

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración



**LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE REFORMA
EDUCATIVA EN ESPAÑA: TRES ESTUDIOS DE CASO
DESDE UN ENFOQUE DE META-EVALUACIÓN**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Ester García Sánchez

Bajo la dirección del Doctor:

Francisco José Vanaclocha Bellver

Madrid, 2003

ISBN: 84-669-2291-1

TESIS DOCTORAL

**LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE REFORMA EDUCATIVA EN ESPAÑA.
TRES ESTUDIOS DE CASO DESDE UN ENFOQUE DE META-EVALUACIÓN**

ESTER GARCÍA SÁNCHEZ

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

2002

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Tesis Doctoral

**LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE REFORMA EDUCATIVA EN ESPAÑA.
TRES ESTUDIOS DE CASO DESDE UN ENFOQUE DE META-EVALUACIÓN**

Ester García Sánchez
Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología

Director de la Tesis: Dr. D. Francisco J. Vanaclocha Bellver

A Clara, Pablo y José Miguel

A la memoria de mi padre

ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS	xiv
ÍNDICE DE CUADROS	xvii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xx
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA	21
1. Evaluación y metaevaluación	23
2. Planteamiento metodológico de la investigación	39
2.1 <i>Premisas de partida: la relevancia del análisis politológico de las evaluaciones</i>	39
2.2 <i>El objeto de estudio</i>	41
2.3 <i>Los objetivos de la investigación</i>	46
2.4 <i>El esquema de análisis</i>	47
3. Técnicas de recogida de información y fuentes consultadas	50
3.1 <i>La elección de la entrevista semiestructurada</i>	50
3.2 <i>La selección de los informantes</i>	53
3.3 <i>Otras fuentes consultadas</i>	57
4. El método expositivo	58

CAPÍTULO II	
LOS ACTORES DE LAS EVALUACIONES	60
1. La importancia del estudio de los actores en el análisis de las evaluaciones	62
2. El concepto de actor	63
3. La identificación de los actores colectivos	68
4. Actores y proceso decisorio	71
5. Clasificación de los actores de las evaluaciones	75
5.1 <i>Las categorías naturales de actores</i>	75
5.2 <i>Actores activos vs. pasivos, actores centrales vs. periféricos</i>	77
5.3 <i>Los roles funcionales de los actores</i>	78
CAPÍTULO III	
DE LA REFORMA EDUCATIVA A LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS: LOS ESCENARIOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ESPAÑOLA ENTRE 1982 Y 1996	82
1. La educación en la transición española: entre el consenso y la confrontación	84
1.1 <i>El sistema educativo a finales de los años setenta</i>	84
1.2 <i>La educación en el pacto constitucional</i>	87
1.3 <i>Las contradictorias consecuencias del pacto constitucional: la moderación de posiciones y la polarización del conflicto</i>	91
2. Del programa electoral al programa de gobierno: las primeras actuaciones del ministerio Maravall	96

2.1	<i>Las medidas de promoción educativa</i>	97
2.2	<i>La elaboración de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación</i>	101
2.3	<i>El desarrollo de la LODE</i>	104
3.	<i>Los antecedentes de la LOGSE</i>	106
3.1	<i>Los programas experimentales de reforma</i>	106
3.2	<i>El debate público sobre la reforma: el Proyecto para la Reforma de la Enseñanza</i>	112
3.3	<i>El Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo</i>	117
4.	<i>Calidad y evaluación en la agenda de gobierno: la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo</i>	118
5.	<i>La educación en España después de la LOGSE</i>	122
CAPÍTULO IV		
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO		
127		
1.	<i>Los orígenes del proceso de institucionalización</i>	130
1.1	<i>La investigación y la evaluación educativas en la red CENIDE-ICE y en la Ley General de Educación</i>	130
1.2	<i>La creación del INCIE y la evaluación de la Ley General de Educación</i>	134
1.3	<i>La crisis de la investigación educativa institucional: la desaparición del INCIE</i>	139
2.	<i>Los inicios de la práctica evaluativa: el Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa</i>	140

3. La etapa de impulso político a la evaluación: 1986-1996	146
3.1 <i>La creación del Servicio de Evaluación del CIDE y la consolidación de la práctica evaluativa</i>	146
3.2 <i>El Centro de Investigación, Documentación y Evaluación</i>	150
3.3 <i>El reconocimiento de la evaluación como factor de calidad de la enseñanza</i>	151
3.4 <i>La participación del Servicio de Inspección Técnica de Educación en la evaluación educativa: el Plan EVA de evaluación de centros docentes</i>	153
3.5 <i>El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación</i>	157
3.5.1 <i>Las funciones del INCE</i>	159
3.5.2 <i>La estructuración interna del Instituto</i>	163
3.6 <i>La evaluación educativa en la última legislatura socialista</i>	167
3.6.1 <i>Las evaluaciones realizadas</i>	167
3.6.2 <i>La consolidación institucional de la evaluación de centros</i>	169
3.7 <i>Reflexiones sobre el marco institucional de la evaluación educativa en España</i>	172

CAPÍTULO V

LA EVALUACIÓN DE LA REFORMA EXPERIMENTAL DE ENSEÑANZAS MEDIAS	177
--	-----

1. El programa de reforma experimental de las enseñanzas medias	180
--	-----

1.1 <i>La situación de partida: las enseñanzas medias a comienzos de los años ochenta</i>	180
---	-----

1.2	<i>El proceso de reforma</i>	182
1.2.1	Los principios y los objetivos de la experimentación	183
1.2.2	La reforma del primer ciclo de enseñanzas medias	185
1.2.3	La reforma del segundo ciclo.....	188
1.2.4	Balance del proceso experimental	197
2.	<i>La evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias</i>	199
2.1	<i>El diseño de la evaluación</i>	200
2.1.1	De la iniciativa a la formulación de objetivos	200
2.1.2	La apuesta por un enfoque excluyente de evaluación por objetivos	202
2.1.3	La aparente ausencia de criterios de valor	210
2.1.4	El supuesto carácter externo de la evaluación	211
2.1.5	El procedimiento de muestreo	212
2.1.6	La elección de las técnicas de recogida y análisis de datos.....	216
2.2	<i>El desarrollo de la evaluación</i>	223
2.2.1	La obtención de datos	223
2.2.2	El tratamiento estadístico y el análisis de la información.....	227
2.3	<i>Los resultados de la evaluación</i>	231
2.3.1	Las principales conclusiones y el estilo de los informes de evaluación	231

2.3.2 La utilidad y el impacto de la evaluación	234
---	-----

CAPÍTULO VI

LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN ESCOLAR DE ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES	237
---	------------

1. El programa de integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales	240
---	------------

1.1 <i>De la segregación a la integración: el tratamiento de las necesidades educativas especiales</i>	240
--	-----

1.2 <i>La regulación de la educación especial en España: la asunción del principio de integración</i>	241
---	-----

1.3 <i>El programa experimental de integración</i>	243
--	-----

1.3.1 Los principios y las características del programa	243
---	-----

1.3.2 El proceso de implantación	246
--	-----

2. La evaluación del programa de integración	252
---	------------

2.1 <i>Los comienzos de la evaluación: iniciadores, impulsores y avalistas.....</i>	252
---	-----

2.2. <i>El diseño de la evaluación</i>	254
--	-----

2.2.1 La definición de los objetivos	254
--	-----

2.2.2 Un enfoque metodológico supuestamente iluminativo	256
---	-----

2.2.2.1 El modelo teórico	260
---------------------------------	-----

2.2.2.2 Las fases de la evaluación y las técnicas de recogida y análisis de datos	263
---	-----

2.2.3 Los criterios de valor	273
------------------------------------	-----

2.3 <i>Del diseño al análisis de datos</i>	274
--	-----

2.4	<i>La etapa final de la evaluación</i>	280
2.4.1	Un documento de legitimación del programa: el informa final de evaluación	280
2.4.2	Los usos del proceso de evaluación	288

CAPÍTULO VII

LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO ATENEA PARA LA INTRODUCCIÓN DE LOS ORDENADORES EN LAS AULAS

1.	<i>El proyecto Atenea para la introducción de los ordenadores en las aulas</i>	294
1.1	<i>Los antecedentes y la puesta en marcha del proyecto</i>	296
1.2	<i>Objetivos y ámbitos de aplicación</i>	298
1.3	<i>La estructura organizativa y la formación del profesorado</i>	303
1.4	<i>La creación del Programa de Nuevas Tecnologías de la Comunicación y la Información. El proyecto Atenea en el marco del PNTIC</i>	307
2.	<i>El proceso de evaluación del proyecto Atenea</i>	312
2.1	<i>La iniciativa y el impulso de la evaluación</i>	312
2.2	<i>El diseño de la evaluación: pluralismo y negociación</i>	315
2.2.1	Los objetivos y el modelo de evaluación	315
2.2.2	Las técnicas de recogida y análisis de datos	321
2.2.3	Las opiniones de los actores implicados como criterios de valor de la evaluación	323

2.3	<i>El desarrollo del proceso evaluativo</i>	324
2.4	<i>El final de la evaluación</i>	327
2.4.1	El informe de progreso	327
2.4.2	La presentación del informe final y la ruptura de las relaciones entre clientes y evaluadores	330
2.4.3	La influencia de los resultados en las percepciones sobre la utilidad de la evaluación	333
CAPÍTULO VIII		
CONCLUSIONES		335
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		363

RELACIÓN DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

AEDE	Asociación de Editores de Diarios Españoles
ANPE	Asociación Nacional de Profesionales de la Enseñanza
AP	Alianza Popular
AREX	Acción Regional Extremeña
CC.OO	Comisiones Obreras
CDC	Centro de Desarrollo Curricular
CDC	Convergencia Democrática de Catalunya
CEAPA	Confederación Española de Padres de Alumnos
CECE	Confederación Española de Centros de Enseñanza
CENIDE	Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación
CEP	Centro de Profesores
CIDE	Centro de Investigación y Documentación Educativa ¹ Centro Nacional de Investigación, Documentación y Evaluación ²
CNREE	Centro Nacional de Recursos para la Educación Especial
CONCAPA	Confederación Católica de Padres de Alumnos
COU	Curso de Orientación Universitaria
DCB	Diseño Curricular Base
EA-EUE	Eusko Alkartasuna-Euskal Ezquerria
EE	Euskadiko Ezquerria
EE.MM.	Equipos Multiprofesionales
EGB	Educación General Básica
ESO	Enseñanza Secundaria Obligatoria
FED-EC	Federació de Esquerra Democràtica-Esquerria Catalana
FERE	Federación Española de Religiosos de la Enseñanza
FETE-UGT	Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza-Unión General de Trabajadores
FP	Formación Profesional
FPDL	Federación de Partidos Demócratas y Liberales
FSD	Federación Socialdemócrata
ICE	Instituto de Ciencias de la Educación

¹ Desde su creación, en 1983, hasta 1990.

² Desde 1990 a 1993.

IEA	The International Association for the Educational Achievement
INCE	Instituto Nacional de Calidad y Evaluación
INCIE	Instituto Nacional de Ciencias de la Educación
ITE	Instituto de Técnicas Educativas
KEC	Key Evaluation Checklist
LGEYFRE	Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa
LGE	Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa
LODE	Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación
LOECE	Ley Orgánica de Estatuto de los Centros Educativos
LOFAGE	Ley Orgánica de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOGSE	Ley de Ordenación General del Sistema Educativo
LOPEG	Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros
LRU	Ley de Reforma Universitaria
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia
MEC	Meta-evaluation Checklist
MRP	Movimientos de Renovación Pedagógica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PAR	Partido Aragonés Regionalista
PCE-PSUC	Partido Comunista de España-Partit Socialista Unificat de Catalunya
PDC	Pacte Democràtic de Catalunya
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDP	Partido Demócrata Popular
PGI	Partido Gallego Independiente
PNTIC	Programa Nacional de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PSA	Partido Socialista Andaluz
PSI	Partido Socialdemócrata Independiente
PSD	Partido Socialdemócrata
PSLA	Partido Social Liberal Andaluz
PSOE-PSC	Partido Socialista Obrero Español-Partit dels Socialistes de Catalunya
PSP-US	Partido Socialista Popular-Unión Socialista
PP	Partido Popular
SITE	Servicio de Inspección Técnica de Educación
SOEV	Servicio de Orientación Escolar y Vocacional

UC	Unión Canaria
UC-DCC	Unió de Centre-Democràcia Cristiana de Catalunya
UCD	Unión de Centro Democrático
UDM	Unión Demócrata de Murcia
UGT	Unión General de Trabajadores
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UV	Unión Valenciana
WEU	Western European Union

ÍNDICE DE CUADROS

I.1	Número de entrevistas realizadas para los estudios de caso	56
II.1	Actores con influencia potencial en los procesos de evaluación, según su naturaleza	76
III.1	Evolución del gasto público en educación en España 1975-1993 (en miles de millones de ptas.)	98
III.2	Evolución del número de centros por nivel educativo y titularidad (cursos 1979-80 a 1989-90)	99
III.3	Evolución del número de becarios y de las inversiones en becas en enseñanzas medias y universitarias (cursos 1982-83 a 1991-92)	100
III.4	Evolución del porcentaje del gasto público en educación sobre PNB en los países de la Unión Europea (en miles de millones de ptas.)	122
IV.1	Número y porcentaje de investigaciones finalizadas de las financiadas por el INCIE y el CIDE, por periodos y áreas temáticas (1975-1990)	143
V.1	Evolución del alumnado matriculado en BUP y COU y del alumnado que terminó COU (cursos 1983-84 a 1991-92)	181
V.2	Evolución de la estructura del bachillerato (1985-1990)	191
V.3	Evolución del número de alumnos matriculados y de alumnos que terminaron sus estudios en el plan experimental de enseñanzas medias (cursos 1985-86 a 1991-92)	193
V.4	Evolución del número de alumnos matriculados en el plan experimental, por Comunidades Autónomas (cursos 1986-87 a 1991-92)	194
V.5	Distribución porcentual del alumno matriculado en el bachillerato experimental, por titularidad de centro (cursos 1984-85 a 1991-92)	194
V.6	Distribución porcentual del alumnado matriculado en todos los centros de educación secundaria y FP, por enseñanza (cursos 1984-85 a 1991-92)	195

V.7	Distribución porcentual del alumnado matriculado en los centros públicos de educación secundaria y FP, por enseñanza (cursos 1984-85 a 1991-92)	196
V.8	Distribución porcentual del alumnado matriculado en los centros privados de educación secundaria y FP, por enseñanza (cursos 1984-85 a 1991-92)	197
V.9	Variables consideradas en la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias	204
V.10	Mediciones pretest y posttest realizadas a las generaciones estudiadas	214
V.11	Tipos de muestreo empleados en cada uno de los estudios	217
V.12	Número de centros experimentales y no experimentales considerados en cada estudio	218
V.13	Número de alumnos considerados en cada estudio	219
V.14	Instrumentos empleados para la recogida de datos en el 1er. y 2º estudio de la evaluación	222
V.15	Instrumentos empleados para la recogida de datos en el 3er. estudio de la evaluación	223
V.16	Resumen de los resultados encontrados al comparar los alumnos experimentales y de control, según tipo de centro (BUP o FP) y ciclo (primero o segundo)	231
VI.1	Evolución del número de centros, profesores y alumnos del programa de integración (cursos 1985-86 a 1989-90)	247
VI.2	Ejecución presupuestaria del programa de integración entre 1986 y 1990 (en millones de ptas.)	248
VI.3	VARIABLES analizadas en la evaluación (por sistema)	262
VI.4	Características de la muestra seleccionada para la fase cuantitativa (centros)	265

VI.5	Características de la muestra seleccionada para la fase cuantitativa (alumnos)	265
VI.6	Cuadro-resumen de los instrumentos de recogida de datos empleados en la fase cuantitativa	266
VI.7	Relación de variables más relevantes consideradas en las fases cualitativa y de intervención (por sistema)	272
VI.8	Momento de aplicación de las pruebas de la fase cuantitativa	275
VII.1	Evolución del número de centros participantes y de equipos informáticos en el proyecto <i>Atenea</i> (1985-1990)	301
VII.2	Coste total del Programa de Nuevas Tecnologías. Proyectos <i>Atenea</i> y <i>Mercurio</i> , 1985-1990 (en millones de ptas.)	302
VII.3	Costes del proyecto <i>Atenea</i> , 1985-1990 (en millones de ptas.)	302
VII.4	Valoración, por parte de los monitores, de la formación recibida	306
VII.5	Principales problemas encontrados por los monitores para el desempeño de sus funciones	311
VII.6	Variables consideradas en la evaluación de progreso del proyecto <i>Atenea</i> e informantes consultados sobre ellas	318
VII.7	Variables consideradas en la evaluación final del proyecto <i>Atenea</i>	320

ÍNDICE DE GRÁFICOS

III.1	Estructura del sistema educativo español según la Ley General de Educación de 1970	86
III.2	Estructura del sistema educativo español según la Ley General de Ordenación del Sistema Educativo	124
IV.1	Organigrama del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo en Educación	133
IV.2	Organigrama del Instituto Nacional de Ciencias de la Educación	136
IV.3	Organigrama del Centro de Investigación y Documentación Educativa .	142
IV.4	Presupuesto total de las convocatorias del INCIE y del CIDE 1974-1997 (en millones de ptas)	144
IV.5	Organigrama del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación	166
VI.1	Modelo teórico de la evaluación del programa de integración	261

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

ÍNDICE DEL CAPÍTULO I

1. *Evaluación y metaevaluación*

2. *Planteamiento metodológico de la investigación*

2.1 *Premisas de partida: la relevancia del análisis politológico de las evaluaciones*

2.2 *El objeto de estudio*

2.3 *Los objetivos de la investigación*

2.4 *El esquema de análisis*

3. *Técnicas de recogida de información y fuentes consultadas*

3.1 *La elección de la entrevista semiestructurada*

3.2 *La selección de los informantes*

3.3 *Otras fuentes consultadas*

4. *El método expositivo*

1. **Evaluación y metaevaluación**

Por analogía con el término evaluación¹, el concepto de *metaevaluación* se asocia a aquella investigación sistemática cuyo objetivo es emitir un juicio acerca de la bondad, el valor y los méritos² (o deméritos) de una evaluación³.

¹ En palabras de Alvira, la evaluación “conlleva la aplicación de procedimientos sistemáticos y rigurosos de recogida de información (con el objetivo) de emitir un juicio de valor sobre el objeto que se está evaluando”. Para este autor “el énfasis en la utilización de los resultados y en la participación de las llamadas ‘partes interesadas’ a lo largo del proceso evaluativo constituyen otras tantas características distintivas de la metodología de la evaluación” (1991: 7). Según Rossi y Freeman, la investigación evaluativa consiste en “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social, para valorizar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (1989: 14). Por su parte, Patton (1986) considera la evaluación de programas como el proceso sistemático de recogida de información acerca de las actividades, las características y los resultados de un programa, de cara a su utilización para reducir incertidumbres, mejorar la efectividad y tomar decisiones sobre el programa. En opinión de Stufflebeam y Shinkfield (1993), y en la línea de la definición adoptada por el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, la evaluación consiste en el enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto. Para Carol Weiss, la evaluación es “la valoración sistemática del desarrollo y/o los resultados de un programa o una política, en función de un conjunto implícito o explícito de estándares, como un medio de contribuir a la mejora del programa o la política” (1998: 4). Como puede apreciarse, todas las definiciones de *evaluación* coinciden en destacar tres elementos: su carácter de investigación, su finalidad valorativa y su orientación aplicada. Sobre las diferencias entre investigación y evaluación véanse Glass y Worthen (1971), De la Orden (1985) y Cohen y Franco (1993).

² Entre los expertos en evaluación suele ser habitual distinguir entre *merit*, término que se refiere al valor intrínseco que tiene un determinado objeto (ya sea un programa o una evaluación) y *worth*, con el que se designan aquellas características del objeto que le hacen tener un valor “de mercado” (no necesariamente económico) o para un propósito determinado. En castellano, el significado de los términos *valor* y *mérito* es prácticamente el mismo.

Desde la primera formulación realizada por Scriven en 1969, este concepto ha ido perfilándose gracias a las aportaciones de éste y otros autores como Lessinger (1970), Provus (1971), Seligman (1973) o Stufflebeam (1981, 1993). A pesar de que, en los últimos años, ha conocido un auge considerable, su desarrollo no es en modo alguno comparable al de la evaluación. Prueba de ello es que algunas de las metaevaluaciones más significativas que se han llevado a cabo hasta la fecha no son sino aplicaciones de modelos teóricos elaborados para la realización de evaluaciones⁴.

El propósito de quienes han reflexionado acerca del concepto de *metaevaluación* es, ante todo, encontrar una herramienta que permita valorar el proceso de evaluación y verificar el grado de validez de sus resultados y conclusiones. La evaluación se convierte, de esta forma, en el objeto de estudio del metaevaluador.

³ Esta investigación se centra exclusivamente en la evaluación y metaevaluación de programas y proyectos, aunque algunas de las reflexiones que se realizan podrían ser aplicables a otros tipos de evaluación, como la de servicios, la del rendimiento o la de centros. Al hilo de esta cuestión, hemos de señalar que ciertos autores han intentado establecer una distinción entre los conceptos de *programa* y *proyecto*. Así, por ejemplo, para el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1994), el término “programa” hace referencia al conjunto de actividades perdurables en el tiempo y a través de las cuales se presta un servicio. Por el contrario, los “proyectos” son conjuntos de actividades que tienen una duración determinada y que se realizan para un propósito concreto. Otros autores, entre los que cabe destacar a Cohen y Franco (1993), consideran que los proyectos son aquellos programas que tienen contenido social. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, y puesto que en la práctica las evaluaciones de programas y proyectos se desarrollan de manera similar, las diferencias entre uno y otro término, en caso de existir, no afectan sustancialmente a nuestra investigación. En cualquier caso y más allá de estas consideraciones, debe tenerse en cuenta que la naturaleza del objeto evaluado condiciona sustancialmente el proceso de evaluación, aunque algunas de las afirmaciones realizadas a propósito de un tipo de evaluación puedan ser aplicables a otro.

⁴ Sirvan de ejemplo las metaevaluaciones realizadas por House *et al.* (1977) y Stake (1986).

No obstante, aquella definición plantea problemas de aplicación práctica: ¿qué se entiende por “bondad, valor o méritos” de una evaluación?, ¿cuáles son los criterios conforme a los cuales ha de juzgarse una evaluación? Las respuestas que ofrecen las perspectivas cuantitativa y cualitativa⁵ a esta cuestión son bien distintas.

En líneas generales, las corrientes *cuantitativistas* (también llamadas científicas o positivistas) tienden a hacer hincapié en los aspectos técnico-metodológicos y, en concreto, a hacer de las técnicas cuantitativas la clave esencial de la evaluación⁶. A juicio de los representantes de estas corrientes, el valor de una evaluación sólo queda plenamente garantizado con el empleo de procedimientos cuantitativos para la recogida y el tratamiento de datos en el marco de un diseño de naturaleza experimental⁷. La metaevaluación tiene, pues, como objetivo calibrar en qué medida el estudio de evaluación se aproxima a este "modelo".

⁵ La polémica cuantitativismo-cualitativismo en evaluación no es sino la reproducción del debate más amplio que viene cruzando las Ciencias Sociales ya desde el siglo XIX. Alvira (1983) ofrece un claro e interesante análisis sobre los orígenes y los ejes en torno a los cuales giran las perspectivas cuantitativa y cualitativa en la investigación sociológica.

⁶ Sobre las premisas en las que descansa el paradigma positivista/científico véase Hammersley (1995: 2 y ss.). Una de las más brillantes críticas a este paradigma se encuentra en Guba y Lincoln (1989).

⁷ La finalidad de los diseños experimentales es determinar si los efectos producidos a raíz de la implantación de un programa son o no atribuibles al mismo. El experimento consiste en la formación, mediante procedimientos aleatorios, de uno o varios grupos de intervención (los que se someten al programa) y uno o varios de control (aquellos que no son beneficiarios) que son equivalentes a los primeros en sus características básicas. En los diseños cuasi-experimentales los grupos de intervención y de control no son equivalentes, puesto que para su formación no resulta posible aplicar procedimientos aleatorios. Para mayor abundamiento véanse Campbell y Stanley (1973) y Cook y Campbell (1979).

El trabajo de metaevaluación de Bernstein y Freeman (1975) constituye un buen ejemplo de lo que los enfoques cientifistas consideran como "calidad" en la investigación evaluativa. Estos autores desagregaron el concepto de calidad en una serie de dimensiones -tipo de muestreo, análisis de datos, procedimientos estadísticos y diseño de la investigación- a las cuales atribuyeron valor en función de una escala en la que la máxima valoración corresponde con el nivel máximo de calidad. Desde su perspectiva, sólo los diseños experimentales o cuasi-experimentales, el muestreo aleatorio, las técnicas cuantitativas de análisis de datos y los procedimientos multivariantes merecen la máxima calificación⁸.

Por el contrario, las aportaciones de los autores de los enfoques *pluralistas/naturalistas*⁹ o de *cuarta generación*, por emplear la denominación acuñada por Guba y Lincoln (1989), tienden (i) a subrayar la importancia de la interpretación y comprensión de los hechos y los fenómenos sociales desde la perspectiva (subjetiva) de los actores-sujetos (ii) a poner el énfasis en las cuestiones éticas y en el carácter intrínsecamente político de los procesos de evaluación y (iii) a criticar la excesiva simplicidad de las argumentaciones cuantitativistas, que identifican "calidad" con utilización de técnicas cuantitativas (si bien es cierto que los propios pluralistas suelen decantarse por los métodos de naturaleza cualitativa).

Son varias las razones por las que, a juicio de los pluralistas, se puede afirmar la naturaleza política de la investigación evaluativa¹⁰:

⁸ En la línea de esta argumentación se inscribirían también las obras de Campbell y Stanley (1973), Schuman (1967) y Rossi y Williams (1972).

⁹ En puridad, el término *naturalismo* hace referencia al modelo de evaluación propuesto por Guba y Lincoln (1981) aunque, por extensión, se emplea también para designar a las corrientes pluralistas-cualitativistas.

¹⁰ Puede resultar útil aplicar a las evaluaciones la imagen de las organizaciones como sistemas políticos propuesta por Morgan (1993: 153-213),

(i) Las evaluaciones tienen como objeto de estudio unos elementos -las políticas y los programas públicos- que son propuestos, elaborados, debatidos, financiados y aprobados *en el seno del proceso político*¹¹. La dinámica, los rasgos del contexto político en el que surge y los procedimientos, las estructuras y los actores que conforman este contexto inciden notablemente en su realización.

(ii) La evaluación, en tanto sea requerida y/o financiada por los poderes públicos que han puesto en marcha una determinada política, está sujeta a la influencia y a la presión de dichos poderes.

(iii) El impulso hacia su consolidación procede, fundamentalmente, de los poderes públicos, en forma de institucionalización y/o de financiación. Los gobiernos ven en ella un elemento de legitimación (el respaldo que proporcionan los informes de expertos en una determinada materia), al tiempo que una oportunidad para ejercer mayor control. Al fin y al cabo, como afirma House¹², el gobierno legitima la evaluación y la evaluación legitima la actuación gubernamental.

(iv) La evaluación constituye además una actividad intrínsecamente política, desde el momento en que en ella se ven involucrados intereses contrapuestos, políticamente relevantes, que luchan por obtener una mayor cuota de poder e influencia en la negociación dentro del proceso evaluativo. Los criterios conforme a los cuales se juzga la política, el diseño mismo de la evaluación no

según la cual las organizaciones son intrínsecamente políticas desde el momento en que en ellas subsisten racionalidades e intereses contrapuestos.

¹¹ Véanse Weiss (1987) y Palumbo (1987).

¹² (1993: x).

dejan de tener naturaleza política, por cuanto implican adoptar un posicionamiento u otro frente a cuestiones tan controvertidas como el acceso de determinados grupos a la evaluación, la propia formulación de los criterios de valor, el grado de difusión y la propiedad de la información producida¹³, etc.

(v) Las evaluaciones se realizan con el propósito -tácito o explícito- de informar e influir, en un sentido o en otro, en el proceso de toma de decisiones políticas. No quiere ello decir que se orienten siempre a la mejora de la política o el programa en cuestión. Con frecuencia, se emplean como medio de rentabilizar el "esfuerzo político" o, incluso, se convierten en un arma arrojada entre opciones de distinto signo. Son pues especialmente proclives a ser instrumentalizadas, utilizadas para fines políticos o partidistas¹⁴.

Paralelamente, la constatación de la naturaleza y las implicaciones políticas de la evaluación ha llevado a los representantes de esta corriente

¹³ Hace ya años que autores como Weiss (1987) y (1991) o Norris (1990) denunciaron la situación en la que se encontraba la investigación evaluativa financiada con fondos públicos, su falta de credibilidad ante la injerencia cada vez mayor del gobierno en la elaboración de la agenda y el contrato de evaluación esencialmente estableciendo, cuando no imponiendo, restricciones al uso y la difusión de la información. La *British Educational Research Association* dirigió también duras críticas contra los contratos de investigación que el gobierno imponía a los investigadores en un artículo titulado "Pay the Piper, Call the Tune" que fue publicado el 9 septiembre de 1993 en el diario británico *The Independence*.

¹⁴ Este es uno de los peligros contra el que nos advierte Morgan: "Comenzamos a ver política por todas partes y a buscar 'agendas escondidas' donde no hay agendas. Por este motivo, la metáfora debe ser utilizada con precaución" (1993: 212). Así pues, el hecho de que las evaluaciones tiendan o puedan ser instrumentalizadas políticamente, no debe llevar al estudioso a partir de una aproximación *patológica* en su análisis. El que una evaluación no sea utilizada tal y como fue previsto o el que su diseño técnico no resulte ser el más apropiado para los objetivos propuestos no quiere decir necesariamente que detrás de todo ello haya una intencionalidad política ilegítima.

a destacar la importancia de dos principios: la *participación* y el *pluralismo*. Desde su punto de vista, los programas públicos deben poder ser sometidos al juicio de todos los ciudadanos, especialmente al de quienes se ven directamente afectados por ellos. Su evaluación debe incorporar, en condiciones de igualdad, la pluralidad de opiniones existentes¹⁵. La justicia y la ética del proceso evaluativo, el reconocimiento y el respeto a la pluralidad o la participación como medio para fomentar su utilización pasan a convertirse en los estándares con los que determinar el valor de la evaluación. La metaevaluación habrá de centrarse, de este modo, en valorar el grado en que la investigación evaluativa cumple con dichos principios.

House es uno de los autores que más ha insistido en la necesidad de que la evaluación sea una experiencia pluralista y de que se atenga a requerimientos de carácter ético. El concepto de justicia merece en sus obras una especial consideración¹⁶.

Para este autor, una evaluación sólo es justa si en ella se respetan cuatro principios básicos: la *participación, en condiciones de igualdad*, de los distintos sectores afectados por el programa, la *autonomía* de estos sectores a la hora de valorar el programa (esto es, la ausencia de coerción), la *imparcialidad* o representación de todos los afectados, sin que ninguno quede excluido y la *reciprocidad*, que se refiere al idéntico tratamiento que deben recibir todos los participantes en el proceso de evaluación.

¹⁵ Majone va un paso más allá al considerar que “no se necesita ahora tanto desarrollar medidas ‘objetivas’ de los resultados –la vieja meta de la investigación para la evaluación– como facilitar un diálogo profundo entre quienes defienden criterios distintos” (1997: 230).

¹⁶ Ello se advierte tanto en sus reflexiones teóricas sobre evaluación (1980) como en sus trabajos de metaevaluación, entre los que destaca su crítica de la evaluación del programa “Follow Through” (House *et al.* 1977).

Pero House avanza aún más en sus planteamientos al señalar que la evaluación debe convertirse en un medio de compensación de las desigualdades sociales. A su juicio, el evaluador ha de ocuparse de garantizar la presencia de los individuos o colectivos que no tengan un fácil acceso a la evaluación, acudiendo incluso a la introducción de mecanismos de discriminación positiva.

La ética y la justicia de los procesos evaluativos dependen, a su vez, de la participación de todos aquellos que se ven afectados por el programa. En esta línea argumentativa encontramos la obra de Robert Stake. En su opinión, para que la evaluación sea “sensible” a los deseos de los distintos destinatarios¹⁷, éstos han de participar en ella no sólo como informantes sino también como decisores a lo largo de todo el proceso, desde el diseño hasta la elaboración del informe final.

Según otros autores, como Patton (1986) o Riquier (1997), la importancia de la participación de los *stakeholders*¹⁸ en la toma de decisiones radica en que potencia las posibilidades de utilización de las

¹⁷ Este autor, en su estudio de la evaluación del programa "Cities-in-Schools" (1986), aplica el enfoque que él mismo ha dado en llamar *responsive evaluation*. Aun cuando la traducción exacta del término *responsive* al castellano es la de “sensible”, habitualmente se emplea la expresión “evaluación responsiva” o “respondente” para referirse a este modelo.

