CE 02 983

Buenas noches, en esta ocasión les proponemos un programa centrado en cuestiones de actualidad, pero no nos olvidamos de las pruebas presenciales, así que en los últimos minutos de la revista hablaremos de esas pruebas, de algunas asignaturas de cuarto curso. De momento vamos a empezar hablando de la evaluación y los indicadores de calidad del sistema educativo y de la educación en general. Será dentro de un momento, en un espacio de didáctica adaptación que nos propone el profesor Juan Manuel Moreno Olmedilla.

Después tendremos ocasión de conocer de primera mano datos del estudio sobre la educación primaria llevado a cabo por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, el INCE. El profesor de Política y Administración Educativas, Manuel de Pueyes Benítez, entrevistará al director de este Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, Alejandro Tiana Ferrer, que además nos hablará de las funciones de este instituto. Y, como ya hemos dicho, los últimos minutos serán para hablar de las pruebas presenciales de dos asignaturas de cuarto curso, Historia de los sistemas educativos contemporáneos y Tecnología Educacional.

Tal como avanzábamos hace un momento en el sumario de la revista, nuestro tema ahora es la evaluación y, en particular, la dimensión política de la evaluación. Para hablarnos de estas cuestiones nos acompaña el profesor de didáctica del curso de adaptación, Juan Manuel Moreno Olmedilla. Buenas noches.

Buenas noches María José. Este tema de la evaluación es fundamental para los estudiantes de educación y, en concreto, de este curso de adaptación. Bueno, así como ellos saben, hay un conjunto de unidades dentro de la asignatura que tienen que ver con evaluación, que forman, en cierta medida, el centro, el corazón de esta segunda parte de la asignatura.

Y una de las unidades tiene que ver con esta dimensión política de la evaluación, con la relación entre evaluación y calidad educativa, con los conceptos de validez y de fiabilidad, los instrumentos de evaluación, etc. Entre todas estas cuestiones son las que forman parte de esas unidades y hoy pretendo pasar revista a algunas de ellas. Sí, en concreto nos vamos a centrar en ese debate sobre la calidad y la construcción de sistemas de indicadores de calidad.

Así que podríamos empezar por ver cómo podría interpretarse el interés y el énfasis que hoy se depositan en la evaluación educativa en relación precisamente con ese principio de calidad, profesor Moreno Olmedilla. Pues sí, María José, yo creo que todo el mundo estará de acuerdo en que actualmente nos encontramos rodeados, los que nos dedicamos a la educación en todos los niveles, estamos rodeados por planes de evaluación de todo tipo y sistemas de evaluación de todo tipo. Nuestra actividad profesional está sometida y nos dicen que va a estar sometida en el futuro a todo tipo, a todas las variantes posibles de evaluación interna, externa, mixta, etc.

Y todo ello se hace en aras del principio de calidad de la educación o de calidad de la enseñanza

que es algo sobre lo cual parece existir, al menos sobre la palabra, parece existir un consenso entre todos nosotros. Los motivos por los cuales hoy ponemos este gran énfasis y este gran interés por todo lo relacionado con la calidad y con la evaluación, o si se quiere, con la evaluación de la calidad, no son fáciles de analizar, pero yo creo que podemos remitirnos a tres o cuatro factores. En primer lugar, podemos decir que en muy pocos años, en muy pocas décadas, hemos pasado en los sistemas educativos del binomio expansión-democratización al binomio calidad-profesionalización.

En otras palabras, hemos pasado de planificar y gestionar la expansión del sistema, el crecimiento cuantitativo del sistema, a planificar y gestionar la calidad del sistema, los cambios cualitativos que el sistema necesita. En un principio estábamos preocupados por la democratización, en el caso de nuestro país, los años 70 y los años 80 serían los dedicados a la consecución de ese principio, y ahora es la calidad lo que parece primarnos, el valor de la calidad, por un lado, y hecho referencia también a la profesionalización, tanto de las personas que trabajan o que trabajamos dentro del sistema educativo, como haciendo relación a la integración de los mercados laborales y del sistema productivo con los sistemas educativos. Entonces, quizá ese sería el primer factor, el primer motivo por el cual hoy parecemos estar tan preocupados por la evaluación de la calidad, porque verdaderamente después de muchos años de expansión, de preocuparnos por la expansión, ahora nos preocupamos por la calidad, por otro tipo de crecimiento, en este caso el cualitativo.

