POLÍTICAS DE CALIDAD Y EQUIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

F. JAVIER MURILLO (*)
JESÚS CERDÁN (*)
MONTSERRAT GRAÑERAS (*)

Resumen. En este artículo se realiza un análisis de las políticas de calidad y equidad que han orientado el sistema educativo español en los últimos veinte años. Se parte de dos ideas previas: por una parte, calidad y equidad en educación son conceptos inseparables y, por otra, la comunidad educativa en su conjunto es la responsable de la puesta en marcha y del éxito o fracaso de las políticas. La metodología de indagación utilizada es el enfoque analítico, así, se estudian las políticas a partir de nueve factores clave: extensión de la educación, tratamiento de la diversidad, autonomía escolar, currículo/autonomía curricular, participación de la comunidad educativa y gestión de centros, dirección escolar, profesorado, evaluación, e innovación e investigación educativas. El estudio muestra las luces y sombras de estos elementos en su contribución a lograr una educación de calidad para todos y el camino que aún queda por recorrer para cumplir esa meta.

Parece de justicia comenzar este artículo con una afirmación tan controvertida como objetivamente veraz: el sistema educativo español se encuentra en el mejor momento de su historia. Es indudable que los niveles de calidad y de equidad que va consiguiendo la educación en España han ido incrementándose poco a poco, y que en la actualidad alcanzan unas cotas superiores respecto a un pasado no muy lejano. Este avasallador movimiento de mejora continua no resulta fácil de detener. Sin duda, en muchos momentos del proceso de toma de decisiones aparecen elementos discutibles, pero, a pesar de ello, el sistema educativo avanza. Si se echa la vista atrás sólo 20 años, el cambio es tan radical que fuera de nuestras fronteras se habla del «milagro español»..., sí, también respecto a nuestro sistema educativo.

A pesar de las múltiples voces agoreras que lo niegan, y reconociendo las influencias de nuestra herencia greco-latina que nos otorga una inquebrantable fe en el continuo desarrollo humano, todos los datos indican que esto es así. Y la responsabilidad de este hecho sólo cabe atribuirla a la sociedad en su conjunto: al alumnado, a las familias, a los docentes, a los sindicatos, a las administraciones, a los investigadores, a los políticos...

En este planteamiento, sin embargo, no caben triunfalismos. Si mucho se ha hecho, mucho más falta por hacer. Los logros en cuanto a calidad y equidad, por mucho que se haya avanzado, no deben en ningún caso dejarnos satisfechos. Las discrimi-

(*) Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE).

naciones por motivos económicos, culturales, geográficos, religiosos o de sexo siguen siendo un hecho en la sociedad y en el sistema educativo. Los fallos en la adecuada atención a los alumnos son evidentes, hay que mejorar la formación inicial y permanente del profesorado, los métodos de enseñanza, la organización de los centros, las administraciones educativas, la financiación...

Tampoco hay que caer en la ilusión de una mejora automática con el paso del tiempo: recordemos que el sistema educativo es como un tractor, con una potente marcha atrás. Decisiones inadecuadas pueden hacer que en poco tiempo se destroce gran parte de lo conseguido. Los elementos más radicales del neo-liberalismo tales como la competitividad desmedida entre centros, la inestabilidad laboral del profesorado o la financiación sujeta a resultados «brutos», por ejemplo, rondan en estos momentos sobre el sistema educativo, por lo que la defensa de una escuela pública de calidad ha de ser un deber para toda la sociedad, como medio inestimable para preservar y mejorar la equidad.

Desde nuestro planteamiento, el concepto de calidad está íntimamente ligado al concepto de equidad. Efectivamente, sin equidad no puede darse calidad, y no hay equidad sin calidad, de tal forma que pueden considerarse como dos ideas inseparables. El reto de un sistema educativo es proporcionar una enseñanza de calidad a todos los alumnos y alumnas, a todos los niños y jóvenes y a las personas adultas. Frente a la simple idea de hablar de calidad por la mera existencia de medios, optamos por una *calidad de resultados*, no entendidos sólo como rendimiento académico de los alumnos, sino también como desarrollo afectivo, moral y social de los mismos y como desarrollo de la comunidad educativa: docentes, familias y sociedad.

En demasiadas ocasiones se ha equiparado equidad educativa con *igualdad de oportunidades* para el acceso a determinados niveles o etapas educativos. Sin embargo, resulta un planteamiento excesivamente restrictivo. Ahora hay que continuar desarrollando estrategias que permitan una *igualdad de supervivencia*, o de permanencia en un nivel educativo, y una *igualdad de rendimiento*, entendido como el aprendizaje real de las mismas cosas en determinado nivel por parte de todos los alumnos. Pero ahí no acaba todo; si persisten diferencias desmesuradas en los salarios o en el acceso a ciertos trabajos o a cargos públicos, por ejemplo, a pesar de la igualdad de rendimiento (*igualdad de resultados*), se seguirá sin haber conseguido un sistema realmente equitativo (Farrell, 1999).

Analizar las políticas de calidad y equidad en el sistema educativo español, como en cualquier otro, no es tarea sencilla. Tantos son los factores que lo componen, los agentes implicados, los elementos que intervienen, que cualquier aproximación es incompleta y parcial. Incluso habría que comenzar por definir lo que se entiende por «políticas». Se rechaza por simplista la concepción de que política es lo que hace el estamento político. De hecho, el salto entre lo que se aprueba en las Cortes y lo que ocurre en nuestras aulas es importante. A veces llega a ocurrir que cuando una ley o un artículo no se cumple, se olvida. Como diría Orwell en su fantástico *1984*, el que controla el pasado posee el futuro. Un ejemplo ilustrativo: la Ley General de Educación (LGE) de 1970 estableció la educación obligatoria hasta los 16 años; sin embargo, como nunca se cumplió, se olvidó. Y tanto se olvidó que 20 años después se presentó como una de las más innovadoras aportaciones de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

Para que una norma modifique la realidad del sistema educativo ha de superar un largo proceso: los administradores han de poner en marcha las medidas y acciones necesarias para que se lleve a cabo,

los docentes deben hacerla suya y, por fin, tendrá repercusión directa o indirecta en el trabajo con los estudiantes. De esta forma, el análisis de las políticas debe hacerse mediante un equilibrio entre el estudio de la normativa que regula el sistema educativo y la realidad de las aulas y los centros.

Para realizar este artículo se ha utilizado un enfoque analítico. Se estudia la evolución que ha vivido el sistema educativo español en nueve elementos que se han considerado como factores-clave de calidad y equidad: extensión de la educación, tratamiento de la diversidad, autonomía escolar, currículo/autonomía curricular, participación de la comunidad educativa y gestión de centros, dirección escolar, profesorado, evaluación, e innovación e investigación educativas. La selección de dichos factores ha sido problemática, pero finalmente se han escogido éstos, porque en ellos se refleja la visión del sistema educativo y el concepto subyacente que se utilice de calidad y de equidad. En cualquier caso, estas páginas no pretenden ser exhaustivas, sino simplemente abrir cauces para el debate.

Se ha optado por analizar la evolución de las políticas en los últimos veinte años. El punto de partida ineludible lo señala la aprobación de la Constitución española, que, al modificar las bases de convivencia social, marcó un punto de inflexión en el enfoque de la educación y su organización. Igualmente, y salvo algunas referencias tangenciales, este artículo se centra en las políticas referidas a la educación no universitaria.

EXTENSIÓN DE LA EDUCACIÓN

El primer elemento a considerar en cualquier análisis sobre las políticas de calidad y equidad en el sistema educativo es, sin duda, la situación relativa a la cobertura de la educación. La formación que reciben los alumnos del peor docente, del peor centro es claramente mejor que no recibir ninguna, es decir la de aquel muchacho que no está escolarizado, y esta última situación también supone la mayor desigualdad posible.

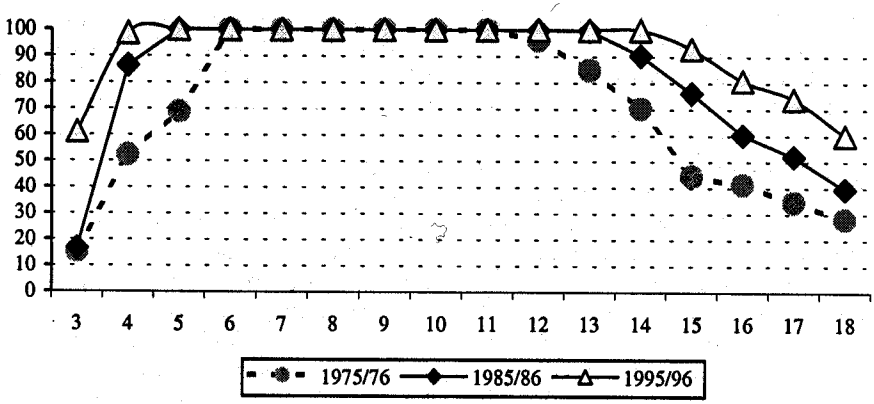
El cambio ocurrido en el sistema educativo español en los últimos años en cuanto a la extensión de la escolarización ha sido impresionante. De unas tasas globales bajas se ha pasado a una situación comparable a la de cualquier país de la Unión Europea. El crecimiento se ha producido tanto en los niveles inferiores del sistema como en la educación secundaria posobligatoria e incluso en la universidad. El impulso dado por la LOGSE al insistir en los 16 años como límite de la edad de escolarización obligatoria ha supuesto el refrendo normativo a esta inequívoca tendencia.