¹⁸ Optamos por emplear el término en inglés porque su uso está ampliamente difundido entre los especialistas en evaluación. Dicho término, según recuerda Mendelow (1987, citado por Patton 1997: 41), procede del mundo de la consultoría y se refiere a las personas que no poseen acciones o intereses directos en una compañía pero sin cuyo apoyo ésta dejaría de existir. Según la definición del *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1994: 25) se consideran *stakeholders* todos aquellos actores que están implicados en un proceso de evaluación y/o pueden afectar o verse afectados por el mismo. El concepto de *audiencias*, tal y como lo define Scriven (1991), es bastante más amplio: en él se incluyen no sólo quienes tienen un interés directo en la evaluación sino también aquellos que tienen un interés indirecto y que pudiendo estar interesados en el proceso evaluativo no pueden ni influir en el mismo ni verse influidos por él.

evaluaciones¹⁹. El concepto de *utilización* -que no se refiere únicamente a los resultados sino también al propio proceso de evaluación- está estrechamente vinculado al de *utilidad*. A juicio de Patton, sólo se utilizará (o tendrá mayores probabilidades de utilizarse) aquella información que resulte relevante, significativa y que sintonice con los intereses de los *stakeholders*²⁰. A su vez, como el concepto de utilidad varía de unos

¹⁹ El tema de la utilización de las evaluaciones es, sin duda, uno de los que mayor interés han despertado tanto entre los teóricos de la evaluación como entre los decisores y los responsables de los programas. Como apuntan Guba y Lincoln, tal interés es consecuencia de la constatación de la “falta de uso de los resultados de las evaluaciones (que) ha llegado casi a alcanzar las proporciones de un escándalo nacional” (1981: ix). Cualesquiera que sean las causas de la infrautilización, lo cierto es que los impactos de las evaluaciones suelen ser mínimos. Es extremadamente difícil encontrar un programa cuya evaluación haya supuesto grandes cambios. Cronbach señala que “Las evaluaciones tienen una influencia considerable sobre las políticas, pero esta influencia es ‘indirecta’, ‘a largo plazo’, ‘secundaria’ y ‘conceptual’” (1985). Y es que, como han destacado brillantemente Argyris (1982) y (1994) y Argyris y Schön (1978), las organizaciones tienen grandes dificultades para aplicar el conocimiento adquirido a la resolución de problemas. Esta dificultad se acentúa, en el caso de los procesos evaluativos, por sus propias peculiaridades, lo que hace que la utilización de sus resultados sea bastante improbable. Como apunta Chelimsky, si la evaluación cuestiona los supuestos y los principios del programa, es probable que sus resultados no lleguen a utilizarse porque lo contrario implicaría que la organización renunciaría a sus premisas y sus estrategias o incluso al mantenimiento de su *statu quo* (1995).

²⁰ Muy similar es la postura adoptada por Guba y Lincoln en su ya clásico *Effective Evaluation*. Estos autores señalan que la escasa utilización de las evaluaciones se debe esencialmente a la poca atención que los enfoques tradicionales han prestado a los intereses y necesidades informativas de las audiencias implicadas: “Con frecuencia esta falta se atribuye a la ignorancia, la pereza y la actitud esquiva de los decisores. Sin embargo, nos inclinamos a pensar que tal falta denota simplemente la pobreza de las evaluaciones tradicionales, que fallan porque no se ocupan de los intereses y las cuestiones que preocupan a las distintas audiencias y porque producen información que, aunque significativa desde el punto de vista estadístico, no genera un conocimiento verdaderamente valioso”, Guba y Lincoln (1981: ix). Para Alkin (1985), las posibilidades de utilización de las evaluaciones están sometidas a cuatro tipos de condicionantes: (i) las *características del evaluador*, tales como su credibilidad, su compromiso con la utilización y su voluntad de implicar a los potenciales usuarios, (ii) las *características del usuario*, su actitud hacia la evaluación, su disposición para emplear en ella tiempo y energía y su posición frente al resto de actores, (iii) las *características de la evaluación*, naturaleza del

actores a otros es imprescindible que todos ellos tengan oportunidad de participar en el proceso de evaluación y de hacer valer su idea de utilidad.

La utilización es pues, a juicio de Patton, una de las claves de la calidad de la evaluación y en ella incide decisivamente el llamado *factor personal*, que “representa el liderazgo, el interés, el entusiasmo, la determinación, el compromiso, la actitud positiva²¹ y el apoyo de determinados individuos”²². La utilización depende, en gran medida, de la voluntad y la actitud de los actores implicados. Así, “(...) cuando el factor personal está presente, cuando ciertas personas asumen la responsabilidad directa y personal de proporcionar los resultados a las personas adecuadas, las evaluaciones producen un impacto. Cuando este factor personal no aparece, hay una absoluta ausencia de impactos”²³.

Para otros autores, la participación de los *stakeholders* en el proceso evaluativo es importante en la medida en que contribuye al fortalecimiento de la democracia.

informe y momento de presentación y relevancia y calidad de la información y (iv) las *características del contexto*, como el tamaño de la organización, el clima político y la existencia de “informaciones que compiten entre sí”. En opinión de Burry (1984), los factores que influyen sobre la utilización pueden ser (i) *personales*, aquellos que se refieren a las actitudes y los intereses de los evaluadores y los potenciales usuarios, así como a su nivel de experiencia profesional y a su posición organizativa, (ii) *contextuales*, vinculados a las relaciones del programa evaluado con la organización en la que éste se inscribe y a las restricciones de todo tipo con las que se enfrenta la evaluación y (iii) *evaluativos*, relacionados con la forma en que se lleva a cabo la evaluación, los procedimientos y actividades que en ella se desarrollan y la calidad de la información que produce.

²¹ El término utilizado en el original es *assertiveness*.

²² (1997: 44).

²³ (1997: 47). Cronbach, en una línea argumentativa similar, señala: “Nada tiene mayor importancia en el uso de las evaluaciones que el factor personal -el interés de los funcionarios por aprender de las evaluaciones y el deseo del evaluador por llamar la atención sobre lo que él sabe” (1985: 6).

En efecto, la *evaluación democrática* de la que habla Barry MacDonald (1977), tiene también en el concepto de participación su principal referente. Para este autor, la *evaluación democrática* es aquella que reconoce y representa la pluralidad de opiniones existentes sobre un programa y se concibe como un servicio de información a la sociedad sobre su rendimiento. Por contraposición, las evaluaciones *burocrática* y *autocrática* se orientan exclusivamente a la satisfacción de los intereses de la administración educativa. En la primera, el evaluador acepta sin condiciones los criterios de valor impuestos por las autoridades mientras que, en el caso de la segunda, supedita su labor de legitimador del programa a que los decisores admitan sus recomendaciones.

La idea de participación cobra aún mayor relevancia en la obra de Kushner. La evaluación se concibe como una oportunidad para someter a juicio a quienes están en el poder: “Puesto que cada programa social o educativo puede ser considerado como una reafirmación del contrato social (esto es, de las bases del poder, la autoridad, la estructura social, etc.) cada evaluación del programa constituye una oportunidad para revisar sus premisas y sus consecuencias”²⁴. En este sentido, la evaluación ha de hacerse más personal²⁵ y servir para aprehender las opiniones de quienes son objeto de los programas, especialmente de los más desfavorecidos y para informar sobre ellas a la sociedad. Sus puntos de vista deben prevalecer sobre los juicios de los expertos. La idea, en definitiva, es que la evaluación se construya por y para las personas, que éstas recuperen el protagonismo del proceso de evaluación. Ello contribuirá, sin duda, al fortalecimiento de la democracia.

En las reflexiones más recientes de House y Howe (1999) la

²⁴ (2000: 32 y 33).

²⁵ El término empleado por el autor, que además da título a su obra, es *personalizing evaluation*.

evaluación se considera también pieza esencial de la democracia. Estos autores consideran que, en torno a la evaluación, han de establecerse de manera explícita una serie de principios democráticos que impidan que sólo los más poderosos tengan acceso a ella. Sólo sobre la base de estos principios –la inclusión, el diálogo y la deliberación- puede ser la evaluación una empresa fiable e íntegra que, al tiempo, favorezca el desarrollo de la democracia²⁶.

En una línea muy similar encontramos el modelo de *empowerment evaluation*, de Fetterman, Kaftarian y Wandersman (1996) aunque, en este caso, el objetivo de fortalecimiento de la democracia aparece de una forma más indirecta e implícita. Este modelo pretende proporcionar a las personas los conocimientos y herramientas necesarios para la mejora de sus programas, poniendo en marcha sus propios procesos de evaluación. El proceso de evaluación es así, necesariamente, participativo y democrático. El papel que en él asume el evaluador no es el clásico del juez experto sino el de un colaborador que ayuda a los implicados en el programa a evaluarse a sí mismos y a evaluar el programa.

Los últimos trabajos de Patton²⁷, establecen también un estrecho vínculo entre las ideas de democracia y utilización. En opinión de este autor, el aprendizaje que ofrece el proceso de evaluación a quienes participan en él puede resultar enriquecedor para la democracia, puesto que la solidez de ésta depende en gran medida del grado de información de la ciudadanía.

²⁶ La idea del diálogo como fuerza y foro para la democratización ha sido también destacada por Greene (2001) y Ryan y DeStefano (2001). Para estos autores, el diálogo en la evaluación constituye un modo de mejorar la calidad democrática de los procesos decisorios al propiciar la implicación de las distintas perspectivas existentes sobre un programa.

²⁷ En especial el artículo publicado en 1998 y la ponencia presentada en la 4ª conferencia de la *European Evaluation Society* celebrada en Lausanne en octubre de 2000.

En definitiva, las corrientes naturalistas entienden que la evaluación ha de ser políticamente representativa. La argumentación que Pitkin realizara en su ya clásica obra, *El concepto de representación* parece pensada para apoyar las tesis de esas corrientes. Señala esta autora que el ámbito político -y la evaluación está especialmente impregnada de connotaciones políticas- es precisamente “la clase de contexto en el que se hace relevante la representación como actividad sustantiva. Pues la representación no es necesaria allí donde esperamos soluciones científicamente verdaderas, allí donde no están involucrados compromisos de valor, decisiones ni juicios (...) Necesitamos la representación precisamente allí donde no nos contentamos con abandonar las cuestiones en manos del experto; podemos tener una representación sustantiva sólo allí donde el interés se vea implicado”²⁸.

* * *

Afortunadamente, la polémica entre cuantitativistas y cualitativistas²⁹ en evaluación no ha sido estéril. De entrada, como apunta Patton³⁰ ha servido para advertir las ventajas e inconvenientes de ambos paradigmas³¹

²⁸ (1985: 236).

²⁹ Hay quienes, como Alvira, afirman que “no existe una conexión lógico-necesaria entre datos cualitativos, conceptos sensibilizadores y generación de teoría, al igual que no existe una conexión lógico-necesaria entre datos cuantitativos, conceptos operacionales y contrastación de teorías. La relación es una relación empírico-histórica e imperfecta, que puede ser modificada y lo está siendo cada vez más” (1983: 73).

³⁰ (1986).

³¹ Sostiene Bericat que los cuantitativistas, a pesar de la revalorización de la perspectiva cualitativa en los años setenta, siguieron manteniendo una actitud arrogante. Sabedores de su primacía, observaron “casi con indiferencia” las críticas que les dirigían los cualitativistas. (Los cuantitativistas) “seguros de sí mismos, siguieron realizando su labor, perfeccionando sus técnicas, sin apenas

y para constatar la dificultad de hallar unos criterios o estándares universalmente válidos que guíen al metaevaluador en su análisis crítico de la evaluación. En función de ello, se tiende a aceptar mayoritariamente que dichos criterios habrán de ser adoptados en cada caso y sustentarse en el consenso al que sobre ellos lleguen los actores afectados a través de un proceso de *negociación*, concepto éste central en el enfoque naturalista³². En la actualidad se admite que el evaluador debe conocer y dominar todo tipo de técnicas y que la elección de unas u otras debe hacerse en función de la naturaleza del objeto de estudio y de los objetivos de la investigación³³.

El debate entre cuantitativistas y cualitativistas se ha enriquecido, además, con otras contribuciones que, desde una perspectiva tendencialmente ecléctica, intentan proponer un esquema de análisis, generalizable en la medida de lo posible, que oriente al metaevaluador en el desempeño de su trabajo. Estas propuestas pretenden identificar las cuestiones que son de imprescindible tratamiento en cualquier metaevaluación.

De entre todas estas contribuciones hemos de destacar, en primer lugar, la obra de Michael Scriven (1991). Para él, el metaevaluador puede servirse no sólo de aquellos estándares que han sido específicamente formulados para la metaevaluación sino también de aquellos otros que han

levantar la cabeza e, incluso hasta muy recientemente, sin apenas volver la vista con la intención de asimilar los beneficios que la emergencia del cualitativismo pudiera reportarles” (1998: 27).

³² Pese a ello, Patton (1986) considera que cualquier evaluación puede ser juzgada según unos criterios de referencia de carácter general, tales como su conveniencia, su utilidad, su grado de factibilidad, su credibilidad y su relevancia.

³³ Patton señala que la utilización conjunta de distinto tipo de técnicas ha producido resultados muy interesantes en el campo de la evaluación, como muestran sus propias aportaciones (1982) o las de autores como Fetterman (1984), Reichardt y Cook (1979), Maxwell *et al.* (1985) o Firestone y Herriot

sido concebidos para la realización de evaluaciones. De esta consideración surgieron sus dos propuestas: la *Meta-Evaluation Checklist* y la *Key Evaluation Checklist*.

La *Meta-Evaluation Checklist* (MEC), incluye una serie de *ítems*, que el autor obtiene de diversas fuentes, sobre el *deber ser* del estudio evaluativo. En la MEC se considera que la evaluación ha de explicitar y justificar los estándares de valor utilizados y ser comprensiva, comprensible, creíble, ética, factible, suficientemente precisa desde el punto de vista técnico -pero sin que ello haga olvidar cuestiones como la relevancia de la información proporcionada-, “sensible” desde el punto de vista político -esto es, que atienda y responda a las necesidades de las distintas *audiencias*-, oportuna, segura, válida y rentable en términos de coste-eficacia.

La *Key Evaluation Checklist* (KEC), en principio elaborada como referencia para la realización de evaluaciones, puede también resultar de utilidad al metaevaluador. La KEC no debe ser considerada como una lista de *desiderata* sino más bien como un catálogo de cuestiones que deben ser analizadas en el proceso de metaevaluación. Dichas cuestiones se refieren al diseño del estudio, el personal de la evaluación, la procedencia y la validez de los criterios empleados incluso para la elección del metaevaluador, los antecedentes y el contexto de la evaluación, su calendario, la identificación de las *audiencias*, la determinación de los costes y recursos, la valoración del proceso de investigación y de sus resultados, las alternativas existentes a la evaluación, la posibilidad de generalización de ésta y, por último, la significación global de la investigación evaluativa. Asimismo, en la KEC se contempla la posibilidad de que, en el informe, el metaevaluador incluya recomendaciones sobre el uso o el destino de la evaluación.

Otra de las propuestas que podríamos considerar ecléctica y que ha gozado también de gran predicamento ha sido la realizada por el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*.

En 1974, un comité nombrado por la *American Educational Research Association*, la *American Psychological Association* y el *National Council on Measurement on Education* y presidido por D.L. Stufflebeam³⁴, sugirió a estas organizaciones la elaboración de un conjunto de estándares con los cuales valorar la práctica de la evaluación educativa. El trabajo del comité - al cual se sumaron después nueve asociaciones profesionales más- fue arduo y complejo, debido a las importantes divergencias existentes entre sus miembros acerca de cuestiones como la utilización de tests estandarizados o la inclusión de estándares relativos al personal³⁵ o a organizaciones de evaluación. El *Joint Committee* recogió los resultados de sus reuniones en la obra *Estándares para la evaluación de programas, proyectos y materiales educativos*, publicada en 1981. Estos estándares fueron sometidos a un proceso de contrastación por parte de especialistas en el campo de la evaluación y de las Ciencias Sociales, así como por profesionales de la educación, antes de que su utilización fuera recomendada.

En 1989, al tiempo que se procedía a la acreditación oficial de los estándares por el *American National Standards Institute*, se comenzó a percibir la necesidad de revisar su contenido y de ampliar su ámbito de aplicación a programas médicos, asistenciales, militares o sociales. Se

³⁴ Stufflebeam considera la *metaevaluación* como “el proceso de diseño, obtención y empleo de información descriptiva y valorativa acerca de la utilidad, la viabilidad, la ética y el rigor técnico de una evaluación con el propósito de orientarla y dar cuenta públicamente de sus puntos fuertes y de sus puntos débiles” (1981: 151).

³⁵ En 1988, el *Joint Committee* procedió a la publicación de un catálogo de estándares destinado a la evaluación del personal, *The Personnel Evaluation Standards*.

llegó así a una nueva y más precisa formulación de los estándares, en la que éstos fueron considerados como aspectos sustantivos de los cuatro rasgos característicos de la evaluación: *utilidad, viabilidad, pertinencia y precisión*³⁶.

De eclécticas podrían calificarse también las propuestas sobre la calidad de las evaluaciones realizadas por algunos organismos internacionales como el Banco Mundial (1996) o la Comisión Europea (2000). Desde ellos, se ha destacado la necesidad de que las evaluaciones, además de cumplir con ciertos requerimientos de carácter técnico y metodológico, respondan a las necesidades de información tanto de los decisores como del público en general como medio para incrementar las posibilidades de utilización de sus resultados y para garantizar y potenciar la responsabilidad de los poderes públicos.

2. Planteamiento metodológico de la investigación

2.1 Premisas de partida: la relevancia del análisis politológico de las evaluaciones

Como se ha podido advertir en las páginas precedentes, las propuestas de los representantes de las corrientes naturalistas son claramente sugerentes. No obstante y, a pesar de haber servido de referente para esta investigación, son varias las cuestiones que dejan abiertas:

- (i) La constatación de la naturaleza política de la evaluación por parte de las corrientes naturalistas (cuyos máximos representantes proceden del campo de la Psicología o la Pedagogía) no se ha visto

³⁶ Los términos en inglés son, respectivamente, *utility, feasibility, propriety* y *accuracy*. Véase *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1994).

acompañada, a nuestro juicio, de un análisis riguroso. El estudio de las evaluaciones ha de hacerse partiendo de unas categorías conceptuales y de unas herramientas metodológicas apropiadas, que permitan aprehender y explicar el carácter eminentemente político del proceso evaluativo, carácter que se deriva esencialmente de la presencia de actores, individuales y colectivos, con distintos valores, estrategias y motivaciones. La Ciencia Política y, en particular, los estudios más clásicos sobre los actores, el poder y los procesos de toma de decisiones o el más reciente enfoque de *políticas públicas*³⁷ resultan ser, en este sentido, una inexcusable referencia para el metaevaluador. Además, el estudio de la actuación de los poderes públicos en materia de evaluación puede arrojar alguna luz sobre una cuestión trascendental: el control que aquéllos pueden ejercer sobre los resultados de las investigaciones evaluativas³⁸.

(ii) El tema de la participación de los actores en los procesos de evaluación no plantea, como sugieren algunos autores pluralistas, problemas éticos sino metodológicos. La evaluación es, ante todo, investigación y, como tal está sujeta a ciertas exigencias de carácter técnico. El rigor que debe presidir cualquier investigación invalida la propuesta pluralista de que se introduzcan en la evaluación lo que podrían calificarse como “mecanismos de discriminación positiva”, que supongan sobrestimar la importancia de unos grupos en detrimento de otros.

³⁷ Nos referimos esencialmente a las obras de Dahl (1957), Giddens (1979), (1984), (1993), Hay (1997), Hindess (1986), Sibeon (1999), Scharpf (1997), Pfeffer (1981), Morgan (1993) o, ya en el ámbito de las políticas públicas, a las reflexiones de Crozier y Friedberg (1977), Hecló y Wildavsky (1974), Jobert y Müller (1987), Dupuy y Thoenig (1983), Regonini (1990-1991), Padioleau (1982) o Mèny y Thoenig (1992) y Subirats (1989), (1992), Gomá y Subirats (1998) y Bruguè y Gomá (1998) en España.

³⁸ Creemos que la conocida afirmación de Ashford (1976) sobre las políticas es perfectamente aplicable a las evaluaciones: así, consideramos a éstas como una forma de descripción del comportamiento institucional.

(iii) Pero, por otro lado, si se acepta que en una democracia los ciudadanos tienen un derecho legítimo a valorar la actuación de los poderes públicos, el problema alcanza una dimensión que excede el ámbito de lo metodológico. ¿Es, por tanto, admisible excluir a ciertos actores del proceso de evaluación? ¿Ha de ocuparse el metaevaluador de comprobar si los poderes públicos han obstaculizado su participación? En muchas ocasiones, como es el caso de la presente investigación, se entiende relevante que la metaevaluación no se limite a un mero examen de la calidad técnica de una evaluación sino que se ocupe también de analizar las relaciones de poder entre los actores implicados.

2.2. *El objeto de estudio*

La presente investigación se ha circunscrito al estudio de tres de las evaluaciones de programas o proyectos educativos de reforma más significativas de las realizadas en España en el período 1982-1992. Más concretamente, nuestro interés se ha centrado en el análisis del binomio *actores-decisiones* en dichos procesos de evaluación.

La decisión de dirigir la investigación hacia el ámbito educativo está relacionada con el hecho de que en él la práctica evaluativa ha alcanzado un gran desarrollo, no sólo en los países del área anglosajona sino también en España³⁹. Por otro lado, la delimitación temporal del estudio se justifica porque fue en la etapa 1982-1992⁴⁰ cuando se pusieron en marcha las primeras evaluaciones sistemáticas al hilo de los programas de reforma experimental.

³⁹ Sobre la génesis y desarrollo de la evaluación véase House (1993).

⁴⁰ Este período coincide sólo parcialmente con la etapa socialista (octubre de 1982- marzo de 1996). La investigación concluye en 1992 porque fue entonces cuando finalizó una de las evaluaciones sometidas a estudio.

En virtud de los objetivos de la investigación, de los que damos cuenta en el siguiente epígrafe, la selección de los casos se ha realizado a partir de tres criterios convergentes:

(i) *Que los programas educativos que fueron objeto de la evaluación perteneciesen a niveles de enseñanza no universitaria*

Dos han sido las razones por las que se ha decidido considerar únicamente las evaluaciones de programas de reforma de enseñanza no universitaria. En primer lugar, el hecho de que la evaluación de programas no tuviese apenas tradición en el ámbito de la enseñanza superior, en el momento en que dio comienzo esa investigación. En segundo lugar, los problemas que la inclusión de evaluaciones de programas de distintos niveles educativos hubiera reportado al análisis⁴¹. En efecto, es incuestionable que la política universitaria constituye un subsistema dentro del sistema educativo español, no sólo por la autonomía que la Ley de Reforma Universitaria reconoce a las Universidades, sino también por la especial naturaleza de las

⁴¹ Sólo recientemente han aparecido en el panorama español obras relacionadas con la evaluación de instituciones y programas universitarios. Entre ellas podemos destacar las de Trinidad Requena (1995), Sánchez Ferrer (1995), Luxán Meléndez (1995), (1998) o Pérez Sánchez y Trinidad Requena (2000). Pero, sin duda, la iniciativa de mayor repercusión es el *Programa Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades* que comenzó a implantarse con carácter experimental en 1992. Este programa, propiciado y coordinado por el Consejo General de Universidades, se generalizó a partir de 1995. Su principal objetivo es impulsar la calidad de la docencia, la investigación y los servicios de las universidades a través tanto de la evaluación externa como de los procesos de autoevaluación. Las modalidades y requisitos de cada convocatoria son establecidos con carácter general a propuesta del pleno del Consejo. De la aplicación del programa en las universidades se responsabiliza un Comité de Evaluación que es presidido por el Rector. Una Comisión Ejecutiva del Consejo se encarga del control y seguimiento de la puesta en marcha del programa así como de la aprobación del informe global de resultados. Para mayor detalle remitimos a los informes generales publicados hasta el momento por el Consejo de Universidades (2001) y (2002), así como a la dirección de internet <http://www.mec.es/consejou/calidad/index.htmles/>

actividades que en ellas se desarrollan, por las peculiaridades de su estructura organizativa y por el perfil de sus docentes y sus estudiantes.

(ii) Que el diseño de dichos programas hubiese correspondido en exclusiva a la administración educativa central

Se descartó, pues, la posibilidad de considerar también aquellas evaluaciones sobre programas impulsados por administraciones autonómicas, locales o por organismos internacionales porque ello hubiera dificultado notablemente la comparación entre casos. Téngase en cuenta que los contextos de elaboración y desarrollo de los programas son muy distintos: la forma de organización y distribución del poder, sus estructuras organizativas, su cultura, sus actores, el propio sistema educativo...

(iii) Que las evaluaciones de los programas hubiesen sido financiadas por la administración educativa central

El tercer y último de los criterios empleados fue la fuente de financiación de las evaluaciones. Puesto que resultaba prácticamente imposible conocer todas las evaluaciones que, cumpliendo con el anterior requisito, hubiesen contado con financiación pública, decidimos restringir el estudio a aquellas evaluaciones que hubieran sido financiadas por el Ministerio de Educación y Ciencia. Algunas de ellas lo fueron a través de las ayudas, los concursos y los premios a la investigación que convoca periódicamente el Centro Nacional de Investigación Educativa (CIDE).

La aplicación de los tres criterios reseñados llevó a una primera selección de seis casos⁴². Pero razones prácticas de viabilidad del estudio hicieron aconsejable limitar aún más el número de casos que iban a ser sometidos a examen. Por ello, acudimos a las características distintivas de las evaluaciones como criterio *ad hoc*. Optamos pues por seguir esencialmente una estrategia de investigación intensiva con el fin de profundizar en mayor medida en cada una de las evaluaciones. Así, el universo quedó finalmente reducido a los siguientes tres casos:

- (i) *Evaluación externa de la reforma experimental de las Enseñanzas Medias (1984-1992)*
- (ii) *Evaluación del programa de integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales (1985-1989)*
- (iii) *Evaluación del proyecto Atenea para la introducción de la informática en la escuela (1985-1990)*

⁴² Nos estamos refiriendo a la evaluación externa de la reforma experimental de las Enseñanzas Medias (1984-1989), la evaluación del programa de integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales (1985-1989), la evaluación del Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (Proyectos Atenea y Mercurio) (1987-1990), la evaluación de programas pertenecientes al plan experimental para la reforma de la educación infantil (1991), la evaluación de los Módulos Profesionales: estudio de la reforma experimental de las enseñanzas medias (1993) y la evaluación del programa "Prensa-Escuela" (1989). Todas ellas fueron financiadas por el CIDE bien a través de las ayudas, concursos y premios a la investigación que convoca periódicamente este Centro bien mediante contratación directa (en el caso de la evaluación del Programa "Prensa-Escuela") a excepción de la evaluación del Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación cuya financiación corrió a cargo de la Secretaría de Estado de Educación y de la evaluación del programa de integración, en la que el propio programa aportó también recursos. La relación completa de las investigaciones educativas en el ámbito de la evaluación de programas y centros financiadas por el CIDE entre 1982 y 1992 se encuentra en Vélaz de Medrano *et al.* (1995).

Las evaluaciones finalmente seleccionadas⁴³ son, sin duda, las que han gozado de mayor predicamento en el ámbito evaluativo, quizá porque los programas a los que se refieren son también los de mayor relevancia. Tanto la reforma experimental de enseñanzas medias como el programa de integración pueden ser considerados, respectivamente, como el embrión de lo que en la actualidad son la educación secundaria y la educación especial; sus principios han inspirado en buena medida la reestructuración del sistema educativo iniciada con la Ley Orgánica para la Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante LOGSE)⁴⁴. Más concretamente, gran parte del interés de la evaluación de la integración estriba en haber sido el fruto de la iniciativa personal de un cargo político (el responsable del programa), el mismo que se encargaría de poner en marcha más adelante todo el proceso de institucionalización de la evaluación y de coordinar los distintos proyectos de reforma para la reestructuración del sistema.

La razón por la que se decidió considerar únicamente la evaluación del proyecto *Atenea* está relacionada con la importancia que adquirió este proyecto y la popularidad que alcanzó su evaluación entre los especialistas de la comunidad educativa. Pero, además, es relevante para nuestros propósitos por otros motivos. En primer lugar, es la única de entre todas las realizadas en estos años cuya financiación no ha procedido del CIDE. En segundo lugar es, junto con la relativa al programa “Prensa-Escuela”, la única que es totalmente externa⁴⁵, lo cual nos permite analizar una

⁴³ Sólo disponemos de datos exactos sobre el coste en el caso de la evaluación del proyecto *Atenea*. Contamos, no obstante, con las cifras del presupuesto asignado por el CIDE a las investigaciones educativas relacionadas en general con los temas de “evaluación y rendimiento” (no sólo de programas de reforma). Véase la nota a pie núm. 26 del capítulo IV.

⁴⁴ Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

⁴⁵ Trinidad define *evaluación interna* “como el proceso por el que la institución se evalúa a sí misma” y *evaluación externa* “como el proceso por el

cuestión de sumo interés, como es la relación cliente-evaluador⁴⁶. Por último, su carácter altamente participativo nos brindaba la oportunidad de estudiar las relaciones entre actores en el seno de una experiencia eminentemente pluralista y el modo en que ello afectaba a la viabilidad del proceso.

2.3 *Los objetivos de la investigación*

Son cuatro los objetivos principales de esta investigación:

- (i) Reconstruir y analizar, teniendo como referente el proceso de institucionalización de la evaluación, tres de los procesos de evaluación de programas educativos de reforma más importantes de los desarrollados en España en el período 1982-1992.

- (ii) Identificar los criterios relevantes para la clasificación de los actores de las evaluaciones así como los factores que condicionan las decisiones en las que éstos participan, todo ello a efectos de elaborar un esquema de análisis aplicable a todos y cada uno de los casos seleccionados.

que los agentes externos al centro analizan su funcionamiento” (1995: 78 y ss.). Sin embargo, desde nuestro punto de vista, ambos conceptos son relativos: no cabe afirmar, pues, en sentido absoluto que una evaluación es externa, sino que es “más externa” que otra. En cualquier caso, sirva como referencia la idea de que una evaluación es tanto más externa cuanto menor sea la responsabilidad del equipo evaluador en el diseño e implantación del programa que se somete a evaluación.

⁴⁶ La evaluación del proyecto *Atenea* pasa por ser el paradigma de evaluación problemática. Fueron muchos los especialistas que nos desaconsejaron incorporar esta evaluación a nuestro trabajo. A pesar de las numerosas dificultades que encontramos en el transcurso del trabajo de campo y puesto que pudimos obtener aquellos datos de mayor relevancia decidimos finalmente incluir este caso en la investigación.

(iii) Determinar, a partir de las clasificaciones propuestas, el papel desempeñado por los distintos actores implicados en cada uno de dichos procesos de evaluación, así como el peso específico de cada uno de ellos; en definitiva, analizar la distribución del poder en el seno de las evaluaciones.

(iv) Analizar las actitudes y el comportamiento de los diferentes actores en cada una de las fases del proceso de evaluación y, especialmente, sus percepciones sobre el impacto de las evaluaciones.

2.4 *El esquema de análisis*

El esquema de análisis que aplicaremos a cada una de las evaluaciones objeto de estudio gira en torno a dos premisas básicas:

(1) La evaluación constituye esencialmente un *proceso de investigación aplicada* con fines valorativos. Dicho proceso puede desagregarse, a efectos meramente analíticos, en una serie de *fases* cuyo examen permite comprender la naturaleza de la evaluación.

(a) Por lo que se refiere a la *fase de diseño* de la evaluación, habremos de analizar:

- la naturaleza de la iniciativa con la que se puso en marcha la evaluación (individual, colectiva, institucional, político-administrativa, política, corporativa, técnica, sindical).
- la selección (en su caso) del equipo evaluador y las razones de tal decisión.

- el contenido del contrato de evaluación (si lo hubo),
- los objetivos de la evaluación, tanto implícitos como explícitos: cuáles fueron, cómo y por quiénes fueron formulados y en qué medida respondían a los intereses de ciertos actores.
- el enfoque metodológico y las técnicas de recogida y análisis de datos empleados, el proceso decisorio a través del cual fueron seleccionados y los criterios, intereses o preferencias a los que se vinculaban.
- los criterios de valor empleados para enjuiciar el programa o proyecto y el proceso que se siguió en su formulación.

(b) Al ocuparnos de la *fase de desarrollo de la evaluación* prestaremos especial atención a los actores que intervinieron en el trabajo de campo y en el análisis de la información, a los problemas que pudieron surgir y a las percepciones que de los mismos tienen los distintos implicados.

(c) Por lo que se refiere a la *fase de elaboración del informe o informes de evaluación* nos centraremos:

- en los contenidos y el estilo (técnico o narrativo) del informe y en los actores que tomaron parte en su redacción⁴⁷.

⁴⁷ Sobre la claridad de los informes de evaluación el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* afirma: “Los informes de evaluación deben describir claramente el programa evaluado, incluyendo su contexto y los propósitos, procedimientos y resultados de la evaluación, de manera que se proporcione información esencial y fácilmente comprensible” (1994: 49, estándar U5).

- en la opinión de los distintos actores sobre las conclusiones de la evaluación.
- en la difusión y/o publicación de los resultados de la evaluación⁴⁸.
- en la valoración de los destinatarios y el personal del programa acerca de la utilidad del proceso y de los resultados de la evaluación.
- el uso al que los responsables del programa destinaron la evaluación, *instrumental*⁴⁹ (orientado a la mejora del programa), *persuasivo*⁵⁰ (encaminado a convencer a ciertos actores de que apoyen o defiendan una determinada posición) o *conceptual*⁵¹ (dirigido a promover

⁴⁸ Desde nuestro punto de vista es éste un aspecto especialmente importante pues creemos, con Alonso Hinojal, que “las investigaciones y sus resultados deben ser cualquier cosa menos confidenciales; máxime si (...) se financian con recursos de la colectividad (...) ‘el confidencialismo’, con frecuencia practicado, es la negación de la propia investigación social en una sociedad democrática” (1982: 10).

⁴⁹ Lo que Leviton y Hughes (1981) definen como *uso instrumental* coincide con el *uso para la rendición de cuentas y para el desarrollo del programa* de los que habla Eleanor Chelimsky (1997). Para esta autora, las evaluaciones que parten de una perspectiva de rendición de cuentas tienen mayores probabilidades de ser utilizadas porque, en ellas, los evaluadores responden a las cuestiones que son del interés de los usuarios y mantienen con éstos un contacto permanente a lo largo de todo el proceso. Sin embargo, las evaluaciones que se orientan al desarrollo no son tan útiles para el debate político puesto que en ellas los evaluadores forman parte de la organización y/o del programa y su juicio puede verse influido por esta circunstancia. Cuanto más independiente sea un evaluador mayor será su capacidad de intervenir y de incorporar innovaciones en el debate sobre el programa. En opinión de Wholey y White (1973) el *uso instrumental* es el principal valor de la evaluación.

