



LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

JULIO PUENTE AZCUTIA (*)

RESUMEN. Este artículo se inicia con una breve referencia de los estudios e informes anteriores a 1990 que contienen elementos de diagnóstico y evaluación del sistema educativo español. A continuación se exponen las líneas generales de la evaluación del sistema educativo establecidas por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 y por la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG) de 1995: finalidades, objeto, perspectivas y ámbitos de competencias.

Se describe la naturaleza, las funciones, la estructura y las actuaciones del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), organismo encargado de la evaluación general del sistema educativo español, y los distintos modelos adoptados por Comunidades Autónomas para la evaluación del sistema educativo autonómico en el ámbito de sus competencias. Finalmente, se trata la participación de la inspección de educación en la evaluación del sistema educativo.

LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL HASTA 1990

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 incluye la evaluación del sistema como uno de los factores de carácter eminentemente educativo que contribuyen a una mejora de la calidad de la enseñanza. A partir de la promulgación de esta Ley Orgánica, la evaluación del sistema educativo español deviene una tarea intencional y sistemática de las autoridades educativas. No obstante, no pueden olvidarse los estudios e informes anteriores a 1990

que contienen elementos de diagnóstico y evaluación del sistema educativo español.

En España, como en otros países, fueron los movimientos reformistas de los años sesenta los que dieron los primeros pasos para indagar en el conocimiento de la realidad educacional, generalmente por iniciativa de los administradores públicos de la educación. La Ley General de Educación de 1970 fue precedida por el documento conocido como «Libro Blanco» cuyo título era *La educación en España: Bases de una política educativa* (1969). En él se señalaban algunas de las principales deficiencias del sistema educativo español

(*) Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. España.

en aquellos momentos, como las bajas tasas de escolarización en educación preescolar, primaria y, sobre todo, secundaria, las elevadas *ratios* alumnos-profesor en la educación secundaria en el sector público o la escasa valoración de la formación profesional.

En 1976 el Ministerio de Educación y Ciencia encargó a una Comisión un informe sobre la aplicación de la ley de 1970. El *Informe que eleva la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76, de 6 de febrero*, que no llegó a publicarse, incluía en sus tres volúmenes valoraciones sobre los logros y las deficiencias de la aplicación de la ley durante los seis años transcurridos desde su promulgación. El Informe constataba logros incuestionables, como el gran incremento de la escolarización en todos los niveles, de manera especial en secundaria, la generalización de la enseñanza obligatoria hasta los 14 años y la expansión del sector público en la enseñanza secundaria. También señalaba algunas deficiencias, como la prematura discriminación del alumnado en dos vías diferentes a los 14 años o la falta de consecución de la gratuidad plena en los niveles de la enseñanza obligatoria. Estas deficiencias se atribuían fundamentalmente a la insuficiente financiación de la reforma promovida por la ley de 1970.

En 1981 el informe *Las Enseñanzas Medias en España* contenía una evaluación del bachillerato y de la formación profesional cuando habían transcurrido diez años desde la entrada en vigor de la ley del 70. Junto al fuerte incremento de alumnos experimentado en la enseñanza secundaria, se destacaban algunos problemas de este nivel, como el alto grado de abandono en formación profesional o la consolidación del bachillerato como un nivel meramente preparatorio para estudios posteriores.

El informe *Examen de la política educativa española*, llevado a cabo por la OCDE en 1986 y promovido por las autoridades políticas, destacaba la espectacular expansión del sistema educativo en su conjunto desde la promulgación de la ley de 1970 e incidía en algunos aspectos críticos en el sistema educativo, como el planteamiento defectuoso de la formación profesional.

El *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, publicado por el Ministerio de Educación y Ciencia en 1989, contenía, junto a la presentación de la reforma educativa que se propugnaba, un análisis de los logros y de las deficiencias de la implantación de la ley de 1970 a lo largo de dos décadas. Este documento señalaba las deficiencias estructurales que se habían puesto de manifiesto en el sistema, como la falta de polivalencia del bachillerato, la discriminación de la población escolar a los 14 años en función de la doble titulación al final de la educación primaria o la falta de flexibilidad de la formación profesional.

Una fuente privilegiada para conocer la realidad del sistema educativo es el conjunto de Informes Anuales del Consejo Escolar del Estado. Desde mediados de los años ochenta esta institución ha emitido año tras año informes sobre la situación del sistema educativo, que incluyen tendencias, aspiraciones y deficiencias del sistema, por lo que constituyen en definitiva un esfuerzo permanente de evaluación del sistema educativo español. Los informes contienen una amplia información sobre el rendimiento del alumnado, sobre planes de estudio y métodos de enseñanza, sobre el funcionamiento de los centros educativos y sobre el profesorado y su formación.