Además, está claro que después de toda esa expansión, los gobiernos, las administraciones educativas necesitan cada vez más datos fuertes, vamos a llamarlos así, datos objetivos, sobre la productividad del sistema, qué es lo que ocurre, cómo rinde esta cantidad de dinero tan impresionante que gastamos hoy en día en educación. Entonces, hay una demanda legítima por parte de las administraciones de información sobre qué es exactamente lo que ocurre, cómo está rindiendo, qué es lo que verdaderamente está consiguiendo esa inversión tan enorme que se hace en educación. En tercer lugar, por parte de esas administraciones, desde ese punto de vista político, hay una percepción creciente de que los sistemas educativos son la clave de la competitividad internacional, que la estabilidad y el crecimiento comercial, económico de un país depende en gran medida de la eficacia y de la eficiencia de su sistema educativo, de los resultados o de los productos de su sistema educativo, y que por tanto conseguir niveles de calidad cada vez mayores dentro del sistema educativo, sobre todo en el sentido de conectarlo, como decía antes, con el sistema productivo, con el mercado laboral, es algo que se percibe, como decía, como verdaderamente crítico de cara a la competitividad internacional del propio país, con lo cual la preocupación por la calidad también podemos justificarla desde ahí.

Desde el punto de vista de la opinión pública, de la sociedad, de la sociedad civil, como decimos hoy, de los padres y de las madres, de los alumnos, está claro que también hay una creciente preocupación social por la educación y en cierta medida una, un cambio en las demandas sociales que se tienen respecto del sistema educativo, un cambio muy profundo, que en ocasiones puede interpretarse por el hecho, o gracias al hecho, de que la educación se ha

convertido verdaderamente en un objeto de consumo masivo y desde muchos puntos de vista se tiende a presentarnos a la sociedad como un cliente del sistema educativo, a los padres y a las madres como clientes de las escuelas, y por tanto es también normal que haya una preocupación mayor por su parte y que haya una demanda también por su parte de información contrastable y objetiva acerca de qué es lo que se está haciendo con sus hijos ahí, ¿verdad?, ¿qué es lo que está pasando?, ¿cuáles son los resultados que se están consiguiendo? En mi opinión esos son los motivos fundamentales por los cuales hoy esto de la calidad, el principio de la calidad de la educación y la evaluación de la calidad, por consiguiente, parecen estar ocupando un lugar tan central dentro del debate educativo. Es curioso, para terminar con la respuesta a esta pregunta, ¿no?, es cuando menos curioso el que en estos momentos de cambio cualitativo, de políticas de cambio de la calidad, en estos momentos de preocupación creciente por la calidad, coincidimos, estos momentos coinciden con restricciones presupuestarias, con una restricción clara de la financiación de la educación, y más allá incluso, con la puesta en tela de juicio de muchos servicios públicos, o por decirlo de una manera más precisa, con la puesta en tela de juicio del carácter público de muchos servicios. Es decir, nos encontramos con una situación aparentemente contradictoria o aparentemente paradójica, en el sentido de que por un lado se nos presenta esa preocupación, tanto política como social, por conseguir niveles superiores de calidad en el sistema educativo, y al mismo tiempo se reducen los presupuestos dedicados a la educación, hay una tendencia a restringir los presupuestos dedicados a la educación, y hay una cierta amenaza, ¿no?, tanto en el sentido de la educación como el de la educación.