⁵⁰ Leviton y Hughes (1981).

⁵¹ El término *uso conceptual*, acuñado por Rossi y Freeman (1989), se

la reflexión y la producción de conocimiento sobre el programa).

(2) El proceso de evaluación se “construye” a partir de las decisiones (o no decisiones) adoptadas por los actores que intervienen en el mismo. El análisis de esas decisiones constituye, por tanto, una tarea ineludible para el metaevaluador.

3. Técnicas de recogida de información y fuentes consultadas

3.1 La elección de la entrevista semiestructurada

La determinación de los métodos de recogida de datos que se iban a utilizar debía estar guiada, lógicamente, por los objetivos de la investigación.

En los momentos iniciales se contempló la posibilidad de recurrir a la encuesta como instrumento de recogida de información, con el fin de recabar datos del mayor número posible de informantes. Sin embargo, esta idea fue descartada de inmediato por la naturaleza de los datos en los que estábamos interesados y que tenían que ver esencialmente con las opiniones, las percepciones y las actitudes de los distintos actores relacionados con los procesos de evaluación. La obtención de este tipo de datos mediante la técnica de la encuesta nos hubiese obligado a emplear

aproxima bastante a los términos *uso para el conocimiento* propuesto por Chelimsky (1997) y *enlightenment* introducido por Weiss. Esta última autora define *enlightenment* como el impacto de los resultados de la evaluación sobre la comunidad “que afecta los términos del debate, el lenguaje que se emplea y las ideas que se consideran relevantes para su resolución” (1990: 176, citado por Patton 1997: 72).

un cuestionario en el que la mayoría de las preguntas fuesen abiertas⁵², lo cual a todas luces parecía poco apropiado.

Precisamente, el tipo de datos que precisábamos parecía aconsejar también la utilización del grupo de discusión. Como es bien sabido, el objetivo final de un análisis mediante grupos de discusión es “hallar los marcos de interpretación a partir de los cuales los sujetos dan sentido a un conjunto de experiencias”⁵³. Con ello hubiéramos podido conocer el discurso colectivo de los grupos de actores participantes en las evaluaciones; en palabras de Ortí “la estructura motivacional básica de la *subjetividad colectiva* de la condición o situación de la clase representada”⁵⁴.

Pero, aun teniendo en cuenta las ventajas que ello podía reportar a la investigación, tuvimos que renunciar a su utilización fundamentalmente por razones de índole práctica. La lejanía en el tiempo de los hechos sobre los que tratábamos de indagar podía hacer que el grupo se paralizase y fuese improductivo, al tener sus miembros que “hacer memoria” precisamente en el momento de reunión del grupo. Y es que, como es bien sabido, en el diseño de grupos de discusión los miembros del grupo no deben conocer cuál es el tema sobre el que tendrán que pronunciarse, con el fin de que no acudan a la reunión con un discurso propio y ya preparado. Es esencial que el discurso se genere en el contexto de la interacción de los sujetos. El carácter de nuestro estudio hacía imposible no comunicar a los participantes el tema de la reunión y conseguir al tiempo motivarles lo

⁵² A propósito del cuestionario puede acudir a Stoetzel y Girard (1973), Selltiz *et al.* (1981) y García Ferrando (1996a).

⁵³ Martín (1997:95). Sobre los grupos de discusión es obligada la referencia a la ya clásica obra de Jesús Ibáñez, *Más allá de la sociología*, publicada en 1992.

⁵⁴ (1996: 215).

suficiente como para que aceptasen tomar parte en la experiencia.

Otra circunstancia hacía también inviable la realización de grupos de discusión. Muchos de los informantes se conocían por haber asistido a los cursos formativos y a las sesiones de seguimiento realizados en el marco de cada uno de los programas evaluados. La aplicación de esta técnica requiere, como ya hemos señalado, que el discurso se genere en el momento de la reunión de los miembros del grupo, por lo que es esencial que éstos no se conozcan antes de la celebración del evento.

Nos enfrentábamos también a otro tipo de problemas. Por una parte, el empleo de la técnica del grupo de discusión entrañaba un coste (alquiler de locales adecuados, gratificaciones a los participantes) que no nos era posible asumir. Por otro, para que los grupos fueran representativos de la realidad del programa y de los diferentes municipios en los que se ubicaban los centros, se debía incluir en una misma sesión a individuos procedentes de puntos muy distantes de la geografía española lo cual resultó ser imposible en la práctica.

Finalmente, optamos por elegir la entrevista como instrumento de recogida de información⁵⁵, no sólo por los problemas que planteaba la utilización de las otras técnicas mencionadas sino por su idoneidad para conocer las actitudes, intereses, valores, creencias y expectativas de los sujetos.

De entre todos los tipos de entrevista existentes decidimos decantarnos por la entrevista semiestructurada. Ello nos permitía contar con un guión con el que dirigir y orientar el discurso del entrevistado con objeto de que no se desviase en exceso de aquél en el que estábamos

⁵⁵ Sobre la idoneidad de la entrevista semidirectiva o semiestructurada como instrumento para la recogida de información cualitativa véanse Fielding (1994), Alonso (1994) y Ortí (1996).

interesados, al tiempo que posibilitaba la modificación del orden de las preguntas o la inclusión de cuestiones no previstas inicialmente en función de cómo se desarrollase la entrevista y de las características del entrevistado⁵⁶.

El principal problema al que tuvimos que hacer frente en el momento de la recogida de datos fue el tiempo transcurrido desde que se realizaron las evaluaciones. Los entrevistados debían hacer un considerable esfuerzo para recordar los detalles, la *intrahistoria* de la evaluación y la imagen que de la misma tenían *en aquellos momentos*. Y es que no se trataba de conocer su opinión actual sino de averiguar cuál era su percepción cuando estaban implicados en el proceso evaluativo. El reto fue conseguir que los entrevistados intentasen discriminar sus opiniones actuales de las pasadas, y que no nos transmitiesen la interpretación que, con el paso del tiempo, habían hecho del fenómeno en cuestión.

3.2 *La selección de los informantes*

La estrategia seguida para la selección de los sujetos que iban a ser entrevistados se ha definido en función de los objetivos del estudio y del tipo de información que se deseaba obtener.

Así, por ejemplo, para el análisis del proceso de institucionalización, recurrimos a los responsables de las unidades organizativas que gozaban de atribuciones en el área de la evaluación o, en su defecto, a miembros destacados de las mismas. En ocasiones, el entrevistado, además de haber estado implicado en ese proceso de institucionalización, había tomado parte en un determinado programa o en su evaluación. Éste fue el caso de Álvaro Marchesi, a quien se entrevistó tanto en su calidad de director del programa de integración y de su evaluación como en su calidad

⁵⁶ Ésta es una de las principales ventajas que Fielding (1994) atribuye a la entrevista semiestructurada.

de Director General de Renovación Pedagógica y de Secretario de Estado de Educación en la etapa analizada, o de Ángel Rivière, quien fue miembro del equipo de diseño de la evaluación de la integración y, posteriormente, director del Centro de Investigación y Documentación Educativa

Por lo que se refiere a los estudios de caso, se seleccionaron únicamente los centros de la Comunidad de Madrid que tomaron parte en cada una de las evaluaciones. La razón fundamental a la que atribuir esta decisión no es otra que la imposibilidad de abarcar el elevado número de centros que participaron en los tres programas en sus respectivos ámbitos de aplicación. Para paliar en la medida de lo posible las deficiencias que esto pudiera acarrear se incluyeron en la selección centros de distinta naturaleza (públicos y privados) y de diferentes zonas de la Comunidad de Madrid. Si bien no es posible afirmar que las opiniones del profesorado de la Comunidad de Madrid representan las de la totalidad de los profesores a nivel nacional, entendemos que son significativas desde el momento en que pueden apuntar o sugerir una tendencia más que probable.

Se procedió, pues, en primer lugar, a identificar y localizar los centros que habían tomado parte en cada uno de los tres programas objeto de evaluación. Para ello, se recurrió a las sucesivas órdenes ministeriales que autorizaban a los centros su participación en cada proceso experimental⁵⁷. La localización de los centros participantes en cada una de las tres evaluaciones sólo fue necesaria en el caso de la evaluación del programa de integración, en el que el equipo evaluador había recurrido a una muestra, puesto que en los dos casos restantes los evaluadores habían trabajado con la totalidad de centros. Al no poder obtener del Ministerio de

⁵⁷ En el caso del proyecto *Atenea* la relación de centros participantes nos fue proporcionada por el *Programa Nacional de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación*. La referencia de las órdenes ministeriales de los programas de reforma experimental de enseñanzas medias y de integración puede encontrarse en los capítulos V y VI dedicados, respectivamente, a las evaluaciones de estos programas.

Educación y Ciencia la relación de centros que habían estado implicados en la evaluación de la integración, nos vimos obligados a contactar con todos los centros del programa con objeto de averiguar si habían formado parte de la selección del equipo evaluador lo cual, como es lógico, retrasó sustancialmente todo el proceso de investigación.

Procedimos, posteriormente, a contactar con los profesores que habían tomado parte activa en las evaluaciones. De nuevo, nos encontramos con dificultades puesto que, en muchas ocasiones, el profesorado que había estado implicado en el proceso de evaluación ya no trabajaba en el centro y, por tanto, su localización resultaba prácticamente imposible o, simplemente, no quiso colaborar en la investigación.

Por lo que se refiere a las evaluaciones del programa de integración y del proyecto *Atenea*, interesaba también conocer las opiniones y actitudes no sólo de los responsables de los programas, del profesorado de los centros adscritos a los mismos o de los miembros de los equipos de evaluación, sino de aquellos otros actores que tuvieron un papel destacado en el proceso o que se encargaron de la recogida y/o del análisis de datos, como los monitores o los miembros de los equipos multiprofesionales. Para contactar con estos profesionales acudimos a los Centros de Profesores (CEP) y a las sedes de los equipos multiprofesionales (en adelante EE.MM.). En este último caso pudimos disponer de un listado con la relación de los EE.MM. de la Comunidad de Madrid que tomaron parte en la evaluación⁵⁸.

El número total de entrevistas realizadas en la investigación fue de 43⁵⁹. De ellas, sólo 36 estaban directamente relacionadas con los estudios

⁵⁸ Este listado aparece en Equipo de Evaluación de la Integración (1987).

⁵⁹ Durante el transcurso de esta investigación tuvimos la oportunidad de contar con la colaboración de otras personas relacionadas con el mundo de la educación –nos referimos, concretamente, a M^a Ángeles Quiralte, José María

de caso. Con los profesores, los monitores y los miembros de EE.MM, se llegó al compromiso de que no figurase en la investigación ni su nombre ni el del centro al que estaban vinculados. Entre los restantes entrevistados se encontraban Manuel Álvarez Fernández, Mariano Álvaro Page, Elena Angulo Aramburu, Joaquín Arango Vila-Belda, Carmen Candiotti López-Pujato, Julio Carabaña Morales, M^a Antonia Casanova González, Luis del Blanco, Modesto Escobar Mercado, Juan Manuel Escudero Muñoz, José María Maravall Herrero, Álvaro Marchesi Ullastres, Susana Marcos Pérez, Rosario Martínez-Arias, Pilar Pérez Mas, Julio Puente Azcutia, Ángel Rivière Gómez, Carlos San José, José Segovia Pérez, Alejandro Tiana Ferrer y Elena Veiguela Martínez.

Cuadro I.1

**Número de entrevistas realizadas
para los estudios de caso**

	Reforma experimental de enseñanzas medias	Programa de integración	Proyecto Atenea
(i) Profesores	5	5	5
(ii) Profesores de apoyo	-	-	-
(iii) Monitores	-	-	5
(iv) Directores de programa	1	1	1
(v) Personal del programa -no incluye la categorías (iii) ni (iv)	-	-	3
(vi) Directores de la evaluación	1	1	1
(vii) Personal investigador de la evaluación o de la organización encargada de la evaluación –no incluye la categoría (vi)	3	2	-
(viii) Miembros de EE.MM.	-	2	-
Total	10	11	15

Luxán y Francisco Ramos Fernández-Torrecilla- y que nos ayudaron esencialmente a identificar y localizar a los actores más relevantes del proceso de institucionalización de la evaluación educativa y de las evaluaciones que pretendíamos analizar. Las conversaciones que con ellos mantuvimos no corresponden *strictu sensu* a los patrones de una entrevista de investigación,

3.3 Otras fuentes consultadas

La principal fuente de información primaria a la que hemos recurrido en esta investigación ha sido pues la entrevista semiestructurada. Por lo que se refiere a las fuentes secundarias hemos de mencionar, además de los informes de evaluación, la legislación educativa y la bibliografía especializada, un conjunto significativo de documentos entre los cuales debemos destacar:

- *Resúmenes del Gabinete de Prensa del Ministerio de Educación y Ciencia.*
- *Documentos oficiales del Ministerio de Educación y Ciencia, a través de los cuales hemos podido conocer la postura oficial de la administración educativa en ciertas cuestiones de interés.*
- *Series estadísticas publicadas por el Ministerio de Educación y Ciencia (cursos académicos 1985/86 a 1991/92) e informes del Consejo Escolar del Estado sobre el estado y situación del sistema educativo (cursos académicos 1986/87 a 1992/93).* Estos documentos nos han proporcionado datos estadísticos globales o específicos, esto es, relativos a los programas objeto de las evaluaciones estudiadas. En ocasiones, tuvimos que recurrir directamente a las unidades responsables de los programas a fin de completar la información que proporcionaban estas series estadísticas.

4. **El método expositivo**

razón por la cual no han sido contabilizadas como tales.

La investigación se halla estructurada en ocho capítulos.

Al presente capítulo, de orientación eminentemente teórica y metodológica, le sigue un *Capítulo II* cuyo principal objetivo es identificar las claves teóricas y conceptuales necesarias para el estudio de los actores de las evaluaciones. A partir de una definición tentativa del concepto de *actor* se procede a la identificación de los actores que, potencialmente, intervienen en los procesos de evaluación, así como a la formulación de las categorías de análisis que se emplearán en cada uno de los estudios de caso.

De la política educativa desarrollada por los sucesivos gobiernos socialistas se ocupa el *Capítulo III*. En él se pretende dar cuenta de los principios y los mecanismos a partir de los cuales se conformó el proceso de modernización de nuestro sistema educativo, en cuyo contexto surgieron los programas sectoriales de reforma que, a su vez, dieron origen a las primeras experiencias de evaluación desarrolladas en España.

El *Capítulo IV* analiza el proceso de institucionalización de la evaluación en el ámbito de la política educativa⁶⁰. Para ello hemos procedido a identificar las unidades organizativas y/o los actores de la administración educativa que, teniendo o no atribuidas competencias en evaluación, desempeñaron un papel importante en su impulso y consolidación. El estudio de dicho proceso resulta esencial para comprender cómo la evaluación pasó de ser una actividad periférica y minoritaria a convertirse, junto con la calidad, en uno de los temas estrella de la política educativa de la última legislatura socialista.

⁶⁰ En realidad, como se señaló en el apartado 2.2 de este capítulo, el marco temporal de esta investigación cubre únicamente el período 1982-1992. Sin embargo, dicho período se prolonga, en el caso del capítulo IV, hasta 1996, por razón de la relevancia de los avances que se registraron en el proceso de institucionalización de la evaluación en esos cuatro años.

En los *Capítulos V, VI y VII* se aborda el análisis empírico de cada una de las evaluaciones seleccionadas. Todos ellos siguen una misma lógica analítica y tienen una similar secuencia expositiva. El primer apartado ofrece una somera descripción de los programas de reforma a los que se refieren las evaluaciones que constituyen nuestro objeto de estudio. Los programas vienen a ser el contexto en el que surgen las evaluaciones y sus características (objetivos, organización, destinatarios, recursos) definen, en buena medida, la naturaleza, el alcance y las posibilidades de la evaluación. En los siguientes apartados se reconstruyen y analizan los procesos de evaluación (desde el momento en que se concibió la idea de evaluar el programa hasta que se difundieron y/o publicaron los últimos resultados) y cómo y en qué medida dicho proceso fue definiéndose a partir de las decisiones y/o actuaciones de cada uno de los actores participantes. Nos interesará conocer no sólo el contenido de dichas decisiones sino también y, de manera muy especial, los motivos que llevaron a los actores a su adopción.

El *Capítulo VIII* y último se dedica, como viene siendo habitual, a presentar las conclusiones de la investigación. En él se da cuenta de las aportaciones y los principales resultados obtenidos.

CAPÍTULO II

LOS ACTORES DE LAS EVALUACIONES

ÍNDICE DEL CAPÍTULO II

- 1. *La importancia del estudio de los actores en el análisis de las evaluaciones***
- 2. *El concepto de actor***
- 3. *La identificación de los actores colectivos***
- 4. *Actores y proceso decisorio***
- 5. *Clasificación de los actores de las evaluaciones***
 - 5.1 Las categorías naturales de actores*
 - 5.2 Actores activos vs. pasivos, actores centrales vs. periféricos*
 - 5.3 Los roles funcionales de los actores*

1. La importancia del estudio de los actores para el análisis de las evaluaciones

El poder, el clásico objeto de estudio de la Ciencia Política, es visto por el *policy analysis* desde la perspectiva de sus resultados, las políticas públicas. En la conformación de estos productos no intervienen únicamente las estructuras estatales, aunque a éstas corresponda el papel de principales impulsoras. Los partidos políticos, las burocracias, las asociaciones de empresarios, los sindicatos, los movimientos sociales, presionan a los gobiernos para que incorporen a su agenda los asuntos que les preocupan y para que las políticas se reorienten en función de sus intereses. Las políticas públicas se convierten entonces en el resultado de complejos procesos de ajuste y negociación entre actores políticos, económicos y sociales. El *análisis de políticas públicas* recupera, de este modo, la preocupación por los *actores* en detrimento de las estructuras¹.

Algo similar sucede en el caso de las evaluaciones. Los procesos de evaluación se van construyendo a partir de las decisiones (o no decisiones) y actuaciones de ciertos actores. La importancia del *actor* es tal que es precisamente su intervención la que nos permite distinguir y reconocer, al menos analíticamente, las diferentes etapas del proceso evaluativo. El escenario de la evaluación -que no es sino una reproducción parcial y a pequeña escala del de las políticas o los programas a los que aquélla se vincula- se define, pues, a partir de la interacción de los actores. Pero el escenario determina también cuáles serán los actores participantes y cuál será el grado de agregación de los actores colectivos.

¹ Dye (1987) y Subirats (1990-1991).

Parece lógico, entonces, que nuestro análisis de los procesos evaluativos incorpore el estudio del comportamiento de los *actores*. Nos interesará, pues, determinar qué actores participaron en cada uno de los procesos de evaluación y cómo se distribuyó el poder entre ellos, esto es, de qué modo tomaron parte, qué posición ocuparon en el proceso decisorio y qué rol desempeñaron en la evaluación.

Evidentemente, la respuesta a estos interrogantes sólo puede hallarse mediante un análisis en profundidad de cada uno de los casos que constituyen nuestro objeto de estudio. Ahora bien, antes de adentrarnos en el análisis empírico hemos de resolver ciertas cuestiones de carácter teórico-conceptual, la primera y más importante de las cuales es, sin duda, la definición del propio término de *actor*.

2. El concepto de actor

Uno de los términos más frecuentemente utilizados en Ciencia Política y, por paradójico que pueda parecer, en menos ocasiones definido es precisamente el de *actor*. Desafortunadamente, muchas de las investigaciones que han afirmado partir del *enfoque de actor*², o centrarse en el análisis de actores, se han limitado a señalar su importancia o se han aventurado al análisis empírico sin haber aclarado siquiera qué entienden por *actor*³.

² Así lo denomina von Beyme (1994).

³ Véanse los estudios de Morisi (1990-1991), Gomá (1990-1991), Subirats (1989), (1992), Ballart (1992), por citar tan sólo algunos de los más recientes ejemplos. Destacan, sin embargo, los trabajos de Ramió (1999) o Losada (2000), no sólo por el intento de precisar el significado del término de *actor* sino también por determinar las categorías potenciales de actores que intervienen en el diseño o implantación de un programa público.

Así las cosas, entendemos imprescindible comenzar por hacer explícita una definición del concepto que nos permita superar el actual estado de sobreentendidos y nos sirva de guía a la hora de identificar y clasificar en la práctica, en el análisis empírico, a los actores que tomaron parte en cada uno de los procesos evaluativos.

El principal problema no reside tanto en la propia definición cuanto en su aplicabilidad. Hemos de hallar una definición operativa, lo suficientemente amplia como para cubrir un amplio espectro de casos y permitirnos identificar a los *actores individuales* y, especialmente, a los *colectivos* o supra-individuales -por utilizar la expresión de Harré⁴- y, al tiempo, lo suficientemente precisa como para no quedar convertida en un “cajón de sastre” vacío de contenido. Debe proporcionarnos, en definitiva, las claves para determinar qué requisitos debe reunir un grupo (de individuos) para poder ser considerado *actor* o, en otras palabras, a qué colectivos les es aplicable la denominación de *actor*.

En nuestro intento por establecer los límites del concepto de *actor* y, ante la escasez de definiciones disponibles, hemos optado por acudir a las reflexiones sobre otros términos próximos.

Las diferentes aportaciones al debate sobre las relaciones entre “acción” (*agency*) y “estructura” (*structure*), pueden constituir un buen punto de partida⁵. En ellas, el término *actor* se define a partir de la idea de

⁴ (1981: 139-159).

⁵ Sin ánimo de entrar en este debate señalemos que, desde nuestra perspectiva, tan importante es atender a los actores como a los elementos estructurales o contextuales a la hora de explicar los fenómenos sociales y políticos, aunque aquí prestemos una mayor atención al primero de estos elementos. Habría, pues, que acudir necesariamente a un enfoque ecléctico como el que parece propugnar Karl Popper (1987) al hablar de la “lógica de la situación”.

acción:: el *actor* (o el agente) es todo aquel sujeto que actúa, en otras palabras, el sujeto de la acción.

Así, por ejemplo, para Giddens⁶, cuya conocida *teoría de la estructuración* ha constituido, sin duda, una de las más destacadas contribuciones a este debate, la actuación del *actor* (individual) tiene cuatro características definitorias: (i) es una intervención intencionada, aunque sea inconsciente, (ii) sobre la que el sujeto puede reflexionar y de la que es responsable, (iii) que depende no tanto de las intenciones del sujeto cuanto de su capacidad y (iv) que no está determinada sino que es “contingente y variable”, en el sentido de que el actor tiene la posibilidad de actuar de otra manera.

Por su parte, Hay señala que los conceptos de *actuación* y *actor* –y, consiguientemente el de *estructura*– están íntimamente vinculados a la idea de *poder*. De hecho, el vocablo inglés *agent* se refiere al sujeto “que actúa o ejerce el poder para producir algo”. A su vez, el término *poder* tiene, en castellano, una doble acepción: poder como “capacidad” y poder como “dominio”⁷. Por tanto, el *actor* sería aquel sujeto que tiene capacidad para dominar (esto es, para ejercer una presión sobre) a otros actores o el contexto en el que actúa.

La idea de *actuación* está también presente en Hindess aunque, en esta ocasión, aparece vinculada a la noción de *decisión*. Para este autor, un *actor* es “un lugar de decisión y acción en el que ésta última es, de alguna forma, consecuencia de aquélla”⁸. Su concepción es bastante restrictiva: tan sólo puede considerarse como *actor* a aquella instancia que

⁶ (1979: 49-95).

⁷ Según el *Penguin English Dictionary* y el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, citados por Hay (1997: 198).

sea capaz de tomar decisiones porque cuente con medios identificables para hacerlo.

Una de las definiciones más recientes y, a nuestro juicio, más enriquecedoras, es la ofrecida por Sibeon⁹. Para éste, un *actor* es aquella entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones –esto es, tiene “capacidad”- y posee, por tanto, algún poder o alguna responsabilidad sobre los resultados de sus acciones o sobre las condiciones sociales existentes. A su juicio -y en ello coincide con Hindess- ni el Estado¹⁰, ni la sociedad, ni los movimientos sociales, entre otros, podrían ser considerados *actores*. Sí lo serían, en cambio, los departamentos ministeriales, los sindicatos, las empresas privadas o los grupos de presión. Parece pues que, según Sibeon, los criterios que permiten diferenciar al *actor colectivo* son su grado de organización interna y, por ende, su capacidad de mantener una voluntad unitaria frente a otros actores y la responsabilidad sobre sus acciones.

Desde la perspectiva del “institucionalismo centrado en el actor”¹¹, Scharpf entiende que los *actores* quedan básicamente caracterizados por (i) sus *orientaciones* (percepciones y preferencias) y (ii) sus *capacidades*. La complejidad del primero de estos rasgos, lleva a Scharpf a proponer su desagregación en una serie de componentes más fácilmente observables:

⁸ (1986: 115).

⁹ (1999: 139-144).

¹⁰ No coincidimos con esta apreciación de Sibeon. Los Estados son, por ejemplo, los actores más relevantes en la esfera internacional.

¹¹ En este enfoque, inicialmente propuesto por Mayntz y Scharpf, los fenómenos sociales se explican como el resultado de las interacciones entre actores –ya sean individuales, colectivos o corporativos- con intenciones y propósitos. A su vez, tanto las interacciones como sus resultados se estructuran y conforman a partir de las características de los contextos institucionales en los que se dan”. Véase Scharpf (1997: 50-68).

- La *unidad de referencia*. Con frecuencia, los individuos no actúan en su propio nombre sino en el de otras unidades más complejas (como la familia, la empresa en la que trabajan, el sindicato o el partido político al que están afiliados) con las cuales se identifica y desde cuya perspectiva se explica su actuación. La *unidad de referencia* de un individuo puede ser deducida a partir del *rol* que éste represente en un determinado entorno.
- Las *preferencias* del actor. Tienen que ver con lo que es su propio “interés” (básicamente consistente en preservar su autonomía y asegurar su supervivencia y crecimiento), sus “normas” (entendidas como patrones y criterios de conducta) y con su “identidad” (esto es, el conjunto de las normas y los intereses propios con los que se identifica y a través de los cuales le identifican los otros actores).
- Las *orientaciones cognitivas*. Se refieren a la percepción que el sujeto tiene de los “cursos de acción” por los que puede optar, de los resultados de dichos cursos de acción y del impacto que éstos tendrían en sus preferencias. El actor, cuya racionalidad es limitada, ni siquiera está en condiciones de conocer todos y cada uno de sus posibles “cursos de acción”.

Según Scharpf, el *actor*, para ser definido como tal, ha de tener también una cierta capacidad de actuación estratégica. Ello implica, en el caso de los actores colectivos, que las unidades que los integran tengan “mapas cognitivos” (en el sentido de preferencias, visiones e interpretaciones del mundo) si no comunes, sí al menos convergentes (dimensión “cognitiva” de la capacidad). Es imprescindible, igualmente, que sus miembros sean capaces de agregar sus preferencias a través de algún mecanismo para la resolución de conflictos internos¹², es decir, que

¹² Incluso aunque dicho mecanismo no se haga explícito.

algunos de ellos estén dispuestos a ceder en sus posiciones a cambio de lograr un beneficio común (dimensión “evaluativa” de la capacidad).

Llegados a este punto, y partiendo del conjunto de aportaciones señaladas anteriormente, podemos considerar como *actor (colectivo)* a *aquella entidad (i) cuyos miembros están integrados en torno a similares – o, al menos, convergentes- percepciones e intereses, (ii) que cuenta con un cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos internos, (iii) que tiene los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común¹³ como unidad suficientemente cohesionada¹⁴, lo que le identifica y diferencia frente al resto y (iv) y a la que, por tanto, se le puede atribuir una responsabilidad por sus decisiones y/o actuaciones.*

En otras palabras, un *actor* es *una unidad de decisión-acción responsable.*

3. La identificación de los actores colectivos¹⁵

La identificación de los *actores individuales*, de las personas con nombres y apellidos que están implicadas en un proceso de evaluación, no presenta mayores dificultades. Sin embargo, no sucede lo mismo en el

¹³ Scharpf (1997: 58).

¹⁴ La capacidad de actuación unitaria del actor colectivo no es, sin embargo, algo permanente e inquebrantable. En ocasiones, la unidad de acción del actor colectivo puede debilitarse o ceder ante un problema específico, por la divergencia de opiniones o ante la capacidad de liderazgo de uno de sus miembros.

¹⁵ Recordemos que entre nuestros objetivos no está el estudio de los actores en sí mismos -por lo tanto tampoco su grado de integración- sino sólo la medida en que les sea aplicable el calificativo de *actor* y su papel e influencia en la evaluación.

caso de los *actores colectivos*: evidentemente, no todo grupo de individuos puede ser considerado de manera automática un *actor*. No hay duda de que una empresa, un parlamento, un colegio profesional o un centro escolar merecen tal calificativo. Pero ¿es posible aplicar la definición de *actor* a aquellos otros colectivos, como el profesorado, los movimientos educativos o los estudiantiles, que carecen de una organización interna estable y de una “cabeza visible” y a los que resulta difícil atribuir alguna responsabilidad?

El simple hecho de que estos colectivos de perfiles desdibujados y escasamente formalizados, estos *actores difusos*, sean identificables en la práctica¹⁶ nos sugiere ya la conveniencia de incorporarlos a nuestro análisis. Pero ello debe hacerse, como es lógico, con las debidas cautelas.

La clave del problema parece residir, como sugiere Scharpf¹⁷, en su extremadamente variable grado de integración. Precisamente, creemos que es esa variabilidad la que nos permite advertir la existencia de, al menos, dos grandes tipos de *actores colectivos*: los denominados *actores analíticos* y los *actores colectivos propiamente dichos*.

En el caso de los primeros, la integración tan sólo se da en el plano del análisis. Entre sus miembros no existe relación alguna: su único nexo de unión son las similitudes que el investigador les atribuye con objeto de poder operar con ellos como si de una unidad se tratase y de incluirlos en su esquema explicativo. Ciertamente, estas *colectividades taxonómicas*¹⁸

¹⁶ Recuérdese, por ejemplo, la importancia que adquirieron los movimientos estudiantiles durante los procesos de elaboración de la LODE y la LOGSE.

¹⁷ Scharpf (1997: 54).

¹⁸ Harré (1981: 147).

son meras ficciones pero, sin ellas, sería imposible abordar el estudio de ciertos fenómenos sociales.

Los *actores analíticos* se distinguen claramente de los *actores colectivos propiamente dichos*, aquellos en los que se da algún grado de integración, por pequeño que sea. Dentro de este segundo grupo existe también una gran variabilidad¹⁹. En él encontraríamos desde colectivos altamente estructurados, como las organizaciones, hasta colectivos escasamente formalizados, como los movimientos sociales, que se caracterizan casi exclusivamente por la persecución de un objetivo común.

Independientemente de cuál sea su grado de integración, la identificación de un *actor colectivo* dependerá siempre del nivel de análisis que establezca el analista. Así, en un caso, el *actor* puede ser una institución y, en otro, la persona que está al frente de tal institución.

¹⁹ Scharpf (1997) distingue tres tipos de *actores compuestos*, dependiendo de si la acción, el control de los recursos, el objetivo o propósito y las decisiones de sus miembros se definen individual o colectivamente: los *actores agregados*, los *actores colectivos* y los *actores corporativos*. Los primeros son los que presentan un menor grado de integración. Cada uno de sus miembros persigue sus propios objetivos, decide y actúa individualmente y controla sus propios recursos. A su vez, dentro de los *actores colectivos*, Scharpf distingue cuatro subcategorías: las “coaliciones” (los objetivos se definen de manera individual y el control de los recursos permanece en manos de sus miembros), los “movimientos” (persiste el control individual de los recursos por parte de sus miembros pero éstos persiguen un objetivo común), los “clubes” (el control sobre los recursos es colectivo aunque no exista un propósito común) y, finalmente, las “asociaciones” (tanto el control sobre los recursos como la finalidad de la acción se definen en términos conjuntos). La denominación de *actor corporativo* es únicamente aplicable a las organizaciones de estructura jerárquica en las que los miembros, aunque no se implican activamente en la definición del curso de

4. Actores y proceso decisorio

El proceso de evaluación se configura a partir de las decisiones y/o actuaciones de los actores que intervienen en el mismo. Estas decisiones determinan los diferentes aspectos del proceso: cuáles son los objetivos o el enfoque metodológico de la evaluación, qué actores participaran en ella y de qué forma, cuál será su grado de pluralismo, cuál será el estilo del informe, cómo se difundirá y publicará o, incluso, cómo se tomarán las decisiones (individualmente o por consenso).

Las decisiones y/o actuaciones de los actores²⁰ son, por ello, un elemento de obligada referencia en nuestro análisis. Pero, ¿qué factores inciden en la adopción de las decisiones y en la actuación de los actores?

Entendemos que éstas dependen de la acción combinada de cuatro factores o variables: (i) la *posición formal e informal* del actor (ii) sus *intereses* (iii) sus *habilidades* (capacidad o competencia) y (iv) el *entorno de oportunidad* en el que se desenvuelve.

La *posición formal* del actor es aquella que se deriva de su cargo o puesto en la organización. *A priori*, cabe esperar que cuanto mayor sea la responsabilidad del actor por razón de su cargo, mayor será su margen de maniobra. Pero el que el actor sepa aprovechar las ventajas que le reporta

acción, tienen la posibilidad de seleccionar y reemplazar a sus líderes. Su grado de integración es máximo.

²⁰ La Ciencia Política se ha dedicado extensamente a la cuestión de los procesos de toma de decisiones y el comportamiento de los actores. Para una revisión de los distintos enfoques véanse Mèny y Thoenig (1992), Subirats (1989). Las propuestas racionalistas se hallan en las obras de Buchanan y Tullock (1962), Buchanan y Tollison (1972) y Ostrom (1977). Simon (1957), Dahl (1957), Crozier y Friedberg (1977), March (1974) o Hirschman (1967) ofrecen sugerentes críticas del modelo racional. La reflexión sobre el modelo incrementalista puede encontrarse en Lindblom (1959) y (1991).

su cargo dependerá también, en buena medida, de la *habilidad* que sea capaz de desplegar.