En el curso 1975-76 se había conseguido la plena escolarización de la población con edades comprendidas entre los 6 y los 12 años; sin embargo, aún quedaban grandes lagunas en el nivel anterior y en el superior. Como puede observarse en el gráfico I, las tasas de escolarización a los 3 años han pasado de un escaso 15% en ese 1975-76 a un 66,7% en el curso 1995-96 y con una tendencia clara a crecer. De hecho una de las políticas explícitas de estos últimos años es potenciar la escolarización en esa edad. En la actualidad la totalidad de los niños y niñas de 4 y 5 años están escolarizados.

Este curso 1999-2000 se está generalizando la implantación del 4.º y último curso de la nueva Educación Secundaria Obligatoria, por lo que se habrá conseguido la plena escolarización de los jóvenes de 16 años. Igualmente las tasas de escolarización a los 17, 18 y 19 años han avanzado espectacularmente, tanto como consecuencia del aumento de los alumnos de educación secundaria como de la mayor matrícula en la universidad.

GRÁFICO I

Tasas de escolaridad por edad. Cursos 1975-76, 1985-86 y 1995-96



Fuente: Elaboración CIDE a partir de datos de la Oficina de Planificación y Estadística.

España es el tercer país de la Unión Europea con una mayor tasa de escolarización en las personas con edades comprendidas entre los 0 y los 29 años, sólo detrás de Bélgica y Francia (Comisión Europea, 1997). Por tanto, con estos datos globales se puede afirmar que el sistema educativo español está logrando progresivamente satisfacer las demandas de formación de la población joven y está consiguiendo compensar una de las tradicionales causas de desigualdad: la desescolarización. Ahora hay que dar un paso más allá y analizar si el sistema educativo atiende adecuadamente a sus alumnos.

TRATAMIENTO DE LA DIVERSIDAD

Se concibe hoy que el sistema educativo será tanto más equitativo y de mayor calidad cuanto más capaz sea de atender a la *diversidad* de sus alumnos. Sólo de esta forma se podrán desarrollar al máximo las capacidades cognitivas, sociales, afectivas y morales de todos los estudiantes. Esta idea está presente en los discursos que definen las políticas educativas de cualquier país del mundo. Sin embargo, es uno de los retos más difíciles de lograr. Así, los resultados de múltiples trabajos de investigación siguen constatando hoy los efectos desiguales sobre el alumnado de diversas variables como *el origen socioeconómico* (denomínese clase social, grupo social, etc.), *el género, la edad, el origen geográfico y la procedencia cultural, así como las propias características psicofísicas de tipo personal.*

Dar una respuesta adecuada desde el sistema educativo a la diversidad que se desprende del conjunto heterogéneo de estas y otras variables puede resultar una pretensión difícil de combinar con el propósito de evitar la segregación, objetivo que constituyó el fundamento de los currículos comprensivos y que ha sido y es uno de los ejes fundamentales de todas las reformas emprendidas en Europa en las últimas décadas. En la actualidad, todos los países de la Unión Europea y de la AELC/EEE (Asociación Europea de Libre

Comercio/Espacio Económico Europeo) suscriben este principio para todos los niños, sean cuales sean sus características individuales, origen socioeconómico o cultural, lengua materna, procedencia étnica y cultural, sexo, lugar de residencia o limitación física o mental. Sin embargo, suscribir los principios no equivale ni es tan sencillo como traducirlo en la práctica (Eurydice, 1997).

Al revisar la trayectoria del sistema educativo español es fundamental partir de la Constitución, en cuanto atribuye a todos los españoles el derecho a la educación, y encomienda a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de este derecho en igualdad de condiciones. A partir de estos principios constitucionales se entiende el de igualdad de oportunidades ante la educación como el que ha de regir la puesta en marcha de una serie de medidas positivas de carácter compensador, al objeto de que la propia diversidad (cultural, social, personal) no genere ventajas para algunos colectivos.

El planteamiento conceptual y la puesta en práctica de este principio dentro del propio sistema educativo han fluctuado a lo largo de las últimas décadas, percibiéndose un cambio cualitativo en el enfoque a partir de algunas fechas clave. La Ley General de Educación (1970) supuso un claro avance en cuanto que estableció la escolaridad obligatoria y gratuita para todos los españoles en la educación básica; sin embargo, aún no se menciona la educación compensatoria como tal, y la atención a la diversidad y las medidas compensadoras adquieren un carácter complementario a la acción ordinaria del sistema.

En 1983 se reglamenta específicamente la educación compensatoria en España, con la promulgación de una normativa que supuso un importante cambio en la política educativa. De esta forma se arbitraron medidas para la puesta en marcha de una serie de programas cuyo objetivo común era combatir el fracaso escolar de los sujetos cuyas dificultades derivaban de su extracción sociocultural. Estas medidas se concretaron en los programas de atención al medio rural, atención en centros, atención a jóvenes desescolarizados, minorías culturales y población itinerante. Pero tales iniciativas propiciaban la existencia de soluciones paralelas al sistema como fórmula de intervención, lo que en muchos casos no resultó muy positivo.

Respecto a la educación especial, cambios cualitativos en las políticas educativas de igual calado han ido viendo la luz en las últimas décadas. Desde la propia Ley de 1970 y hasta la creación del Instituto Nacional de Educación Especial (INEE), el Plan Nacional para la Educación Especial, la Ley sobre Integración Social del Minusválido (LISMI) y el Real Decreto de Ordenación de la Educación Especial han sido los referentes básicos para la organización de la educación especial en España y han ido estableciendo las condiciones para el desarrollo del Programa de Integración de alumnos con algún tipo de minusvalía en centros ordinarios. Como en el resto de los países europeos, se propiciaba desde el marco legal la superación de la dicotomía existente entre educación ordinaria y educación especial. Así, a partir de estas últimas ordenaciones, la educación especial quedó regulada como una parte integrante del sistema educativo (obligatoria y gratuita), con carácter general y aplicación en todo el territorio estatal.

Los procesos de cambio descritos vienen a completarse en los inicios de la década de los noventa con la LOGSE, que supuso un importante giro en la política de lucha contra las desigualdades en educación y en la atención a la diversidad. Desde este marco se refuerza la idea de que las actuaciones para la compensación de las desigualdades no deben plantearse como medidas paralelas al sistema ordinario, sino que deben ser el propio modelo y estructura del sistema educativo los que constituyan una respuesta eficaz al problema.

Así, se enfatiza el valor de un sistema educativo cuya estructura y enseñanzas contemplen como objetivo prioritario la igualdad de oportunidades y la atención a la diversidad, consolidando los principios de normalización e integración escolar como los pilares que regirán la atención al alumnado con necesidades educativas especiales. Asimismo, se explicita que el sistema educativo habrá de disponer de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar dentro del mismo sistema los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos.

A este recorrido tan sólo queda añadir la huella de las últimas disposiciones legales sobre la atención a la diversidad, como la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes, de 1995, donde se define la población con necesidades educativas especiales, refiriéndose, por una parte, a los alumnos con necesidades derivadas de discapacidad y trastornos de la conducta y, por otra, a los alumnos con necesidades asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas.

A través de este recorrido legal se ha puesto de manifiesto la introducción de la idea de diversidad como una nueva dimensión en la educación y los cambios acaecidos en la misma en estos años. El proceso de integración e incorporación progresiva a las aulas ordinarias de alumnos con algún tipo de necesidad educativa especial y de alumnos procedentes de diferentes grupos culturales, a partir de la fluctuación de los movimientos migratorios que se ha venido produciendo en estos últimos años, ha contribuido a la aparición de esa nueva dimensión de la diversidad así como a la necesidad de replantear anteriores consideraciones al respecto.

En numerosas ocasiones la diversidad afecta negativamente al rendimiento escolar y a la posibilidad de adaptación al contexto educativo, provocando que la misma diversidad se convierta en desventaja para los diferentes. Por ello es importante rescatar *los principios educativos* que en la actualidad rigen la conceptuación educativa de la diversidad. En primer lugar, *la igualdad de oportunidades y compensación de desigualdades,* según lo cual los programas educativos de carácter compensatorio y las actuaciones que de ellos se deriven deben estar orientados a disminuir las dificultades que los alumnos encuentran para poder ejercer plenamente el derecho a la educación y participar de los servicios educativos. Además, el análisis de las condiciones personales, sociales y culturales en las que se desenvuelven es el mejor instrumento para facilitar los medios necesarios para su atención educativa. En segundo lugar, el principio de *normalización e integración,* según el cual las acciones de compensación educativa están incorporadas al sistema ordinario y no suponen en modo alguno formas de segregación dentro o fuera de los centros. En tercer lugar, el *reconocimiento de la diferencia y adaptación recíproca,* principio que establece que el tratamiento de la diversidad debe contemplar tanto las capacidades, intereses y ritmos de aprendizaje de los alumnos como el reconocimiento de sus diferencias personales, sociales y culturales y las repercusiones que éstas tienen para el establecimiento de los objetivos educativos y elementos curriculares. Los programas de intervención sustentados en este principio han de tener en cuenta no sólo la adaptación de los alumnos a las condiciones del sistema educativo, sino también la adaptación que debe realizarse en la organización y programación docente con el fin de atender sus necesidades. Por último, habría que señalar el principio de *coordinación y participación social,* según el cual la intervención educativa contempla la coordinación con aquellas instancias públicas o privadas que tengan entre sus objetivos la atención a los grupos socialmente desfavo-

recidos, tanto en la planificación de los programas como en la aplicación concreta de los mismos. En este sentido, se debe favorecer la coordinación con otras administraciones públicas y la participación de organismos y entidades en las acciones que se dirijan a estos colectivos sociales.