En definitiva, existe, en mi opinión, un peligro, a raíz de esta aparente contradicción, existe un peligro de que evaluación y calidad, sobre todo calidad, se enarbolen como coartadas técnicas, entre comillas, para legitimar determinado tipo de políticas, ¿no?, que podrían ir en el sentido de, o en la dirección de, limitar el carácter público de servicios como la educación o la sanidad. A mí me parece que este es el debate, el debate que hay en el fondo de toda esta cuestión, y que muchas veces preocupaciones legítimas, ¿verdad?, absolutamente legítimas, por la calidad y por la evaluación de la calidad de un servicio público, absolutamente imprescindible, pues sirven como disfrazo, sirven como coartada, para legitimar desde el punto de vista político determinadas tendencias, ¿no? Además, siempre es más fácil hacer estudios cuantitativos que cualitativos, y quizás medir la calidad es algo complejo. ¿Qué podemos entender por indicadores de calidad del sistema educativo y de la educación en general, para hacernos una idea de cómo se podría medir esa calidad? Profesor Moreno Almedilla.

En efecto, la cuestión es exactamente la que acabas de plantear, ¿no?, calidad, y el principio de calidad es algo sobre lo que hay consenso, por la propia palabra, o en torno a la propia palabra, hay consenso, nadie puede ponerse en contra de la idea de que hay que conseguir una enseñanza de calidad, o un sistema educativo de calidad, y que es necesario evaluar de una manera sistemática y rigurosa el nivel de calidad, el grado de calidad de un sistema. Lo que ocurre es que, claro, sabemos bastante poco acerca de qué es la calidad de un servicio público, como es el caso de la educación, como es el caso del sistema educativo, no sabemos mucho

qué es la calidad, o tenemos muy distintas versiones alternativas o complementarias de qué es lo que pueda ser, y es ciertamente difícil ponerse de acuerdo al respecto, y por otro lado sabemos todavía menos, probablemente, acerca de cómo se consigue esa calidad, de cómo se consigue elevar esa calidad, de qué es lo que hay que hacer, de qué medidas de carácter político-administrativo hay que tomar para conseguir elevar esos niveles de calidad, hasta respecto también sabemos algo, pero tampoco es tan fácil llegar a ese consenso, no existe ese consenso, ni acerca de lo que es, ni acerca de qué es lo que hay que hacer para conseguirla. Con lo cual es hasta cierto punto comprensible, por tanto, que los esfuerzos hayan ido dedicados en estas últimas décadas y sobre todo en estos últimos cinco o seis años a la construcción de indicadores, a la elaboración de indicadores y a partir de ellos ya de grandes sistemas de indicadores, algunos de ellos de carácter nacional, sistemas de indicadores nacionales, algunos de ellos de carácter internacional.

Originalmente en el caso de la educación existían indicadores de rango o de carácter institucional elaborado por instituciones individualmente, como por ejemplo universidades, ¿verdad? Ahora nos encontramos en un momento en el que se están desarrollando sistemas nacionales de indicadores de calidad a través de los institutos de evaluación de la calidad, como el que tenemos aquí, o incluso sistemas internacionales de calidad en la educación a través de grandes agencias internacionales relacionadas con la educación, como por ejemplo la OCDE con su proyecto INES. Estos indicadores son las herramientas, los instrumentos de carácter más localizado, más preciso, más discreto, instrumentos en los que cristalizan los esfuerzos que se hacen por evaluar la calidad. Hay indicadores, comenzamos con indicadores de carácter muy descriptivo, como por ejemplo la ratio profesor-alumno, el número de alumnos por clase dentro de una determinada zona, de una localidad o de todo un país.

Eso es un indicador muy objetivo que algunas personas, que algunos autores y que desde luego la opinión pública identifican muy claramente con el grado de calidad de un sistema. Estoy poniendo un ejemplo que cualquier ciudadano asume. Cuantos menos niños hay en una clase, potencialmente mejor es la calidad de la enseñanza que tiene lugar en esa clase.

Ese al menos es nuestra asunción, nuestro convencimiento como ciudadanos. Eso sería un indicador. Eso sería un ejemplo de un indicador de calidad y en este caso un indicador bastante objetivo, de carácter cuantitativo y fácilmente comparable entre unas zonas y otras, entre unas escuelas y otras, incluso entre unos países y otros.