La *posición informal* se deriva no del cargo sino, más bien, de las habilidades que posea el actor para aprovechar las *oportunidades* que le brinde el *entorno* y salvar las restricciones y obstáculos que éste le ofrezca.

Bajo la denominación de *intereses* se incluye “un complejo conjunto de predisposiciones que abarcan ambiciones, valores, deseos, expectativas y otras orientaciones e inclinaciones que conducen a una persona a actuar en una dirección en vez de en otra”²¹. Los *intereses* (ya sean personales, profesionales o políticos²²) son, sin duda, uno de los principales factores explicativos de la viabilidad del proceso de evaluación. El interés de uno o varios actores puede hacer que una evaluación prospere pese a las circunstancias desfavorables. Del mismo modo, su desinterés o una actitud reticente pueden lograr que el proceso de evaluación no llegue a iniciarse e incluso que, una vez iniciado, se paralice.

Y es que las evaluaciones, lejos de constituir escenarios eminentemente racionales e integrados en torno a unos objetivos comunes, están presididas por la diversidad de intereses. Los distintos actores tienen percepciones y aspiraciones distintas acerca de cómo debe ser la evaluación y del papel que en ella les debe corresponder. Cada actor lucha

²¹ Morgan (1993: 129).

²² Desde nuestro punto de vista, la afiliación partidista, la afinidad ideológica o la vinculación al programa de los promotores de una evaluación deben ser considerados por el investigador como posibles factores explicativos del comportamiento de los actores, aunque ello no debe llevar a suponer que los mismos introducen necesariamente sesgos en la evaluación. En otras palabras, el que una evaluación sea promovida o realizada por personas próximas al programa no dice nada, *a priori*, acerca de su rigor y objetividad.

por hacer valer sus pretensiones y por obtener la mayor cuota posible de poder en sus transacciones. La divergencia de intereses es, por tanto, inherente a las relaciones entre actores.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, esa disparidad de criterios y motivaciones, lejos de tener efectos disfuncionales, puede llegar a convertirse en un reto y en una oportunidad para el cambio²³. Pero, además, el pluralismo constituye un valor en sí mismo. Entendemos que en una sociedad democrática la evaluación ha de incorporar, o si no al menos reconocer, las diferentes perspectivas existentes sobre el programa²⁴.

La diversidad preside no sólo las relaciones entre actores sino que se encuentra presente en el individuo mismo. En otras palabras, los individuos albergan también intereses contrapuestos: sus intereses personales pueden colisionar con lo que son sus metas profesionales. El sujeto, en función de la prioridad que en un momento dado tenga para él una

²³ Coincidimos pues con la visión del conflicto organizativo que se tiene desde la denominada *corriente política o de poder y conflicto en las organizaciones*. Véanse, a este respecto, Crozier (1974), Blau (1963) y, más recientemente, Pfeffer (1981) y Perrow (1990).

²⁴ También para los enfoques evaluativos pluralistas o de *cuarta generación* (entre los que se incluyen la *evaluación responsiva* de Stake, la *evaluación naturalista* de Guba y Lincoln, la *evaluación centrada en la utilización* de Patton, el *modelo iluminativo* de Parlett y Hamilton, el modelo democrático de McDonald y las propuestas de House), el pluralismo y la divergencia son considerados elementos positivos. Como recuerdan Guba y Lincoln (1989), los autores que acuñaron la denominación de *fourth-generation evaluation*, en dichos enfoques los criterios de valor de la evaluación se derivan precisamente de los intereses y perspectivas de los distintos *stakeholders*. El relativismo ontológico, la igualdad y la justicia, el carácter relativo del término “valor” o la idea de negociación son otros de los grandes principios de la denominada *evaluación de cuarta generación*. La obra de House (1980) sigue siendo, a nuestro juicio, la que ofrece el mejor análisis de los principales enfoques de evaluación. Pueden también consultarse Madaus, Scriven y Stufflebeam (1983) y Stufflebeam y Shinkfield (1993).

determinada cuestión, decidirá cuál de sus intereses será el que oriente su actuación²⁵.

Por *habilidades* se entiende el conjunto de capacidades del individuo derivadas de su formación académica, de su experiencia profesional y de su personalidad, que le llevan a poner en práctica sus ideas de manera eficaz y exitosa²⁶. Estas habilidades no se refieren sólo a la capacidad de los actores para resolver problemas o planificar sus actividades de manera estratégica a partir de sus conocimientos especializados sino también a la aptitud para manejarse en sus relaciones con otros actores o para hacer del entorno un escenario favorable a sus intereses.

El *entorno de oportunidad*²⁷ define y condiciona las posibilidades de actuación de los actores. Siendo conscientes de la multiplicidad de factores -algunos perdurables en el tiempo, aunque no inmutables, y otros fortuitos o accidentales- que conforman dicho escenario, creemos que a partir del análisis empírico es posible identificar aquellos factores que mayor relevancia tienen para nuestro estudio: (i) los recursos legales, económicos o simbólicos de los que dispone el actor y los apoyos con los que cuenta, (ii) la posición que ocupan los demás actores que pueblan el escenario de la evaluación y (iii) el “momento” político, económico o social.

Como es obvio, no todas las decisiones que afectan al proceso de evaluación son igualmente importantes. De todas ellas nos interesan especialmente aquellas que podríamos denominar, por su relevancia, decisiones “críticas o configuradoras”, aquéllas que definen el marco de principios esenciales de la evaluación. Las *decisiones configuradoras*

²⁵ Morgan (1993).

²⁶ Esta definición está parcialmente basada en la ofrecida por Yukl (1994: 253).

afectan a (i) a la determinación del objeto y los objetivos de la evaluación, (ii) a la elección del enfoque metodológico, (iii) a la especificación de los criterios de valor, (iv) a la selección de los actores participantes y, en su caso, a la determinación del papel que les corresponde en el proceso y (v) al estilo²⁸ y grado de difusión del o los informes de evaluación.

Los actores que tomen parte en la adopción de estas decisiones serán quienes ocupen una posición de mayor relevancia y control sobre el proceso de evaluación.

5. Clasificación de los actores de las evaluaciones

5.1 Las categorías naturales de actores

A la vista de todas estas consideraciones y, teniendo en cuenta los escenarios de los programas en los que se inscribe cada una de las evaluaciones, es posible identificar, *a priori*, ciertos *actores con influencia potencial en el desarrollo institucional y en la práctica de la evaluación*, influencia que, como es lógico, difiere de unos casos a otros²⁹. Atendiendo a su *naturaleza* estos actores pueden encuadrarse en tres categorías básicas: *actores político-administrativos*, *actores técnico-burocráticos* y *actores corporativo-asociativos*.

²⁷ Nuestro concepto de *entorno de oportunidad* coincide, en parte, con las ideas de *estructura* y de *oportunidad social* de las que habla Sibeon (1999).

²⁸ Nos referimos a si el informe está redactado con un estilo técnico, comprensible sólo para quienes posean conocimientos especializados o, por el contrario, si sus términos son asequibles incluso para no iniciados. Véanse Escudero (1995) y Sáez Brezmes (1995a).

²⁹ Evidentemente, no todos los actores tienen por qué estar presentes en cada evaluación.

Cuadro II.1

**Actores con influencia potencial en los procesos de evaluación,
según su naturaleza**

<p>Actores político-administrativos</p>	<p>Instituciones Partidos políticos Autoridades político-administrativas³⁰</p>
<p>Actores técnico-burocráticos</p>	<p>Unidades organizativas a las que se adscribe el programa Unidades organizativas vinculadas a la evaluación Personal técnico del programa (asesores, monitores, equipos multiprofesionales...) Personal técnico de la evaluación</p>
<p>Actores corporativo-asociativos</p>	<p>Centros escolares Profesorado Cuerpos, asociaciones profesionales de profesores y sindicatos. Movimientos educativos Padres de alumnos y asociaciones de padres de alumnos Colectivos o asociaciones de alumnos</p>

³⁰ Inicialmente, nos planteamos la posibilidad de distinguir dos categorías: “altos cargos” y “autoridades administrativas”. En la primera se encuadrarían lo que la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, LOFAGE, considera “altos cargos” (los llamados *órganos superiores* –Ministros y Secretarios de Estado y los *órganos directivos* -Secretarios Generales, Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales). En la segunda se incluirían únicamente los subdirectores generales. Sin embargo, con objeto de salvar las dificultades que plantea la distinción entre el nivel político y el administrativo y, en la medida en que creemos que ello no afecta de manera sustancial a nuestro análisis, optamos por emplear esta denominación genérica para designar tanto a los *altos cargos* como a los subdirectores generales.

5.2 Actores activos vs. pasivos, actores centrales vs. periféricos

Esta primera categorización, aunque útil, resulta por descriptiva claramente insuficiente para dar una respuesta satisfactoria a los interrogantes planteados al comienzo de este capítulo³¹. Hemos de hallar, pues, alguna otra clasificación que nos permita precisar la posición y el rol funcional desempeñado por cada uno de los actores de la evaluación.

Una segunda clasificación, poco sofisticada pero que creemos extremadamente útil para el análisis, se refiere a la *modalidad de la participación* y distingue, dentro del grupo de actores participantes, entre quienes toman parte de manera *activa* y quienes lo hacen de forma *pasiva*.

Así, los *actores activos* son aquellos cuyas actuaciones y/o decisiones conforman el proceso de evaluación. Su importancia en la evaluación se deriva precisamente de su carácter de *decisores*.

Los *actores pasivos* también toman parte en el proceso evaluativo pero lo hacen en calidad de informantes o receptores de las decisiones y/o actuaciones de los *actores activos*. Ello no quiere decir que no tomen decisiones sino que éstas no son un elemento definitorio de su participación en la evaluación. Permanecen al margen del proceso decisorio por decisión propia (porque no tienen *interés* en participar), por la debilidad de su posición formal o informal, porque carecen de la *habilidad* necesaria para "hacerse un hueco" en el escenario de actores o porque su *entorno de oportunidad* no les es favorable (falta de recursos o de apoyos, afán de otros actores por vetar su acceso al proceso decisorio). En ocasiones, ni siquiera tienen conocimiento de que el programa está siendo evaluado.

³¹ Cfr. *supra*. apartado 1.

Asimismo, podemos clasificar a los *actores activos* en función de la *posición que ocupan en el proceso decisorio*. Distinguimos así, por un lado, a los *actores que ocupan una posición central* en el proceso decisorio porque participan en la adopción de las *decisiones configuradoras*³² de la evaluación. Por otro lado, estarían los *actores que, al no estar implicados en este tipo de decisiones, se sitúan en una posición periférica*.

Esta clasificación incorpora cierto matiz de gradación: las dos posiciones presentadas no son pues sino los extremos de un *continuum*. Con ello queremos decir que el concepto de *centralidad* ha de ser definido no en términos absolutos sino relativos. Un actor que participe en la adopción de todas las *decisiones configuradoras* de la evaluación ocupará una posición de mayor *centralidad* que aquel otro que sólo tome parte en alguna de estas decisiones.

5.3 *Los roles funcionales de los actores*

Puesto que uno de nuestros objetivos es conocer el papel desempeñado por cada uno de los actores presentes en el escenario de la evaluación puede ser útil recurrir a la clasificación por *roles funcionales*. Éstos pueden ser identificados a partir del análisis empírico de las decisiones que adoptan. Como destacamos en el apartado anterior, sólo es posible deducir el *rol* que un actor ha desempeñado en la evaluación si previamente se procede al estudio de las decisiones que toma.

De alguna forma, el poder de un actor está relacionado con su capacidad para promover u obstaculizar la participación de otros actores en la evaluación o con la “acumulación de roles”. Obviamente, el actor que impulsa el proceso de evaluación, que además participa en la adopción de la mayoría de las *decisiones configuradoras* y que también toma parte en

³² *Cfr. supra.* apartado 4.

su puesta en marcha tendrá un mayor control sobre el proceso evaluativo que aquel otro que es un mero ejecutor de las decisiones de los *diseñadores* o se limita a “responder cuestionarios” (esto es, es un mero informante). Ahora bien, en ocasiones, la pertenencia a más de una categoría sitúa al actor en una encrucijada, lo que llega incluso a poner en peligro la continuidad de la evaluación³³.

Las categorías de *roles* que aquí se utilizan se corresponden con los diferentes papeles que los actores pueden desempeñar *realmente* en un proceso evaluativo, no con los cargos que ocupan en la jerarquía organizativa.

Los *iniciadores* son aquellos actores que conciben la idea de realizar una evaluación, que “rompen el hielo” y dan el paso que desencadena el proceso evaluativo. Generalmente están vinculados a la organización del programa que se va a evaluar o a unidades comprometidas o interesadas en el tema de la evaluación o bien ocupan una posición de *centralidad* en la red de relaciones (por tener un cargo de relevancia política, por contar con un acceso privilegiado a actores significativos o bien conectados). Ello incrementa la probabilidad de que la evaluación se lleve finalmente a término.

Denominamos *impulsores* a aquellos actores que, conscientes de la bondad o del interés para rentabilizar esfuerzos políticos, dan a la idea propuesta por los *iniciadores*, el impulso necesario para ponerla en marcha. Son los verdaderos “motores” de la evaluación: sin su intervención y su implicación personal el proceso no llega siquiera a ponerse en marcha.

³³ El ejemplo más notable, en esta investigación, es el de los monitores del proyecto *Atenea*. Para mayor detalle véase el capítulo VII.

Los *avalistas*, en virtud de su posición de relevancia política en la organización, se encargan de autorizar y/o respaldar el proceso evaluativo, ya sea a iniciativa propia (porque “creen” en la evaluación, apuestan por ella y se implican personalmente) o inducidos por otros actores (puede que la persona a la que jerárquicamente corresponde el refrendo o autorización no desee otorgar su “Visto Bueno” al proceso o no tenga especial interés en hacerlo pero se vea obligado a ello por la presión de sus superiores o de otros actores “poderosos” o, sencillamente, por no ir “contra corriente”). Su apoyo –normalmente materializado en la firma de un documento o disposición legal o en una provisión de fondos presupuestarios- es una condición necesaria, pero no suficiente, para que la evaluación dé comienzo, pero también para que prospere y llegue a buen puerto. Si en el transcurso del proceso algún *avalista* retira su apoyo la evaluación puede verse seriamente amenazada.

Esta categoría de análisis se encuentra muy próxima a la anterior. La diferencia entre ambas estriba en el grado de implicación del actor en el proceso: un *impulsor* es, de algún modo, también un *avalista*, pero lo contrario no es siempre cierto puesto que quienes avalan no tienen por qué implicarse personalmente en la evaluación.

Los *diseñadores* son, junto con los *aplicadores*, los artífices técnicos de la evaluación. Como especialistas en investigación, evaluación y/o en la materia objeto de estudio suelen adoptar la mayoría de las *decisiones configuradoras* de la evaluación, lo que hace que puedan ser fácilmente confundidos con los *actores centrales*. Estos últimos son los que establecen el marco de referencia más general de la evaluación, mientras que los *diseñadores* se ocupan de las cuestiones estrictamente técnicas. En otras palabras, un *actor* que decide cuál debe ser la finalidad de la evaluación es un *actor central* y sólo será un *diseñador* en el caso de que se ocupe también de los detalles metodológicos más especializados.

Los *aplicadores*, en su condición de expertos, se encargan de materializar la iniciativa de evaluar el programa y de poner en práctica las decisiones adoptadas por los *diseñadores*, elaborando las pruebas para la recogida de datos, recabando información, analizando resultados o redactando informes. Los *aplicadores* tienen, en el desempeño de su tarea, indudables márgenes de maniobra. No cabe, pues, considerarlos *a priori* como unos meros ejecutores ya que sus conocimientos especializados les permiten interpretar y filtrar las decisiones de los otros actores.

Una vez establecidas los criterios de clasificación y las categorías de análisis que vamos a emplear cabe preguntarse si existe entre ellas, en el plano teórico, algún tipo de relación ¿Puede un actor que desempeñe el papel de *diseñador* ocupar otra posición que no sea la *central* en el proceso de toma de decisiones? Los *aplicadores*, ¿se sitúan necesariamente en una posición *periférica*? Y los centros, ¿participan siempre de manera *pasiva* en la evaluación? ¿A quiénes ha venido correspondiendo el diseño de la evaluación? ¿Existe alguna categoría que permanezca sistemáticamente al margen de las decisiones? ¿Quiénes suelen desempeñar el papel de *iniciadores*? Desde nuestro punto de vista, la pertenencia de un actor a una categoría no implica necesariamente su pertenencia a otra. Por esta razón, las relaciones, en caso de existir, deben determinarse a nuestro juicio a partir del análisis empírico.

En la segunda parte de esta investigación (capítulos V, VI y VII) intentaremos (i) analizar cuáles fueron las principales decisiones adoptadas por los actores presentes en la evaluación para, a partir de ahí, (ii) deducir el rol o roles que desempeñaron y (iii) determinar en qué medida influyó cada uno de los personajes en la configuración del proceso de evaluación.

CAPÍTULO III

**DE LA REFORMA EDUCATIVA A LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS:
LOS ESCENARIOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ESPAÑOLA ENTRE
1982 Y 1996**

ÍNDICE DEL CAPÍTULO III

1. *La educación en la transición española: entre el consenso y la confrontación*

- 1.1 *El sistema educativo a finales de los años setenta*
- 1.2 *La educación en el pacto constitucional*
- 1.3 *Las contradictorias consecuencias del pacto constitucional: la moderación de posiciones y la polarización del conflicto*

2. *Del programa electoral al programa de gobierno: las primeras actuaciones del ministerio Maravall*

- 2.1 *Las medidas de promoción educativa*
- 2.2 *La elaboración de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación*
- 2.3 *El desarrollo de la LODE*

3. *Los antecedentes de la LOGSE*

- 3.1 *Los programas experimentales de reforma*
- 3.2 *El debate público sobre la reforma: el Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*
- 3.3 *El Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*

4. *Calidad y evaluación en la agenda de gobierno: la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo*

5. *La educación en España después de la LOGSE*

1. La educación en la transición española: entre el consenso y la confrontación

1.1 El sistema educativo a finales de los años setenta

En los años de la transición política, el sistema educativo español atravesaba un momento particularmente delicado. A las tradicionales deficiencias que en él se advertían -y que la Ley General de Educación había corregido sólo parcialmente- se añadía otra dificultad de no menor importancia: la necesidad de adecuarlo a la nueva configuración de la realidad social y política y, especialmente, a la organización territorial del Estado surgida de la Constitución.

Diversos sectores políticos y profesionales coincidían a la hora de identificar los problemas que aquejaban a nuestro sistema educativo (véase el gráfico III.1). Entre ellos destacaban¹:

- La falta de definición de objetivos y contenidos educativos para la educación infantil.
- La excesiva densidad de los programas ofertados en la Educación General Básica (EGB) y las altas tasas de fracaso escolar registradas en esta etapa.
- La fractura abierta en el alumnado al término de la EGB entre quienes obtenían el título de Graduado Escolar y quienes obtenían el

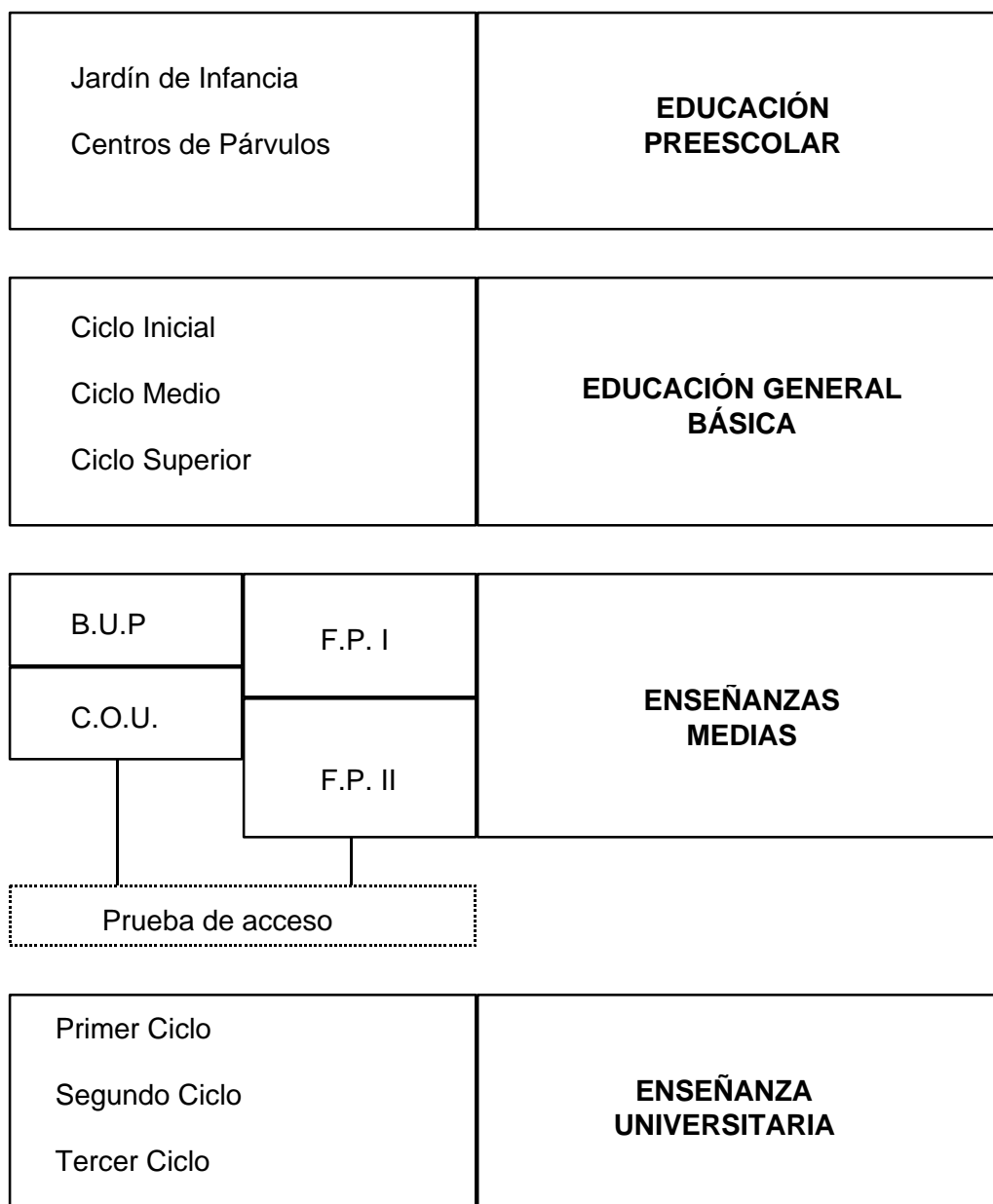
¹ Véanse Puelles (1991), OCDE (1986), Coll (1989), Marchesi y Fierro (1990), Fierro (1994) y Marchesi y Martín (1998).

Certificado de Escolaridad, lo que tenía efectos socialmente discriminatorios a edades muy tempranas.

- El excesivo academicismo del bachillerato y su déficit de contenidos prácticos e instrumentales.
- La falta de adecuación del Curso de Orientación Universitaria (COU) a los fines para los que había sido concebido lo que le convertía, en la práctica, en una mera prolongación de la etapa anterior.
- El escaso reconocimiento social de la Formación Profesional y su desconexión del sector productivo.
- El desfase existente entre la edad a la que finalizaba la escolarización obligatoria (14 años) y la edad de acceso al mercado de trabajo (16 años).
- La escasa oferta de plazas escolares tanto en enclaves rurales como urbanos y la insuficiencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para aspirar a una enseñanza de mayor calidad.
- La ausencia de criterios suficientemente definidos sobre cómo financiar la enseñanza privada, tema éste que se convirtió en el centro de las reivindicaciones de la Iglesia Católica y de las asociaciones de padres y docentes a ella vinculadas.

Gráfico III.1

**Estructura del sistema educativo español
según la Ley General de Educación de 1970**



Fuente: Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (1992: 27)

1.2 *La educación en el pacto constitucional*

A pesar de que la unanimidad con respecto a estos problemas era prácticamente total, no había acuerdo acerca de cuáles debían ser las medidas que habrían de tomarse para solventarlos. Y es que, en aquellos momentos, pocas materias eran tan controvertidas y centrales en el debate político como la educación.

La divergencia de posturas entre los dos partidos con mayor representación parlamentaria, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)², fue especialmente patente en el debate en torno al artículo que consagraba el derecho a la educación: el artículo 26 del anteproyecto constitucional. Uno y otro partido se erigieron en representantes de los intereses de los sectores conservadores y progresistas respectivamente, tanto dentro como fuera del parlamento.

UCD capitalizó las propuestas clásicas de los partidos de derecha y de grupos de interés como la Conferencia Episcopal, la Confederación Católica Nacional de Padres de Alumnos (CONCAPA) y la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE)³. Todos ellos entendían que el texto constitucional debía recoger dos principios: por una parte, el

² Escaños obtenidos por los diferentes partidos en las elecciones al Congreso de los Diputados de 15 de junio de 1977: **UCD** 166, **PSOE-PSC** 118, **PCE-PSUC** 20, **AP** 16, **PSP-US** 6, **PDC** 11, **UC-DCC** 2, **PNV** 8, **FED-EC** 1, **EE** 1 e **Independientes de Aragón** 1. Datos procedentes de Martínez Cuadrado (1980: 104).

³ La CONCAPA se constituyó en 1928 y ha venido representando tradicionalmente los intereses de los centros privados y los sectores conservadores y católicos de la enseñanza. Esta organización defiende la necesidad de limitar el número de escuelas públicas y de incrementar las subvenciones destinadas a las privadas, el derecho de los titulares de los centros a definir el ideario del mismo y se opone a la figura de los consejos escolares. Por su parte, la FERE se creó en 1957 como asociación de congregaciones religiosas vinculadas al mundo de la educación. Hasta 1988 perteneció a la CECE (Confederación Española de Centros de Enseñanza), patronal de la enseñanza

derecho de los padres a que sus hijos recibieran la formación religiosa y moral que estuviera de acuerdo con sus convicciones y, por otra, la libertad de enseñanza, entendida como libertad de creación de centros por parte de la iniciativa privada⁴ (que, además, debía contar para ello con el apoyo financiero de los poderes públicos).

A su vez, el PSOE se hizo eco de las reivindicaciones tradicionales de las formaciones políticas de izquierda y de los movimientos sociales laicos⁵, así como de los sindicatos y las asociaciones de padres que defendían la enseñanza pública. El objetivo del partido socialista era conseguir que se garantizase en la práctica y con carácter universal el derecho a la educación. La consecución de este objetivo dependía básicamente, en opinión de los socialistas, de tres mecanismos: la programación general de la enseñanza, la creación de centros públicos y la intervención de todos los miembros de la comunidad educativa en la gestión y el control de los centros sostenidos con fondos públicos.

La situación de inestabilidad política y de crisis económica de los años de la transición aconsejaban, no obstante, superar el enfrentamiento y llegar a fórmulas de consenso. Se trataba de acelerar el proceso de

privada. En esa fecha constituyó su propia patronal, Educación y Gestión.

⁴ Sobre el concepto de "libertad de enseñanza" véanse las apreciaciones realizadas por Garrido Falla (1985), Fernández-Miranda (1983). Un buen exponente de las posiciones conservadoras puede encontrarse en Alzaga (1985).

⁵ Entre ellos destacaban los denominados Movimientos de Renovación Pedagógica (MRP). Los MRP tienen su origen en las iniciativas de diferentes colectivos (grupos de profesores que organizaban escuelas de verano, sectores vinculados a los sindicatos, colegios profesionales) que apostaban por las alternativas democráticas a la escuela franquista. La necesidad de dar continuidad a su trabajo y de consolidar su incipiente estructura hizo que, a principios de los años ochenta, se constituyeran una serie de asociaciones que terminarían por convertirse en los Movimientos de Renovación Pedagógica. Las reformas educativas emprendidas desde 1982 son deudoras de las aportaciones de estos grupos. Una breve historia de los MRP puede encontrarse en Domènech y Viñas (1992).

elaboración del texto constitucional, que comenzaba a dilatarse peligrosamente en el tiempo.

Una buena base de partida eran los principios en torno a los cuales coincidían ya gobierno y oposición:

- la consideración de la educación como derecho fundamental orientado esencialmente al desarrollo de la personalidad, dentro del respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
- la educación obligatoria y gratuita en su nivel básico.
- la potestad de los poderes públicos para ejercer las funciones de inspección y homologación en el sistema educativo.
- y el principio de autonomía universitaria⁶.

Pese a todo, había cuestiones en las que era difícil lograr un acuerdo, ya que las premisas ideológicas de las que ambas formaciones partían parecían, en principio, irreconciliables. La búsqueda del consenso estaría, pues, plagada de dificultades⁷.

Al no disponer de mayoría absoluta en el Parlamento⁸, el partido del gobierno tuvo que pactar para poder concluir la redacción del texto constitucional renunciando, en ocasiones, a sus posiciones de partida.

⁶ Puellas (1991: 481-485).

⁷ De hecho, fue precisamente el tema de la educación el que provocó la retirada provisional del representante del PSOE, Gregorio Peces-Barba, de la ponencia constitucional.

⁸ *Cfr. supra.* nota a pie núm. 2.

Como apunta Jorge de Esteban, "la oposición no podía imponerse al Gobierno, pero éste necesitaba de la oposición para legitimar su estrategia del cambio"⁹.

La polémica que UCD y PSOE mantenían en este sentido giraba en torno a dos principios: libertad de enseñanza e igualdad de oportunidades dentro del sistema educativo¹⁰. Lo cierto es que ambos terminaron por convertirse en moneda de cambio en las transacciones entre el partido del gobierno y la principal fuerza de la oposición: si el Partido socialista aceptó la concepción ucedista de la libertad de enseñanza y todo lo que ésta implicaba fue porque UCD accedió, a su vez, a que las propuestas socialistas tuvieran un reconocimiento expreso en la Constitución.

Así, la constitucionalización de la libertad de creación de centros docentes (que los conservadores equiparaban a la libertad de enseñanza) supuso la aceptación, por parte del partido socialista, de la existencia de una red mixta de centros y de la financiación con fondos públicos de los centros privados (siempre, eso sí, que cumplieran determinados requisitos, como sugirió el partido socialista).

Por su parte, UCD accedió a incluir en el texto constitucional una referencia explícita a la programación general de la enseñanza y a la participación de profesores, padres y alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. Ello significó, como recuerda Solana¹¹, el reconocimiento de un elemento clave en las propuestas socialistas: el principio de igualdad.

⁹ (1989: 300).

¹⁰ Así lo han puesto de manifiesto autores como Puelles (1991) y Garrido Falla (1985).

¹¹ Solana (1992: 353).

El artículo 27, regulador del derecho a la educación¹², vendría a confirmar que la relación entre los principios de libertad de enseñanza e igualdad educativa no es de contraposición sino de complementariedad¹³.

1.3 Las contradictorias consecuencias del pacto constitucional: la moderación de posiciones y la polarización del conflicto

La forma en que se desarrolló la elaboración de la Constitución tuvo,

¹² La redacción de este artículo quedó finalmente de la siguiente forma:

“1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca”.

¹³ Como afirma Maravall "La libertad de elección se predica de todos: para que todos puedan elegir es necesario que tengan garantizada al menos una opción digna (...). La libertad de opción debe necesariamente compatibilizarse con la dignidad de todos los puestos escolares y con la igualdad ante el sistema educativo en su conjunto de que han de gozar todos sus usuarios. Se trata de asegurar la equidad y el pluralismo" (1984: 33).

para ciertos especialistas¹⁴, algunos efectos negativos. La imprecisión, la ambigüedad o, incluso, “la esclerosis de elementos innovadores” de la que habla Varela¹⁵ que caracterizan a nuestro texto constitucional, han de interpretarse como consecuencia directa del consenso necesario entre grupos políticos. La redacción del artículo 27 es buena muestra de ello.

El carácter ambiguo y políticamente ambicioso de este artículo complicó enormemente su desarrollo legislativo. A pesar del (delicado) consenso del que había surgido, su redacción provocó una posterior polarización de posiciones que llegó casi a paralizar todas las iniciativas legislativas de UCD en materia de educación¹⁶. De todas ellas, la única que llegó a prosperar, no sin dificultades, fue la Ley del Estatuto de Centros Escolares (LOECE), que pretendía constituir la norma principal de desarrollo del artículo 27 de la Constitución. También la elaboración y la tramitación de esta ley estuvieron presididas por la confrontación entre gobierno y partido socialista.

La dificultad de este proceso se vio agravada por la situación de minoría en que se encontraba UCD en el Congreso de los Diputados¹⁷ y, muy especialmente, por las disensiones internas de este partido¹⁸. La

¹⁴ Por ejemplo, Gil Cremades (1979), Torres del Moral (1988), De Esteban (1989) y Varela (1978).

¹⁵ (1978: 17) citado por De Esteban (1989: 302).

¹⁶ Así lo constata Bonal (1998).

¹⁷ La distribución de escaños entre partidos en las elecciones al Congreso de los Diputados de 1 de marzo de 1979 fue la siguiente: **UCD** 168, **PSOE-PSC** 121, **PCE-PSUC** 23, **CD** 9, **UN** 1, **CiU** 8, **PSA** 5, **PNV** 7, **HB** 3, **EC-FNC** 1, **EE** 1, **UPC** 1, **PAR** 1, **UPN** 1. Datos tomados de Caciagli (1986: 132-133).