Asimismo, la existencia de un currículo flexible y la ampliación de la autonomía de los centros escolares, la prolongación real de la edad de escolarización obligatoria hasta los 16 años en una estructura comprensiva o única, la reducción del número de alumnos por unidad escolar y la asignación de un número creciente de recursos materiales y humanos a los centros, así como la incorporación de orientadores profesionales (psicólogos y/o pedagogos) a los centros de enseñanza secundaria, son teóricamente, en la actualidad, ejes centrales en la política educativa de atención a la diversidad y a la compensación de desigualdades. Desde otra dimensión más concreta, las adaptaciones curriculares individuales, los programas de Diversificación Curricular, el aumento de la optatividad en la Educación Secundaria Obligatoria y los programas de Garantía Social deberían igualmente constituirse en garantía de atención para *todo* el alumnado y, por tanto, de avance hacia la equidad y calidad del sistema educativo.

De todo lo anteriormente expuesto puede extraerse que la política de atención a la diversidad y de compensación educativa en España ha sido objeto de una profunda reflexión, crítica y reajuste. Desde los inicios de los noventa, el rumbo que va tomando la conceptuación en torno a ello lleva a pensar que las tendencias se orientan más a la corrección de los defectos o lagunas del propio sistema que al empeño por buscar la eficacia de uno u otro programa de compensación de desigualdades. Sin embargo, es pertinente plantearse si esas orientaciones han cruzado la frontera de las palabras para convertirse en hechos. La extremada dificultad de poner en práctica la atención a la diversidad, la falta de preparación del profesorado hace que la respuesta, una vez más, esté repleta de complejidad: las experiencias altamente satisfactorias se entremezclan con otras realmente decepcionantes. Sin duda, es uno de los grandes retos de futuro del sistema educativo español.

AUTONOMÍA ESCOLAR

A pesar de la extendida idea de que la autonomía institucional es un elemento fundamental en el proceso de mejora de la calidad (Antúnez, 1994), no existen evidencias empíricas claras acerca de la incidencia de la autonomía escolar en la calidad o en la equidad del sistema educativo. Sin embargo, en todo el mundo está teniendo lugar un proceso por el cual muchas decisiones educativas que antes se tomaban en el ámbito estatal o regional están siendo asumidas ahora por el centro docente. Los motivos están en la cercanía de las decisiones a sus protagonistas (profesores, alumnos y familias), bajo la suposición de que se tomarán las medidas más acordes con el contexto y estarán más y mejor controladas. Por tanto, este proceso tiene en principio unas connotaciones más sociales y políticas que científicas.

Desde principios de los años ochenta, el sistema educativo español está embarcado en un proceso de reforma que cuenta con la autonomía de los centros docentes como uno de sus baluartes más característicos. En este caso, el término «proceso» cobra todo su significado si se entiende que la mera regulación normativa no implica automáticamente un cambio en las creencias y los comportamientos de los actores educativos. Efectivamente, a pesar de que está regulada la autonomía escolar, no se puede decir lo mismo acerca de su utilización y, por ello, aún no se pueden valorar en toda su amplitud los efectos de tal proceso.

El fulgor generado por el paso de un sistema educativo altamente centralizado, donde la práctica totalidad de las decisiones educativas se tomaban en instancias externas al centro (en este caso el Estado), a un sistema donde las escuelas gozan de una cierta capacidad de decisión puede hacer perder la perspectiva para conocer el grado de autonomía adquirida. Una mínima reflexión sobre lo que ocurre en países del entorno español puede aportar algunas pautas.

Prácticamente en todo el mundo se está procediendo a dotar de mayor autonomía a los centros; las únicas excepciones a esta norma son aquellos países como Inglaterra o Países Bajos que, partiendo de una absoluta descentralización, están descubriendo las ventajas de poseer algunos elementos comunes para todo el territorio (Eurydice, 1997; Álvarez, 1999). Sin embargo, el punto de partida no es el mismo en todo los países, como tampoco es igual el lugar de llegada. Analizando la situación en los Estados miembros de la Unión Europea, por centrar un poco el punto de mira, se puede observar que, según datos de la OCDE (1999), el porcentaje de decisiones que se toman en el centro docente de enseñanza secundaria en España es del 41%. Cifra que coloca a nuestro país en una situación intermedia en Europa. Como extremo superior se encuentra Países Bajos con un porcentaje de decisiones que llega al 73%, y como extremo inferior, Grecia y Portugal con un 23%.

Estos datos, sin embargo, apenas suponen una aproximación superficial a una situación compleja. Un análisis más fino se puede realizar considerando por separado cada uno de las facetas a las que se refiere la autonomía. Siguiendo la clasificación de la OCDE (1999), se pueden distinguir cuatro dominios en la toma de decisiones: organización de la enseñanza, gestión de personal, planificación y estructuras, y recursos.

Las decisiones que un centro puede tomar relativas a la *organización de la enseñanza* hacen referencia al establecimiento del número de horas lectivas, metodologías docentes, métodos de evaluación, elección de libros de texto, agrupamiento de los alumnos y actividades de apoyo a los estudiantes. Según datos de la OCDE, el 88% de las decisiones de este tipo se toman en el centro educativo, de las cuales el 38% se realiza con autonomía total y en el 50% su poder de decisión está limitado a las posibilidades que otorga la Administración (por ejemplo, los libros de texto deben ser elegidos entre los aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente). Esta última cifra es de las más altas de Europa.

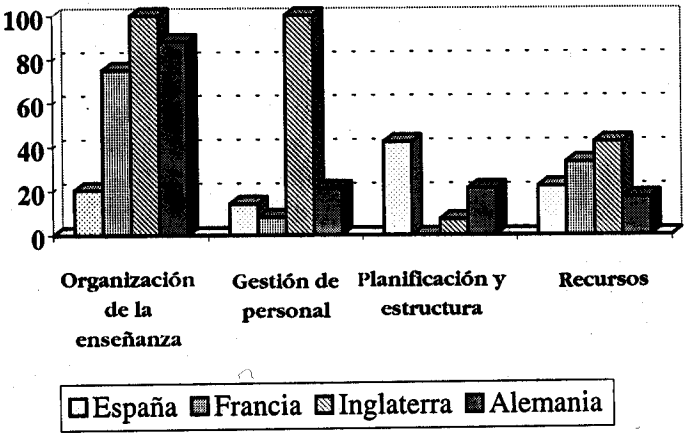
Muy diferente es la situación relativa a las decisiones sobre la *gestión de personal.* Se puede afirmar que el proceso de aumento de la autonomía escolar en España no ha afectado a este capítulo. Sólo el 14% de las decisiones sobre este tema se adoptan en el centro y siempre dentro de las limitaciones impuestas por la normativa. Así, los centros no pueden seleccionar al profesorado ni su número, ni distribuirlo dentro del centro... La única decisión que se toma en el centro es la elección del director o directora, pero solamente entre los acreditados por la Administración.

Por decisiones de *planificación y estructura* se entienden aquellas relacionadas con el horario de apertura, creación o supresión de un grupo, elaboración del programa de estudios, definición de los contenidos de enseñanza, propuesta de nuevas materias, etc. La OCDE considera que los centros españoles pueden tomar el 42% de las decisiones, 17% en total autonomía y 25% dentro de los límites marcados por autoridades superiores. Esta cifra global es realmente alta en comparación con otros países de Europa, siendo únicamente superada por los Países Bajos y por Hungría. Otros países como Francia, Portugal o Noruega no tienen ningún poder de decisión, e Inglaterra, con tanta autonomía en algunos aspectos, sólo tiene en este aspecto el 7%, y dentro de unos límites impuestos externamente.

Por último, las decisiones relativas a los *recursos* vuelven a colocar a los centros españoles en una situación de baja autonomía en comparación con otros países de Europa. Concretamente 22% de las decisiones se toman en el centro y todo dentro de unos límites (cifras que contrastan con el 75% de Suecia, el 58% de Noruega o el 42% de Inglaterra). En el gráfico II se ofrece una representación de lo que acontece en cuatro países relevantes.

GRÁFICO II

Porcentaje de decisiones tomadas por el centro docente en España, Francia, Inglaterra y Alemania por dominio de decisión. 1998



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (1999).

De esta forma, se puede observar que el proceso de autonomía escolar que está viviendo el sistema educativo español está dirigido a unos elementos determinados, no al conjunto de posibles decisiones; y que, aunque la tendencia hacia una mayor autonomía es clara en todos los países, el modelo adoptado por cada uno de ellos es muy diferente. Así, en España se ha optado por no dar ninguna autonomía en cuanto a la gestión del profesorado, y una autonomía limitada en cuanto a la gestión de los recursos.

La autonomía, en cualquier caso, es un tema que conlleva ventajas e inconvenientes (Consejo Escolar del Estado, 1999; Asensi, 1998; Bolívar, 1998; Angulo, 1999). Permite una mayor participación de los actores educativos en la gestión del centro y un mayor control de las decisiones adoptadas, pero también exige una mayor especialización en las tareas, requiere mayor tiempo, formación y recursos; además, puede potenciar el compromiso del profesorado con el centro y con su propio desarrollo, pero también puede servir como coartada para diluir y ocultar responsabilidades por parte de las Administraciones, por ejemplo en la adecuada dotación económica a los centros.

