estudio» (s/f) .

Estos han sido algunos de los instrumentos y programas existentes. Sin embargo, varían constantemente ya que actualmente se avanza de forma relativamente rápida en la creación de nuevas redes y de proyectos internacionales, nacionales y regionales. Esperemos que los futuros sistemas de evaluación de la calidad de los sistemas educativos superen las limitaciones de las propuestas actuales y potencien sus elementos más positivos.