También los informes de la Inspección de Educación han constituido una fuente imprescindible para conocer la realidad educativa del sistema. Las Memorias Anuales de la Inspección de Educación

General Básica y las Memorias Anuales de la Inspección de Bachillerato, publicadas hasta 1984, contenían información relevante sobre amplios aspectos del sistema educativo, al igual que los informes anuales sobre evaluación del alumnado publicados desde 1986. La Inspección de Educación ha publicado también informes sobre distintos temas que abarcan amplias zonas de la realidad educativa: resultados escolares de los alumnos, metodología didáctica, organización y funcionamiento de los centros educativos, formación del profesorado y evaluación de la función docente.

Las investigaciones llevadas a cabo por distintas instituciones en el campo de la educación constituyen asimismo una vía destacada para el diagnóstico y la evaluación de diversos componentes del sistema educativo. Las autoridades educativas crearon en 1970 el Centro Nacional para la Investigación y el Desarrollo Educativo (CENIDE) dentro de una política de estímulo y ayuda a las tareas de investigación en el campo de la teoría y de la práctica educativas; esta institución y sus sucesoras, el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (INCIE) y el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), han desarrollado importantes investigaciones educativas. Junto a ellas habría que recordar los trabajos de otras instituciones, como el Instituto de Pedagogía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y las Facultades de Ciencias de la Educación de diversas universidades.

Las investigaciones promovidas por estas instituciones inciden mayoritariamente en la acción en el aula y en los procesos educativos; sólo algunas de ellas están orientadas al diagnóstico y la evaluación de la estructura y organización general del sistema educativo, aunque tratan únicamente de aspectos particulares del mismo, como los niveles de escolarización o la incidencia de la aplicación de las reformas educativas.

LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL EN LA LOGSE Y EN LA LOPEG

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) atribuye una singular importancia a la evaluación general del sistema educativo. La ley señala en su preámbulo que la actividad evaluadora es fundamental para analizar en qué medida los distintos elementos del sistema están contribuyendo a la consecución de los objetivos establecidos. La promulgación de la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG) en 1995 completó algunos aspectos sobre la actividad evaluadora que sólo habían sido esbozados en la LOGSE. Ambas leyes delimitan el marco normativo en el que se inscribe en la actualidad la teoría y la práctica de la evaluación del sistema educativo español.

Las finalidades de la evaluación del sistema que se establecen en estas leyes son básicamente tres:

- *La mejora de la calidad de la educación.* La LOGSE considera que la evaluación del sistema educativo es un factor que favorece la mejora y la calidad de la enseñanza (art. 55). En consecuencia, la evaluación se orientará a la adecuación permanente del sistema a las demandas sociales y a las necesidades educativas (LOGSE, art. 62 y LOPEG, art. 27), y tiene como objetivo la mejora permanente del sistema y la consecución de una enseñanza de mayor calidad. Para ello se busca conocer la calidad del servicio educativo, indagando el papel que juegan los distintos componentes del sistema: la propia administración educativa, la gestión y la organización de los centros, los profesores,

los alumnos, los planes de estudio, las metodologías didácticas, etc.

- *La utilidad para la toma de decisiones.* La LOGSE en su exposición de motivos considera que la evaluación del sistema educativo debe proporcionar información relevante a todas y cada una de las instancias para el mejor ejercicio de sus funciones. Como se indica en el preámbulo del Real Decreto por el que se regula el INCE, la mejora cualitativa de la enseñanza exige que las Administraciones educativas dispongan de mecanismos de obtención y análisis de datos, con vistas a apoyar su toma de decisiones y a rendir cuentas de su actuación. Bajo este enfoque utilitario o instrumental, la evaluación proporciona a los administradores de la educación la información necesaria para apoyar la toma de decisiones y conducir el sistema educativo.
- *La contribución al debate social sobre educación.* Como indica la LOGSE en su exposición de motivos, ningún proceso de mejora del sistema es posible sin la activa participación social. La sociedad, en su conjunto, tiene derecho a conocer el estado general del sistema educativo y de sus componentes porque una sociedad bien informada es un motor decisivo para la mejora de la calidad de la enseñanza. En la línea que algunos autores denominan enfoque iluminativo, la evaluación del sistema debe proporcionar a toda la sociedad y a los agentes implicados en la educación información sobre el estado del sistema con objeto de facilitar el debate sobre los grandes temas educativos en una sociedad democrática; al tiempo, debe facilitar el control social de los gran-

des gastos en educación, es decir, el seguimiento de la eficiencia del sistema. Por todo ello, la LOPEG considera que la mejora de la calidad de la enseñanza exige ampliar la información de los resultados de la evaluación y prescribe la difusión periódica de las conclusiones de interés de la evaluación general del sistema educativo.

En ambas leyes orgánicas se encuentra una ampliación explícita del objeto de la evaluación, lo que supone superar la concepción que identifica la evaluación de los sistemas educativos exclusivamente con la medición del rendimiento de los alumnos. La LOGSE establece que la evaluación del sistema educativo se aplicará sobre los alumnos, pero también sobre el profesorado, las instituciones escolares, los procesos educativos y sobre la propia Administración educativa (art. 62). La LOPEG reitera esta ampliación del objeto de la evaluación (art. 27). La evaluación del sistema educativo integra, por tanto, un conjunto muy diverso de evaluaciones sobre distintos componentes del mismo llevadas a cabo por diversos agentes evaluadores.