Lo que sí queda claro es que la autonomía escolar es un instrumento que se puede utilizar con fines muy desiguales y que puede servir como «plataforma de legitimación» de ideas muy diferentes, es decir, basándose en el concepto de autonomía se pueden tratar de justificar actuaciones desde intereses, culturas y valores muy dispares.

De ahí que lo importante sea plantear «para qué» y «desde qué perspectivas» y no tanto «cómo ejercer» la autonomía escolar.

La experiencia vivida por los centros docentes españoles estos años puede considerarse como positiva; sin embargo, el grado de utilización de la autonomía varía mucho de un centro a otro. Los llamados «Planes Anuales de Mejora», impulsados por el Ministerio de Educación y Cultura desde el curso 1996-97, han tenido como uno de los objetivos básicos animar a los centros a que saquen partido a su autonomía para mejorar diferentes aspectos de su funcionamiento. El análisis de esta valiosa experiencia permite afirmar la necesidad de una autonomía diferencial para los centros docentes españoles. Efectivamente, mientras que algunos centros rápidamente chocan con los barrotes normativos que los encierran, otros no son capaces de hacer uso de las potencialidades que este proceso les permite. La solución futura quizá pase por dotar de diferente autonomía a los centros en función de sus pretensiones, necesidades y usos.

CURRÍCULO/AUTONOMÍA CURRICULAR

Uno de los aspectos más importantes de la creciente autonomía escolar y que tienen una repercusión más directa en el proceso de enseñanza y aprendizaje es el referido a la nueva concepción en el establecimiento del currículo de aula desarrollada en estos últimos años.

Efectivamente, la estructura curricular de los diferentes niveles y etapas del sistema educativo español ha ido sufriendo cambios y modificaciones a lo largo del tiempo, siendo los más importantes los producidos tras la aplicación de la reforma de 1990. Así, desde la entrada en vigor de la Ley General de Educación se han operado diversas transformaciones curriculares: las «Orientaciones Pedagógicas para la EGB» de 1970; los «Programas Renovados para Preescolar, ciclo inicial, medio y superior de EGB» de 1981 (que solo afectó a la segunda etapa, cambiando este nombre por el de ciclo superior); los nuevos planes de estudio para BUP y COU de 1975 y las modificaciones posteriores, como la de 1987 (introducción de una segunda lengua extranjera, como opcional); y los planes de estudio de la Formación Profesional de 1976 y sus modificaciones de 1988. Estos cambios se acompañaron a mediados de los ochenta de diferentes planes experimentales, como la «Reforma de las Enseñanzas Medias» en 1983 (con incidencia en el BUP, el COU y la FP) y la «Reforma del Ciclo Superior de la EGB» en 1984, completados con el «Proyecto de Reformulación de las Enseñanzas de los Ciclos Inicial y Medio de EGB» y con el «Plan Experimental de Escuelas Infantiles».

A partir de 1990, con la aprobación parlamentaria de la LOGSE y su desarrollo normativo posterior, se comienza a aplicar una reforma profunda de la ordenación del sistema educativo no universitario en la que el currículo cobra una significación sustancial. El modelo que establece define un currículo abierto, flexible y descentralizado que se articula en tres niveles de concreción o elaboración:

- El *currículo prescriptivo* compuesto por las enseñanzas mínimas, determinadas por el Estado, y por un porcentaje de enseñanzas determinadas por las Comunidades Autónomas.
- El desarrollo, secuenciación y adaptación del currículo prescriptivo al centro educativo, en *Proyectos Curriculares*, elaborados por el Claustro de profesores, a partir, entre otras fuentes, del Proyecto Educativo de Centro.
- La adaptación del Proyecto Curricular al aula o grupo-clase, realizada por el profesor, a través de las *Programaciones de aula*, constituidas por un conjunto de *Unidades Didácticas*.

Este modelo curricular introduce una clara diferencia entre el *diseño del currículo* y el *desarrollo del currículo*. El *diseño* recoge las intenciones educativas que las Administraciones educativas reflejan en el currículo prescriptivo (primer nivel de concreción curricular). El *desarrollo* hace referencia al proceso que hay que poner en marcha para orientar la práctica educativa de acuerdo con esas intenciones o propósitos (segundo y tercer niveles de concreción curricular).

Este modelo abierto y descentralizado se caracteriza, pues, por el hecho de que las Administraciones educativas intentan favorecer la *autonomía* de los equipos docentes y de cada profesor y, obviamente, la de los propios centros educativos, para que sean aquéllos los que reflexionen y decidan qué desarrollo debe tener el currículo básico, de acuerdo con las características del contexto, del centro donde ejercen su acción docente, de los alumnos que a él acuden y de su propia experiencia. Se concibe así al profesorado como el protagonista del proceso educativo. No obstante, como se ha visto en el epígrafe sobre autonomía escolar, éste es un tema que además de ventajas también puede tener ciertos inconvenientes.

Al mismo tiempo, se ha propuesto un modelo flexible de currículo. Éste se concibe como algo inacabado, como una propuesta provisional (su desarrollo depende, entre otros elementos, de los propios alumnos), que se puede cambiar y mejorar. Ser abierto y flexible permite incorporar en el currículo un principio fundamental: el de la *atención a la diversidad*. En efecto, este marco curricular contempla dos tipos de mecanismos para atender a la diversidad, garantía para lograr un sistema educativo más equitativo: los de atención ordinaria y las medidas específicas (Dolz y Moltó, 1993).

El primero viene definido básicamente por esas características de apertura y flexibilidad que tratan de ayudar al profesorado para que oriente el desarrollo del currículo de una forma personalizada, de acuerdo con las capacidades, motivaciones e intereses de su alumnado, adaptando los objetivos de la etapa en el Proyecto Curricular o a través de una programación adecuada de las áreas o materias. Para ello cuenta con el apoyo del plan de orientación y tutoría. Además, esta organización curricular ofrece un espacio creciente de optatividad, sobre todo a partir del segundo ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), lo que conduce a que los estudiantes alcancen los objetivos generales por medio de itinerarios educativos diferentes.

De acuerdo con estos planteamientos, el modelo curricular propuesto por la LOGSE aspira a aumentar la calidad de la educación a través de un proceso de definición y planificación coordinada y secuenciada de los objetivos y contenidos curriculares, las estrategias metodológicas y los criterios y mecanismos de evaluación. Este proceso se desarrolla por medio de decisiones discutidas y asumidas colectivamente por los equipos de profesores de los centros, a través del trabajo en común.

Este objetivo se ve avalado por los resultados que muestra la investigación educativa orientada al estudio de la eficacia de la escuela (estos movimientos y grupos de investigación son una referencia básica cuando se habla de calidad de la educación) que considera como factores de eficacia escolar el establecimiento de un currículo articulado cuyos objetivos están definidos con precisión, y la colaboración, la cohesión, el consenso, la cooperación y el trabajo en equipo de los profesores (p. e. OCDE, 1991; Scheerens, 1990 y 1992; Muñoz-Repiso *et al.*, 1995; Reynolds *et al.*, 1997).

Desde un punto de vista más cercano a la práctica educativa, de acuerdo con los dos informes elaborados por el INCE en 1997 y en 1998, *La evaluación de la Educación Primaria* y *El Diagnóstico del Sistema*

Educativo: La escuela secundaria obligatoria, los profesores del primer ciclo de Educación Primaria han participado mayoritariamente en la elaboración del Proyecto Curricular (en el 76% de los centros ha participado el 100% del profesorado), estando por término medio «bastante» satisfechos durante el proceso de elaboración. Por su parte, el profesorado de la ESO considera de una forma positiva los instrumentos de planificación introducidos por la LOGSE (el Proyecto Educativo y el Proyecto Curricular), si bien su utilización en la práctica está muy por debajo de su valoración; se indica en el Informe que

> El proyecto curricular (...) se ha convertido en una exigencia: se elabora, se envía al organismo correspondiente, se aprueba, y luego se ignora. No parece que estos instrumentos respondan a una necesidad sentida.

Este distanciamiento entre valoración y utilización se da también en los recursos didácticos: en la tarea docente se utiliza con frecuencia el libro de texto, aunque se valoren positivamente los materiales de elaboración propia.

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA Y GESTIÓN DE CENTROS

¿La participación de la comunidad educativa es un factor de calidad y equidad del sistema educativo? La pregunta es suficientemente compleja como para no permitir una respuesta sencilla. Quizá la dificultad principal radica en su propia formulación. Si se plantea en términos de: ¿es posible un sistema educativo equitativo y de calidad sin la participación de la comunidad educativa en su gestión?, la respuesta es más fácil y se inclina con claridad hacia la negación, por lo menos en sistemas democráticos.

La participación de la comunidad educativa es uno de los principios que rigen el sistema educativo español. Tanto es así que, cuando España asumió la presidencia de la Unión Europea en el segundo semestre de 1995, ofreció como tema de impulso educativo esta cuestión, y las diferentes leyes orgánicas que regulan el sistema educativo español han ido reforzando una y otra vez este fundamental principio (Santos Guerra *et al.*, 1997).

Básicamente se han regulado dos ámbitos de participación de la comunidad educativa: por una parte, en la planificación general del sistema educativo mediante el Consejo Escolar del Estado, así como a través de los Consejos Escolares de las diferentes Comunidades Autónomas y los Consejos Escolares locales donde hayan sido creados. Por otro lado, y más importante, en la gestión de los centros educativos. La normativa señala que «la comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través del Consejo Escolar. Los profesores lo harán a través del Claustro» (LOPEG, artículo 2.1). Además de estos cauces de participación, existen otros.