¹⁸ Como es bien sabido, la Unión de Centro Democrático fue una coalición formada por distintas familias ideológicas, que no partidos, y articulada *ad hoc* para las elecciones del 15 de junio de 1977. Integraron esta coalición el PDC, el PP, ambos de tendencia democristiana, los socialdemócratas PSD, FSD y PSI, los liberales FPDL y PDP y los regionalistas PSLA, PGI, AREX, UDM y UC. Sobre

heterogeneidad ideológica de UCD se hizo sobre todo patente cuando se hubo de abordar un tema tan conflictivo y proclive a la polémica como el educativo¹⁹. El eje confesionalismo/laicismo volvió a dividir al partido con ocasión de la LOECE, al igual que había sucedido durante el debate constitucional.

La LOECE vino a simbolizar la idea que de la "libertad de enseñanza" tenía el partido en el gobierno. Precisamente, los artículos más controvertidos fueron aquellos que representaban la postura ucedista -y, por extensión, la de los sectores conservadores-: el que postulaba la financiación indiscriminada de los centros privados, el que establecía la subordinación de la libertad de expresión del profesorado al ideario del centro, el que facultaba al director del centro para fijar el ideario del mismo y el que condicionaba la participación de la comunidad educativa en el control y gestión del centro a lo establecido por el reglamento interno.

A juicio de los socialistas, las propuestas contenidas en la LOECE iban en detrimento de algunos de los principios consagrados en la Constitución. Como señalaba José María Maravall, "La participación de la comunidad escolar en los centros sostenidos con fondos públicos, la libertad de conciencia, la libertad de cátedra, el control de las

el proceso de formación de UCD véanse Huneus (1985), Caciagli (1986) y De Esteban y López Guerra (1982).

¹⁹ Seguramente fuera esa la razón por la que entre junio de 1977 y octubre de 1982 se sucedieron cuatro ministros en la cartera de Educación: Íñigo Cavero Lataillade (julio de 1977-abril de 1979), José Manuel Otero Novas (abril de 1979-septiembre de 1980), José Antonio Ortega y Díaz-Ambrona (septiembre de 1980-diciembre de 1981) y Federico Mayor Zaragoza (diciembre de 1981-octubre de 1982). Téngase en cuenta que en abril de 1979 el Ministerio de Educación y Ciencia se dividió en dos departamentos, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Universidades e Investigación (creado por Real Decreto 708/1979, de 5 de abril), a cuyo frente estuvo siempre Luis González Seara. Las divergencias entre las distintas facciones de UCD fueron una de las causas -junto con la oposición de algunas de las formaciones nacionalistas y partidos de izquierda y un amplio espectro del ámbito universitario- del fracaso de la Ley de Autonomía Universitaria, como ha destacado Sánchez Ferrer (1996: 204 y ss.)

subvenciones a los centros privados, que constituyen parte esencial del mandato de la Constitución en materia de enseñanza, quedaban sin embargo relegadas en dicha Ley"²⁰.

El grupo socialista esgrimió distintos argumentos en contra de la LOECE. En primer lugar, se consideraba inaceptable que la financiación pública se hiciera extensiva a los centros privados sin ninguna contrapartida por parte de éstos (por ejemplo, la igualdad en el acceso de los alumnos). Se entendía asimismo que subordinar la libertad de expresión del docente al ideario del centro suponía un menoscabo de la libertad de cátedra, principio proclamado en la Constitución. Por último, se insistía en que la participación de la comunidad educativa en la gestión del centro debía quedar regulada por ley, tal y como establecía el texto constitucional.

El consenso en torno a la LOECE en el seno de UCD sólo se consiguió "tras una severa llamada a la disciplina de grupo dirigida al ala socialdemócrata"²¹. La Ley fue finalmente publicada en junio de 1980²² sin que la oposición hubiera podido ver aprobadas sus enmiendas. El grupo parlamentario socialista presentó recurso de inconstitucionalidad contra varios de los artículos de esta ley.

La correspondiente sentencia del Tribunal Constitucional, de febrero de 1981²³, fue muy clara a la hora de determinar el sentido en el que cabía

²⁰ (1984: 25).

²¹ Caciagli (1986: 259).

²² Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, de Estatuto de los Centros Escolares (LOECE).

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981, en recurso de inconstitucionalidad núm. 189/1980. Sobre la jurisprudencia constitucional en materia educativa puede consultarse Embid Irujo (1985).

interpretar algunos de los conceptos e ideas que estaban siendo objeto de controversia. Para el Tribunal Constitucional, el derecho a la libertad de enseñanza debía entenderse en sentido amplio: no sólo como posibilidad de creación de centros sino también como derecho del profesorado a desempeñar libremente sus funciones y como derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación moral y religiosa que estuviese de acuerdo con sus convicciones. La sentencia establecía, asimismo, que el ideario de centro no podía contravenir el principio de libertad de cátedra y que sólo mediante ley era posible regular la participación de padres, profesores y alumnos en el control y gestión de los centros.

El consenso constitucional tuvo, como ya hemos señalado, consecuencias contradictorias. Por una parte, contribuyó a polarizar las posiciones de los dos grandes grupos políticos y, por otra, sirvió para moderar las propuestas programáticas con las que el PSOE se presentaría a las decisivas elecciones de 1982²⁴.

Si inicialmente el objetivo hacia el que se orientaban las propuestas socialistas era la "extinción progresiva de la enseñanza privada subvencionada y (la) absorción paulatina del alumnado por la escuela estatal o pública", a raíz de la Constitución de 1978 la pretensión esencial pasó a ser "la consecución de un sistema educativo integrado, aunque plural (...); concebido como servicio público, aunque no monopolizado por los poderes públicos; no discriminatorio, a la vez que respetuoso con las convicciones personales y las preferencias de los padres; racionalizado en su diseño, al tiempo que abierto a la participación y extremadamente democrático"²⁵.

El partido socialista se planteó en su programa electoral de 1982 dos

²⁴ Fernández Mellizo-Soto (2001: 295).

²⁵ Maravall (1984: 29).

grandes objetivos: garantizar en la práctica el derecho a la educación -lo cual exigía corregir las desigualdades existentes e incrementar la oferta de puestos escolares, en el marco de una política de escolarización plena- y mejorar la calidad de la enseñanza.

2. *Del programa electoral al programa de gobierno: las primeras actuaciones del ministerio Maravall*²⁶

El compromiso de hacer efectivo el derecho a la educación se convirtió en la principal seña de identidad de la política del primer ministerio socialista, fuertemente liderado por José María Maravall²⁷ y en el que la presencia de miembros de los MRP y de profesores -sobre todo de enseñanzas medias- vinculados a organizaciones sindicales -especialmente UGT- era muy destacada²⁸. A tal fin, se entendió imprescindible:

- (i) Proceder al desarrollo legislativo del artículo 27 de la Constitución, en una línea que superase las deficiencias de la LOECE y fuera más acorde con lo defendido tradicionalmente por el partido socialista. Ello se traduciría en la elaboración de la futura Ley

²⁶ La obra de Zufiaurre (1994) analiza el proceso de reforma educativa desde la llegada al poder del PSOE hasta 1994.

²⁷ José María Maravall es Doctor en Sociología. Fue Ministro de Educación y Ciencia (diciembre de 1982-julio de 1988) y diputado del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso desde 1986 a 1989. En la actualidad es Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y Director Académico del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

²⁸ En estos primeros meses, Maravall contó con la colaboración como asesor de Julio Carabaña, quien tendría luego un papel sumamente destacado en el desarrollo práctico y en la institucionalización de la evaluación. Véanse los apartados 2, 3.1 y 3.2 del capítulo IV.

Orgánica del Derecho a la Educación (LODE).

(ii) Poner en marcha un conjunto de medidas de promoción educativa, tendentes a hacer efectivo el principio de igualdad en la educación. Estas medidas se concretaron en una serie de programas que comenzaron a implantarse paulatinamente a partir de 1983.

(iii) Acometer la reestructuración del sistema educativo en sus distintos ciclos, niveles y etapas, así como la redefinición de sus contenidos y metodologías. La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y su desarrollo reglamentario constituyeron los instrumentos clave de esta reestructuración.

2.1 *Las medidas de promoción educativa*

Las medidas de promoción educativa se centraron en diversos ámbitos de actuación:

(i) El programa de *educación compensatoria*²⁹ surgió con el propósito de atender las necesidades educativas de aquellos grupos de población que se hallaban en condiciones económicas y sociales más desfavorecidos. Este programa se concretó en diversos proyectos, como el de “Escuelas Viajeras”, el de creación de centros de recursos en zonas rurales, el de atención a minorías culturales o el de formación ocupacional.

(ii) La *política de ampliación de la oferta de puestos escolares* – llevada a cabo especialmente en los niveles posobligatorios en los que la demanda era mucho mayor-, contribuyó a disminuir de modo sensible la ratio profesores/alumnos.

El siguiente cuadro muestra cómo la evolución del número de centros

²⁹ Este programa fue creado por Real Decreto 1174/1983, de 27 de abril.

por nivel educativo fue, durante los años ochenta, claramente favorable a los centros públicos³⁰. El incremento del número de centros públicos registrado en enseñanzas medias fue constante, mientras que en preescolar y EGB se produjeron fluctuaciones a lo largo de ese período. Entre los cursos 1982-83 y 1989-90 el número de centros públicos en BUP y COU se incrementó en un 55 por ciento. Para ese mismo período, el incremento en Formación Profesional fue

³⁰ Ahora bien, si tenemos en cuenta los datos sobre evolución de gasto público proporcionados por Bandrés (1993) vemos que, en términos de inversión, fueron los centros privados los que salieron más beneficiados. De entrada, el incremento de la inversión en centros privados (3.6 en EGB y 37.2 en enseñanzas medias) superó al registrado en los centros públicos (3.1 en EGB y 6.5 en enseñanzas medias). Debe tenerse en cuenta, además, que el número de profesores y de centros en el sector privado descendieron en ese período en mayor medida que en el público.

Cuadro III.1

**Evolución del gasto público en educación en España 1975-1993
(en miles de millones de ptas.)**

	Gasto público				Gasto privado		Gasto total ¹	
	AA. educativas ¹		Total AA. Públicas					
	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB
1975	107,5	1.78	-	-	80,9	1.34	188,3	3.12
1980	382,4	2.52	-	-	199,4	1.31	581,8	3.84
1985	898,4	3.19	1.045,9	3.71	353,6	1.25	1.399,5	4.96
1990	1.871,3	3.73	2.230,3	4.45	555,8	1.11	2.786,2	5.56
1991	2.124,5	3.88	2.505,9	4.57	607,5	1.11	3.112,6	5.68
1992	2.365,6	4.03	2.747,1	4.68	660,5	1.13	3.407,6	5.81

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1993: 11).

¹ Estas cifras están incluidas en el gasto total de las administraciones públicas.

Nota: A partir de 1985 se han consolidado las tasas universitarias y las becas en el gasto total, por lo que dicha cifra no se corresponde con la suma de gasto público y gasto privado.

de sólo un 14.8 por ciento.

Cuadro III.2

**Evolución del número de centros por nivel educativo y titularidad
(cursos 1979-80 a 1989-90)**

Curso	Preescolar		EGB		BUP y COU		FP	
	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.
1982-83	1.178	1.930	14.779	5.218	1.033	1.462	994	1.372
1983-84	1.292	1.884	14.026	5.196	1.073	1.474	978	1.419
1984-85	1.386	1.865	14.785	5.162	1.110	1.485	1.043	1.291
1985-86	1.382	1.720	14.613	4.863	1.246	1.389	1.030	1.218
1986-87	1.291	1.465	14.577	4.716	1.302	1.357	1.073	1.121
1987-88	1.252	1.458	14.468	4.565	1.420	1.363	1.081	1.149
1988-89	1.036	1.051	15.003	4.774	1.526	1.133	1.157	1.096
1989-90	1.028	1.038	14.540	4.528	1.606	1.400	1.142	1.116

Fuente: Elaboración propia a partir de Cobo Suero (1995: 1118).

(iii) En lo relativo a la *educación de adultos*, concebida hasta entonces como un simple paso hacia la obtención del título de Graduado Escolar, se empezó a impulsar una concepción integral, que contribuyera a “la inserción productiva del adulto en el mundo laboral y a su eventual reciclaje; a su promoción cultural, a su maduración y autodeterminación personal”³¹.

(iv) En la *educación especial* se apostó por la idea de la integración plena de los discapacitados en el sistema educativo ordinario y se abandonó la idea de su escolarización en centros especiales, con el fin de evitar situaciones de segregación social³².

³¹ Maravall (1984: 61 y 62).

³² De la ordenación de la educación especial se ocupa el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo. El capítulo VI, dedicado a la evaluación del programa de integración, incluye una breve descripción de este programa.

(v) En los niveles posobligatorios, el principal instrumento fue la *política de becas*³³, que se materializó en el incremento del número de beneficiarios y de las dotaciones globales efectuadas.

El número de becarios en enseñanzas medias y universitarias se incrementó, entre los cursos 1982-83 y 1991-92, en cerca de 600.000 personas. En ese mismo período, el coste de las convocatorias de becas del Ministerio de Educación y Ciencia sufrió un aumento de cerca de un 1.000 por ciento.

Cuadro III.3

Evolución del número de becarios y de las inversiones en becas en enseñanzas medias y universitarias (cursos 1982-83 a 1991-92)

Curso	Número de becarios	Coste total (MM ptas.)
1982-83	162.269	6.879
1983-84	218.456	8.631
1984-85	251.595	11.844
1985-86	381.248	17.863
1986-87	473.487	29.586
1987-88	565.166	38.904
1988-89	626.738	49.687
1989-90	640.243	55.044
1990-91	708.037	64.989
1991-92	748.037	73.273

Fuente: Cobo Suero (1995: 1261).

³³ El programa de becas se puso en marcha con el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio.

2.2 *La elaboración de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación*

Las innovaciones que la administración socialista pretendía introducir en el sistema educativo requerían de un marco legal más sustantivo que el diseñado por estas medidas de promoción educativa. Se trataba, en definitiva, de disponer de una ley que, desde una perspectiva progresista, desarrollara los contenidos del artículo 27 de la Constitución. A pesar de que el partido socialista disponía de mayoría absoluta en el Congreso³⁴, la LODE encontró una fuerte oposición tanto dentro como fuera del Parlamento³⁵.

Las asociaciones profesionales y de padres de alumnos, los sindicatos y la Iglesia Católica, hasta entonces representadas y parcialmente eclipsadas por el protagonismo de UCD y PSOE, comenzaron a cobrar fuerza y a participar activamente en el debate. El acercamiento de posturas entre los sectores conservadores y los progresistas, que había permitido el pacto constitucional, comenzó a quebrarse de nuevo (al igual que había sucedido con ocasión de la LOECE) a raíz de la presentación, por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, del anteproyecto de ley ante los medios de comunicación, en junio de 1983.

Los principales puntos que suscitaron el debate fueron la financiación

³⁴ La distribución de escaños entre partidos en las elecciones al Congreso de los Diputados de 28 de octubre de 1982 fue la siguiente: **PSOE** 202, **UCD** 12, **CP** 105, **PCE-IU** 4, **CDS** 2, **CiU** 13, **PNV** 8, **HB** 2, **EE** 1 y **ERC** 1. En el caso de las elecciones al Congreso de 22 de junio de 1986 los resultados fueron: **PSOE** 184, **CP** 105, **PCE-IU** 7, **CDS** 19, **CiU** 18, **PNV** 6, **HB** 5, **EE** 2, **CG** 1, **PAR** 1 y **AIC** 1. Los datos están tomados de García Cotarelo y De Blas (1986: 321).

³⁵ E, incluso, dentro del PSOE y del propio gobierno o en sectores tradicionalmente afines, como los MRP o en FETE-UGT. Un análisis de los argumentos que se utilizaron para convencer a los críticos y a la opinión pública de las bondades de la Ley puede encontrarse en Fernández Mellizo-Soto (2001: 294-321).

de la enseñanza privada y el control del ideario de los centros por los poderes públicos. Las críticas de las asociaciones vinculadas a la Iglesia Católica y de los sectores conservadores (CECE, FERE, CONCAPA, fundamentalmente) encontraron eco en las demandas y reivindicaciones del Grupo Popular y, en menor medida, del Grupo Vasco. Unos y otros entendían que la ley atentaba contra la libertad de enseñanza -que ellos consideraban básicamente como libertad de creación de centros- y que abría la puerta al intervencionismo estatal al autorizar el control, por parte de la administración, de los centros privados sostenidos con fondos públicos.

Por su parte, los sectores progresistas, con la Confederación Española de Padres de Alumnos (CEAPA)³⁶ a la cabeza, hicieron frente común con el partido del gobierno por la “defensa de la escuela pública”. Para ambos, el principio del derecho a la educación sólo tenía sentido si se concebía como principio de igualdad y, a su vez, éste sólo podía hacerse efectivo si la enseñanza se entendía como servicio público.

La confrontación rebasó, como ya hemos dicho, el ámbito parlamentario. En diciembre de 1983, mientras se desarrollaba el debate sobre el anteproyecto en el Congreso de los Diputados, tuvo lugar la primera manifestación contra la LODE, encabezada por los principales representantes de la FERE, la CECE y la CONCAPA.

Mientras, en el Congreso, los Grupos Popular y Vasco presentaron enmiendas a la totalidad, se retiraron de la ponencia que estudiaba la ley y el primero llegó incluso a presentar recurso de inconstitucionalidad. A

³⁶ La CEAPA surgió en 1982 como colectivo de defensa de la escuela pública. Puede decirse que su ideario es justamente el contrario del que suscribe la CONCAPA. Apuestan por una escuela pública de calidad, democrática, pluralista y compensadora de las desigualdades y en la que los padres puedan ejercer como co-gestores del centro, junto a profesores y alumnos. Véase Feito (1991).

pesar de ello, el pleno del Congreso aprobó finalmente la Ley por 198 votos a favor (los del Grupo Socialista y Minoría Catalana³⁷) y 112 en contra (los del Grupo Mixto, Grupo Popular y Minoría Vasca).

La divergencia ideológica persistió durante el proceso de tramitación parlamentaria de la ley en la Cámara Alta. De nuevo, el Grupo Popular monopolizó el enfrentamiento al presentar enmiendas a la ley y solicitar la nulidad del informe elaborado por la ponencia, solicitud que fue desestimada por la Mesa del Senado. La actitud de Minoría Vasca sirvió, en cierta medida, para neutralizar la estrategia del Grupo Popular: los vascos decidieron sumarse a socialistas y catalanes en un intento de paralizar el obstruccionismo de los populares y de acelerar la aprobación de la LODE.

La disposición conciliadora de Minoría Vasca no duró demasiado. De hecho, la Ley no obtuvo el respaldo suficiente en el Senado y tuvo que ser remitida al Congreso para su definitiva aprobación. En marzo de 1984, casi un año después de que fuera presentada por el Ministro, la LODE fue aprobada en la Cámara Baja, por 196 votos a favor (los del Grupo Socialista y Minoría Catalana), 96 en contra (Grupo Popular y Minoría Vasca) y 6 abstenciones (Grupo Mixto).

Varios meses después, en junio de 1985, el Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la práctica totalidad de los artículos de la LODE, declarando inconstitucional sólo un precepto, el que establecía el control del ideario de los centros privados sostenidos con fondos públicos por parte de la Administración³⁸. Esta sentencia consagró además la

³⁷ A juicio de Bonal (1998), este grupo parlamentario pretendía conseguir, a cambio de su apoyo, una interpretación más “autonomista” y menos “socialista” de la ley.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1985 en recurso de inconstitucionalidad núm. 180/1984.

constitucionalidad del régimen de conciertos (y de la remisión reglamentaria para su desarrollo), de los criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, el derecho del titular a fijar un ideario para el centro (siempre con el respeto a los derechos de los otros miembros de la comunidad escolar), de las competencias de los consejos escolares y de los límites a la libertad de creación de centros.

2.3 *El desarrollo de la LODE*

La LODE³⁹ constituyó, así, la concreción legal de los principios inspiradores de la política socialista en materia de educación. Esta Ley descansaba en cinco grandes postulados:

- (i) La existencia de una red mixta de centros escolares, públicos y privados, como garantía de la libertad de elección de centro en condiciones de igualdad.
- (ii) El establecimiento de un régimen de conciertos al que podían acogerse los centros privados para obtener financiación pública, siempre que cumplieran determinados requisitos⁴⁰.
- (iii) La importancia concedida a la programación general de la enseñanza como medio para la consecución de una efectiva igualdad en el derecho a la educación.

³⁹ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

⁴⁰ Según establece el Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, los centros concertados, además de contar con unos criterios de admisión similares a los establecidos para centros públicos, han de cumplir otros requisitos, como la gratuidad de la enseñanza, la participación de padres, profesores y alumnos en el control y en la gestión del centro a través del Consejo Escolar, el respeto a la libertad de conciencia y la voluntariedad de las prácticas confesionales.

(iv) La relevancia de la participación de la comunidad educativa en la programación general de la enseñanza, fundamentalmente a través de los Consejos Escolares (del Estado, de Comunidad Autónoma, de municipio y de centro).

(v) La salvaguarda de la unidad del sistema educativo. La LODE incorporaba una de las disposiciones adicionales de la LOECE según la cual correspondían al Estado la ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección del Estado.

No obstante, ni la sentencia del Constitucional ni la entrada en vigor de la Ley consiguieron el acercamiento de posturas entre el partido en el gobierno y las organizaciones de la enseñanza privada. La elaboración de los anteproyectos de reglamento de desarrollo de la LODE volvió a provocar nuevos enfrentamientos, pese a que el Ministerio había solicitado la colaboración de todos los sectores de la comunidad educativa.

La espinosa cuestión de los conciertos educativos llegó a dividir incluso a quienes antes habían hecho frente común contra la administración. De un lado, se encontraba la Iglesia, que sugería la firma de los conciertos y, de otro, la Coordinadora Pro Libertad de Enseñanza, que agrupaba a todas las asociaciones de la enseñanza privada y abogaba por la retirada del régimen de conciertos de todos los centros privados, fueran éstos confesionales o seculares y, consiguientemente, por la financiación indiscriminada de todos ellos⁴¹. Los reglamentos sobre conciertos educativos, criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, órganos colegiados de gobierno de centros públicos y Consejo Escolar del Estado fueron finalmente

⁴¹ Puelles (1991).

publicados en diciembre de 1985⁴².

Una vez cumplido el primer objetivo que se había marcado, el gobierno socialista se enfrentó a la tarea de proceder a la reestructuración y modernización del sistema educativo. A partir de este momento, la mejora de la calidad de la enseñanza se fue convirtiendo, paulatinamente, en el principal objetivo de la administración educativa⁴³.

3. Los antecedentes de la LOGSE

3.1 Los programas experimentales de reforma

La política de promoción educativa y la elaboración de la LODE no fueron las únicas medidas que se pusieron en marcha durante la primera legislatura. En 1983, y en un intento consciente de huir del clásico modelo de “reforma por decreto”, se había iniciado un proceso de reforma de carácter experimental que afectó a determinados niveles y ciclos educativos y que constituyó la base sobre la que se forjó la posterior reestructuración del sistema educativo realizada por la LOGSE. Precisamente, en torno a este proceso experimental surgieron las primeras evaluaciones sistemáticas de programas educativos que se realizaron en España a instancias de la administración.

La implantación de programas experimentales tuvo dos objetivos prioritarios: (i) comprobar en la práctica y en determinados centros, la aplicabilidad de nuevos currícula, antes de proceder a su implantación generalizada y (ii) promover la implicación y la participación de los

⁴² Estos reglamentos fueron aprobados respectivamente, en los Reales Decretos 2375, 2376, 2377 y 2378, todos ellos de 18 de diciembre de 1985.

⁴³ Como recuerdan Bonal (1998) y Ballart (1992), el creciente interés por la calidad en educación no es exclusivo del caso español. Véase, por ejemplo, el informe publicado por la OCDE en 1991.

principales agentes educativos en la reforma del sistema de enseñanza.

Al menos en los primeros años del proceso, la participación de los centros en los diversos programas era voluntaria. Los centros interesados presentaban al Ministerio de Educación y Ciencia un proyecto en el que daban cuenta de cómo procederían a la implantación del programa experimental, cuyas directrices básicas habían sido establecidas por la administración. Aquellos centros cuyo proyecto era aprobado gozaban de una serie de ayudas (para adquisición de material, mejora de instalaciones y formación de profesorado, fundamentalmente) que el Ministerio de Educación y Ciencia convocaba periódicamente.

En 1983 se inició la reforma experimental de enseñanzas medias y un año después la del ciclo superior de EGB, mientras que la de la educación infantil y la educación especial dieron comienzo en 1985⁴⁴ y la de la formación profesional hubo de esperar al curso 1987-88.

En efecto, en 1983, el Ministerio de Educación y Ciencia, procedió a la elaboración, junto con las Comunidades Autónomas que gozaban de plenas competencias⁴⁵, del *Anteproyecto para la reforma de la segunda etapa de la Educación General Básica*, con objeto de disponer de un documento que sirviera de base al proceso de experimentación. En él, se

⁴⁴ Nos detendremos aquí, exclusivamente, en el análisis de las reformas experimentales llevadas a cabo en la educación infantil y el ciclo superior de EGB. El programa de reforma experimental de las enseñanzas medias, el programa de integración y el proyecto *Atenea* serán abordados con mayor profundidad en los capítulos V, VI y VII, respectivamente. La única evaluación que el Ministerio de Educación y Ciencia se planteó inicialmente fue la del programa de reforma del ciclo superior de EGB aunque, finalmente, todos los programas mencionados fueron sometidos a evaluación.

⁴⁵ Entre 1980 y 1983 se produjo el traspaso de competencias en educación a las Comunidades Autónomas de Andalucía (Real Decreto 3936/1982, de 29 de diciembre), Canarias (Real Decreto 2091/1983, de 28 de julio), Cataluña (Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre), Galicia (Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio), País Vasco (Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre) y Comunidad Valenciana (Real Decreto 2093/1983, de 28 de julio).

realizaba un diagnóstico de la situación en la que se encontraba esta etapa y se señalaron sus principales deficiencias: la existencia, a su término, de una doble titulación (certificado de escolaridad y graduado escolar), su desconexión de la enseñanza secundaria y su inadecuación a la edad de los alumnos⁴⁶.

Pero fue un año después, en junio de 1984, cuando dio comienzo formalmente la experimentación en centros públicos y privados. Una orden ministerial⁴⁷ recogió lo esencial de los planteamientos formulados en el *Anteproyecto*, determinó los objetivos de la innovación y abrió el plazo para la presentación de solicitudes por parte de los centros.

El programa experimental de educación infantil, iniciado en 1985, pretendía ser una tentativa de reforma de la hasta entonces denominada “educación preescolar” que, como ya hemos señalado, carecía de objetivos y contenidos pedagógicos específicos. Su propósito era conseguir que se superase la idea de que la educación de los menores de seis años era, básicamente, un problema asistencial. El programa partía de la consideración de que el aprendizaje en los primeros años de vida es esencial para el desarrollo del niño y para evitar problemas educativos posteriores⁴⁸.

La experiencia⁴⁹, desarrollada únicamente en el *territorio MEC*⁵⁰, tuvo

⁴⁶ Véanse Maravall (1984) y Ministerio de Educación y Ciencia (1987).

⁴⁷ Nos referimos a la Orden Ministerial de 13 de junio de 1984, por la que se abrió el plazo para que los centros de Educación General Básica formularan solicitud de autorización para realizar la experimentación inicial de la reforma del ciclo superior de la Educación General Básica.

⁴⁸ Maravall (1984). Véase también el estudio de evaluación de los programas del plan realizado por Aguado (1991).

⁴⁹ La reforma experimental de la educación infantil se inició oficialmente con la publicación de la Orden Ministerial de 26 de abril de 1985.

como base tanto las iniciativas innovadoras que se estaban desarrollando ya en algunos centros de preescolar como los proyectos que se presentaron a la convocatoria del Ministerio. En la primera fase participaron en el proyecto 35 centros públicos de educación preescolar dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia y 38 guarderías y escuelas infantiles de diversas Comunidades Autónomas sin competencias en educación.

En el curso académico 1986-87 el número de centros se incrementó hasta alcanzar la cifra de 104 colegios públicos y 72 escuelas infantiles y se elaboró el *Anteproyecto de Marco Curricular para la Educación Infantil*, a partir de los proyectos de innovación realizados por los centros.

La experimentación en el ámbito de la *formación profesional* no dio comienzo hasta el curso académico 1987-88, aunque la existencia de los denominados *módulos profesionales* estaba prevista con anterioridad⁵⁰. Los módulos profesionales se definían como “un período formativo de un año de duración orientado a completar la formación del alumno en aspectos relacionados de forma inmediata con el mundo del trabajo”.

La implantación experimental de estos módulos perseguía dos objetivos básicos: por un lado, actualizar los contenidos de la FP diseñada por la Ley General de Educación y adecuarlos a las enseñanzas establecidas en el marco de la Comunidad Europea y, por otro, promover la capacitación profesional del alumno, de cara a su inserción en el mercado laboral.

⁵⁰ El denominado *territorio MEC* estaba formado por todas aquellas Comunidades Autónomas que no habían asumido aún competencias en educación.

⁵¹ En la Orden de 21 de octubre de 1986, que afectaba a todo el segundo ciclo de enseñanza secundaria. La regulación de los módulos profesionales se efectuó por Orden de 8 de febrero de 1988.

En 1992 se dio por concluida la experimentación y la aprobación de nuevos módulos en el *territorio MEC*⁵². Los ya existentes continúan su vigencia hasta ser sustituidos por los ciclos formativos previstos por la LOGSE.

Por otra parte, el Gabinete Técnico de la Secretaría General de Educación⁵³ -que fue ocupada poco después de su creación por Alfredo Pérez Rubalcaba⁵⁴- se responsabilizó de la implantación experimental de

⁵² En las Comunidades Autónomas de Galicia, Canarias, Navarra y País Vasco la aprobación de nuevos módulos continuó hasta el curso académico 1994-95.

⁵³ La Secretaría General de Educación se creó, mediante Real Decreto 504/1985, de 8 de abril, con el propósito de impulsar la reforma del sistema educativo. Con ello empezó a ser evidente la clara voluntad política que inspiraba todo el proceso. En esta Secretaría -que tenía rango de Subsecretaría- se encuadraron aquellas Direcciones Generales -de Promoción Educativa, Educación General Básica y Enseñanzas Medias- cuyas funciones se hallaban más estrechamente relacionadas con los ámbitos vinculados a la reforma. La Subsecretaría de Educación y Ciencia asumió, desde entonces, las funciones de carácter técnico y las concernientes a las relaciones institucionales de la administración central. Con el Real Decreto 2352/1986, de 7 de noviembre, se procedió a nueva una reestructuración de la Secretaría General de Educación, por la que se suprimieron las direcciones generales existentes y se crearon tres nuevas unidades: la Dirección General de Promoción Educativa, la Dirección General de Centros Escolares y la Dirección General de Renovación Pedagógica. Precisamente fue esta última la verdadera protagonista de la reforma del sistema educativo -junto con la Subdirección General de Programas Experimentales que dependía de ella- de la mano de quien fue su primer responsable, Álvaro Marchesi Ullastres.

⁵⁴ Alfredo Pérez Rubalcaba sucedió a Joaquín Arango al frente de la Secretaría General de Educación. Arango había ocupado la Secretaría General desde su creación, en abril de 1985, hasta septiembre de 1986. Estuvo también al frente de la Secretaría General Técnica (de diciembre de 1982 a abril de 1985) y de la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia (entre septiembre de 1986 y septiembre de 1988). Fue, además, Director del Centro de Investigaciones Sociológicas y Vicerrector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. En la actualidad, es Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

ciertos programas específicos, algunos de los cuales fueron después generalizados como materias transversales del curriculum. Surgieron así el programa "Prensa-Escuela", el de "Escuelas Viajeras" o los Proyectos *Atenea* y *Mercurio*⁵⁵.

En el transcurso de este proceso de experimentación se habían producido algunos cambios en algunos de los puestos de mayor responsabilidad dentro del Ministerio. Las nuevas Direcciones Generales creadas en la reestructuración organizativa de noviembre de 1986⁵⁶, fueron ocupadas casi en su totalidad por expertos procedentes del ámbito universitario (especialmente del campo de la psicología) y cuyas ideas sobre la reforma diferían de las de quienes hasta entonces habían impulsado los programas experimentales⁵⁷. Ello se tradujo en una mayor

en el Ministerio de Educación y Ciencia en 1982 como Director del Gabinete del Secretario de Estado de Universidades e Investigación. Fue Director General de Enseñanza Superior entre 1985 y 1986, año en que pasó a ocupar la Secretaría General de Educación hasta 1992. Fue nombrado Ministro de Educación y Ciencia el 24 de julio de 1992, cargo en el que permaneció hasta el 13 de julio de 1993. En la actualidad es diputado del grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados y portavoz en la Comisión de Ciencia y Tecnología.

⁵⁵ El programa "Prensa-Escuela" surgió a raíz del convenio firmado, en julio de 1985, por el Ministerio de Educación y Ciencia y la Asociación de Editores de Diarios Españoles para fomentar el uso de la prensa escrita como recurso didáctico. El programa de "Escuelas Viajeras", puesto en marcha por la Orden de 24 de enero de 1985, se orientaba a promover el conocimiento directo de determinadas rutas geográficas, históricas y culturales por parte de los alumnos del segundo ciclo de EGB. El proyecto *Atenea* (Orden de 19 de abril de 1985) tenía como objetivo la introducción de la informática en los centros escolares, mientras que el proyecto *Mercurio* (Orden de 4 de junio de 1985) pretendía difundir el uso de los medios audiovisuales en el ámbito educativo.

⁵⁶ *Cfr. supra.* nota a pie núm. 53.

⁵⁷ A propósito de esta cuestión afirma José María Maravall "una cosa que me parecía importante era que quien había llevado a cabo la reforma experimental no se encargase de la reforma definitiva. A mí me parecía que quien había llevado a cabo un período experimental tenía demasiados sesgos y demasiadas inercias y que había que evaluar todo lo que se había hecho con ojos nuevos (...) Esto, a las personas que habían llevado a cabo la reforma experimental no les hizo mucha gracia, pero era

tecnocratización y regulación del proceso de reforma, en un descenso de la participación de los agentes educativos y en un mayor interés por la eficiencia y la calidad⁵⁸. En cualquier caso, no puede negarse que la futura LOGSE fue heredera tanto de aquellos primeros programas experimentales como de esa otra concepción más tecnocrática impulsada por quienes llegaron al Ministerio en 1986 y que se materializó en el *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*.