Estas leyes orgánicas delimitan claramente los ámbitos de competencias en la evaluación del sistema educativo teniendo en cuenta la distribución territorial del Estado Español. La evaluación en el ámbito del conjunto del Estado se realiza por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), creado por la LOGSE para este fin (art. 62). La evaluación del sistema de cada Comunidad Autónoma corresponde en el ámbito de sus competencias a la respectiva Administración educativa. La ley distingue, en consecuencia, claramente entre la evaluación general del sistema educativo español, que debe realizar el INCE, y la evaluación de los sistemas educativos de las distintas Comunidades Autónomas.

EL INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN (INCE)

CREACIÓN Y NATURALEZA

En el artículo 62 de la LOGSE se aborda directamente la evaluación general del sistema educativo, que se confía al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), al que se atribuyen tareas encaminadas a la mejora cualitativa de la enseñanza en tres ámbitos principales:

- Elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas en la LOGSE y sus correspondientes centros.
- Realizar investigaciones, estudios y evaluaciones del sistema educativo.
- Proponer a las Administraciones educativas cuantas iniciativas y sugerencias puedan contribuir a favorecer la calidad y la mejora de la enseñanza.

Hasta 1993 no se aprobó el Real Decreto 928/1993, por el que se regula el INCE, y en el cual se especifican sus funciones, los principios básicos de su organización y las atribuciones de sus órganos de gobierno. El INCE es, por tanto, una institución relativamente joven que aún está en los primeros pasos de su andadura.

Para identificar la naturaleza del INCE, conviene distinguir los distintos procesos de evaluación que se llevan a cabo en el sistema educativo desde una triple perspectiva:

- La perspectiva microeducativa o individual, desde la que se aborda la evaluación de los elementos del sistema educativo con una finalidad eminentemente individual y con efectos singulares, como la evaluación de los aprendizajes de los alumnos para su promoción o certificación, la evaluación de los docentes con incidencia en su carrera

profesional y la evaluación de la función directiva.

- La perspectiva mesoeducativa o institucional, desde la que se evalúan componentes intermedios del sistema, como sucede en la evaluación de los centros educativos para mejorar su organización y funcionamiento y en la evaluación de los programas educativos para su mejora, orientación o supresión.
- La perspectiva macroeducativa o sistémica, desde la que se evalúa el sistema educativo en su conjunto como si se tratara de una unidad. La evaluación general del sistema educativo tiene un carácter global y su objetivo no es evaluar los logros de cada alumno, profesor o centro, sino obtener indicadores del sistema educativo en su conjunto. Tiene básicamente una finalidad diagnóstica, a partir de la cual se puede fundamentar y orientar la toma de decisiones encaminadas a la mejora de la calidad de la enseñanza.

El INCE aborda la evaluación del sistema educativo desde una perspectiva macroeducativa y lleva a cabo la evaluación general del sistema educativo para obtener indicadores del funcionamiento del mismo considerado globalmente. En consecuencia, no se dedica a la evaluación de los aprendizajes de los alumnos con fines de promoción o certificación, ni evalúa el trabajo docente de los profesores para tomar decisiones sobre su carrera profesional, ni la organización y el funcionamiento de los centros escolares individualmente considerados. El INCE centra su actuación en la evaluación del conjunto del sistema, en lo que se refiere al logro de los fines de la educación establecidos en el marco legal, al estado general del sistema educativo y a los resultados alcanzados por sus componentes, en una concepción amplia de los mismos. Dicha tarea requiere conocer información

procedente de alumnos, familias, profesores o centros escolares, aun cuando no se pretenda su evaluación de modo singular. Esta perspectiva implica una diferencia fundamental con la actuación de otros agentes evaluadores, como los profesores o los inspectores.

La evaluación del sistema educativo realizada por el INCE pretende cubrir las tres grandes finalidades señaladas anteriormente:

- Descubrir qué factores contribuyen a lograr una mejora de la calidad de la enseñanza y sobre cuáles se puede incidir para tal fin. Para ello es necesario establecer procedimientos que permitan conocer el estado y la evolución del sistema educativo español, así como detectar sus logros y deficiencias.
- Proporcionar información a las Administraciones educativas sobre la situación y la evolución del sistema educativo, en el ámbito de sus competencias, para que puedan adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y mejora del mismo.
- Difundir los resultados de las evaluaciones realizadas para que todos los actores del proceso educativo (familias, alumnado, profesores y otras entidades) y los ciudadanos en general puedan conocer y, por tanto, valorar los diferentes aspectos del sistema.

ÁMBITO DE ACTUACIÓN

La LOGSE distingue dos ámbitos en la evaluación del sistema educativo: el que corresponde al Estado y el propio de las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas. El INCE se sitúa en el primero de ellos y su campo de actuación es:

- La evaluación de los aspectos básicos del currículo, que constituyen

las enseñanzas mínimas establecidas por la LOGSE.