Los profesores participan en la gestión y gobierno de los centros a través de los diversos órganos de coordinación docente que se creen, así como a través del ejercicio de la función directiva y otros cargos unipersonales de gobierno. Los padres y madres pueden participar a través de sus Asociaciones, así como implicarse en diversas actividades complementarias y extraescolares y participar a título individual en cuestiones que afecten directamente a sus hijos e hijas (Sáenz, 1995; Zamora, 1998). Otros cauces de participación de los alumnos son a través de la Junta de Delegados y de las Asociaciones de alumnos.

La existencia de cauces para la participación es una condición necesaria para que ésta sea posible, pero en absoluto la garantiza. De hecho, es posible hablar de diferentes niveles de participación. Una posible escala tendría los siguientes niveles (Gento, 1999): información, consulta, propuesta, delegación, codecisión, cogestión y autogestión. Sin embargo, realmente el

primer nivel no puede ser considerado como participación, y el último es muy difícil que se consiga en la escuela. Pero, ¿cuál es el nivel de participación real de la comunidad educativa?

Aunque posiblemente sería más correcto valorar el nivel de participación de los distintos colectivos en cada centro docente, que establecer líneas generales sobre el nivel de participación de la comunidad educativa en el conjunto del sistema educativo español, el INCE, en su diagnóstico de la enseñanza secundaria, realizó un estudio donde muestra la situación de la participación en los Consejos Escolares de España (INCE, 1998).

Una de las conclusiones previsibles del estudio es la diferencia entre la participación real y la deseable, siempre mayor la segunda. Otra es que quienes más participan son los profesores, tras ellos los padres, el PAS (Personal de Administración y Servicios) y, por último, los alumnos. Otros resultados, sin embargo, son menos esperables. Así, analizando la participación en cada una de las áreas propuestas resulta llamativo observar que coincide el orden de participación real y el deseable, de tal forma que se participa más en los ámbitos donde es más necesario. En la tabla se ofrecen los grados de participación real y deseable del Consejo Escolar en diferentes áreas.

TABLA I

Participación real y deseable del Consejo Escolar en distintas áreas de participación

ÁREAS DE PARTICIPACIÓN	P. REAL	P. DESEABLE
Problemas de disciplina	3,23	3,58
Proyecto Educativo de Centro	3,18	3,58
Proyectos de mejora	3,14	3,54
Actividades complementarias	3,06	3,49
Utilización de espacios y recursos	3,05	3,50
Aspectos organizativos	3,02	3,51
Creación de grupos de trabajo	3,00	3,45
Resolución de las sugerencias de los alumnos	2,99	3,50
Evaluación de la calidad de la educación	2,98	3,52
Actividades informativas, formativas, etc., con padres	2,92	3,49
Evaluación de alumnos	2,88	3,30
Presupuesto anual	2,87	3,32
Colaboración de padres	2,82	3,31
Formación de profesores	2,62	3,28

Fuente: INCE (1998, tomo 4, p. 57).

El principio de participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros está fuertemente instalado en la «cultura escolar», de tal forma que cualquier regulación que pretenda recortarla hasta en sus aspectos más superficiales estará abocada a un fuerte rechazo por parte de los diferentes sectores escolares (Martínez Rodríguez, 1998; Martín Bris, 1997; Gil Villa, 1995).

No es posible restringir la finalidad de las escuelas al desarrollo personal, social, físico e intelectual de los alumnos y alumnas que asisten a ellas. Los centros educativos han de erigirse en dinamizadores socioculturales de la comunidad local en la que están situados. Con estos planteamientos, la participación, entendida como la implicación y el compromiso de los distintos actores educativos, debe constituir un recurso para mejorar el desarrollo del alumnado, un medio para construir una sociedad democrática y un fin en sí misma (Peña, 1997).

DIRECCIÓN ESCOLAR

Existe una estrecha relación entre la calidad de un centro educativo y el trabajo de su director o directora. Efectivamente, si un centro educativo es de calidad, se puede afirmar que el trabajo de dirección también lo es.

La investigación ha demostrado que el directivo tiene un efecto directo en la existencia de metas consensuadas por la comunidad, en la creación y el mantenimiento de un buen clima de trabajo, en la orientación de la escuela como una «organización de aprendizaje» y en la existencia de un enfoque de mejora constante del centro. Es, en definitiva, el principal responsable de la creación de una «cultura escolar» directamente ligada a la calidad de la educación (Bolman y Deal, 1992; Leithwood, 1994; Ogawa, 1995). De esta forma, se ha demostrado que el trabajo del directivo incide de forma indirecta, aunque medible, en el rendimiento académico de los alumnos (Leithwood *et al.*, 1990; Hallinger y Heck, 1998).

Quizá por esa importancia, o por la inexistencia de un modelo de dirección claro, o simplemente por la necesidad de ajustarse a los cambios habidos en los centros educativos en los últimos tiempos, lo cierto es que en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea se han introducido cambios en esa figura en los últimos 15 años (Eurydice, 1997; Murillo *et al.*, 1999). Resulta interesante comprobar que las reformas introducidas han ido en direcciones diferentes, incluso opuestas en ocasiones. De una forma gráfica se pueden representar en un sistema de dos ejes los cambios acaecidos. El primero estaría definido por un continuo delimitado en sus extremos por un mayor profesionalismo y una mayor democratización de la figura del directivo. El segundo estaría definido por la tendencia a darle mayores competencias o a restárselas para compartirlas con otros órganos de gestión.

Estas tendencias se han ido generando como respuesta a la progresiva autonomía de decisión en las escuelas introducidas en casi todos los sistemas educativos. Una mayor autonomía de los centros de carácter curricular, administrativo y financiero conduce indefectiblemente a una dirección mejor preparada para hacer frente a las nuevas tareas. También hay que tener en cuenta que el incremento de la participación social en el gobierno de los centros obliga a la colegialidad en la toma de decisiones por los miembros de la comunidad educativa lo cual, lógicamente, afecta a los modelos de dirección.

Esos dos aspectos, que conforman por sí mismos elementos de calidad ya comentados, han incidido directamente en la conformación en los últimos años de un modelo de dirección propio en España. El sistema educativo español ha optado por un directivo con las siguientes características:

- Es elegido por los miembros de la comunidad escolar por un mandato de cuatro años, a través de sus representantes en el Consejo Escolar. Esta opción, única en todo el mundo junto a Portugal, tiene 20 años de vida y choca con las soluciones tomadas en otros países, donde se opta por una dirección profesional a la que se accede por concurso público.

- Ha visto reforzada su profesionalidad a través de diversas medidas que intentan garantizar la adecuada formación para desarrollar sus tareas directivas antes de acceder al cargo.
- Comparte la gestión con el Consejo Escolar, de tal forma que es un ejecutor de las decisiones tomadas por este órgano colegiado de participación social. Por lo tanto, su poder se ha visto restringido.
- Entre sus tareas específicas se encuentran las de representación, información a la comunidad y a las Administraciones, planificación, coordinación, control y evaluación, administración y gestión y relaciones externas e internas. De esta forma, junto con la actividad docente que se mantiene en diverso grado, el modelo de dirección español combina las tareas de gestión con las de liderazgo pedagógico.

Este especial modelo de dirección trae consigo algunas dificultades propias y otras que comparte con la dirección de otros países de nuestro entorno. Así, se ha destacado la multiplicidad de dualidades que conlleva el cargo directivo: es a la vez representante de la Administración y de la comunidad educativa; es un profesor más y es el jefe de personal de los docentes; se le pide que sea un buen gestor y simultáneamente un líder pedagógico; se pretende que mantenga los elementos que hacen que un centro funcione y se le exigen iniciativas para su mejora... La falta de tiempo frente a la gran cantidad de tareas que se le encomiendan, su falta de preparación inicial y la falta de oferta de formación permanente, o la escasez de incentivos son otros ejemplos de dificultades de la dirección en estos momentos (Murillo *et al.*, 1999; Villa, 1996; Gairín, 1995; Gimeno, 1995).

Sin embargo, prácticamente hay consenso en la comunidad educativa a la hora de defender el modelo democrático de dirección (INCE, 1998). Por tanto, las propuestas de mejora de la dirección parece que deben ir en la línea de reforzar la democratización de la escuela, al igual que potenciar la autonomía escolar y conseguir un director líder pedagógico que sea capaz de involucrar a la comunidad educativa en un esfuerzo de mejora de la escuela.

PROFESORADO

El profesorado es, sin duda alguna, el factor clave del sistema educativo. Recientes investigaciones han destacado que las dos terceras partes de la varianza del rendimiento de los alumnos se explica por el trabajo del docente (p. e. Creemers, 1994). Por tanto, la organización y gestión del sistema educativo y los centros docentes, los recursos educativos o el currículo tienen una incidencia mucho menor que la actuación del profesorado en la calidad y equidad de la educación. En consonancia con ello, la preocupación en España por el profesorado es una constante en las dos últimas décadas.