3.2 *El debate público sobre la reforma: el Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*

Los resultados de todo este período de experimentación quedarían recogidos en un documento que vio la luz en junio de 1987, el *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*. La importancia de este *Proyecto* radica, como subraya Puelles⁵⁹ en que por vez primera se advierte en el discurso oficial la necesidad de coordinar los programas experimentales existentes⁶⁰ y de emprender una reforma global del sistema educativo, que contribuyese a la mejora de la calidad de la enseñanza:

bastante importante, porque significaba intentar evitar algunos de los problemas que habían surgido en la reforma y, sobre todo, porque lo que quería era abordar algunos temas que la reforma todavía no había tocado". *Entrevista con José María Maravall Herrero* (25 de enero de 2001).

⁵⁸ Así lo señalan Gimeno Sacristán (1993) y también algunos de los entrevistados, como Pilar Pérez Mas (7 de febrero de 1995) o José Segovia Pérez (14 de abril de 1997). Una postura aún más crítica es la de Zufiaurre quien afirma que "La Reforma española ha recurrido a importar modelos, ha esbozado líneas de acción amplias pero difíciles de aplicar, ha dejado hacer o más bien se ha planteado esta posibilidad para que, al menos supuestamente, fuera la experimentación la que demostrase la validez de esta intencionalidad renovadora. Ahora bien, no se ha tenido en cuenta la situación de partida de la educación en España y, por tanto, se ha chocado con claras inercias institucionales, con lo que la empresa no ha sido tan ambiciosa como se pretendía" (1994: 32).

⁵⁹ Puelles (1991).

⁶⁰ Recuérdese que la coordinación de las reformas experimentales correspondió a la Dirección General de Renovación Pedagógica.

"(...) La rápida ampliación de la oferta educativa experimentada por nuestro país durante la década transcurrida desde la recuperación de la democracia nos ha situado en unos niveles de escolarización comparables a los de la mayoría de las naciones europeas. Y, a la vez, ha puesto de manifiesto las graves insuficiencias que aquejan a nuestra institución escolar en lo referente a la calidad de los servicios que proporciona"⁶¹.

En opinión de Puelles, a esta constatación contribuyeron decisivamente las presiones de las asociaciones estudiantiles, que venían protagonizando huelgas y manifestaciones desde principios de 1987, el informe sobre la política educativa española que la OCDE realizó en 1986⁶² y, lo que es más importante, las evaluaciones de los planes experimentales realizadas hasta el momento.

En el *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*, "a un tiempo un documento de definición (y) una invitación al debate"⁶³, se presentaron las propuestas del Ministerio de Educación y Ciencia acerca de la reestructuración de los diferentes niveles educativos, en lo que sería un avance de la LOGSE⁶⁴ y se inició formalmente el debate que el Ministerio de Educación y Ciencia pretendía entablar con el resto de la comunidad

⁶¹ Ministerio de Educación y Ciencia (1987: 3)

⁶² Sin embargo, en la práctica, el impacto de las evaluaciones realizadas sobre los programas que tenían por objeto fue mínimo. Los programas apenas si sufrieron algún cambio a raíz de las evaluaciones. Sobre esta cuestión véanse los capítulos V, VI y VII dedicados al análisis de las evaluaciones.

⁶³ Ministerio de Educación y Ciencia (1987: 4).

⁶⁴ De hecho, en el *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*, se preveía la elaboración de un *Libro Blanco* como base de la futura ley de ordenación del sistema educativo.

educativa⁶⁵. Las propuestas ministeriales descansaban en seis grandes principios:

(i) un nuevo modelo de curriculum que vertebrase todos los niveles del sistema educativo (desde la educación infantil hasta la universitaria) con objeto de garantizar la continuidad entre las diferentes etapas, lo suficientemente abierto y flexible como para permitir la concurrencia de todas las administraciones educativas y de los propios centros escolares en su diseño e implantación. En definitiva, lo que las autoridades educativas daban en llamar la “descentralización de las responsabilidades educativas”⁶⁶.

(ii) una nueva ordenación del sistema educativo, en la que la educación infantil llegara hasta los seis años de edad, la educación primaria cubriera el período que va desde los seis hasta los doce años, la educación secundaria obligatoria el tramo de edad doce-quince o doce-dieciséis y el bachillerato el tramo quince-dieciocho o dieciséis-dieciocho⁶⁷.

⁶⁵ Curiosamente, la OCDE había señalado en su *Examen de la Política Educativa española* que no se tenía "la impresión (...) de que se (hubiera) desarrollado suficientemente, ni a nivel nacional ni a nivel local, un sistema regular de consulta". Para este organismo era necesario “establecer organismos de consulta ampliamente representativos a todos los niveles, que puedan servir de fuente de consejo (...)”. En su informe se destacaba, con sorpresa, que el Consejo Escolar del Estado no cumpliera este tipo de funciones. Véase OCDE (1986: 57 y ss).

⁶⁶ Marchesi y Fierro (1990: 156).

⁶⁷ En el *Proyecto* se proponían dos opciones en cuanto a las modalidades de bachillerato. La primera opción contemplaba las seis especialidades del bachillerato experimental: Ciencias Humanas y Sociales, Lingüística-literaria, Ciencias de la Naturaleza, Técnico-Industrial, Técnicos de Administración y Gestión y Artes Plásticas. La segunda opción se organizaba en torno a tres especialidades: Ciencias Humanas y Sociales, Ciencias de la Naturaleza y de la Salud y Bachillerato Técnico.

(iii) la ampliación de la escolaridad obligatoria, bien hasta los quince bien hasta los dieciséis años.

(iv) la conveniencia de actualizar los métodos didácticos de manera que el alumno dejara de ser mero receptor de conocimientos para convertirse en sujeto activo del proceso de aprendizaje.

(v) La introducción del principio de optatividad, a través del establecimiento de diferentes modalidades en el bachillerato, con objeto de responder a las distintas necesidades del alumnado.

(vi) la importancia de la evaluación -entendida no sólo como verificación de conocimientos sino también como análisis crítico del funcionamiento de los programas, del rendimiento de los centros y de los procesos educativos-, como instrumento imprescindible para la mejora de la calidad del sistema educativo.

En los meses que siguieron a la presentación pública del *Proyecto* se sucedieron las reuniones en torno a las propuestas ministeriales tanto en foros académicos como profesionales⁶⁸, aunque la continuidad del debate se vio con frecuencia comprometida por las huelgas que los profesores llevaron a cabo durante el curso 1987-88. El propio Ministerio emplazó a los distintos sectores educativos (asociaciones de estudiantes, profesores y padres, sindicatos, organizaciones confesionales y expertos) a que participasen y se pronunciasen sobre los aspectos fundamentales de la

⁶⁸ El Ministerio proporcionó ayudas económicas para la celebración de reuniones de carácter científico sobre la reforma. Muchas de estas jornadas fueron organizadas por el propio Ministerio, como la *Reunión sobre la Renovación de la Educación Secundaria y Profesional* que tuvo lugar en Madrid en junio de 1987 y a la que asistieron más de trescientos especialistas en educación, españoles y extranjeros, así como representantes de las distintas administraciones, de los sindicatos, las asociaciones profesionales, las de padres y alumnos, las organizaciones patronales y los Movimientos de Renovación Pedagógica.

reforma. Las valoraciones de todos estos sectores quedaron recogidas en una publicación, los *Papeles para el Debate*, que el Ministerio de Educación y Ciencia editó en 1987⁶⁹.

La Conferencia de Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas, celebrada a principios de 1989, respondió al mismo propósito. Se pronunció, en términos generales, a favor del proyecto de reforma presentado por el Ministerio, aunque el tema competencial despertó cierto recelo entre los gobiernos autonómicos.

En aquellos momentos, los principios básicos de la reforma estaban lo suficientemente perfilados como para que únicamente cupiera abundar en ellos. El marcado interés político que presidía el proceso quedó patente, en el terreno organizativo, con la creación de la Secretaría de Estado de

⁶⁹ Los principales agentes educativos hicieron llegar al Ministerio sus sugerencias y apreciaciones sobre el modelo de reforma propuesto. Casi todos insistieron en la conveniencia de incorporar a la oferta ministerial una previsión del coste de la reforma, un calendario de su implantación y un currículo de cada una de las etapas. La mayoría de los participantes valoró positivamente la organización de la educación infantil en dos ciclos de tres años de duración (de 0 a 3 y de 3 a 6 años), aunque los colectivos vinculados a la enseñanza privada se decantaban por una etapa de cuatro años dividida en ciclos de dos (de 2 a 4 y de 4 a 6 años). Hubo un gran acuerdo sobre la propuesta de organización de la enseñanza primaria, de seis años de duración, aunque desde diversos frentes se insistía en la necesidad de que algunas áreas (como las de lengua extranjera, música o educación física) fueran cubiertas por especialistas. Las enseñanzas medias y la formación profesional fueron las etapas en torno a las cuales hubo más polémica. Por lo que se refiere a las enseñanzas medias, el Ministerio realizó dos propuestas. En la primera, se preveía que sólo los tres primeros años (de los seis que tenía la etapa) tuvieran carácter obligatorio y que existiera un último curso para aquellos alumnos que no hubiesen superado la educación básica. Esta propuesta era secundada principalmente por los sindicatos de profesores, los maestros, los profesores de formación profesional y las asociaciones de padres. En la segunda propuesta, defendida mayoritariamente por los profesores de bachillerato, sólo los cuatro primeros años de los seis serían obligatorios. La mayoría de colectivos defendieron la idea de que el primer ciclo de la secundaria fuera impartido en institutos y por profesores que contaran con titulación superior. Por otro lado, las críticas que suscitó el diseño de la formación profesional hicieron que el Ministerio presentase un documento dedicado íntegramente a la FP en febrero de 1988. Véanse Ministerio de Educación y Ciencia (1987a) y

Educación⁷⁰. Tras la dimisión de José María Maravall en julio de 1988, Javier Solana⁷¹ asumió la tarea de orientar el proceso de reforma hacia la elaboración de la ley de ordenación del sistema educativo, a través de la Secretaría de Estado, de la que se había hecho cargo Alfredo Pérez Rubalcaba.

3.3 *El Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*

Las principales conclusiones del debate entre el ministerio y la comunidad educativa dieron lugar a un nuevo documento, el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, que fue presentado ante los medios de comunicación por el Ministro Javier Solana en abril de 1989 y constituyó la base sobre la que se elaboraría la futura LOGSE.

El *Libro Blanco* se mantenía en la línea del *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza* en lo relativo a lo que serían los objetivos de la reforma: la mejora de la calidad de la enseñanza, la ampliación de la educación obligatoria y la reestructuración del sistema educativo. En él se concretaban, además, algunas de las cuestiones que el documento precedente había dejado abiertas, como el número de especialidades del bachillerato -finalmente reducido a tres, Ciencias Humanas y Sociales,

Marchesi y Martín (1998).

⁷⁰ Real Decreto 790/1988, de 20 de julio, por el que se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia. A raíz de este Real Decreto la Secretaría de Estado pasó a estar integrada por las Direcciones Generales de Centros Escolares, Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, Renovación Pedagógica y Coordinación y Alta Inspección.

⁷¹ Javier Solana Madariaga es Doctor en Ciencias Físicas. Fue Ministro de Cultura entre 1982 y 1988, Portavoz del Gobierno de 1985 a 1988, Ministro de Educación y Ciencia entre 1988 y 1992 y Ministro de Asuntos Exteriores de 1992 a 1995. En ese año fue nombrado Secretario General de la OTAN. En 1999 fue designado Alto Representante de la Unión Europea en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Desde noviembre de 1999 es, además, Secretario General de la Unión Europea Occidental (UEO).

Ciencias de la Naturaleza y de la Salud y bachillerato técnico- o el tramo de edad que cubriría la enseñanza secundaria obligatoria -de dieciséis a dieciocho años.

Coincidiendo con la aparición del *Libro Blanco*, se presentó el *Diseño Curricular Base* (DCB). En este documento el Ministerio daba cuenta de los contenidos curriculares mínimos que debían corresponder a cada una de las etapas de la educación obligatoria y que debían ser después concretados por las administraciones autonómicas y los centros educativos a través de los denominados *proyectos curriculares*. El *Diseño Curricular Base* confirmó los planteamientos subyacentes a la reforma: metodología didáctica activa y constructiva⁷², optatividad y atención a la diversidad y comprensividad⁷³.

Sin duda, uno de los aspectos más innovadores del *Libro Blanco* era la importancia que en él adquirió la evaluación como instrumento al servicio de la calidad de la enseñanza. Como se verá con mayor detalle en el capítulo IV, dedicado a la institucionalización de la evaluación educativa, a partir de la publicación del *Libro Blanco* el binomio calidad-evaluación pasó a convertirse en uno de los elementos centrales de la política educativa de los siguientes gobiernos socialistas.

4. Calidad y evaluación en la agenda de gobierno: la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo

⁷² En el constructivismo, el aprendizaje se concibe como un proceso de construcción activa por parte de quien aprende. Sobre este enfoque puede consultarse Coll *et al.* (1990).

⁷³ Para una exposición más detallada de estos planteamientos véanse Marchesi y Fierro (1990) y Fierro (1994).

El *Libro Blanco* y el *Diseño Curricular Base* fueron los referentes sobre los que se elaboró el anteproyecto de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo. El anteproyecto venía a confirmar cuál era el objetivo esencial del Ministerio: dotar al sistema educativo de un alto grado de integración y unidad y, al tiempo, de la suficiente flexibilidad como para adecuarse a las crecientes demandas sociales, a las nuevas condiciones económico-productivas y a las peculiaridades propias de las distintos niveles y áreas curriculares y de las diferentes Comunidades Autónomas.

A pesar de que tanto el Consejo General del Estado como el Consejo General de la Formación Profesional⁷⁴ emitieron informes globalmente favorables sobre el anteproyecto éste, al igual que la LODE, encontró una fuerte oposición por parte de un amplio espectro de la comunidad educativa. En esta ocasión, el gobierno hubo de enfrentarse no sólo a sus tradicionales adversarios sino también a los partidos y grupos con quienes antes había hecho frente común.

El desacuerdo de CC.OO. y UGT con algunos de los puntos del anteproyecto intensificó su distanciamiento con respecto al PSOE⁷⁵. Ambos sindicatos presentaron, en marzo de 1990, una propuesta alternativa al proyecto de ley ante el Consejo Escolar del Estado. En ella daban cuenta

⁷⁴ El Consejo General de la Formación Profesional se creó en 1986 (Ley 1/1986, de 7 de enero).

⁷⁵ Este desacuerdo había quedado ya patente durante las manifestaciones que estos sindicatos habían protagonizado, junto con CSIF y ANPE, a partir de febrero de 1988, como protesta ante la negativa del ministerio a equipar las retribuciones de los docentes a las del resto de cuerpos de la administración. Pero, como apunta Esteve (1987), las demandas no eran sólo económicas. El llamado *malestar docente* tenía mucho que ver con las condiciones en las que el profesorado desarrollaba su trabajo: alto nivel de exigencia por parte de los padres, presión por parte de la administración para adaptarse a los cambios curriculares sin proporcionarles la formación necesaria y escaso reconocimiento social de su labor. Sin embargo, para Fernández Mellizo-Soto, el descontento de los profesores tenía sobre todo que ver con cuestiones económicas (2001: 340).

de sus principales reivindicaciones: la elaboración de una ley de financiación de la reforma⁷⁶, la creación de cuerpo único para todos los docentes⁷⁷, la mejora de la formación del profesorado y la creación de una comisión mixta de seguimiento de la ley.

Por su parte, la Conferencia Episcopal, la CONCAPA y la FERE se centraron en cuestiones como la libertad de enseñanza, la introducción de la ética en las aulas como alternativa a la religión o la gratuidad de la educación infantil en los centros privados. Algunas de estas cuestiones habían suscitado ya la polémica durante el proceso de negociación de la LODE. Estas organizaciones convocaron varias manifestaciones hasta la entrada en vigor de la ley⁷⁸.

El anteproyecto provocó también el malestar entre las organizaciones estudiantiles, que demandaron una ley más progresista y convocaron varias manifestaciones en el transcurso de la elaboración de la ley⁷⁹. La primera tuvo lugar incluso antes de que el proyecto de ley fuera aprobado por el Consejo de Ministros y remitido al Congreso de los Diputados en marzo de 1990.

A raíz de las sugerencias que el Consejo Escolar del Estado, el Consejo General de la Formación Profesional y los distintos agentes de la

⁷⁶ El coste de la reforma del sistema educativo estimado por el Ministerio de Educación y Ciencia (en su ámbito de gestión) ascendió a un total de 548.804.500 millones de pesetas. Véase Ministerio de Educación y Ciencia (1990).

⁷⁷ En esta línea se sitúa también Gimeno Sacristán (1987).

⁷⁸ Según cifras del Ministerio de Educación y Ciencia, la manifestación del 3 de abril reunió a más de tres mil personas. La segunda manifestación, celebrada el 9 de junio, congregó a siete mil personas.

⁷⁹ El 26 de abril y el 10 de mayo de 1990 tuvieron lugar otras manifestaciones estudiantiles (esta última convocada junto con el profesorado).

comunidad educativa hicieron a la propuesta del ministerio, se introdujeron en el anteproyecto de ley algunos cambios importantes. Sin duda, el más destacado fue la reordenación de la educación secundaria, que quedó desde ese momento integrada por la educación secundaria obligatoria, la posobligatoria y la formación profesional de grado medio⁸⁰.

El proceso de tramitación parlamentaria de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo fue extraordinariamente complejo. De entrada, la admisión a trámite del proyecto de ley se vio dificultada por la presentación por parte de PP, PSA, PAR y UV de cuatro enmiendas a la totalidad que fueron finalmente rechazadas por dos tercios del Congreso de los Diputados⁸¹.

A mediados de junio, y durante los debates en la Comisión de Educación y Cultura del Congreso, los distintos grupos parlamentarios, a excepción del PP, llegaron a un cierto consenso en torno a algunas cuestiones decisivas: se estableció que las enseñanzas mínimas no sobrepasaran el sesenta y cinco por ciento del horario escolar y se autorizó a las Comunidades Autónomas a la expedición de títulos académicos, de acuerdo con las normas que, a estos efectos, dictara el Estado. El Ministerio de Educación y Ciencia se comprometió, asimismo, a presentar un informe anual ante la Comisión de Educación y Cultura del Congreso para dar cuenta del desarrollo de la reforma, así como a incrementar los presupuestos en educación de forma que, al concluir la implantación de la

⁸⁰ Otras modificaciones importantes fueron la incorporación del doctorado a los estudios de música, danza y arte dramático, el compromiso de la Administración de potenciar la educación de adultos, las mejoras en la política de perfeccionamiento y promoción del profesorado y, finalmente, la introducción de una disposición adicional que permitía la jubilación anticipada del profesorado en determinadas condiciones.

⁸¹ Distribución de escaños entre partidos en las elecciones al Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 1989: **PSOE-PSC** 175, **PP** 107, **CiU** 18, **IU** 17, **CDS** 14, **PNV** 5, **HB** 4, **PA** 2, **UV** 2, **EA** 2, **EE** 2, **PAR** 1 y **AIC** 1. Datos de Ministerio del Interior (1991).

ley, el gasto público en esta materia fuera equiparable al del resto de los países comunitarios⁸².

Tras la aprobación, el 28 de junio, del proyecto de ley por el pleno del Congreso, por 198 votos a favor, 69 en contra (PP) y 3 abstenciones, se inició el trámite en la Cámara Alta. En el transcurso del mismo se introdujeron también algunas modificaciones, aunque de menor trascendencia que las anteriores. La Comisión de Educación del Senado rechazó la propuesta de veto al proyecto de ley que había presentado el Partido Popular y remitió la LOGSE a la Cámara Baja para su definitiva aprobación.

5. *La educación en España después de la LOGSE*

82

Cuadro III.4

Evolución del porcentaje del gasto público en educación sobre PNB en los países de la Unión Europea (en miles de millones de ptas.)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Bélgica	6.0	5.5	5.1	4.8	5.0	5.0	5.0	5.0
Dinamarca	7.0	6.8	7.2	7.4	7.2	-	-	7.1
Francia	5.8	5.6	5.5	5.4	5.4	5.4	5.8	5.7
Grecia	2.4	2.2	2.2	2.3	2.4	2.5	2.3	-
Irlanda	6.4	6.5	6.7	6.1	5.8	5.6	-	-
Italia	5.0	5.0	-	4.9	4.1	3.2	-	-
Luxemburgo	2.3	3.8	4.1	4.1	4.0	2.6	2.6	2.8
Holanda	6.4	6.5	6.9	6.5	6.0	6.0	5.9	-
Portugal	4.0	3.7	3.8	4.1	4.2	4.2	4.8	5.1
España	3.3	3.2	3.7	4.0	4.2	4.4	4.5	-
Reino Unido	4.9	4.9	4.8	4.7	4.7	4.9	5.2	5.4

Fuente: <http://www.uis.unesco.org/en/stats/statistics>.

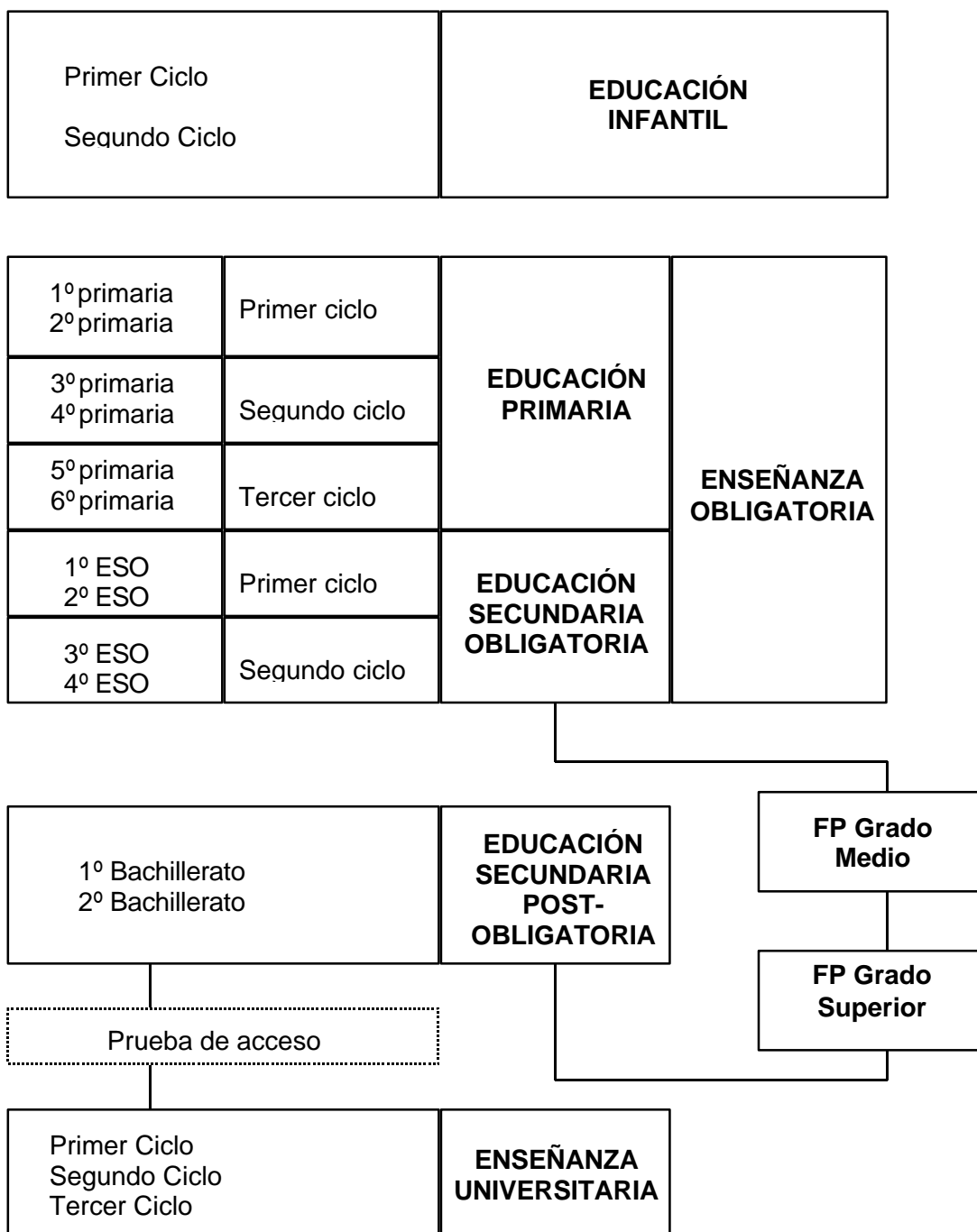
La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo fue aprobada finalmente en sesión conjunta de ambas Cámaras el 3 de octubre de 1990⁸³. Culminó, así, un largo proceso de modernización y reestructuración del sistema educativo que había comenzado casi diez años antes con la puesta en marcha de los procesos experimentales de reforma.

La LOGSE vino a sustituir a la Ley General de Educación como norma fundamental de ordenación del sistema educativo. Como muestra el gráfico adjunto, en la nueva estructura se distinguen las enseñanzas de régimen general y las enseñanzas de régimen especial. Dentro de las primeras se incluyen la educación infantil, la educación primaria, la educación secundaria (que comprende la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional de grado medio), la formación profesional de grado superior y la educación universitaria. Las enseñanzas artísticas y la enseñanza de idiomas constituyen el grupo de enseñanzas de régimen especial.

⁸³ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE del 4 de octubre).

Gráfico III.2

**Estructura del sistema educativo español
según la Ley General de Ordenación del Sistema Educativo**



Fuente: Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (1992: 26)

Pero la implantación del nuevo sistema diseñado por la LOGSE⁸⁴ precisó del desarrollo normativo de alguno de sus preceptos. Para ello se procedió a determinar los contenidos curriculares mínimos de la educación primaria y de la educación secundaria obligatoria⁸⁵, parcialmente avanzados ya en los documentos de debate y en la propia LOGSE. Las propuestas curriculares para el bachillerato y la formación profesional fueron presentadas para su debate a la comunidad educativa. Las críticas que hicieron los sectores conservadores denunciaban el marcado sesgo tecnológico del curriculum y las carencias existentes en las áreas de humanidades, filosofía y cultura clásica. La estructura del bachillerato quedó finalmente establecida un año después de la aprobación de la LOGSE, mientras que la regulación de sus enseñanzas mínimas no tuvo lugar hasta 1992⁸⁶.

El reconocimiento que la LOGSE hizo de la importancia del binomio calidad-evaluación supuso sin duda un punto de inflexión en la historia reciente de la política educativa española. La evaluación dejó de ser un elemento periférico para convertirse, junto con la calidad, en uno de los principales objetivos de los siguientes ministros socialistas, Alfredo Pérez Rubalcaba, Gustavo Suárez Pertierra y Jerónimo Saavedra Acevedo⁸⁷.

⁸⁴ El calendario de aplicación de la LOGSE quedó aprobado en el Real Decreto 986/1991, de 14 de junio.

⁸⁵ Los "mínimos" curriculares de la educación primaria y la educación secundaria obligatoria quedaron regulados, respectivamente, en los Reales Decretos 1006/1991 y 1007/1991, de 14 de junio.

⁸⁶ Reales Decretos 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y 1178/1992, de 2 de octubre, por el que se establecen sus enseñanzas mínimas.

⁸⁷ Gustavo Suárez Pertierra estuvo al frente del Ministerio de Educación y Ciencia desde julio de 1993 a junio de 1995. Le sucedió Jerónimo Saavedra Acevedo, que permaneció en el cargo desde junio de 1995 a mayo de 1996, cuando José María Aznar formó gobierno tras la victoria del Partido Popular en

Las actuaciones más relevantes en este terreno fueron la creación, en 1993, del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), la puesta en marcha, con carácter experimental, del Plan EVA de Evaluación de Centros Docentes en el curso 1991-92, y la elaboración de la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros (LOPEG), de noviembre de 1995. Esta última constituyó la concreción legal de las medidas de mejora de la calidad educativa que habían sido recogidas, un año antes, en el documento *Centros educativos y calidad de la enseñanza*⁸⁸.

Evidentemente, el interés por la calidad y la evaluación no ha sido algo exclusivo de la administración educativa. Se inscribe en la estrategia de modernización de las administraciones públicas que viene desarrollándose en España desde comienzos de la década de los noventa y tuvo su primera y más importante plasmación en 1992, con la publicación del *Plan de Modernización de la Administración del Estado*. En el mismo se entiende que los mecanismos (precisos) de seguimiento y evaluación son imprescindibles para "(...) responder adecuadamente a los niveles de calidad y efectividad de los servicios que exigen los ciudadanos"⁸⁹.

las elecciones generales del 3 de marzo de ese mismo año.

⁸⁸ No nos detendremos en el análisis de estas actuaciones por ser éstas objeto de un estudio pormenorizado en el capítulo IV, dedicado a la institucionalización de la evaluación en el ámbito educativo

⁸⁹ Ministerio para las Administraciones Públicas (1992: 22).

CAPÍTULO IV

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

ÍNDICE DEL CAPÍTULO IV

1. Los orígenes del proceso de institucionalización

- 1.1 *La investigación y la evaluación educativas en la red CENIDE-ICE y en la Ley General de Educación*
- 1.2 *La creación del INCIE y la evaluación de la Ley General de Educación*
- 1.3 *La crisis de la investigación educativa institucional: la desaparición del INCIE*

2. Los inicios de la práctica evaluativa: el Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa

3. La etapa de impulso político a la evaluación: 1986-1996

- 3.1. *La creación del Servicio de Evaluación del CIDE y la consolidación de la práctica evaluativa*
- 3.2 *El Centro de Investigación, Documentación y Evaluación*
- 3.3 *El reconocimiento de la evaluación como factor de calidad de la enseñanza*
- 3.4 *La participación del Servicio de Inspección Técnica de Educación en la evaluación educativa: el Plan EVA de evaluación de centros docentes*

- 3.5 *El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación*
 - 3.5.1 *Las funciones del INCE*
 - 3.5.2 *La estructuración interna del Instituto*

3.6 *La evaluación educativa en la última legislatura socialista*

3.6.1 *Las evaluaciones realizadas*

3.6.2 *La consolidación institucional de la evaluación de centros*

3.7 *Reflexiones sobre el marco institucional de la evaluación educativa en España*

Como se ha visto en el capítulo precedente, la evaluación terminó convirtiéndose en uno de los elementos centrales de la política educativa de los años noventa. Ello ha sido el resultado de un largo proceso que se inició con la puesta en marcha de una serie de evaluaciones de programas experimentales de reforma durante el ministerio Maravall pero cuyos orígenes más recientes se remontan a los estudios realizados por los primeros centros de investigación educativa que se crearon en España a finales de los sesenta y principios de los setenta.

1. Los orígenes del proceso de institucionalización¹

1.1 La investigación y la evaluación educativas en la red CENIDE-ICE y en la Ley General de Educación

En la España de finales de los años sesenta, el ámbito educativo se vio sometido a un profundo y acelerado proceso de cambio. Tres fueron las causas principales². En primer término, la necesidad del régimen franquista de abrirse al exterior y de admitir ciertos márgenes de modernización en sus estructuras, ante las crecientes demandas internas y externas en pro de la democratización del país. En segundo lugar, las presiones de los tecnócratas, los nuevos intelectuales del régimen, que propugnaban la apertura del régimen y la conveniencia de adaptar el sistema educativo a las nuevas condiciones sociales y productivas creadas por el desarrollo económico. Por último, la influencia en los medios académicos y

¹ Las obras de Rist (1990) y Rist, Furubo y Sandahl (2001) ofrecen magníficos análisis de los procesos de institucionalización de la evaluación en distintos países.

² Este proceso de cambio ha sido analizado, entre otros, por Puelles (1991) Sánchez Ferrer (1995) y Colom y Domínguez (1997).

ministeriales de los nuevos enfoques educativos procedentes de los países anglosajones y que, en líneas generales, venían a destacar la necesidad de que el alumno dejara de ser un mero receptor de conocimientos y, por tanto, el principal objeto de la evaluación educativa, para convertirse en el auténtico sujeto (activo) del proceso de enseñanza.

Dos fueron las innovaciones más significativas que se introdujeron en el ámbito educativo como consecuencia de estos nuevos condicionantes: la consideración de la investigación como elemento de apoyo a la toma de decisiones y la ampliación del concepto de *evaluación educativa*.

El fomento de la investigación educativa pasó a convertirse en una de las prioridades de la nueva política educativa³. En un momento de auge de las Ciencias de la Educación, la investigación educativa comenzó a ser concebida como un factor de capital importancia no sólo para la mejora del aprendizaje sino también y, muy especialmente, para el desarrollo socio-económico y para la mejora de la productividad. En el terreno institucional este interés por la investigación se tradujo en la creación, en julio de 1969, de los *Institutos de Ciencias de la Educación* (ICE) y del *Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación* (CENIDE)⁴. A pesar de que ya por aquel entonces existían algunos centros vinculados a la administración que trabajaban en el ámbito de la investigación educativa, la creación de la red CENIDE-ICE marcó el inicio del proceso de institucionalización de la investigación educativa en España⁵.

Los ICE, que estaban adscritos a las universidades, tenían encomendadas tres funciones principales: la formación pedagógica de los

³ Sobre el desarrollo e institucionalización de la investigación educativa en España véanse, especialmente, Alonso Hinojal (1979) y (1982) y Rivière (1989).

⁴ La creación de ambos organismos se efectuó por Decreto 1678/1969, de 24 de julio.

universitarios, la realización y promoción de investigaciones educativas y el asesoramiento técnico a las universidades y otros centros docentes.