Este interés por elaborar sistemas nacionales e incluso internacionales de indicadores se sigue de los sistemas de indicadores económicos y sociales que se han ido elaborando a lo largo de los años 50 y de los años 60 en otras áreas de la actividad humana, el desarrollo social, indicadores en el caso de los económicos y en el caso de los sociales que permanentemente tenemos en la prensa y que cualquier ciudadano maneja ya como parte de su acervo cultural y está en todas nuestras conversaciones. El índice de precios al consumo, los índices de crecimiento del Producto Nacional Bruto, los llamados índices de desarrollo humano que nos llegan desde el sistema de Naciones Unidas, es algo que ya forma parte de todos nosotros. El

interés que al menos desde el punto de vista público han tenido estos sistemas de indicadores económicos y sociales ha llevado a que desde la educación, desde los sistemas educativos se plantee el contar con algo parecido, con algo que permita describir el proceso de cambio en los sistemas educativos e incluso comparar la situación de un mismo país consigo mismo en distintos momentos de su historia y comparar también la evolución de distintos países entre sí.

De manera que eso es muy a grande rasgo lo que entendemos por indicadores de calidad y el motivo por el cual se están desarrollando. Y además habrá que tener un cierto consenso sobre todo porque no podemos aislarnos y como nos decía cada vez es más importante esos estudios comparativos cuando nuestras fronteras están abiertas y nuestros estudiantes pueden pasar de un país a otro y además el mercado de trabajo se va a nutrir también de todos los estudiantes que en este momento se están formando. Podríamos hablar de cuáles son las posibles funciones de los sistemas de indicadores de calidad educativa para que pudiésemos ver cómo a través de esos indicadores se puede llegar a evaluar la calidad.

Muy bien, pues como todo sistema de indicadores, incluidos los que comentaba hace un momento, los económicos o los sociales y ahora los educativos o de calidad educativa, habría una evolución, un proceso en las posibles funciones que pueden cumplir desde las funciones más descriptivas a las ya verdaderamente normativas pasando por las explicativas. Me explico rápidamente, funciones descriptivas, meramente descriptivas de lo que ocurre en el sistema, de lo que pasa, de qué es lo que produce, de cómo lo hace, cuántos profesores hay, cuántos alumnos hay, cuál es la ratio profesor-alumno, cuánto se gasta por alumno, cuántos centros hay, cuántas aulas, cuánto material. Estoy hablando de indicadores muy cuantitativos y la relación entre ellos, índices de fracaso escolar y de repetición de curso, por ejemplo, sería otro dato en este sentido, etc.

Muchos, ¿verdad? Muy simples. Con una función descriptiva. Había una segunda función que sería la explicativa, la de quienes aspirarían, ¿verdad?, a establecer relaciones de causa y efecto, a explicar por qué pasa lo que pasa, el salto de decir qué es lo que ocurre, indicadores de qué ocurre, a indicadores de por qué ocurre lo que ocurre y a partir de ellos, incluso ya sería posible predecir acontecimientos.

E incluso, por tanto, ya fundamentarse en esos indicadores para tomar decisiones de cara al futuro. Es decir, utilizar los indicadores y los resultados de la evaluación del sistema como guía para tomar decisiones de futuro. Por eso hablo de función descriptiva, función explicativa, función normativa.

Voy a explicarlo de una manera, espero que todavía más clara. En un principio tendríamos la función de los indicadores de calidad en tanto que un modelo o una serie de modelos comprensivos, o si se quiere, explicativos, de cuáles son los procesos educativos a nivel del sistema o en el nivel de centro o de aula. El sistema de indicadores de calidad nos sirve como modelo para representarnos y para explicarnos, en su caso, qué es lo que ocurre.

En segundo lugar, tendríamos una función de los sistemas de indicadores como instrumento

para el rendimiento de cuentas docente e institucional o incluso de todo el sistema. Es decir, utilizar los sistemas de indicadores, utilizar la evaluación como instrumento de rendimiento de cuentas. Para rendir cuentas a la sociedad y a la administración de qué es lo que se está haciendo con la inversión, como decía hace un momento.