No es fácil determinar los aspectos relativos al profesorado que tienen mayor protagonismo como herramientas favorecedoras de un incremento de la calidad y la equidad educativas, entre otras razones porque las relaciones entre dichas cuestiones son claramente infranqueables. Por ejemplo, todo el campo de estudio relativo a la *formación*, tanto *inicial* como *permanente*, guarda conexiones obvias con la *actuación docente*, y más evidente es aún el enlace de esta última con la *evaluación* de la labor que realiza el profesorado; asimismo, las *actitudes del profesorado* se vinculan, a su vez, tanto a la evaluación como a la formación; y por su parte, la *satisfacción profesional* de los docentes toca de lleno ámbitos referentes a la formación y a la actuación docente. Sin embargo, el enfoque analítico que orienta este artículo obli-

ga a hacer ese esfuerzo, aunque resulte artificioso.

Uno de los elementos más importantes, conflictivos y no adecuadamente resueltos en el sistema educativo español es la *formación del profesorado*. La distinción entre formación inicial y permanente es pertinente si no se pierde de vista que cada vez es mayor la tendencia a considerar la formación como un proceso continuo, como un proceso de enseñanza-aprendizaje a lo largo de toda la trayectoria profesional del docente (Egido, Castro y Lucio-Villegas, 1993). Conforme se señala en el Informe Mundial sobre la Educación de la UNESCO (1998), se está generalizando en todo el mundo la opinión de que la docencia es una actividad de aprendizaje y que las personas que la ejercen han de tener oportunidades de actualizarse, renovarse, adquirir nuevas capacidades y aptitudes, etc., de forma periódica a lo largo de su carrera. En la misma dirección, ya hace diez años se señalaba la imprescindible difuminación de la frontera entre ambos momentos de la formación (inicial y permanente) para lograr una «*profesionalización dinámica*» de la enseñanza (Fernández Pérez, 1988).

En estos años se han producido importantes cambios en cuanto a la formación inicial del profesorado: se han renovado los currículos de las escuelas de magisterio y facultades, se ha regulado un nuevo curso de especialización didáctica más adecuado que su precedente y se han modificado los requisitos de formación de los docentes que atienden a alumnos de 12 a 14 años. Sin embargo, hay un sentir generalizado que indica que la formación inicial del profesorado no responde adecuadamente a las exigencias de su trabajo. Así, la formación inicial de los maestros suele considerarse adecuada en los contenidos de las materias y en la realización de trabajos prácticos, y más deficitaria en los campos de la metodología didáctica, la motivación y la evaluación de los alumnos (García Llamas, 1998). Tales carencias son más acusadas en los profesores de secundaria, afectando incluso a algunos de los aspectos que en la formación de los maestros se consideran suficientemente cubiertos.

Para suplir tales carencias, pero, sobre todo, para favorecer la actualización del profesorado, es fundamental una adecuada formación permanente. La política más importante ha sido el establecimiento de un modelo en el cual la formación se encuentra cercana a los centros y al profesorado: es el modelo de los centros de profesores (con los diferentes nombres que han ido adquiriendo en cada Comunidad Autónoma). A pesar de que sus logros pasados son indiscutibles, en la actualidad se encuentra en una situación agónica en algunas Comunidades por la falta de apoyo por parte de las Administraciones, situación que no puede continuar por más tiempo: o se ofrecen alternativas, o se refuerza el modelo, pero el mantenimiento de una calidad mínima del sistema exige una formación permanente de calidad.

Sin lugar a dudas, el tema de la *evaluación de la función docente* guarda, como se ha dicho, una estrecha relación con la actuación didáctica. Sin embargo, y pese a su importancia, la evaluación del profesorado es prácticamente inexistente, como se señalará en el epígrafe de la evaluación. Sería preciso definir para qué se evalúa, y si se tienen en cuenta las cualidades y conductas de los profesores que, aunque no aseguran por sí solas la calidad del sistema educativo, parecen, en cambio, una condición necesaria para alcanzarla.

Parece, por tanto, que no se ha conseguido del todo acortar la distancia entre la realidad esperada y la percibida. La evolución de la política sobre profesorado en el sistema educativo español confirma los avances y el trabajo realizado; ahora bien, sigue constituyendo una de las asignaturas pendientes de un sistema educativo más equitativo y de calidad.

EVALUACIÓN

Decía Karl Popper que el perfeccionamiento es posible si nos sentimos lo suficientemente seguros para enfrentarnos con la naturaleza de nuestros fallos y estudiarlos. Ahí radica la transcendencia de la evaluación en la educación: permite avanzar en la calidad y la equidad del sistema educativo. Más allá de la tendencia de la evaluación final generada por la *accountability,* o control social del funcionamiento de las instituciones, la evaluación cobra todo el sentido en su carácter procesual y formativo, en la medida que permite conocer la situación actual del sistema educativo para mejorarlo. Evaluar el sistema educativo no debe reducirse a la medición del rendimiento de los alumnos por una institución externa al centro con una finalidad casi exclusivamente sumativa, como ha venido sucediendo básicamente en los años ochenta; es mucho más. Es el estudio sistemático y de carácter valorativo de todos y cada uno de los componentes que conforman el sistema educativo con el objetivo de tomar decisiones para su mejora.

De esta forma, un concepto amplio de evaluación se va instalando paulatinamente en la cultura escolar. Frente a un planteamiento en el que la evaluación era para el alumno y el evaluador era el docente (o la Administración en el caso de los exámenes estatales), va tomando cuerpo una perspectiva más amplia en la que, junto al alumno, son evaluados el profesorado, el centro docente, la Administración educativa y todo el sistema en su conjunto (OCDE, 1995).

La normativa promulgada en los últimos años ha recogido estas ideas y propugna una evaluación en todos los niveles. Se trata, en definitiva, de crear una cultura evaluadora en todos los ámbitos, muy en consonancia con la necesidad de rendir cuentas a la sociedad. Sin embargo, esta idea aún está lejos de cuajar totalmente en el sistema educativo español.

Una de las asignaturas pendientes del sistema educativo español es afrontar de una forma seria y realista la *evaluación del profesorado.* Tras un análisis superficial se podría afirmar que el motivo fundamental de la inexistencia de mecanismos de evaluación son las reticencias del cuerpo docente a ser evaluado, como consecuencia de una historia de absoluta autonomía dentro de los muros del aula. Sin embargo, esa no es más que una parte de la verdad. La clave está en responder a varias cuestiones: ¿para qué la evaluación?, ¿con una finalidad puramente administrativa?, ¿con un objetivo de mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje? Es decir, por un lado, enfrentar el controvertido tema de la carrera docente; por otro, el de la calidad de la educación. Queda absolutamente descartada la evaluación como medida represiva que supondría retirar de la función docente a los profesores que no alcancen unos mínimos, o rebajarles sus ingresos; las medidas deben ser siempre de carácter positivo.

En este sentido, en los últimos años ha habido una preocupación importante por diseñar un camino que contribuya a aumentar la motivación del profesorado. Hasta el momento, el planteamiento ha llevado a que la promoción del profesorado consiste en apartarle de su labor docente para desempeñar otras funciones (dirección, asesoría en un centro de profesorado, inspección...). Así, se han realizado «ensayos» sobre la evaluación del profesorado para la concesión de licencias por estudios y para la obtención de la acreditación para el ejercicio de la dirección. Estos ensayos pretendían experimentar estrategias de evaluación y, sobre todo, comenzar a extender la cultura de la evaluación entre el profesorado. Parece que el primer objetivo se ha conseguido; para el segundo queda aún bastante camino por recorrer.

Un tema directamente ligado al anterior es la *evaluación del desempeño de tareas directivas.* El primer intento en este sentido es el determinado por el artículo 25.5 de

la LOPEG, que trata de la estabilización del complemento retributivo de los directivos. Para ello, afirma que el directivo deberá tener una valoración positiva del desempeño de su labor. Aún no se ha desarrollado esta normativa.

Mayor experiencia hay respecto a la *evaluación de centros docentes.* Quedaba claro que la evaluación era el primer paso para la mejora de los centros y el incremento de su calidad. Las alternativas tomadas por las distintas Administraciones en estos años han variado entre la evaluación interna y la externa. Así, el Ministerio de Educación comenzó incidiendo en la evaluación externa a través del famoso plan EVA, entre cuyos objetivos se incluía difundir esa cultura evaluadora entre todos los agentes educativos para facilitar la superación de las resistencias a ser evaluados (MEC, 1996; Luján y Puente, 1996). En estos momentos se apuesta por una evaluación interna utilizando el modelo de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad —EFQM— (MEC, 1998). En Andalucía y en Cataluña, por poner dos ejemplos, se combina una estrategia mixta de evaluación interna y externa.

La *evaluación de la Administración* es un reto tan difícil de asumir como necesario. En junio de 1999, el Ministerio para las Administraciones Públicas publicó unos materiales basados en la ya citada EFQM y cuyo objetivo es facilitar la autoevaluación de las diversas unidades del Ministerio. Junto a ello se han creado unos premios de calidad para los funcionarios. Por la novedad de la medida aún no se tienen datos sobre su impacto en la mejora de los servicios pero, sea como fuere, hay que aplaudir el hecho de que se haya tomado la iniciativa.