El CENIDE, por su parte, era el organismo encargado de coordinar las actividades de investigación desarrolladas por los ICE, a partir de las directrices establecidas por un patronato. A esta función principal se añadían otras, como la realización de investigaciones propias, la elaboración de informes para el Ministerio de Educación y Ciencia o la experimentación de nuevos métodos y técnicas para la formación del profesorado.

El Patronato⁶ era el principal órgano decisor del CENIDE y la Secretaría General, que estaba adscrita a la Subsecretaría del Ministerio, era la encargada de llevar a la práctica las decisiones adoptadas en su seno⁷. De la Secretaría General dependían los departamentos de "Investigación Educativa y Experimentación", "Formación" y "Sistemas de Innovación Educativa", así como las secciones de "Asuntos Generales" y de "Ejecución de Programas".

⁵ Carmena, Ariza y Bujanda (2000).

⁶ El Patronato estaba compuesto por cuarenta y seis miembros. Además del presidente, que era designado por el Ministerio de Educación y Ciencia, formaban parte del mismo los rectores de las universidades españolas, los directores de los ICE, el Secretario General Técnico, los Directores Generales de Enseñanza Superior e Investigación, Enseñanza Media y Profesional y Enseñanza Primaria y el director del Gabinete de Evaluación, Métodos y Medios Audiovisuales. Los restantes vocales eran elegidos por el Ministerio entre expertos procedentes del ámbito educativo.

⁷ En el CENIDE existían también cinco comisiones de trabajo: Centros Experimentales, Coordinación y Organización, Formación del Profesorado, Inventario de Investigaciones y Planificación de la Investigación.

Ni los ICE ni el CENIDE tenían atribuidas competencias en evaluación. A pesar de ello, su contribución en este terreno fue enormemente significativa. La experiencia en investigación que adquirieron los profesionales de estos organismos les sería de gran utilidad cuando, años después y ya en centros como el CIDE, se vieran implicados en el diseño y puesta en marcha de proyectos de evaluación.

El concepto de *evaluación educativa*, tradicionalmente equiparado en nuestro sistema educativo a la valoración del aprendizaje del alumno, sufrió también un giro considerable. La Ley General de Educación⁸, principal instrumento de la reforma educativa del tardofranquismo, haciéndose eco de las experiencias y de los nuevos enfoques pedagógicos procedentes de los países anglosajones, especialmente de Estados Unidos, recogió en su articulado tres nuevas acepciones del término *evaluación*: la evaluación de centros, la de profesores y la de programas educativos⁹.

1.2. La creación del INCIE y la evaluación de la Ley General de Educación

La red CENIDE-ICE no alcanzó los resultados esperados. La adscripción del CENIDE a la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia y la consiguiente falta de presupuesto propio no había contribuido precisamente al cumplimiento de sus cometidos¹⁰. La creación, en 1974,

⁸ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. El régimen franquista pretendió, en un primer momento, que dicha reforma afectara sólo a las estructuras universitarias, que se habían convertido en avanzadilla de las movilizaciones a favor de la ruptura democrática. Sin embargo, la voluntad del Secretario General Técnico del Ministerio, Ricardo Díaz Hochtleiner, fue decisiva para que los cambios introducidos en el sistema educativo tuvieran un carácter global y no se limitaran a la reorganización de la enseñanza superior. Sánchez Ferrer (1995).

⁹ Artículo 142. d) de la LGE.

¹⁰ Véase Carmena, Bujanda y Ariza (2000).

del organismo autónomo *Instituto Nacional de Ciencias de la Educación* (INCIE)¹¹, en sustitución del CENIDE, vino a intentar resolver estos problemas.

La constitución del INCIE supuso, asimismo, un paso adelante en el reconocimiento de la importancia de la evaluación. El decreto de creación del INCIE atribuyó expresamente a este Instituto la "realización de investigaciones en materia de (...) evaluación del sistema educativo".

La estructura orgánica del CENIDE sirvió de base para la organización del Instituto¹². Así, el antiguo "Departamento de Formación" del CENIDE pasó a denominarse *Departamento de Perfeccionamiento del Profesorado*, mientras que la unificación de los departamentos de "Investigación Educativa y Experimentación" y de "Sistemas de Innovación Educativa" dio lugar al *Departamento de Prospección Educativa*. De este Departamento dependían, a su vez, el Gabinete de Investigación y Evaluación y el Gabinete de Prospectiva de los Recursos Humanos.

¹¹ Decreto 750/1974, de 7 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación.

¹² Junto a estos departamentos, que tenían nivel orgánico de Subdirección, existía una Secretaría General, que se ocupaba de la gestión económica y de las tareas administrativas.

Ahora bien, ni los cambios introducidos por la Ley General de Educación ni la creación de una unidad dedicada a la evaluación en el seno del INCIE (el ya citado Gabinete de Investigación y Evaluación) tuvieron, como es lógico, un efecto inmediato en el desarrollo conceptual e institucional de la evaluación. En la práctica, la *evaluación* siguió refiriéndose exclusivamente al alumno y siendo considerada como algo no muy distinto de la *investigación educativa*. Los nuevos significados del término evaluación recogidos en la LGE se convirtieron, simplemente, “en los términos de una retórica oficial asumida pero nunca utilizada en su profundidad”¹³. En primer lugar porque, por aquel entonces, la comunidad educativa no estaba aún en condiciones de advertir con claridad las diferencias existentes entre investigación y evaluación. En segundo lugar, porque las actitudes y los enfoques didácticos de buena parte del profesorado seguían siendo eminentemente tradicionales (cuando no funcionariales) y poco abiertos a la innovación. Y, por último, porque la evaluación, entendida como valoración crítica de la actuación de los poderes públicos, no tenía aún cabida en la agenda de la administración franquista. Prueba de ello es que la misma Ley General de Educación seguía considerando la evaluación como un instrumento de la Inspección para la vigilancia y el control del rendimiento de los centros escolares, aunque, nominalmente, contemplara la posibilidad de que la evaluación se refiriera también al profesorado, a los centros y al conjunto del sistema educativo. En definitiva, la evaluación se seguía concibiendo como un elemento de uso interno y privado de la administración educativa¹⁴.

El contexto político surgido a raíz de la muerte de Franco ofreció un marco más propicio para que las nuevas ideas sobre evaluación pudieran ser llevadas a la práctica. El primer intento de la administración educativa por hacer uso de los nuevos significados del término *evaluación* tuvo lugar

¹³ Sáez Brezmes y Carretero (1995: 132-133).

¹⁴ Casanova (1992).

en 1976¹⁵ con la creación de una comisión encargada de proceder "a una seria evaluación de la Ley y de sus resultados (...) a fin de obtener conclusiones fundadas en un análisis riguroso"¹⁶.

Los trabajos de la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación estuvieron en todo momento bajo el control de la administración educativa. Tanto el presidente como el coordinador de la Comisión fueron nombrados por el gobierno, a propuesta del ministro de Educación y Ciencia. Dentro de la comisión se constituyeron diferentes grupos de trabajo, cada uno de los cuales se ocupó, bajo la coordinación de un vocal (que era designado por el Ministro), del examen de un área o aspecto del sistema educativo: "Educación para la convivencia", "Igualdad de oportunidades", "Obligatoriedad y gratuidad de la Educación General Básica y Formación Profesional de primer grado", "Bachillerato y Formación Profesional de segundo grado", "Educación e investigación universitarias", "Formación, selección y situación administrativa del personal docente" y "Administración y financiamiento de la reforma educativa". La Comisión realizó su análisis a partir de las opiniones recabadas de las autoridades educativas, los centros o las entidades relacionadas con la enseñanza. Las valoraciones que de esta información hicieron los miembros de los diferentes grupos de trabajo quedaron recogidas en un Informe que la Comisión elevó al gobierno en septiembre de 1976.

¹⁵ La Comisión Evaluadora se constituyó por Decreto 186/1976, de 6 de febrero. Resulta difícil saber cuáles fueron las razones que llevaron al Ministro de Educación y Ciencia a tomar esta iniciativa en un momento tan delicado, en el que se estaba fraguando la futura Ley para la Reforma Política. Es comprensible que la evaluación de la LGE tuviera tan escasa repercusión, dada la trascendencia de los acontecimientos que estaba viviendo la sociedad española.

¹⁶ Informe que eleva al Gobierno la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Véase Ministerio de Educación y Ciencia (1976: 31).

Al margen de que este proceso pueda o no ser considerado una evaluación (algo que, en cualquier caso, queda fuera de nuestro objeto de estudio) lo cierto es que el Informe sobre la Ley General de Educación sentó un importante precedente. Fue ésta la primera vez en que, a iniciativa de la administración, se sometía a evaluación una política educativa.

1.3 La crisis de la investigación educativa institucional: la desaparición del INCIE

Tampoco la creación del INCIE sirvió para superar los problemas que aquejaban a la investigación educativa: la debilidad de la demanda de investigación educativa por parte de la administración y los docentes, la falta de una sólida base de ciencia fundamental¹⁷, la ausencia de líneas prioritarias de investigación por parte de la administración, la desconexión de la investigación educativa tanto de las autoridades como de los centros escolares, las dificultades existentes para implantar un sistema eficaz de experimentación y difusión de los resultados de la investigación y la disminución de los recursos destinados a investigación educativa¹⁸. Se han apuntado también como posibles causas del fracaso de la red INCIE-ICE el hecho de que las universidades tuvieran que concentrar sus esfuerzos en dar respuesta a la creciente demanda y el que los ICE no se integraran en las universidades con categoría de departamentos y recibieran por ello un status menor¹⁹. Pero, probablemente, como coinciden en señalar diversos autores²⁰, el problema de fondo era la creencia, dominante en los enfoques educativos de la época, de que la investigación tiene efectos positivos, directos e inmediatos, sobre el sistema educativo.

¹⁷ CENIDE-UNESCO (1973), citado por Alonso Hinojal (1979: 21).

¹⁸ Alonso Hinojal (1979: 23-24).

¹⁹ Muñoz-Repiso y Gil (1988), citado por Carmena, Bujanda y Ariza (2000).

La crisis de la investigación educativa institucional llevó finalmente, en 1980, a la supresión del INCIE²¹. El Departamento de Prospección Educativa, que era el encargado de las labores de investigación y evaluación quedó adscrito al Ministerio de Universidades e Investigación²². Tras la reunificación de este Ministerio con el de Educación, en marzo de 1981²³, las funciones del Departamento de Prospección Educativa del INCIE, fueron asumidas por la Subdirección General de Investigación Educativa, que dependía de la Subsecretaría de Ordenación Educativa²⁴. La creación de esta Subdirección General permitió dar continuidad a la labor iniciada por el CENIDE y el INCIE y salvar, al menos parcialmente, la crisis que la investigación educativa estaba atravesando.

2. Los inicios de la práctica evaluativa: el Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa

En abril de 1983²⁵ tuvo lugar la primera de las reestructuraciones orgánicas efectuada en el Ministerio de Educación y Ciencia tras la llegada

²⁰ Alonso Hinojal (1979), Muñoz-Repiso y Gil (1988) y Rivière (1989).

²¹ Real Decreto 2183/1980, de 10 de octubre.

²² Recuérdese que la creación del Ministerio de Universidades e Investigación se produjo por Real Decreto 708/1979, de 5 de abril. En este mismo Real Decreto, el Ministerio de Educación y Ciencia pasó a denominarse Ministerio de Educación. A éste se vincularon el Departamento de Perfeccionamiento del Profesorado y la Sección de Información, Documentación y Difusión de la Secretaría General del INCIE. La Secretaría General del Instituto, a excepción de la Sección citada, pasó a encuadrarse en el Instituto Nacional de Asistencia y Promoción al Estudiante (INAPE).

²³ Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado.

²⁴ La Orden Ministerial de 6 de marzo de 1982 desarrolló la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Educación y Ciencia.

²⁵ Real Decreto 1266/1983, de 27 de abril, de estructura orgánica del Ministerio

al poder del partido socialista. Esta reestructuración supuso la creación, en el seno de la Secretaría General Técnica, del *Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa* (CIDE), a partir de la Subdirección General de Investigación Educativa, el Servicio de Documentación y la biblioteca del Ministerio.

El CIDE nació, pues, con la pretensión de dotar al Ministerio de Educación y Ciencia de un servicio eficaz de documentación pero, sobre todo, de una estructura estable que se ocupase de la coordinación de las distintas actuaciones desarrolladas en el ámbito de la investigación educativa. La estructura organizativa del Centro quedó integrada por el Servicio de Investigación, el Servicio de Biblioteca y Documentación y el Programa de Informática y Didáctica de las Ciencias.

La gestión de los concursos nacionales de investigación educativa constituyó el principal cometido del CIDE durante sus primeros meses de existencia. La evaluación de programas educativos, aunque figuraba ya entre las funciones atribuidas al CIDE, no se encontraba aún entre las prioridades de las autoridades educativas. En aquellos años, la agenda de los altos cargos del Ministerio giraba en torno a dos grandes cuestiones: el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, referido al derecho a la educación -que, finalmente, se concretaría en la LODE y la LRU- y la implantación de las medidas de promoción educativa y los programas de reforma. Sin embargo, la práctica de la evaluación comenzó a ser algo habitual casi desde un primer momento²⁶.

²⁶ De hecho, la mayoría de las investigaciones educativas realizadas entre 1975 y 1990 con cargo a los presupuestos del INCIE y el CIDE han estado relacionadas con el rendimiento y la evaluación (no sólo de programas de reforma), como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro IV.1

**Número y porcentaje de investigaciones finalizadas
de las financiadas por el INCIE y el CIDE,
por periodos y áreas temáticas
(1975-1990)**

	1975-82		1983-90	
	N	%	N	%
Currículum. Programas y contenidos de la enseñanza	14	7.3	19	7.0
Profesorado	21	11.0	24	8.8
Metodología. Métodos y medios	26	13.6	43	15.9
Sociología y educación	19	9.9	18	6.6
Psicología y educación	14	7.3	43	15.9
Rendimiento y evaluación	34	17.8	47	17.4
Admón. educativa y planificación. Estructuras. Política y sistema educativo	24	12.5	32	11.8
Formación Profesional y empleo	21	11.0	17	6.3
Educación especial, compensatoria e intercultural	10	5.2	19	7.0
Otros	8	4.1	8	2.9
Total	N = 191		N = 270	

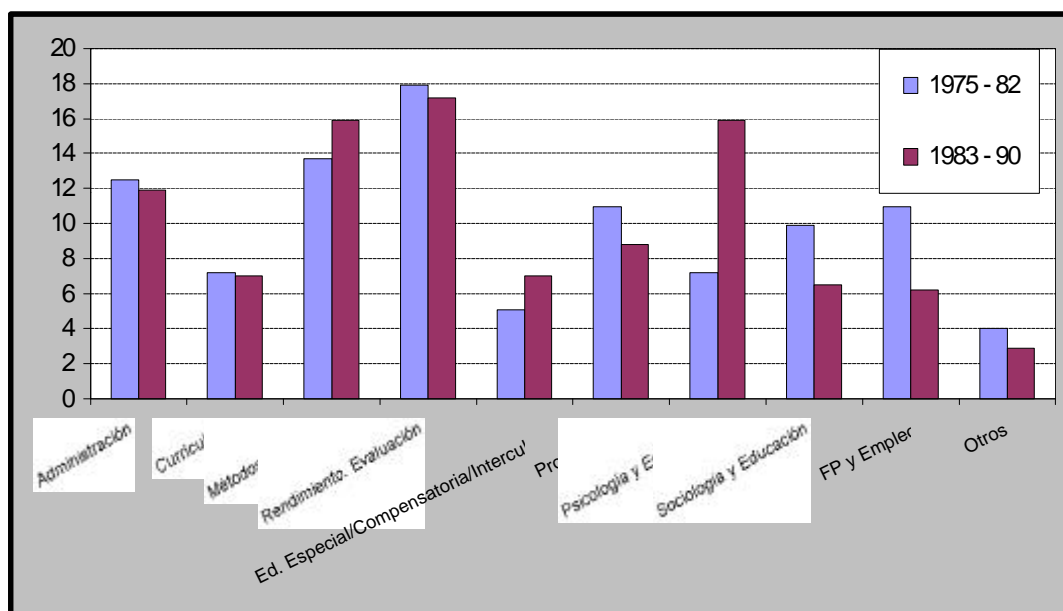
Fuente: Carmena, Ariza y Bujanda (2000: 58)

El nombramiento de Julio Carabaña²⁷, en septiembre de 1983, como nuevo director del Centro (en sustitución de Juan Delval) tuvo mucho que ver con ello. Gracias a su iniciativa y a la de Mariano Álvaro Page²⁸, uno de los técnicos del CIDE, se pusieron en marcha las primeras evaluaciones de

Lógicamente, también el presupuesto destinado, en ese mismo período, a las investigaciones relacionadas con evaluación y rendimiento ha sido muy elevado:

Gráfico IV.4

**Presupuesto total de las convocatorias del INCIE y del CIDE 1974-1997
(en millones de ptas.)**



Fuente: Carmena, Ariza y Bujanda (2000: 59).

²⁷ Julio Carabaña Morales es Doctor en Filosofía y Letras por la Universidad de Valencia. Fue asesor de José María Maravall desde 1982 a 1983, fecha en que pasó a dirigir el CIDE. Actualmente es Catedrático de Sociología de la Educación en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Complutense de Madrid.

²⁸ Mariano Álvaro Page es Doctor en Psicología y experto en psicometría, evaluación del rendimiento y metodología de la investigación. Ha trabajado en el INCIE y en el *Educational Testing Service* de la Universidad de Princeton. Fue Jefe del Servicio de Evaluación del CIDE desde finales de 1986 hasta 1992. Actualmente es Subdirector General de Estudios y Cooperación en el Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

programas y medidas de reforma²⁹. El apoyo político que el Secretario General Técnico del Ministerio, Joaquín Arango, y el propio Ministro, José María Maravall, brindaron a estas primeras iniciativas resultó ser determinante para el desarrollo de la evaluación educativa. En España, la práctica de la evaluación educativa precedió, así, a su institucionalización³⁰.

Detengámonos brevemente en algunas de las evaluaciones que dieron comienzo en este período.

Sin duda, la evaluación más importante de cuantas se emprendieron en la primera mitad de la década de los ochenta fue la del *programa experimental de reforma de las enseñanzas medias*, iniciada en 1984³¹. Su objetivo era comparar los resultados obtenidos, en determinadas variables, por los alumnos que cursaban el plan experimental y por aquellos otros que seguían el plan establecido en la Ley General de Educación.

Se intentó asimismo someter a evaluación el *programa de educación compensatoria*, una de las prioridades de la política del Ministro Maravall. Las dificultades a la hora de sistematizar la información recogida impidieron que el estudio se llevase finalmente a término.

Tampoco fue posible concluir la evaluación del *programa de becas para niveles no obligatorios de la enseñanza* ya que resultaba muy difícil

²⁹ No todas las evaluaciones emprendidas desde el Ministerio fueron realizadas por el CIDE, aunque este organismo participó de una forma u otra en la mayoría de ellas. Piénsese, por ejemplo, en las evaluaciones del programa de integración y del proyecto *Atenea* que se analizan, respectivamente, en los capítulos VI y VII.

³⁰ Al contrario de lo que ha sucedido en el caso francés. Véase Duran, Monnier y Smith (1995).

³¹ En el capítulo V se realiza un análisis exhaustivo de este proceso de evaluación.

determinar la incidencia de la beca en el hecho de que el alumno estudiase o no estudiase.

Todas estas evaluaciones partían de un enfoque metodológico clásico, de “evaluación por objetivos” y tuvieron un carácter marcadamente cuantitativista. Ello se debió no sólo a la predominancia de la que aún gozaba el cuantitativismo en las ciencias sociales sino también, y muy especialmente, a la propia formación académica y a las preferencias metodológicas de Julio Carabaña y de Mariano Álvaro.

Al margen de su éxito y de cuáles fueran sus rasgos metodológicos, lo realmente destacable es que estas primeras investigaciones evaluativas sentaron las bases de la evaluación de programas educativos en España, una línea de trabajo que gozaba ya en otros países -singularmente los del área anglosajona- de una amplia y sólida tradición.

3. *La etapa de impulso político a la evaluación: 1986-1996*

3.1 *La creación del Servicio de Evaluación del CIDE y la consolidación de la práctica evaluativa*

La creciente complejidad de los estudios de evaluación en los que se comprometía el CIDE (de los cuales, sin duda, el más destacado fue el del programa de reforma de las enseñanzas medias, que no concluyó hasta 1992), aconsejaba la reestructuración organizativa del centro. Julio Carabaña y, en general, quienes en el seno del CIDE trabajaban en esos estudios, comenzaron a advertir la necesidad de que la evaluación contara con una unidad propia, distinta de la que se venía encargando de la

investigación educativa más general³². Fue esta situación la que llevó a la creación, en 1986, del Servicio de Evaluación³³, que dirigió Mariano Álvaro hasta su salida del Centro en 1992.

El nuevo Servicio tuvo una influencia decisiva en el desarrollo de la evaluación. Los estudios de carácter evaluativo se vieron desde entonces encuadrados en una unidad especializada, que contaba con una asignación directa de recursos. Con la creación de este servicio la administración educativa dio muestras de su interés por dar a la evaluación el impulso político y el respaldo institucional necesario para su consolidación y proyección tanto dentro como fuera del Ministerio.

Pero el desarrollo de la evaluación atravesó también momentos delicados. La adscripción de este Centro a la Secretaría General Técnica primero y a la Secretaría General de Educación después, no había tenido una gran aceptación entre sus investigadores, acostumbrados desde la época del INCIE a trabajar en un ambiente de gran independencia³⁴. Aunque esto había servido para atemperar la rigidez burocrática que por lógica tiene toda organización pública y había resultado operativo para la realización de las tareas del Instituto, lo cierto es que también tuvo un lado negativo. Los investigadores percibían “cualquier petición del propio Ministerio como si fuera una especie de insulto a la autonomía del

³² Aunque, como Julio Carabaña reconoce, todavía en aquellos momentos no se percibían con claridad las diferencias existentes entre investigación y evaluación. *Entrevista con Julio Carabaña Morales* (11 de diciembre de 1995).

³³ La creación de este Servicio quedó recogida en la Resolución de 2 de enero de 1986 de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, por la que se fijaba la relación de puestos de trabajo del Ministerio de Educación y Ciencia. Apenas un año antes, en abril de 1985, el CIDE había pasado a depender de la Secretaría General de Educación (Real Decreto 504/1985, de 8 de abril).

³⁴ Recuérdese que el INCIE era un organismo autónomo. *Cfr. supra.* apartado 1.2.

Centro"³⁵ lo que provocaba numerosas tensiones y no facilitaba precisamente la labor de los directores. La situación se volvió aún más difícil a partir de 1986 a raíz de la adscripción del Centro a la Dirección General de Renovación Pedagógica³⁶, la unidad que asumiría el liderazgo del proceso de reforma del sistema.

Sin duda, la nueva vinculación del CIDE tuvo efectos positivos. Con ella se puso de relieve la importancia que la administración y, muy en particular el Secretario General de Educación, Alfredo Pérez Rubalcaba³⁷ y el Director General de Renovación Pedagógica, Álvaro Marchesi³⁸, comenzaban a otorgar a la evaluación como instrumento al servicio de la reforma educativa.

El nombramiento de Marchesi como Director General de Renovación Pedagógica coincidió con la salida del CIDE de Julio Carabaña³⁹. Le

³⁵ Así lo recordaba Ángel Rivière, sucesor de Carabaña en la dirección del CIDE (*entrevista con Ángel Rivière Gómez*, 3 de enero de 1996). Su visión coincidía con la de Julio Carabaña y Mariano Álvaro (entrevistas realizadas, respectivamente, con fechas 11 de diciembre de 1995 y 14 de marzo de 1996).

³⁶ Recuérdese que la Dirección General de Renovación Pedagógica se creó por Real Decreto 2352/1986 de 7 de noviembre. Esta Dirección General quedó adscrita a la Secretaría General de Educación.

³⁷ Véase la nota a pie núm. 54 del capítulo III.

³⁸ Álvaro Marchesi Ullastres es Catedrático de Psicología Evolutiva de la Universidad Complutense de Madrid. En su etapa al frente de la Subdirección General de Educación Especial, iniciada en 1983, se ocupó de la puesta en marcha y de la evaluación del programa de integración de alumnos con necesidades educativas. En noviembre de 1986 fue nombrado Director General de Renovación Pedagógica, asumiendo así la coordinación de todos los programas experimentales existentes con vistas a la reordenación del sistema educativo. En julio de 1992 se hizo cargo de la Secretaría de Estado de Educación, en sustitución de Alfredo Pérez Rubalcaba.

³⁹ En nuestra opinión, esta coincidencia no fue casual. Las perspectivas metodológicas que Julio Carabaña y Álvaro Marchesi mantenían con respecto a la evaluación eran radicalmente distintas.

sucedió Ángel Rivière⁴⁰, estrecho colaborador de Marchesi en la evaluación del programa de integración. La labor de Ángel Rivière al frente del CIDE se centró en tres grandes áreas:

En primer lugar, se continuaron y consolidaron los proyectos de evaluación iniciados bajo la dirección de Julio Carabaña y se llevaron a cabo otros nuevos, como la evaluación de la reforma experimental del ciclo superior de EGB (1988), cuyos objetivos y metodología eran muy similares a los de la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias o la del programa “Prensa-Escuela” (1989)⁴¹

En segundo lugar, se inició un proceso de colaboración entre el CIDE y algunas asociaciones u organizaciones de ámbito internacional que trabajaban en evaluación educativa, como la OCDE, la UNESCO o el IEA (*The International Association for the Educational Achievement*). Esta colaboración permitió al CIDE contrastar las experiencias y los conocimientos adquiridos y dar publicidad y proyección exterior a las evaluaciones que se estaban llevando a cabo en España.

El diseño de un plan de evaluación del sistema educativo fue el tercer área de interés en la gestión de Rivière y, seguramente, el que planteó mayores problemas técnicos y políticos. Por un lado, había que vencer la oposición de las Comunidades Autónomas, que veían en esta propuesta de evaluación un intento de control por parte de la administración central. Desde el punto de vista técnico, la dificultad residía no sólo en la propia complejidad del fenómeno que se trataba de evaluar (el sistema educativo) sino también en las discrepancias metodológicas existentes entre algunos de los responsables políticos -Rivière, Pérez Rubalcaba, o Marchesi- que

⁴⁰ Ángel Rivière Gómez era Catedrático de Psicología Evolutiva de la Universidad Autónoma de Madrid. Experto en educación especial y autismo, fue director del CIDE de 1986 a 1989.

⁴¹ Véase la nota a pie núm. 55 del capítulo III.

pretendían fomentar una nueva concepción de la evaluación, más cualitativa y menos psicologista y el personal del Servicio de Evaluación del CIDE, más próximo a enfoques cuantitativos y de evaluación por objetivos.

3.2 *El Centro de Investigación, Documentación y Evaluación*

El enfrentamiento entre el Servicio de Investigación y el de Evaluación y el escaso interés que tenían para él las tareas de gestión llevaron a Ángel Rivière a abandonar la dirección del CIDE a mediados de 1989. En octubre de ese mismo, año Alejandro Tiana⁴² fue nombrado nuevo director del Centro.

La llegada de Tiana marcó el inicio de una etapa en la que el CIDE se consolidó como unidad evaluativa de transición, en ausencia de una institución específicamente dedicada a la evaluación educativa (si bien por estos años estaba prevista ya la creación del INCE). Álvaro Marchesi, el responsable más directo de la reforma del sistema educativo, “el gran impulsor de la evaluación concebida de otra manera, tenía ya claro que había que montar una política de evaluación en el sistema educativo en paralelo con todo el proceso de reforma”⁴³. El cambio de denominación del CIDE⁴⁴, que pasó a llamarse *Centro de Investigación, Documentación y Evaluación* puso de manifiesto la voluntad de las autoridades de dar a la

⁴² Alejandro Tiana Ferrer es Doctor en Ciencias de la Educación y Catedrático de Historia de la Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Fue director del CIDE (octubre de 1989 - junio de 1993) y director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) desde 1993 a 1996. Es experto en historia del sistema educativo español y en educación comparada.

⁴³ *Entrevista con Alejandro Tiana Ferrer* (9 de febrero de 1995).

⁴⁴ En la reestructuración orgánica del Ministerio de Educación y Ciencia efectuada en 1990 se recogía ya esta nueva denominación (Real Decreto 26/1990, de 15 de enero).

evaluación el impulso político necesario para su definitiva institucionalización.

Asimismo, durante la gestión de Tiana se consolidaron las relaciones con las asociaciones y organismos internacionales con los que España venía colaborando y se pusieron en marcha nuevos proyectos, como la evaluación de los módulos profesionales⁴⁵ o el Plan *EVA* de evaluación de centros docentes⁴⁶. Sin embargo, el nivel de desarrollo alcanzado por la evaluación aún no era el deseado, a pesar de que tanto Álvaro Marchesi como Alfredo Pérez Rubalcaba o el propio Ministro, Javier Solana, eran plenamente conscientes de su enorme relevancia técnica y política. Los problemas que planteaba la evaluación del sistema aún no se habían resuelto pero es que, además, la evaluación seguía siendo una cuestión menor desde el punto de vista político frente a otras como la elaboración e implantación de la Ley de Ordenación del Sistema Educativo.

3.3. El reconocimiento de la evaluación como factor de calidad de la enseñanza

A finales de los años ochenta, la evaluación constituía ya para los responsables políticos del Ministerio de Educación y Ciencia una herramienta de singular importancia para la toma de decisiones, como quedó de manifiesto en las referencias que la legislación y los documentos oficiales le dedicaron.

⁴⁵ La evaluación de los módulos profesionales constituye otra muestra del enfoque metodológico predominante en aquellos momentos. El objetivo de este trabajo era obtener una visión panorámica de los módulos profesionales, en comparación con la formación profesional y desde la óptica de los distintos agentes empleados, alumnos, profesores y empresas. La técnica de recogida de datos fue, al igual que en las evaluaciones de la reforma experimental de enseñanzas medias y de la reforma del ciclo superior de la EGB, el cuestionario.

⁴⁶ *Cfr. infra.* apartado 3.4.

Las primeras propuestas oficiales en materia de evaluación quedaron recogidas en el *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza* publicado en 1987⁴⁷. En este documento la evaluación se concebía como un instrumento imprescindible para conocer y valorar no sólo el rendimiento de los alumnos sino también la calidad de los centros, de los procesos educativos y del sistema en su conjunto.

En el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* el tema de la evaluación mereció un tratamiento más extenso y cualitativamente distinto⁴⁸. En él la evaluación, en tanto que mecanismo básico para la mejora de la calidad educativa y para conocer el funcionamiento global del sistema y de las administraciones educativas, se concebía como un “derecho social”⁴⁹. Este documento reconoció, expresamente y por vez primera, la utilidad de las evaluaciones realizadas sobre los programas de reforma del sistema y estableció, también por vez primera, una distribución de competencias en materia de evaluación. Al futuro Instituto de Investigación y Evaluación Educativa⁵⁰ se le atribuía la evaluación del proceso de reforma y el desarrollo de mecanismos que promoviesen la autoevaluación de los centros escolares, mientras que al Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE) se le encomendaba el asesoramiento a los centros y la evaluación de su organización, funcionamiento y resultados.

El enfoque metodológico que presidía las propuestas recogidas en los documentos citados era el clásico de evaluación por objetivos: se

⁴⁷ Ministerio de Educación y Ciencia (1987: 32-34).

⁴⁸ Véase Ministerio de Educación y Ciencia (1989: 241-261).

⁴⁹ Ministerio de Educación y Ciencia (1989: 258-259).

⁵⁰ Este Instituto fue finalmente creado en 1993 con el nombre de *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* (INCE).

consideraba que la principal finalidad de la investigación evaluativa es determinar el grado de cumplimiento, por parte de los distintos agentes educativos, de los objetivos previamente fijados por la administración. Paradójicamente, se afirmaba también que "la evaluación del funcionamiento del sistema educativo es competencia y obligación de las Administraciones Educativas" pero que "esa evaluación debe ser respetuosa con las competencias de los centros y de las Administraciones educativas" e integrar "la pluralidad de valores que aportan los distintos agentes de la comunidad educativa"⁵¹.

La LOGSE no hizo sino dar carta de naturaleza a todas estas propuestas. En ella, se insistía en que la importancia de la evaluación reside en su contribución a la "calidad y mejora de la enseñanza"⁵² en la medida en que permite analizar en qué medida los distintos elementos del sistema educativo están contribuyendo a la consecución de los objetivos previamente establecidos. Al igual que en el *Libro Blanco*, en la LOGSE se consideraba que la administración educativa, como parte integrante del sistema, debía quedar también sometida a evaluación⁵³.

3.4 La participación del Servicio de Inspección Técnica de Educación en la evaluación educativa: el Plan EVA de evaluación de centros docentes

A partir de la aprobación de la Ley General de Educación, el Servicio de Inspección Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia⁵⁴ se vio en la

⁵¹ Ministerio de Educación y Ciencia (1989: 242).

⁵² Art. 55 de la LOGSE.

⁵³ Art. 62 de la LOGSE y Ministerio de Educación y Ciencia (1989: 243-246)

⁵⁴ La primera reestructuración de los Servicios de Inspección en la etapa socialista tuvo lugar en 1985, cuando el Real Decreto 504/1985, de 8 de abril, unificó las unidades correspondientes a las Inspecciones Técnicas de Educación Básica, Enseñanza Media y Formación Profesional en un único Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE), que pasó a depender directamente de

necesidad de redefinir el papel que tradicionalmente le había venido correspondiendo⁵⁵ para adaptarse, por un lado, a las exigencias planteadas por la nueva ordenación del sistema y, por otro, a los propios cambios producidos en el ámbito de la evaluación. Estos cambios no se limitaban sólo a la evolución conceptual del término *evaluación* sino también a la creciente implicación del CIDE en la evaluación educativa, uno de los tradicionales espacios de poder de los Servicios de Inspección⁵⁶.