Y en tercer lugar, esa función de toma de decisiones, de justificación de toma de decisiones y de cara al futuro. La función de los indicadores como guía, como justificación de decisiones, como guía de las políticas de cambio, de reforma, tanto en el nivel central del sistema como en el nivel más local de una determinada escuela. Y aquí es donde verdaderamente está el debate, ¿verdad? Está claro, por tanto, que los indicadores y los sistemas de indicadores, por mucho que se nos presenten con una apariencia de neutralidad, no pueden ser de ninguna manera neutros y van a ser utilizados políticamente e ideológicamente en una determinada dirección dependiendo de cuáles son los propósitos de la persona, de la entidad o de la institución que hace la evaluación.

Esto es evidente y difícilmente discutible. Por tanto, aunque los indicadores técnicamente sean adecuados, sean apropiados, sean aceptables, van a poder utilizarse como instrumento, como herramienta, como elemento más preciso de un sistema de evaluación, van a poder utilizarse de muy distintas maneras. Yo quisiera nombrar o quisiera denominar, para dar una idea de por dónde va el debate, pues tres de ellas, ¿no? En primer lugar, podríamos tener y tenemos, de hecho, sistemas de indicadores de calidad que yo llamaría de arriba a abajo, que van de arriba a abajo.

Esto es, hay una definición, un establecimiento de indicadores a nivel central de un gobierno, de una administración y con esos indicadores de calidad establecidos a nivel central, ese gobierno o esa administración intenta hacer dos cosas complementarias, que se complementan la una a la otra. En primer lugar, utilizar la publicidad de que disfrutan los resultados sobre estas evaluaciones para presionar a las escuelas y a las administraciones más locales o regionales a cambiar en una determinada dirección y, por tanto, incluso la posibilidad de recompensar a los buenos y de castigar, entre comillas, a los malos, es decir, esa función de rendimiento de cuentas. Es muy importante ese dato de la publicidad.

Nosotros ya nos estamos acostumbrando a encontrar en los periódicos noticias acerca de que los escolares españoles rinden en matemáticas, estoy refiriendo a los resultados de la evaluación de la enseñanza primaria que el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación sacó a la prensa hace casi... Sí, habrá un programa muy completo, es decir, bueno, pues aparte de los resultados de ese informe de la evaluación de primaria del INCE, en nuestro caso, hay otras evaluaciones del rendimiento académico de los alumnos, hechas incluso a nivel internacional y es bastante frecuente ya encontrarnos en la prensa publicidad, estoy utilizando publicidad, información hecha pública, acerca de que si los escolares españoles de tal o cual edad, pues en matemáticas lo hacen mucho peor de lo que lo hacían hace 10 años o mucho mejor, lo hacen mucho mejor o mucho peor que los franceses, mucho mejor o mucho peor que los norteamericanos o que los noruegos o que los chilenos o que los indios, ¿no? Entonces la

publicidad de esos resultados de la evaluación puede utilizarse para presionar como elemento de presión a los profesores, a las escuelas, a las administraciones educativas de rango regional, autonómico, local, etc., para darles un tirón de orejas y forzarles a ir en una determinada dirección. Son sistemas de indicadores muy generales, ¿no?, que pueden servir para intentar determinar cuál es el estado del sistema educativo a nivel general, si se me permite la comparación incluso para plantear una especie de Producto Nacional Bruto Educativo. Entonces es que no podemos quedarnos en esos meros datos porque imagino yo que debajo de esos datos o de la publicidad, de la divulgación de esos datos hay mucho más y quizás llegaríamos a ese punto de la necesidad de crear normas o crear pautas al menos para ponernos todos de acuerdo en unos mínimos comunes que son los que de alguna manera se desprenden de nuestra ley de reforma educativa, ¿es así? Sí, yo estoy de acuerdo con eso.

Lo que pasa es que a donde yo estaba tratando de llegar al plantear todas estas cosas, al plantear las posibles funciones o los usos más bien, los usos de un sistema nacional centralizado de indicadores, a donde yo estaba tratando de llegar es a algo creo que más problemático. Al hecho de que efectivamente por debajo de eso hay muchas otras cosas. El sistema educativo es mucho más complejo.