El último elemento a analizar en este devenir inductivo es la *evaluación del sistema educativo* en su conjunto. A pesar de que las primeras experiencias de evaluación del sistema educativo español apenas tienen 11 años de vida (CIDE, 1988; 1989), se puede afirmar que ya se ha adquirido una importante experiencia en este sentido. Efectivamente, en 1988 se publicó el primer informe de evaluación de un nivel educativo con pretensiones de generalidad y con la intención de proporcionar informaciones para la toma de decisiones políticas; concretamente, se hace referencia a la evaluación de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias, que sirvió como base para la elaboración de la nueva Educación Secundaria Obligatoria. Tras esa experiencia introductoria y la participación en varias evaluaciones internacionales sobre lectura, ciencias o matemáticas, se decidió dar un impulso a estos planteamientos con la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Hasta el momento, y además de múltiples trabajos de menor envergadura, ha realizado una evaluación de la Educación Primaria centrada en los alumnos de 12 años (INCE, 1997) y un diagnóstico de la enseñanza secundaria obligatoria (alumnos de 14 y 16 años) (INCE, 1998). En estos momentos se enfrenta a la tarea de llevar a cabo una nueva evaluación de la Educación Primaria. Además, hay que destacar el esfuerzo que se está realizando por crear un Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.

Sin infravalorar el importantísimo avance logrado en estos últimos años en favor de la extensión de una cultura de evaluación en todos los ámbitos del sistema educativo, hay que reconocer que aún queda mucho camino por recorrer. Así se ha visto, por ejemplo, que la evaluación del profesorado, del desempeño de las tareas directivas y de las Administraciones es una necesidad difícil de afrontar pero necesaria para la mejora del sistema educativo, los pasos que hasta el momento se han dado son claramente insuficientes y suponen un reto para el futuro. Respecto a la evaluación de centros, queda claro que la doble perspectiva evaluación interna y externa es la más adecuada; faltaría por desarrollar por parte de las Administraciones

un sistema de apoyo «intelectual» para la realización de estas tareas, y un apoyo en recursos para solventar las áreas problemáticas encontradas. En este sentido, resulta una buena idea la actual opción del Ministerio de poner a disposición de los centros materiales para realizar su propia autoevaluación institucional; lástima que sólo ofrezca materiales basados en una teoría tan discutible y tan políticamente definida sin ofrecer alternativas.

Mucho más se puede escribir sobre las diferentes evaluaciones del sistema educativo. Pero lo más importante es destacar que la evaluación no puede convertirse en un arma política: debe ser, ante todo, una herramienta para la toma de decisiones que ayude a mejorar la educación. Quizá un paso adelante para conseguirlo es la elaboración de unos indicadores consensuados que recojan toda la complejidad de la realidad educativa.

INNOVACIÓN E INVESTIGACIÓN EDUCATIVAS

Las políticas educativas tendentes a desarrollar un sistema educativo más equitativo y de mayor calidad deben basarse en un conocimiento y en una información sólidos, globales y actualizados para propiciar una adecuada toma de decisiones que se oriente hacia esos fines. Más aún en una sociedad como la actual, basada en el conocimiento, cuyo cambio y crecimiento es vertiginoso. En este contexto, los resultados de los estudios, investigaciones e innovaciones se han convertido en la fuente de conocimientos imprescindible para los responsables de la educación. Así se concibe internacionalmente (OCDE, 1995), y también la legislación educativa española contempla la innovación y la investigación como factores favorecedores de la calidad del sistema educativo.

El año 1969 marcó el inicio de las políticas institucionales de innovación e investigación en España. En ese momento se propuso un modelo fundamentado teóricamente y se creó una infraestructura acorde para lograr los objetivos planteados. El modelo era el llamado *IDD* (Investigación-Desarrollo-Difusión), por el cual los resultados de la investigación eran llevados a la práctica mediante la formación del profesorado y la innovación de éste en el aula. Era el mismo modelo que se seguía en Europa y, al igual que allí, no llegó a satisfacer las expectativas depositadas en él por su simplista optimismo al pensar que los resultados de la investigación tenían una aplicación tan directa y que con ella se podía mejorar el proceso de enseñanza (p. e. Popkewitz, 1984; Berman, 1991; González y Escudero, 1987). La infraestructura creada para llevar a cabo este modelo de investigación institucional era, en sus inicios, la red CENIDE-ICEs (Centro Nacional para la Investigación y el Desarrollo de la Educación – Institutos de Ciencias de la Educación), que continuó hasta 1980 con la sustitución del CENIDE por el INCIE (Instituto Nacional de Ciencias de la Educación). Esta red tenía como objetivos desarrollar la investigación educativa, asesorar en programas educativos y formar al profesorado. Una evaluación realizada por la UNESCO sobre la red, además de mostrar que ese modelo no permitía la consecución de objetivos tan ambiciosos, destacó como aspecto positivo que había generado una cultura de investigación entre los docentes españoles (UNESCO-CENIDE, 1973).

Tras el fracaso de este modelo en todo el mundo se atravesó una fase de «pesimismo» en cuanto a la posibilidad de la investigación educativa para incidir en la práctica docente. Esta crisis generó un divorcio entre la investigación y la innovación y el replanteamiento de los objetivos de la investigación educativa. En 1983 se crea el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), que toma el relevo del INCIE y se caracteriza por dos enfoques: se liga la investigación a la

documentación educativa y nace la preocupación por la evaluación institucional del sistema educativo, que crece hasta alcanzar la mayoría de edad e independizarse. Desde ese momento y hasta la actualidad, el CIDE ha sido el organismo del Ministerio de Educación encargado del fomento, coordinación y difusión de investigaciones y estudios de carácter educativo.

En 1989 se elaboró por primera y única vez en España un «Plan Nacional de Investigación Educativa». Con este Plan se buscaba apoyar el desarrollo cualitativo y cuantitativo de la investigación educativa a través de su adecuada planificación, basada en los siguientes objetivos: el desarrollo de mecanismos de coordinación de la investigación educativa; el incremento de la participación de los profesores en actividades de investigación; el establecimiento de prioridades temáticas de acuerdo con las necesidades del sistema educativo; el fortalecimiento de los mecanismos de difusión y el desarrollo de la infraestructura de investigación. Para la consecución de dichos objetivos, proponía las siguientes acciones: realización de investigaciones, estudios y evaluaciones sobre el sistema educativo por parte de las instituciones directamente dependientes de la Administración educativa; fomento y promoción de la investigación educativa; formación de investigadores y documentalistas en educación; y, finalmente, coordinación, difusión y desarrollo de infraestructura.

La puesta en marcha de la LOGSE y su desarrollo normativo posterior influyeron decisivamente en el ámbito de la investigación educativa. De hecho, el Plan de Investigación Educativa no llegó a institucionalizarse. Los primeros pasos de esta reforma educativa vinieron marcados por un fuerte componente curricular, de tal forma que se orientó la innovación educativa al desarrollo de materiales didácticos. Esta preocupación por los temas curriculares y de innovación educativa condujo al Ministerio a crear, en 1994, el Centro de Desarrollo Curricular. Entre sus funciones se encontraban la innovación, experimentación y desarrollo curricular de las enseñanzas; el diseño y desarrollo de la orientación educativa; el diseño y desarrollo de actuaciones encaminadas a la atención a la diversidad de los alumnos; y la propuesta de autorización de las experiencias que se realizaran en los centros y la evaluación de las mismas. De esta forma se hizo mayor el divorcio de la investigación con la innovación y la formación del profesorado.

Esa situación duraría poco, ya que en 1996 se suman a las funciones de investigación y documentación que venía desarrollando el CIDE las del extinguido Centro de Desarrollo Curricular. Por lo tanto, a partir de ese momento se unen administrativamente en el CIDE las actividades de investigación y de innovación educativa. Sin embargo, falta todavía el modelo de actuación que dirija las intervenciones.

En estos momentos se vive una situación de *impasse* mientras se clarifica la situación y se define una auténtica política de investigación e innovación, afectada radicalmente por el proceso de descentralización. El fomento y la coordinación de la innovación educativa es una competencia que corresponde claramente a las Comunidades Autónomas, pero con la investigación no están tan claras las cosas: en cuanto es educación es competencia de las Comunidades, en cuanto es investigación es competencia del Estado. La solución no pasa por que el Estado se desvincule de sus obligaciones, sino por un diálogo entre Administraciones encaminado hacia la cooperación, sobre todo tratándose de un factor tan importante a largo plazo para la calidad de la educación. Es necesario, por tanto, un nuevo Plan Estatal de Investigación Educativa.

A MODO DE EPÍLOGO

Si el lector o lectora ha realizado la hazaña de llegar a este punto del escrito sin desfa-

llecer habrá obtenido una imagen inevitablemente parcial y subjetiva de las políticas de calidad y equidad educativas llevadas a cabo en estos últimos años. Seguramente habrá discrepado con algunas de las afirmaciones aquí volcadas, pero confiamos en que también haya encontrado refrendo a alguna de sus ideas. Posiblemente compartirá con los autores la percepción de complejidad del sistema educativo y de inexistencia de soluciones absolutas, de respuestas irrebatibles.

La estrategia seguida para enfrentarse con tal complejidad ha sido analizar uno por uno los elementos considerados clave. Al hacerlo se ha descubierto que cada uno de los aspectos acoge en sí otro nuevo entramado, por lo que de nuevo se han vuelto a segregar sus componentes. Al acabar se tiene un puzzle con infinidad de pequeñas piezas, y cada una de ellas muestra su cara y su envés, su lado positivo y negativo. Real como la vida misma. Pero el todo no es lo mismo que la suma de sus partes. Luego, junto a las dificultades expuestas anteriormente, ahora hay que reconocer que la estrategia analítica seguida no ofrece una información absolutamente válida. Pero tampoco completamente rechazable.