- La elaboración de sistemas de evaluación.
- La realización de investigaciones, estudios y evaluaciones del sistema educativo.
- La formulación de iniciativas y sugerencias a las Administraciones educativas para contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza.

De acuerdo con lo establecido en la LOGSE, las Administraciones educativas participan en el gobierno y en el funcionamiento del INCE. El Instituto se configura como un organismo basado en la colaboración entre todas las Administraciones educativas y respetuoso con las competencias de cada una de ellas.

FUNCIONES DEL INCE

Las funciones del INCE están detalladas en el Real Decreto precitado. Algunas de ellas están directamente relacionadas con la evaluación del sistema educativo concebida como un mecanismo permanente de autorregulación del mismo:

- Elaborar un sistema estatal de indicadores de la educación que permita evaluar el grado de eficacia y eficiencia del sistema educativo.
- Elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas en la LOGSE y sus correspondientes centros.
- Evaluar la estructura, el alcance y los resultados de las innovaciones de carácter general introducidas en el sistema educativo.

Otras funciones encomendadas al INCE responden al carácter utilitario de la evaluación del sistema:

- Colaborar y cooperar con las Administraciones educativas en materia de evaluación educativa.

- Proporcionar e intercambiar información a las Administraciones educativas para la toma de decisiones.

Otro grupo de funciones se relaciona con el carácter social de la evaluación y la necesidad de difundir sus resultados:

- Proporcionar información al Consejo Escolar del Estado.
- Informar a los distintos sectores de la sociedad acerca del funcionamiento y de los resultados obtenidos por el sistema educativo.
- Publicar los resultados de sus evaluaciones e investigaciones.

También se ha atribuido al INCE la coordinación de los estudios internacionales sobre evaluación educativa en los que España participa; el INCE es el encargado de armonizar estos trabajos, aunque en ellos participen también las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas:

- Coordinar a nivel estatal la participación española en los estudios internacionales de evaluación.

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA

La organización básica del INCE está constituida por un Consejo Rector de carácter decisorio, un Director y un Comité Científico de carácter consultivo. Dispone además del personal necesario para el desarrollo de sus funciones. Sus actuaciones se enmarcan en planes de actuación plurianuales.

EL CONSEJO RECTOR DEL INCE

El Consejo Rector es el órgano superior de gobierno de INCE, dependiente de la Conferencia Sectorial de Educación. Está presidido por el Secretario de Estado de Educación, Universidades, Inves-

tigación y Desarrollo. Forman parte de Consejo el Director General de Centros Educativos, el Director General de Coordinación y de la Alta Inspección, el Director General de Formación Profesional y Promoción Educativa del Ministerio de Educación y Cultura, y un representante de cada una de las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia de educación con rango de Director General, además del propio Director del Instituto.

La composición del Consejo Rector garantiza el cumplimiento de lo prescrito por la LOGSE respecto a participación de las Administraciones educativas en el gobierno y funcionamiento del INCE (art. 62). Se asegura también el contexto de colaboración y de coordinación entre las diversas Administraciones para la evaluación del sistema educativo.

El Consejo Rector tiene atribuidas importantes funciones de dirección y control del Instituto:

- Adoptar las decisiones necesarias para la elaboración de los planes de actuación siguiendo los criterios y prioridades que determine la Conferencia sectorial de educación.
- Informar los planes de actuación que deben ser sometidos a la aprobación de dicha Conferencia, así como elevar a la misma los informes del Instituto.
- Informar e incluir en los planes de actuación las propuestas de evaluación del sistema educativo que le remita el Consejo Escolar del Estado.
- Informar los convenios que deban suscribirse con otros organismos e instituciones en el ámbito de actuación del Instituto.
- Adoptar criterios para la asistencia y participación en estudios y reuniones internacionales en los que participa España.

EL COMITÉ CIENTÍFICO

Los trabajos del Instituto deben reunir los requisitos científicos y técnicos exigibles a las actividades encomendadas. Para ello existe un Comité Científico de carácter consultivo formado por profesionales e investigadores de reconocido prestigio científico y profesional en el ámbito de la evaluación e investigación educativas.

Este Comité está constituido por un Presidente y seis miembros. Sus funciones son las de asistir y asesorar al Consejo Rector y al Director del INCE en la elaboración, desarrollo y evaluación de los planes de actuación del Instituto.

EL DIRECTOR

Al frente del INCE hay un Director nombrado por el Ministerio de Educación y Cultura, oída la Conferencia sectorial de educación. Ostenta la representación del Instituto, asegura su funcionamiento cotidiano y se responsabiliza del desarrollo de sus planes de actuación

LOS PLANES DE ACTUACIÓN

Los planes de actuación son el instrumento básico para la articulación de las actividades del INCE. Propuestos por el Director al Consejo Rector del Instituto, son informados por este órgano y aprobados por la Conferencia sectorial de educación. Los planes se elaboran con los siguientes criterios:

- *Carácter plurianual*, que permite una programación estable a medio y a largo plazo de las actuaciones del Instituto.
- *Coherencia*, que garantiza la atención a cada una de las distintas funciones que tiene asignadas el Instituto.