En otras palabras, los resultados de esa evaluación del rendimiento académico tienen una concepción muy determinada acerca del rendimiento académico de los alumnos y por tanto de qué es lo que se hace, lo que se enseña y lo que se aprende en las escuelas. Y por tanto transmiten a la opinión pública una visión muy parcial, muy pequeñita, si se me permite, muy concretita de qué es lo que se hace y de qué es lo que ocurre en las escuelas. Y por tanto la opinión pública, los padres y las madres de los alumnos pueden acabar asumiendo, pueden acabar aceptando una concepción muy restringida de qué es lo que ocurre en las escuelas, muy restringida de qué es lo que se enseña y de qué es lo que se aprende.

E incluso eso puede tener ciertos efectos sobre la propia percepción que los alumnos tienen acerca de lo que se les enseña y de lo que aprenden en las escuelas. Estamos hablando de concepciones muy restringidas del rendimiento académico en función de tales o cuales habilidades en lectura, en escritura, en matemáticas, a lo mejor en ciencias sociales y poco más. Y evidentemente las escuelas hacen mucho más, pueden hacer mucho más, deben hacer mucho más y los padres debemos exigirles mucho más, a pesar de que a lo mejor un sistema nacional de evaluación no pueda reflejarlo, no pueda obtener datos objetivos, cuantificables, confiables y contrastables de aquello.

En definitiva yo me vengo a lo que quisiera referirme es a este predominio tradicional de la fiabilidad en evaluación sobre la validez. Esta herencia digamos psicométrica nos ha llevado a todos a valorar más el que los instrumentos de medida midan bien aquello que dicen medir, valorar esto mucho más que qué es lo que puedan en el fondo estar midiendo esos instrumentos. Nos interesa que lo midan bien, que los datos sean objetivos y sobre todo que sean comparables.

Nos interesa saber si los de tal provincia o de tal escuela tienen mejores resultados que los de tal otra o nos interesa saber, porque tiene mucho tirón en los medios de comunicación, si resulta que nuestros escolares son peores que los franceses o peores que los italianos, lo cual sería verdaderamente escandaloso. Nos interesa la comparación, nos interesa el contraste desde la administración y de cara a esa función de rendimiento de cuentas efectivamente interesa saber quién lo hace bien y quién lo hace mal y en qué medida lo hace mejor o peor que los otros. Saber cómo rinden las escuelas pasa por hacer comparaciones entre unas y otras y por supuesto los criterios sobre los que hacemos esas comparaciones suponen una concepción muy restringida de qué es lo que de verdad ocurre en las aulas y de qué es lo que debería ocurrir y debemos en cierta medida protegernos contra eso.

No solamente importa que la evaluación, que los instrumentos de evaluación sean técnicamente fiables, importa mucho más todavía que sean válidos, es decir, importa que nos pongamos de acuerdo en qué es exactamente lo que queremos medir y que aceptemos que nuestro grado de desarrollo en materia de evaluación, técnicamente en materia de evaluación, pues es todavía... es todavía muy pequeño y de hecho, efectivamente, es muy pequeño y por tanto, bueno, pues hay que asumir que tendemos a mirar solamente donde hay luz, tendemos a mirar como en el chiste del borracho de la farola, tendemos a mirar solamente donde hay luz y detrás de la farola hay otras muchas cosas, aunque no dispongamos de linterna para alumbrarlas. Bien, en cualquier caso, dentro de un momento tendremos ocasión de conocer de primera mano, como decíamos, los datos de esa primera evaluación de la educación primaria en nuestro país y también tendremos referencia de otras investigaciones en este campo de la evaluación que se están realizando en distintas comunidades. Gracias por esta presentación.

Hemos hablado de la evaluación, pero en particular de esa dimensión política de la evaluación de la construcción de sistemas de indicadores de calidad y de lo que tenemos que tener en cuenta a la hora de ponernos a evaluar esa calidad. Gracias, profesor Moreno Almedilla y buenas noches. Muchas gracias.

Hasta ahora.