Conseguir un sistema educativo con altas cotas de calidad y equidad es el objetivo de cualquier Administración educativa y todas vuelcan su potencial en alcanzarlo, cada una con sus propias estrategias. En la actualidad, la principal responsabilidad en la gestión del sistema educativo recae sobre las Comunidades Autónomas, lo cual implica una gran diversidad de políticas educativas. Si a ello se le añaden los cambios acaecidos en estos 20 años, de nuevo la complejidad aumenta. Sin embargo, los principios que orientan el sistema educativo español se han mantenido en el tiempo y espacio. Y esos principios son los que están construyendo un mejor sistema: extensión de la edad de escolarización obligatoria y aumento de la cobertura en el resto de los niveles, fomento de la participación social en la gestión de la educación, el proceso de descentralización y el aumento de la autonomía escolar, las acciones llevadas a cabo para conseguir la atención a la diversidad del alumnado dentro del propio sistema escolar o los intentos por crear una cultura de evaluación en todos los ámbitos educativos.

Y cuanto más se consigue se descubre que más camino queda por recorrer. El estilo eminentemente crítico del artículo ha puesto de manifiesto algunos retos con los que el sistema educativo tiene que enfrentarse en el futuro. Pero entre todos ellos, quizá el más importante sea hacer que los principios antes citados sean una realidad.

La lapidaria frase que abre el texto ha sido puesta en entredicho en multitud de ocasiones a lo largo del mismo. En esos momentos su objetivo era provocar, suscitar controversia. Ahora, sin embargo, ha cambiado su rol, ahora ha de convertirse en nuestra principal meta: debemos contribuir a que día a día se consiga un sistema educativo mejor y más equitativo (valga la redundancia).

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M.: *Evaluación europea de la educación: diversidad y confluencia. Un estudio interpretativo de la autonomía de los centros educativos en la Unión Europea.* Bilbao, ICE de la Universidad de Deusto, 1999.

ANGULO RASCO, J.F.: *Comprender la gestión de la autonomía de los centros escolares.* Memoria de investigación inédita, CIDE-Universidad de Cádiz, 1998.

ANTÚNEZ, S.: «La autonomía de los centros escolares, factor de calidad educativa y requisito para la innovación», en *Revista de Educación,* 304(1994), pp. 81-111.

ASENSI, J.: «Problemas y disfunciones de la autonomía de los centros», en *V Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas*

(pp. 385-393). Madrid, 10-13 de noviembre, 1998.

BERMAN, P.: «Educational change: An implementation paradigm», en R. LEHMING y M. KANE (eds.): *Improving schools. Using what we know* (pp. 253-286). London, Sage, 1991.

BOLÍVAR, A.: «Usos políticos de la autonomía de los centros y obstáculos para su ejercicio». En *V Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas* (pp. 375-384). Madrid, 10-13 de noviembre, 1998.

BOLMAN, L.G.; DEAL, T.E.: *Reframing Organizations.* San Francisco, Jossey-Bass, 1992.

CERDÁN, J.; GRAÑERAS, M. (coords.): *La investigación sobre profesorado (II). 1993-1997.* Madrid, CIDE, 1999.

CIDE: *Evaluación externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias I, II y III.* Madrid, CIDE, 1988, 1989.

COMISIÓN EUROPEA: *Cifras clave de la educación en la Unión Europea.* París, Comisión Europea, 1997.

CREEMERS, B.: *The effective classroom.* London, Cassell, 1994.

DOLZ, M.D.; MOLTÓ, P.: «Vías y medidas de atención a la diversidad en la ESO», en *Aula,* marzo (1993), pp. 58-63.

EGIDO, I.; CASTRO, M.; LUCIO-VILLEGAS. M.: *Diez años de investigación sobre profesorado.* Madrid, CIDE, 1993.

ESCUDERO MUÑOZ, J. M.: «¿Vamos, en efecto, hacia una reconversión de los centros y la función docente?», en J.M. ESCUDERO y J.M. GONZÁLEZ: *Profesores y escuela: ¿hacia una reconversión de los centros y la función docente?* Madrid, Ediciones Pedagógicas, 1994.

EURYDICE: *Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994).* Bruselas, Eurydice, 1997.

FARRELL, J.P.: «Changing conceptions of equality of education: forty years of comparative evidence», en R.F. ARNOVE y C.A. TORRES (eds.): *Comparative Education. The dialectic of the global and the local* (pp. 149-178). London, Rowman & Littlefield Pub, 1999.

FERNÁNDEZ PÉREZ, M.: *La profesionalización del docente.* Madrid, Escuela Española, 1998.

GAIRÍN, J. y Otros: «Estudio de las necesidades de formación de los equipos directivos de los centros educativos», en A. MEDINA y L. M. VILLAR, *Evaluación de programas educativos, centros y profesores* (pp. 461-498). Madrid, Universitas, 1995.

GARCÍA LLAMAS, J.L.: «La formación inicial del profesorado: carencias y presencias», en *Actas del Congreso Internacional Conmemorativo del 25 Aniversario de la incorporación de los estudios de Magisterio españoles a la Universidad.* Escuela Universitaria de Formación del Profesorado «Santa María» (UAM), Madrid, 1998.

GENTO, S.: «Autonomía de los centros escolares y participación», en Consejo Escolar del Estado: *La Autonomía de los centros escolares* (pp. 9-44). Madrid, Consejo Escolar del Estado, 1999.

GIL VILLA, F.: *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios.* Madrid, CIDE, 1995.

GIMENO SACRISTÁN, J.: *La dirección de centros: análisis de tareas.* Madrid, CIDE, 1995.

GONZÁLEZ, M.T.; ESCUDERO, J.M.: *Innovación educativa: Teorías y procesos de desarrollo.* Barcelona, Humanitas, 1987.

GRAÑERAS, M. y Otros: *Catorce años de investigación sobre las desigualdades en la educación.* Madrid, CIDE, 1998.

— *Las desigualdades en la educación en España, II.* Madrid, CIDE, en prensa.

HALLINGER, P.; HECK, R.H.: «Exploring the principal's contribution to school effectiveness: 1980-1995», en *School Effectiveness and School Improvement,* 9(2) (1998), pp. 157-191.

INCE: *Evaluación de la Educación Primaria*. Madrid, INCE, 1997.

INCE: *Diagnóstico del Sistema Educativo. La escuela secundaria obligatoria. 1997. Tomo 1- Elementos para un diagnóstico del Sistema Educativo Español. Informe Global. Tomo 3- Planes de Estudio y Métodos de Enseñanza. Tomo 4- Funcionamiento de los centros*. Madrid, INCE, 1998.

LEITHWOOD, K.A.; BEGLEY, P.; COUSINS, B.: «The nature, causes and consequences of principals' practices: an agenda for future research», en *Journal of Educational Administration*, 28(4) (1994), pp. 5-31.

LUJÁN, J.; PUENTE, J.: *Evaluación de centros docentes. El Plan EVA*. Madrid, MEC, 1996.

MARTÍN BRIS, M.: «Participación y clima en el ámbito escolar», en *Bordón*, 1(1997), pp. 87-94.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J.B. (coord.): *Evaluar la participación en los centros educativos*. Madrid, Escuela Española, 1998.

MEC: *El plan EVA: contenido, desarrollo y resultados. Cinco años del plan EVA (1991-1996)*. Madrid, MEC, 1996.

MEC: *Modelo Europeo de Gestión de Calidad*. Madrid, MEC, 1998.

MUÑOZ-REPISO, M. y Otros: *Las Desigualdades en la educación en España*. Madrid, CIDE, 1992.

MUÑOZ-REPISO, M. y Otros: *Calidad de la educación y eficacia de la escuela. Estudio sobre la gestión de los recursos educativos*. Madrid, CIDE, 1995.

MURILLO, F.J.; BARRIO, R.; PÉREZ-ALBO, M.J.: *Dirección escolar: análisis e investigación*. Madrid, CIDE, 1999.

OCDE: *Proposals for the implementation of the second phase: stage II of the activity: the empirical diagnostic*. Paris, OCDE, 1991.

OCDE: *Educational research and development*. Paris, OCDE, 1995.

OCDE: *Education at a glance 1998*. Paris, OCDE, 1999.

OGAWA, R.: «Leadership as an organisational quality», en *Educational Administration Quarterly*, 35(1995), pp. 224-243.

PEÑA, J.V.: «Educación política y participación escolar», en *Cuadernos de Pedagogía*, 256(1997), pp. 86-89.

POPKEWITZ, T.S.: *Paradigm and ideology in educational research*. London, The Falmer Press, 1984.

REYNOLDS, D. y Otros: *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid, Santillana, 1997.

SÁENZ, O.: «Participación de los padres en la gestión y control del centro escolar», en *Revista Española de Pedagogía*, 202(1995), pp. 469-492.

SANTOS GUERRA, M.A. y Otros: *El crisol de la participación: investigación sobre la participación en consejos escolares de centro*. Madrid, Escuela Española, 1997.

SCHEERENS, J.: «School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning», en *School Effectiveness and School Improvement*, 1(1) (1990), pp. 61-80.

SCHEERENS, J.: *Effective schooling. Research, theory and practice*. New York, Casell, 1992.

UNESCO: *Informe mundial sobre la educación 1998. Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación*. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1998.

UNESCO-CENIDE: *Informe sobre los resultados del proyecto, conclusiones y recomendaciones*. Informe inédito, 1973.

VILLA, A. (coord.): *Dirección participativa y evaluación de centros. II Congreso Internacional sobre Dirección de centros docentes*. Bilbao, ICE de la Universidad de Deusto, 1996.

ZAMORA, A.: «La participación de las familias», en *Infancia*, 48(1998), pp. 12-17.