- *Factibilidad*, que asegura que los objetivos de los planes de actuación son realistas y alcanzables con los recursos disponibles.
- *Flexibilidad*, que permite su eventual reorientación si el desarrollo de los mismos así lo aconseja.

Los planes de actuación contienen las actuaciones del Instituto previstas para el período fijado en el plan, y los objetivos y la metodología de cada una de ellas.

LAS COMISIONES COORDINADORAS

Las comisiones coordinadoras no están previstas en la normativa que regula el INCE. Sin embargo, se han consolidado en la práctica como órganos decisivos en el diseño y en el desarrollo de los estudios de evaluación del Instituto.

Se constituye una comisión coordinadora para cada uno de los estudios de evaluación previstos en los planes de actuación. Suelen estar constituidas por técnicos del INCE y por un representante de cada una de las comunidades autónomas. Planifican, dirigen y supervisan el desarrollo de los estudios desde sus primeras fases hasta la publicación del informe final correspondiente, con lo que se garantiza la participación de las Administraciones educativas en el funcionamiento del Instituto, tal como dispone la LOGSE en su artículo 62, y se armonizan los estudios para la evaluación general del sistema educativo con los intereses de las comunidades autónomas respecto a la evaluación de sus respectivos sistemas autonómicos.

Las comisiones coordinadoras cuentan con el apoyo de grupos de expertos que se encargan, bajo la dirección de la comisión, de determinadas tareas en el desarrollo de los estudios de evaluación, como la elaboración de ítems de pruebas de rendimiento, la elaboración de cuestionarios de opinión o el análisis de los resultados.

TAREAS DESARROLLADAS POR EL INCE

Desde el inicio de su actividad el INCE ha desarrollado diversas tareas en el ámbito de las funciones que le han sido encomendadas. Estas tareas se pueden agrupar en cuatro grandes apartados: evaluación permanente del sistema educativo, acciones de carácter continuo, proyectos específicos y participación en estudios internacionales de evaluación.

EVALUACIÓN PERMANENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO

Una serie de tareas desarrolladas por el INCE están directamente vinculadas con la evaluación permanente del sistema educativo.

- *Elaboración de un sistema estatal de indicadores de la educación.* El objetivo fundamental de esta actuación es construir un sistema de indicadores capaz de proporcionar información sobre el estado de la educación en el ámbito estatal; se trata de construir un conjunto de índices estadísticos significativos que arrojen luz sobre el estado y la calidad del sistema educativo y de sus diversos componentes. Dichos indicadores se refieren tanto a los factores contextuales del sistema como a los costes, el funcionamiento y los resultados del mismo. Es una actuación permanente en la línea de los modelos internacionales que se están elaborando y susceptible también de ser aplicado por las Administraciones educativas de la Comunidades Autónomas.
- *Evaluación de la educación primaria.* Los objetivos de los estudios de evaluación de la educación primaria son conocer lo que saben los alumnos al final de esta etapa educativa, relacionar el rendimiento de los

alumnos con factores contextuales y con procesos educativos y comparar los resultados en distintos años para seguir la evolución del sistema educativo. Se ha llevado a cabo la evaluación de la educación primaria en 1995 y en 1999 mediante la aplicación de pruebas de rendimiento a una muestra representativa de alumnos y de cuestionarios de opinión a estos alumnos, sus familias, sus profesores y los equipos directivos de sus centros.

- *Evaluación de la educación secundaria obligatoria.* Al igual que en la actuación anterior, el objetivo fundamental es conocer y valorar los resultados al final de la educación secundaria obligatoria; dichos resultados habrán de ser relacionados también con los factores contextuales y con los procesos educativos desarrollados en las instituciones escolares, con el propósito de lograr una explicación lo más completa y coherente posible de aquellos. Se ha llevado a cabo la evaluación de la educación secundaria obligatoria en 1997 y en 2000, con unas finalidades, un enfoque general y una metodología semejantes a los expuestos para el caso de la educación primaria.

ACCIONES DE CARÁCTER CONTINUO

- *Construcción de un banco de ítems y pruebas de rendimiento.* El establecimiento de un banco de ítems facilita la construcción de pruebas y cuestionarios para la realización de estudios en un momento específico. El banco incluye, además de la formulación de cada uno de los ítems que lo integran, los datos psicométricos relevantes, las poblaciones en las que se ha utilizado

y los descriptores de nivel educativo y de materia a los que son aplicables.

- *Diseño y desarrollo de programas de formación en especialistas en evaluación.* El INCE no puede dejar de colaborar en la formación de aquellas personas pertenecientes a las distintas Administraciones educativas y a la propia institución que han de participar en los programas de actuación del Instituto. Hasta el momento se han desarrollado cursos sobre diversos temas relacionados con la evaluación educativa: las instituciones para la evaluación del sistema educativo, la teoría de la respuesta al ítem, la utilización de programas estadísticos avanzados y el modelo europeo de gestión de calidad adaptado a la educación.
- *Edición de la Revista de Educación.*

PROYECTOS ESPECÍFICOS

- *Estudio sobre la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas extranjeras en España.* En sus primeras fases el estudio se centra en la lengua inglesa e incluye la aplicación de pruebas a alumnos al final de la educación primaria y al final de cada ciclo de la educación secundaria obligatoria. Su objeto es conocer la competencia lingüística del alumnado en materia de comprensión oral, comprensión escrita y expresión escrita; el estudio se completa con la evaluación de la expresión oral en una muestra reducida de alumnos. En 1999 se finalizó la fase correspondiente al estudio de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa en la educación primaria.

- *Diagnóstico de la función directiva en los centros docentes.* El objetivo principal de este proyecto es conocer y valorar el ejercicio de la dirección escolar por los directores de los centros docentes, así como su relación con los procesos educativos y con factores contextuales, de modo que se puedan obtener conclusiones en cuanto a las relaciones entre ellos y el ejercicio de la función directiva.

PARTICIPACIÓN EN ESTUDIOS INTERNACIONALES DE EVALUACIÓN

Actualmente se ha producido una expansión de los estudios internacionales de evaluación como consecuencia del interés de la mayoría de los países por conocer y comparar los resultados obtenidos por unos y otros. La participación en estudios internacionales ofrece un gran interés para la evaluación del sistema educativo porque permite comparar la situación y los resultados del propio sistema con el de otros países que puedan servir de referencia. Entre los numerosos estudios internacionales de evaluación en los que participa o ha participado el INCE se pueden citar los siguientes:

- Tercer estudio internacional de matemáticas y ciencias (TIMSS).
- Proyecto Piloto de Evaluación de la Calidad Escolar de la Unión Europea.
- Proyecto Internacional de Indicadores de los sistemas educativos (INES) de la OCDE.
- Proyecto Internacional para la producción de indicadores de resultados educativos de los alumnos (PISA) de la OCDE.
- Programa de evaluación de la calidad de la educación de la Cumbre Iberoamericana, en el seno de la OEI.

DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES

De acuerdo con las finalidades de la evaluación general del sistema educativo, los destinatarios de los trabajos del INCE son fundamentalmente las Administraciones educativas y los actores sociales.

Los estudios de evaluación del INCE concluyen con la elaboración del correspondiente informe y su publicación. De algunos estudios se elabora un doble informe: un avance de informe de carácter divulgativo destinado a todos los ciudadanos y un informe técnico destinado a expertos y a toda persona interesada en materia de evaluación educativa.

LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Para aproximarse a la evaluación del sistema educativo en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas debe tenerse en cuenta que la evaluación del sistema se puede abordar bajo distintos modelos:

- Los modelos institucionales atribuyen a alguna entidad evaluadora las actuaciones correspondientes a la evaluación del sistema educativo. Es posible encontrar diversos modos de relación entre las entidades evaluadoras y la Administración educativa: la entidad puede ser una parte o sección de la propia Administración, que asume entonces el papel de evaluadora, o puede ser una institución relativamente separada y autónoma, con lo que la Administración educativa se convierte en administradora, gestora y supervisora de la evaluación.
- Los modelos no institucionales renuncian a la creación de institucio-

nes específicamente encargadas de la evaluación del sistema educativo. La evaluación del sistema se articula mediante programas que combinan las actuaciones de diversas entidades (agencias de evaluación, fundaciones, departamentos universitarios, etc.), que pueden ser dependientes de la Administración educativa o no.

Las Comunidades Autónomas del Estado Español han adoptado diferentes modelos para la evaluación del sistema educativo en el ámbito de sus competencias. En un intento de simplificación estos modelos se pueden reducir a tres: la creación de instituciones de evaluación específicas, la atribución de las tareas evaluadoras a un organismo de la Administración educativa y la asignación de las funciones evaluadoras a entidades no dedicadas en exclusiva a la evaluación del sistema.

LAS INSTITUCIONES DE EVALUACIÓN

Las Comunidades Autónomas que han adoptado este modelo han pretendido prioritariamente un alto grado de autonomía de las instituciones encargadas de la evaluación del sistema respecto de la Administración educativa. El propio INCE responde a este modelo.

Como ejemplos se pueden citar el Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa (ICEC) de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu de la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Instituto Valenciano de Evaluación y Calidad Educativa (IVECE) de la Comunidad Autónoma Valenciana.

La organización básica de estas instituciones responde al siguiente esquema:

- Un órgano de gobierno, de carácter decisorio, responsable de establecer los planes de actuación de la

institución y del seguimiento y control de las funciones que ésta tiene asignadas (Consejo Rector del ICEC, Comisión Rectora del IVECE).

- Un director, encargado del funcionamiento cotidiano de la institución y responsable del desarrollo de los planes de actuación.
- Un órgano técnico de carácter consultivo, formado por expertos de reconocido prestigio en el campo de la evaluación educativa, con la misión de asesorar al órgano decisorio y al director de la institución. Garantiza la corrección científica y técnica de los estudios realizados (Comité Científico del ICEC, Consejo Asesor del IVECE, Grupo de Vocales expertos en educación del Consell).

Estas instituciones tienen funciones relacionadas con la evaluación del sistema educativo desde una perspectiva macroeducativa: elaborar un sistema autónomo de indicadores de la educación, informar a los distintos sectores de la sociedad del funcionamiento y de los resultados del sistema educativo de la Comunidad Autónoma, evaluar el grado de adquisición de las enseñanzas establecidas en los currículos aplicables en la Comunidad, etc.

LOS ÓRGANOS EVALUADORES INTEGRADOS EN LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

En algunas Comunidades Autónomas se ha optado por confiar las tareas de evaluación del sistema educativo a un organismo que forma parte del organigrama de la Administración educativa, la cual asume directamente la evaluación del sistema.

Es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en donde la Dirección General de Evaluación y Formación del Profesorado, dependiente de la Consejería

de educación de la Junta de Andalucía, asume las funciones de evaluación del sistema educativo andaluz. Sus funciones en materia de evaluación educativa son las de definir criterios de evaluación de los rendimientos escolares y del sistema educativo, analizar los rendimientos escolares, analizar el rendimiento del sistema educativo y proponer las medidas correctoras oportunas. Para orientar el desarrollo de estas funciones se cuenta como órgano consultivo con la Comisión Asesora para la Evaluación del Sistema Educativo. La gestión del diseño y aplicación de los programas y planes de evaluación corresponde al Servicio de Evaluación dependiente de la Dirección General.

LOS ÓRGANOS SIN FUNCIONES EXCLUSIVAS DE EVALUACIÓN

Finalmente, algunas Comunidades Autónomas han atribuido las funciones de evaluación del sistema a organismos integrados en la Administración educativa que desarrollan, además, otro tipo de tareas no vinculadas directamente con la evaluación del sistema educativo.

Por ejemplo, en los últimos años, en la Comunidad Autónoma de Galicia las funciones evaluadoras del sistema han sido asumidas por la Dirección Xeral de Ordenación Educativa, Formación Profesional e Enseñanza de Adultos, dependiente de la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia; en la Comunidad Foral de Navarra, por la Dirección General de Educación, dependiente del Departamento de Educación y Cultura, y en la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la Dirección de Innovación Educativa, dependiente del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.

PANORAMA ACTUAL

Varias Comunidades Autónomas han recibido las competencias plenas en materia de educación a lo largo del año 1999 y a comienzos del 2000. Las medidas adoptadas respecto a la evaluación de los respectivos sistemas educativos autonómicos son aún tentativas y provisionales, por lo que será preciso esperar algún tiempo antes de que se establezcan los modelos de evaluación del sistema que en cada caso se adopten.

En el conjunto de la Comunidades, puede detectarse una cierta preferencia por la adopción de modelos institucionales y por la creación de entidades de evaluación específicamente encargadas de la evaluación del sistema educativo autonómico. Incluso Comunidades Autónomas que llevan un período relativamente largo en el uso de sus competencias educativas plenas, están pasando de modelos no institucionales a modelos institucionales autónomos, como la Comunidad Valenciana, que ha creado el IVECE en el año 2000, después de haber encomendado durante años las tareas de evaluación del sistema educativo a la Direcció General d'Ordenació i Innovació Educativa i Política Lingüística, dependiente de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana. También en el año 2000, la Comunidad Autónoma de Galicia ha optado por un modelo institucional, aunque en este caso la entidad evaluadora se encuentra inserta en el organigrama de la Administración educativa: el Servicio de Evaluación y Calidad, dependiente de la Subdirección General de Ordenación Educativa de la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional.

En la actualidad la colaboración entre el INCE y las entidades evaluadoras de las distintas Comunidades Autónomas es muy estrecha. Estas entidades colaboran en los estudios de evaluación general del

sistema educativo español mediante la presencia de miembros de las mismas en las distintas comisiones coordinadoras de dichos estudios. Por otra parte, algunas entidades evaluadoras llevan a cabo, en el ámbito de sus competencias, la evaluación del sistema educativo autonómico en paralelo con los estudios de evaluación general del sistema educativo, utilizando los mismos instrumentos y los mismos criterios de aplicación y de análisis de los resultados.

LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

La LOGSE encomienda a la inspección de educación la función de participar en la evaluación del sistema educativo (art. 61). La LOPEG concreta que entre las funciones de la inspección está la de participar en la evaluación del sistema educativo, especialmente en la que corresponde a los centros escolares, a la función directiva y a la función docente, a través del análisis de la organización, del funcionamiento y de los resultados de los mismos (art. 36), así como informar los programas y las actividades de carácter educativo promovidos o autorizados por las Administraciones educativas competentes. Corresponde, pues, a la inspección de educación la evaluación del sistema educativo desde una perspectiva mesoeducativa o institucional.

Las actuaciones de la inspección educativa relacionadas con la evaluación del sistema abarcan dos grandes ámbitos: la evaluación de los centros docentes y la elaboración de informes generales sobre determinados aspectos del sistema educativo.

LA EVALUACIÓN DE LOS CENTROS DOCENTES

En el marco de una evaluación integral del sistema educativo, la evaluación de los centros docentes es un componente fundamental para conocer el estado del

mismo, ya que, desde una perspectiva mesoeducativa, la evaluación del rendimiento educativo del sistema se lleva a cabo mediante el análisis del rendimiento educativo de las instituciones escolares. La valoración del funcionamiento de los centros docentes permite obtener conclusiones que relacionen la normativa, el apoyo de la Administración educativa a los centros y los resultados alcanzados en ellos. La evaluación de los centros escolares contribuye, además, a la mejora de la calidad del sistema educativo: si mediante los procesos de evaluación se mejora la organización, el funcionamiento y los resultados de cada centro considerado en sí mismo, se está logrando incidir directamente en la mejora de la calidad del sistema considerado en su conjunto.

La actividad evaluadora de la inspección educativa tiene su lugar natural en los centros docentes; la LOPEG determina que las Administraciones educativas elaborarán y pondrán en marcha planes de evaluación que serán aplicados periódicamente a los centros docentes sostenidos con fondos públicos, cuya aplicación corresponde principalmente a la inspección educativa (art. 29). La inspección tiene atribuido, pues, un papel destacado en la evaluación del sistema educativo y más concretamente en la evaluación de los centros docentes. Su participación contribuye, por tanto, a una evaluación sistemática y efectiva del sistema educativo dada su doble función como agente orientador, impulsor y dinamizador de los procesos de evaluación interna en los centros escolares y como agente habitual de la evaluación externa.

En la década de los noventa, la inspección educativa ha aplicado planes generales de evaluación de centros que, además de la incidencia que han tenido en la mejora de la organización y el funcionamiento de las instituciones escolares y en el fomento de la evaluación interna de las mismas, han originado informes generales

sobre la realidad educativa de los centros que contienen datos y valoraciones trascendentales para el conocimiento de la realidad educacional. El Ministerio de Educación y Cultura ha promovido en su ámbito de gestión el Plan de Evaluación de Centros Docentes (Plan EVA) y el programa de desarrollo de Planes Anuales de Mejora en los centros. En 1998, por iniciativa del Ministerio, se creó el Premio a la Calidad en Educación, de ámbito estatal, con los objetivos de promover la mejora de la calidad de la educación a través de la mejora de la calidad en la gestión de los centros educativos y de fomentar el uso del Modelo Europeo de Gestión de la Calidad como un instrumento ordenado y sistemático de autoevaluación para la mejora. Las Comunidades Autónomas, a su vez, han promovido planes de evaluación de centros en el ámbito de sus competencias: el Plan de Evaluación de Centros de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, el Plan de Evaluación de Centros de la Comunidad Autónoma de Canarias, etc.

La inspección educativa, ha llevado a cabo, además, evaluaciones específicas sobre aspectos concretos de la organización y funcionamiento de los centros docentes: actividades complementarias y extraescolares en centros privados, funcionamiento de los consejos escolares, etc.

ESTUDIOS DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

El trabajo habitual y sistemático de la inspección en los centros escolares permite la obtención de una información de gran riqueza tanto cuantitativa como cualitativa. La agregación y análisis de esta información da lugar a la elaboración de memorias e informes generales que contienen datos y valoraciones de gran interés para conocer el estado y la evolución del sistema educativo.

Las actividades de evaluación de la inspección abarcan diversos campos:

- Rendimiento del alumnado: resultados de la evaluación de los alumnos en los niveles no universitarios y estudios sobre temas específicos, como el abandono escolar, los resultados en las pruebas de aptitud para el acceso a la universidad, etc.
- Evaluación de programas: seguimiento y análisis de los programas de reforma educativa, valoración de la puesta en práctica de programas de formación profesional en empresas, etc.
- Evaluaciones relativas a la organización general de la Administración educativa: estudios sobre el funcionamiento de la propia inspección, informes sobre la aplicación y cumplimiento de la normativa vigente, etc.

LEGISLACIÓN BÁSICA

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

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

Orden de marzo de 1995 por la que se constituye el Comité científico del Instituto Na-

cional de Calidad y Evaluación y se nombra al Presidente y miembros del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

INCE: *Evaluación de la educación primaria: lo que aprenden los alumnos de 12 años: datos básicos 1995*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Cultura, 1997.

INCE: *Evaluación de la educación primaria: informe*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Cultura, 1997.

INCE: *Diagnóstico del Sistema Educativo. La escuela secundaria obligatoria. 1997. Tomo 1 - Elementos para un diagnóstico del Sistema Educativo Español. Informe Global*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Cultura, 1998.

INCE: *Evaluación de la calidad en la enseñanza escolar. Proyecto piloto Europeo*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Cultura, 1999.

INCE: *Instituciones para la evaluación del sistema educativo: Jornadas*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Cultura, 1999.

INCE: *Evaluación de la educación primaria: datos básicos 1999*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Cultura, 2000.

INCE: *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación primaria 1999. Avance de resultados*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Cultura, 2000.