La delimitación de las áreas de actuación CIDE y del Servicio de Inspección Educativa no se produjo hasta 1989, fecha en la que se regularon las funciones y la organización del SITE⁵⁷. A partir de ese momento, al SITE le corresponde "evaluar el rendimiento educativo del sistema a través del análisis de la organización, funcionamiento y resultados de los centros docentes y servicios"⁵⁸, además de colaborar con el resto de instituciones competentes en la evaluación de los programas experimentales, en las actividades de formación del profesorado y en los procesos de renovación pedagógica.

la Secretaría General de Educación. Posteriormente, por Real Decreto 790/1988, de 20 de julio, dicho Servicio pasó a encuadrarse en la Dirección General de Coordinación y Alta Inspección que se adscribía, por este Decreto, a la Secretaría de Estado de Educación.

⁵⁵ Las funciones de los Servicios de Inspección quedaron reguladas en el artículo 142 de la LGE.

⁵⁶ Hay quienes afirman, como Mariano Álvaro, que la relación entre la Inspección y el CIDE era, en aquella época, bastante conflictiva debido precisamente al solapamiento de sus funciones. *Entrevista con Mariano Álvaro Page* (14 de marzo de 1996).

⁵⁷ Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, por el que se regulan las funciones y la organización del Servicio de Inspección Técnica de Educación y desarrolla el sistema de acceso a los puestos de trabajo de la función inspectora educativa.

⁵⁸ Artículo 2.3 del Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre.

La propia estructuración orgánica del Servicio de Inspección⁵⁹ refleja también el reforzamiento de su función evaluadora. Uno de los ámbitos funcionales en los que se estructura el Servicio Central de Inspección es, precisamente, el de “Evaluación y Estadística” que se ocupa “(i) de colaborar con los Servicios Provinciales de Inspección en el desarrollo y aplicación de programas o actividades de evaluación de centros y servicios, (ii) de la coordinación de los procesos de obtención de datos para el análisis de la organización, funcionamiento y resultados de los centros, programas, servicios y actividades educativas promovidas o autorizadas por el Ministerio y (iii) de la elaboración de dictámenes y estudios de evaluación”⁶⁰.

El denominado Plan *EVA* de evaluación de centros docentes fue la primera gran empresa de evaluación llevada a cabo por el renovado Servicio de Inspección. En el curso 1991-92 el Ministerio de Educación y Ciencia decidió poner en marcha, a través del SITE y el CIDE⁶¹, un plan experimental de evaluación de centros en su ámbito territorial de competencia. La idea que subyacía a la propuesta ministerial era que “la mejora de la calidad de la enseñanza que se imparte en los centros depende, en buena parte, de la mejora de su organización y funcionamiento que, a su vez, se pueden mejorar a través de procesos permanentes de evaluación interna realizada en colaboración con todos los sectores de la comunidad educativa”⁶².

⁵⁹ La Orden Ministerial de 27 de septiembre de 1990 abundó precisamente en los aspectos de carácter organizativo. Esta Orden establece que el SITE está integrado por un Servicio Central y por los distintos Servicios provinciales de Inspección, que dependen del Director Provincial de Educación.

⁶⁰ Apartado 2º, punto 4º de la Orden Ministerial de 27 de septiembre de 1990.

⁶¹ Finalmente, el CIDE sólo participó en los momentos iniciales del diseño de la evaluación.

⁶² Luján Castro y Puente Azcutia (1996: 112).

Tres eran los objetivos que perseguía el Plan *EVA*: fomentar del desarrollo de procesos de evaluación interna en los centros, facilitar a éstos el apoyo técnico necesario para llevar a cabo esos proyectos de autoevaluación y difundir entre los centros docentes la cultura de la evaluación. La evaluación del centro se realizaba a través del análisis de cinco dimensiones básicas: elementos contextuales y personales, proyectos, organización y funcionamiento, procesos didácticos y resultados⁶³. La metodología, que seguía en parte el modelo CIPP de Stufflebeam⁶⁴, incorporaba tanto técnicas cuantitativas como cualitativas.

El Plan *EVA* se concibió como un proyecto de carácter anual y formativo. Ello permitió que se fueran introduciendo cada año las modificaciones oportunas, bien como consecuencia de la evaluación del plan bien por la necesidad de adecuarlo a la nueva normativa legal⁶⁵. Así, la experiencia de los años previos permitió que, en el curso 1994-1995 se diseñaran y emplearan unos nuevos documentos y que el Plan se estructurase en cinco módulos aplicables de manera independiente. Asimismo, con el propósito de fomentar el proceso de autoevaluación, se

⁶³ Cada una de estas dimensiones se desagregaba, a su vez, en diferentes subdimensiones. Por ejemplo, la dimensión *proyectos* se desagregaba en “proyecto educativo de centro”, “proyecto curricular de etapa” y “programación general anual”. La dimensión *organización y funcionamiento* se refería a “órganos de gobierno”, “coordinación docente”, “equipos de ciclo y departamentos didácticos” y “comunidad educativa”. Dentro de la variable *procesos didácticos* se analizaban la “relación en el aula y tutoría”, los “aspectos metodológicos” y la “evaluación”. Para mayor detalle véanse Luján Castro y Puente Azcutia (1996) y Ministerio de Educación y Ciencia (1992), (1992a), (1992b) y (1992c).

⁶⁴ En opinión de este autor (1972) la evaluación debe incorporar los cuatro elementos o dimensiones constitutivas de un programa: su contexto (C), los *inputs* (I), el proceso (P) y los productos (P). En este enfoque, conocido como CIPP, se insiste en que la evaluación debe analizar el programa de la forma más completa y sistemática posible y no sólo a través de sus resultados. La finalidad última de la evaluación es la de proporcionar información útil para la adopción de decisiones.

⁶⁵ La promulgación de los reglamentos orgánicos de las escuelas de educación infantil, colegios de educación primaria e institutos de secundaria durante el curso 1993-94, obligó a adaptar los instrumentos de evaluación que iban a ser aplicados.

acordó que algunas partes de las pruebas pudieran ser aplicadas directamente por los propios centros e, incluso, que éstos diseñaran, en colaboración con el Servicio de Inspección, herramientas de autoevaluación. En el último año de implantación experimental (curso académico 1995-96), el plan se amplió a algunos centros españoles en el extranjero.

Desde sus inicios, el Plan *EVA* se vio amenazado por las reticencias del profesorado y de los sindicatos, que consideraban el plan como un instrumento de control por parte de la administración⁶⁶. A pesar de las dificultades, este plan ha resultado claramente positivo. Sin él no se hubiera avanzado de manera tan considerable en la evaluación de centros y la función evaluadora de la Inspección hubiera quedado vacía de contenido, reducida a la mera (y tradicional) fiscalización del funcionamiento de los centros. De alguna forma, el relanzamiento de la Inspección pasaba por un proyecto como el Plan *EVA*.

3.5 *El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación*

En 1993, casi tres años después de la aprobación de la LOGSE, se produjo la creación del *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación*⁶⁷ en el seno de la Secretaría de Estado de Educación. Se desarrollaba así la previsión, efectuada en la citada Ley⁶⁸, de crear un organismo encargado de la evaluación general del sistema educativo. El CIDE recuperó entonces su primera denominación -Centro de Investigación y Documentación

⁶⁶ Según Marchesi, la aceptación por parte de los sindicatos sólo se produjo tras la firma de un acuerdo con el Ministerio de Educación en el que se preveían incrementos salariales para el profesorado. *Entrevista con Álvaro Marchesi Ullastres* (6 de marzo de 1996).

⁶⁷ Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

⁶⁸ Artículo 62.3 de la LOGSE.

Educativa- y la evaluación adquirió, finalmente, entidad institucional al margen de la investigación educativa.

Los problemas que explican el retraso en la constitución del INCE no eran nuevos.

Existían, por un lado, consideraciones de carácter político. En medio de un proceso de reforma del sistema educativo y en un contexto de descentralización política y administrativa, la cuestión de las competencias del futuro Instituto presentaba enormes dificultades. La LOGSE había establecido un modelo educativo altamente descentralizado, según el cual correspondía a la administración central la determinación de las enseñanzas mínimas, que serían después completadas por las Comunidades Autónomas con un curriculum propio y, en último término, por los centros. La evaluación podía ser vista, por aquellas Comunidades Autónomas que tenían competencias plenas, como un intento de control por parte de la administración central.

Por otro lado, el desarrollo de un plan de evaluación general del sistema en un contexto descentralizado planteaba también problemas de naturaleza técnica. Si la evaluación de todo un sistema entraña una enorme dificultad, ésta se multiplica cuando se parte de una situación en la que las enseñanzas se concretan en tres niveles, con las particularidades que esto introduce en el curriculum; la comparación de resultados entre realidades diversas requiere, además, de una previa definición de criterios técnicos comunes.

Pese a estas circunstancias, la necesidad de conocer los resultados que estaba teniendo la reforma y la voluntad de los altos cargos por impulsar el desarrollo de la evaluación educativa en España –muy especialmente de Álvaro Marchesi quien, tras la salida de Pérez Rubalcaba del Ministerio de Educación y Ciencia, encontró nuevos apoyos en los

siguientes Ministros, Gustavo Suárez Pertierra y Jerónimo Saavedra⁶⁹-hicieron posible que se encontrara una salida a esta situación de *impasse* y se constituyera finalmente el Instituto. Alejandro Tiana fue el encargado de dirigirlo desde su creación hasta julio de 1996.

La determinación de las funciones y la composición del INCE estuvo íntimamente relacionada con dos cuestiones. En primer lugar, el requerimiento político de dar cabida a todas las Comunidades Autónomas con competencias en la evaluación de las políticas educativas y, en segundo lugar, la necesidad de colaboración entre las distintas administraciones para proceder a la evaluación general del sistema.

3.5.1 Las funciones del INCE

Tal y como dispuso la LOGSE, al INCE se le atribuye la evaluación general del sistema educativo en todo el territorio nacional "sin perjuicio de la función evaluadora de dicho sistema que poseen las administraciones educativas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica 1/90, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo"⁷⁰. Quiere decirse con ello, por ejemplo, que el Instituto no puede proceder a evaluar el funcionamiento de un centro sin contar con el acuerdo previo de la Comunidad Autónoma en la que el mismo esté ubicado (en el supuesto de que esta Comunidad Autónoma posea competencias plenas).

⁶⁹ Recordemos que Gustavo Suárez Pertierra estuvo al frente del Ministerio de Educación y Ciencia desde julio de 1993 a junio de 1995. Jerónimo Saavedra Acevedo permaneció en el cargo desde junio de 1995 a mayo de 1996.

⁷⁰ Art. 1 del Real Decreto 928/1993, de 18 de junio.

Al INCE le corresponde⁷¹:

(i) Evaluar el grado de adquisición de las enseñanzas mínimas establecidas para los diversos niveles, etapas, ciclos y grados, así como las reformas generales del sistema educativo⁷².

(ii) Elaborar un sistema nacional de indicadores que permita medir el grado de eficacia y eficiencia del sistema, así como los sistemas de evaluación adecuados a las diferentes enseñanzas.

(iii) Coordinar la participación en estudios internacionales de evaluación.

(iv) Cooperar con aquellas organizaciones, instituciones o administraciones que tengan responsabilidad en el ámbito de la evaluación educativa.

(v) Informar a los distintos sectores de la sociedad del funcionamiento y rendimiento del sistema educativo, así como de los resultados de las evaluaciones realizadas.

(vi) Proporcionar e intercambiar información con las administraciones educativas con objeto de facilitar la toma de decisiones.

⁷¹ Artículo 3 del Real Decreto 928/1993, de 18 de junio.

⁷² Coincidimos con Angulo Rasco (1993a) cuando afirma que “el cumplimiento de las enseñanzas mínimas” equivale única y simplemente a cotejar los resultados de alumnos y centros con lo establecido por la administración. En ningún caso puede entenderse esa expresión restrictiva y cientifista como sinónimo de formación y aprendizaje.

El Real Decreto de constitución del INCE dejó abiertas numerosas cuestiones relativas al funcionamiento del Instituto. Por esta razón, el Ministerio de Educación y Ciencia presentó ante el Consejo Rector un documento-marco en el que recogía sus propuestas acerca de las directrices que podrían inspirar el funcionamiento de este organismo⁷³.

Dicho documento-marco destacaba la importancia de la coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones como principales referentes del funcionamiento del Instituto. Se entendía, pues, que el desarrollo de la evaluación educativa depende no sólo de la actuación del Ministerio de Educación y Ciencia sino también del interés y la voluntad de las Comunidades Autónomas. Por ello, al INCE le corresponde asumir la coordinación del trabajo realizado por las instituciones u organismos especializados de las diferentes administraciones educativas⁷⁴.

⁷³ Documento-Marco de funcionamiento del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (17 de mayo de 1994).

⁷⁴ En el momento de creación del INCE, las unidades encargadas de la evaluación educativa eran los *Servicios de Inspección* en el caso de las Comunidades Autónomas de Galicia y País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra (artículo 4 del Decreto 205/1986, de 25 de junio; artículo 2 a. del Decreto 173/1988, de 28 de junio y artículo 2.3 del Decreto Foral 262/1990, de 27 de septiembre, respectivamente), en Cataluña, el *Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu* (Decreto 305/1993, de 9 de diciembre), en Canarias, el *Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa* en 1995 (Decreto 31/1995, de 24 de febrero), en Andalucía, la *Dirección General de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado*, dependiente de la Consejería de Educación y Ciencia (Decreto 158/1996, de 7 de mayo) y en la Comunidad Valenciana, el *Servicio de Evaluación e Inspección Educativa* de la Secretaría General de la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia. En la actualidad y, como consecuencia del proceso de traspaso de competencias a otras Comunidades Autónomas, se ocupan también de la evaluación educativa la *Secretaría General Técnica* del Departamento de Educación y Ciencia del Gobierno de Aragón, la *Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa* de la Consejería de Educación y Juventud del Gobierno de Cantabria, el *Institut d'Avaluació i Qualitat del Sistema Educatiu de les Illes Balears*, la *Dirección General de Ordenación Educativa y Universidades* de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, la *Dirección General de Ordenación Académica* de la

Este principio de corresponsabilidad afectaba también a la financiación de las actividades realizadas. El documento-marco preveía que cada administración aportara los recursos materiales y personales necesarios para la preparación, coordinación y desarrollo de cada estudio en su ámbito de competencia y que el INCE asumiera los costes de la coordinación de los estudios estatales⁷⁵, incluidos los relativos al análisis y tratamiento de los datos. Se establecía, asimismo, que el análisis, explotación y difusión de los datos de los estudios corresponderían a la administración educativa (sea ésta central o autonómica) que hubiera asumido su financiación.

La formación de expertos en evaluación educativa constituía otro de los pilares de la propuesta ministerial. Se entendía que la promoción y consolidación de la investigación evaluativa pasaban, ineludiblemente, por la capacitación de los profesionales que iban a participar en los estudios en los que el INCE estaba implicado.

Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y la *Dirección General de Centros, Ordenación e Inspección Educativa* de la Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de Murcia. Sobre los distintos planes y modelos autonómicos de evaluación educativa pueden consultarse las ponencias presentadas en las *I Jornadas sobre instituciones para la evaluación del sistema educativo*, que se celebraron en la sede del INCE, en Madrid, en noviembre de 1999.

⁷⁵ El presupuesto del INCE para los años 1995 (primero en que este organismo contó con uno propio) y 1996 ascendió a 251.282.000 ptas., de las cuales 33.879.000 ptas. correspondían a gastos de personal y 217.403.000 ptas. a gastos corrientes en bienes y servicios (incluidos los 9.612.000 ptas. destinados a becas para formación de evaluadores). El INCE sólo gestiona directamente los 217.403.000 ptas. puesto que los pagos al personal del Ministerio están centralizados (información proporcionada por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación).

3.5.2 La estructuración interna del Instituto

El INCE está constituido por tres órganos: uno de carácter unipersonal, la *dirección*, y dos de naturaleza colegiada, el *Consejo Rector* y el *Comité Científico*.

Del *Consejo Rector*⁷⁶ forman parte el Secretario de Estado de Educación (que asume la presidencia del Consejo), el Director del Instituto (en calidad de secretario), el Director General de Renovación Pedagógica, el Director General de Coordinación y de la Alta Inspección, el Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa y un representante designado por cada una de las Comunidades Autónomas que cuenten con plenas competencias. Este órgano es el encargado de adoptar las decisiones necesarias para la elaboración de los planes de actuación del Instituto (de acuerdo con los criterios adoptados por la Conferencia Sectorial de Educación⁷⁷) y para el cumplimiento de las decisiones de la Conferencia Sectorial de Educación en materia de evaluación educativa. Se ocupa, además, de realizar propuestas a las administraciones educativas sobre temas relacionados con su ámbito de actuación así como de informar los convenios que vayan a ser suscritos con otras entidades u organismos y las propuestas del

⁷⁶ Artículo 4.1 del Real Decreto 928/1993, de 18 de junio. Tras la reorganización del Ministerio de Educación y Cultura efectuada por el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, los miembros del *Consejo Rector* son, además de los representantes de las Comunidades Autónomas, el Secretario General de Educación y Formación Profesional, el Director General de Centros Educativos, el Director General de Coordinación y de la Alta Inspección y el Director General de Formación Profesional y Promoción Educativa. El Ministerio de Educación y Cultura se creó por Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo.

⁷⁷ La Conferencia Sectorial de Educación está integrada por el Ministro de Educación y Ciencia y por los responsables de las Consejerías o Departamentos de Educación de las Comunidades Autónomas que no forman parte del territorio Ministerio de Educación y Ciencia.

Consejo Escolar del Estado (incluyéndolas, si procede, en los planes de actuación del Instituto)⁷⁸.

La *Dirección*⁷⁹, cuyo titular es nombrado por el Ministro de Educación y Ciencia, tiene encomendada la propuesta de los planes de actuación del Instituto y el desarrollo de los propuestos por la Conferencia Sectorial de Educación, así como el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Rector y la representación del Instituto.

El *Comité Científico*⁸⁰ se ocupa de prestar a la Dirección y al Consejo Rector el apoyo y el asesoramiento técnico necesarios para el desempeño de sus funciones. Sus miembros -cuyo nombramiento corresponde al Ministro de Educación y Ciencia, previo informe favorable de la Conferencia Sectorial de Educación- son designados entre personas de reconocido prestigio en el ámbito de la evaluación y/o investigación educativas⁸¹

Además de estos órganos existen en el INCE una serie de unidades administrativas cuya actividad se centra en cada uno de los ámbitos competenciales del Instituto. Aparte del *Área de Informática y Análisis de Datos* y de la *Consejería Técnica* –a la que están vinculados el *Programa de Difusión y Documentación* y el *Servicio de Asuntos Generales*- el Instituto cuenta con un *Área de Evaluación*

⁷⁸ Artículo 5 del Real Decreto 928/1993, de 18 de junio.

⁷⁹ Véase la Conferencia Sectorial de Educación. Artículos 6 y 7 del Real Decreto 928/1993, de 18 de junio.

⁸⁰ Artículo 8 del Real Decreto 928/1993, de 18 de junio.

⁸¹ Este Comité se constituyó por Orden de 16 de marzo de 1995. Su presidenta es Rosario Martínez-Arias, Catedrática de Metodología de las Ciencias del Comportamiento de la Universidad Complutense de Madrid. Martínez-Arias ha colaborado en las evaluaciones de la reforma experimental de enseñanzas medias y del programa de integración.

Permanente del Sistema Educativo. Esta última se ocupa de la formulación de los indicadores de calidad del sistema así como de la elaboración de mecanismos de evaluación para cada uno de los niveles de enseñanza. De ella depende, a su vez, el *Servicio de Evaluación de Programas Educativos*, cuya actividad se centra en las evaluaciones de programas concretos.

3.6 *La evaluación educativa en la última legislatura socialista*

3.6.1 Las evaluaciones realizadas

Entre 1993 y 1996, fecha en que concluye la última legislatura socialista, se pusieron en marcha una serie de proyectos de evaluación no excesivamente novedosos desde el punto de vista metodológico pero en los que se advierte un mayor interés por avanzar en la línea de la evaluación de la implantación de los programas, hasta el momento apenas considerada:

La *evaluación de la educación primaria*⁸² tuvo un doble objetivo. Pretendía, en primer lugar, determinar y valorar las consecuencias del proceso de implantación de la educación primaria, tanto por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los centros como a los procesos educativos desarrollados. En segundo lugar, trataba de conocer y evaluar los resultados educativos alcanzados al final de la educación primaria (6º de EGB y primer ciclo de la ESO), en relación con el entorno y la dinámica de los centros. La evaluación combinó técnicas cuantitativas y cualitativas. Estas últimas se aplicaron exclusivamente a un número reducido de casos seleccionados a partir de una muestra inicial representativa por Comunidades Autónomas.

La *evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria*⁸³ se centraba, al igual que la anterior, en el análisis de la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria y de los resultados educativos obtenidos por los alumnos al final de esta etapa (y de sus niveles equivalentes en la anterior configuración del sistema, FP I y 2º de

⁸² Esta evaluación viene desarrollándose desde 1995. Véanse Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (1996) y (1997) y Pérez Zorrilla (2001).

BUP). La metodología fue muy similar a la empleada en la evaluación de la educación primaria.

El proyecto de elaboración del *sistema estatal de indicadores de la calidad de la educación*⁸⁴, que comenzó a fraguarse en 1994, constituyó el primer paso en firme hacia la evaluación permanente del sistema educativo. Su objetivo era disponer de un instrumento de diagnóstico del estado de la educación que pudiera ser aplicable por todas las administraciones educativas en el ámbito de sus competencias y compatible con los sistemas que se están elaborando en los foros internacionales. El proyecto preveía que los indicadores se refirieran no sólo a los resultados del sistema sino también al funcionamiento y a los factores contextuales del mismo.

El *Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS)*⁸⁵ se inscribía en el marco de la colaboración española en proyectos de evaluación de carácter internacional. Bajo los auspicios y la coordinación de la IEA, el estudio tenía como objetivo determinar los resultados alcanzados en matemáticas y ciencias por los alumnos de los países participantes en el proyecto y explicar las diferencias existentes a partir del análisis de los currícula establecidos y de los impartidos en la práctica.

A partir también de la iniciativa de la IEA se desarrolló el *Estudio Internacional sobre las Lenguas en la Educación*. Este estudio pretendía determinar el rendimiento de los alumnos de los países participantes en lenguas extranjeras, teniendo en cuenta la influencia

⁸³ Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (2001).

⁸⁴ Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (2000).

⁸⁵ López Varona y Moreno Martínez (1997) y (1997a).

de una serie de variables como el currículum y el contexto de los centros, de las familias o de los propios alumnos.

El *Estudio Hispano-Francés sobre la Enseñanza y el Aprendizaje de las Lenguas Extranjeras*, llevado a cabo en colaboración con la *Direction de l'Evaluation et de la Prospective* del Ministerio francés de Educación, trataba de establecer el nivel de habilidades alcanzado por los estudiantes de ambos países al final de la enseñanza obligatoria en comprensión oral y escrita, expresión escrita y competencia lingüística.

3.6.2 La consolidación institucional de la evaluación de centros

La constitución del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación supuso sin duda un hito importante en el proceso de institucionalización de la evaluación educativa en España pero, desde luego, no su culminación. A partir de 1993, el Ministerio de Educación y Ciencia puso en marcha una serie de medidas tendentes a desarrollar las previsiones efectuadas en la LOGSE sobre la calidad educativa y a dar continuidad en el tiempo a los logros obtenidos por *el Plan EVA*. Todas estas medidas tuvieron un mismo objetivo: consolidar la práctica de la evaluación de los centros escolares.

La publicación del documento titulado *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza*⁸⁶ fue la primera actuación ministerial en este sentido. El documento fue presentado a los medios de comunicación el 15 de enero de 1994 y remitido, como sucedió con el *Libro Blanco*, a todos los centros, administraciones y organizaciones vinculadas a la enseñanza con objeto de promover el debate y la discusión sobre el mismo. Más que un conjunto de actuaciones concretas (a pesar de ser conocido también como “las 77 medidas”), este texto puede ser

considerado como una declaración de intenciones sobre aquellas cuestiones que inciden en la calidad de la enseñanza: la educación en valores, la igualdad de oportunidades, la autonomía de los centros - organizativa, curricular y de gestión-, la dirección y el gobierno de los centros, la formación y las perspectivas profesionales del profesorado y, por último, la evaluación de centros.

Sin duda, por lo que se refiere a la evaluación, las medidas más relevantes de las contenidas en el documento fueron las referidas a la generalización del plan de evaluación de centros docentes y a la promoción de procesos de autoevaluación en los centros. La evaluación de los centros, como ya había establecido la LOGSE, es competencia de los Servicios de Inspección, mientras que al INCE corresponde “el seguimiento del proceso de implantación de la LOGSE (y el análisis) de sus repercusiones sobre la organización y funcionamiento de los centros docentes y sobre el rendimiento de los alumnos”⁸⁷. En este documento, el Ministerio de Educación y Ciencia asumió el compromiso de estudiar fórmulas de evaluación de la función pública docente y de la función directiva así como de evaluar su gestión y el cumplimiento de las decisiones adoptadas⁸⁸.

La Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros (LOPEG)⁸⁹, aprobada a finales de 1995, no hizo sino dar rango de ley a estas medidas. De nuevo, como en la LOGSE, se entendía que el objetivo final de la evaluación es adecuar

⁸⁶ Ministerio de Educación y Ciencia (1994).

⁸⁷ Ministerio de Educación y Ciencia (1994), medida núm. 73.

⁸⁸ Ministerio de Educación y Ciencia (1994), medidas núm. 76 y 77, respectivamente.

⁸⁹ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

el sistema educativo a las demandas sociales y a las necesidades educativas de la población y que esa evaluación ha de referirse tanto a los alumnos, como a los profesores, los centros, los procesos educativos o la actuación de las administraciones públicas.

Sin embargo, sólo la evaluación de centros y la del sistema educativo merecieron en la Ley un tratamiento detallado. La Ley insistía en la necesidad de colaboración entre el INCE y los Servicios de Inspección y de que tanto los órganos colegiados como los unipersonales de los centros prestasen a estos últimos el apoyo necesario para el desempeño de sus funciones. Las referencias a la evaluación de la función directiva y la función pública docente quedaron, una vez más, en meras previsiones.

Las propuestas más concretas llegaron en 1996, con la publicación de una Orden Ministerial sobre la evaluación de los centros docentes sostenidos con fondos públicos⁹⁰. En ella se concretaron los ámbitos a los que debían referirse la evaluación interna y la evaluación externa, los órganos responsables y los medios con los que éstos podrían contar. La Orden contemplaba la posibilidad de que la evaluación se realizase también en los centros de profesores y recursos y en los equipos de orientación educativa y psicopedagógica.

El objetivo de la evaluación interna, que se atribuía al Consejo Escolar y al resto de órganos colegiados y unipersonales del centro era analizar el diseño e implantación del proyecto educativo, los proyectos curriculares de cada una de las etapas y ciclos impartidos, la programación anual, el desarrollo de las actividades

⁹⁰ Orden de 21 de febrero de 1996 sobre la evaluación de los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

complementarias, el rendimiento escolar de los alumnos y el grado de eficacia de la gestión.

Con respecto a la evaluación externa, se preveía que se llevase a cabo cada cuatro años, aunque los centros podían solicitar su realización antes de ese plazo. Los indicadores, criterios y procedimientos empleados en las evaluaciones serían definidos por el Ministerio y hechos públicos antes de que los centros fuesen evaluados. Los resultados debían ser, además, comunicados al Consejo Escolar.

A partir de las conclusiones de los dos procesos de evaluación, los distintos órganos del centro tenían que elaborar un plan de mejora, para cuya elaboración y desarrollo podrían contar con el apoyo de la administración.

3.7 Reflexiones sobre el marco institucional de la evaluación educativa en España

Desde que el CIDE comenzara su andadura en el campo de la evaluación educativa han sido numerosas las críticas formuladas a la actuación del Ministerio de Educación y Ciencia en ese terreno. En líneas generales, dichas críticas han girado en torno a tres grandes cuestiones: la composición del INCE y su dependencia del Ministerio de Educación y Ciencia, el carácter externo o interno de las evaluaciones realizadas y su enfoque metodológico⁹¹.

⁹¹ En 1993, la revista *Cuadernos de Pedagogía* recogió en un número monográfico titulado *Evaluar las evaluaciones* las reflexiones de distintos expertos acerca de la naturaleza del recién creado INCE, así como de los rasgos del enfoque evaluativo por el que ha venido apostando la administración educativa central.

Se ha señalado así el "sentido político del Instituto"⁹², apreciable tanto en la dependencia del INCE de lo establecido por la Conferencia Sectorial de Educación -que puede incluso determinar los criterios conforme a los cuales se haya de informar a la sociedad acerca del estado del sistema-, como en la composición de su Consejo Rector o el nombramiento de los miembros del Comité Científico por el Ministro de Educación y Ciencia. Desde nuestro punto de vista, no son éstos los únicos aspectos cuestionables. También lo es la difícilmente justificable ausencia, en el Instituto, de actores no políticos, de representantes de asociaciones sindicales, patronales o de estudiantes. La participación de estos actores sociales -que tienen un interés legítimo en conocer cómo se desarrolla la evaluación del sistema- podría haberse canalizado incluso mediante la participación, en el Instituto, del Consejo Escolar del Estado⁹³.

Algunas formaciones políticas han dirigido también críticas a la actuación de las administraciones educativas en materia de evaluación. Es el caso de Izquierda Unida, en cuyo programa electoral de 1996 se afirmaba ya que "las características del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, pieza clave según la LOGSE para la evaluación del sistema educativo, su dependencia exclusiva de las administraciones educativas, le sitúan en una posición de partida bien alejada del modelo democrático"⁹⁴.

⁹² Angulo (1993).

⁹³ Recordemos, no obstante, que el Consejo Escolar del Estado puede hacer llegar propuestas al Instituto y que, de hacerlo, éstas han de ser informadas por su Consejo Rector.

⁹⁴ (1996: 253). En este mismo programa electoral (en el que se dedica un todo un apartado a la evaluación del sistema educativo), IU propugnaba el cambio de adscripción del INCE para que pasase a depender del Consejo Escolar del Estado, la creación de organismos de evaluación en las Comunidades Autónomas y la elaboración de un Programa Marco Nacional y de Programas de Comunidades Autónomas para la evaluación del sistema educativo.

No obstante, pese a los defectos y las carencias de la política ministerial en materia de evaluación, no puede dejar de reconocerse su contribución al desarrollo de este tipo de investigación en nuestro país, tanto en lo relativo a la reflexión teórica como a la experiencia práctica. Creemos además que, para valorar en su justa medida esta contribución, ha de tenerse en cuenta las características de nuestro sistema político-administrativo⁹⁵. El propio Alejandro Tiana considera "(...) que (no) se hubiera difundido tanto la práctica de la evaluación si se hubiese hecho de una manera exclusivamente externa (...) de otra manera no se hubiese puesto en marcha una política de evaluación"⁹⁶. Álvaro Marchesi se muestra también bastante posibilista a este respecto. Aunque califica las críticas a la dependencia del INCE como "razonables" y apuesta por la creación de agencias evaluativas independientes, cree que "(...) lo que nadie puede negar es que el Ministerio está luchando por generar una cultura de la evaluación"⁹⁷.

El tema de la adscripción del Instituto remite, a su vez, al de la independencia en sus actuaciones. Evidentemente, el concepto de independencia no es algo absoluto. El hecho de que sea la administración la encargada de acometer la realización de un estudio evaluativo no va, necesariamente, en detrimento de su rigor científico ni supone que el mismo esté sesgado. A este respecto, Alejandro Tiana destaca la

⁹⁵ House atribuye el escaso y tardío desarrollo de la evaluación en España y, en general, en los países mediterráneos, al marcado carácter centralista y burocrático del sistema político (1993: 52). Ballart, por su parte, sostiene que, en el caso español, los principales obstáculos han sido el escaso interés que hasta épocas recientes ha tenido la aplicación de investigación social a los problemas de las administraciones públicas, la excesiva preocupación por el control de la legalidad de las actuaciones de los poderes públicos y no por sus resultados -idea que toma de Subirats (1989: 24), aunque este autor no se refiere específicamente a la evaluación- y la predominancia de la ideología del interés general, que permite justificar cualquier política por el simple hecho de haber sido elaborada legítimamente –como sugiere Nioche (1982: 43).

⁹⁶ *Entrevista con Alejandro Tiana Ferrer* (9 de febrero de 1995).

⁹⁷ *Entrevista con Álvaro Marchesi Ullastres* (6 de marzo de 1996).

importancia que tenía, para los responsables ministeriales, preservar la independencia de los organismos evaluadores, aunque éstos formasen parte del Ministerio: "Si hay algo que caracteriza a la gente que trabaja en evaluación aquí (...) es la falta de fundamentalismos en esta tarea (...) en todo esto he encontrado siempre un respaldo absoluto de Álvaro Marchesi (...) él siempre, no sólo en las palabras sino en la práctica, ha dejado claro y ha demostrado que el criterio que debe regir el Instituto es el de la mayor independencia posible, siendo parte del Ministerio (...)"⁹⁸.

La vinculación orgánica del INCE está también relacionada con la naturaleza externa o interna de las evaluaciones realizadas. Sáez Brezmes y Carretero, refiriéndose a las evaluaciones realizadas a instancias de la administración, señalan que "el discurso y la práctica oficial han seguido caminos divergentes (...) "si bien en todos los casos se planteaban las evaluaciones como externas, en general han sido evaluaciones directa o indirectamente dirigidas u orientadas desde el interior del propio Ministerio de Educación"⁹⁹. Ciertamente es que el grado de implicación y los intereses creados de quienes han promovido o contribuido a desarrollar una reforma no pueden ser equiparables a los de quienes no han participado en ese proceso, aun perteneciendo al mismo Ministerio. Pero también lo es que, más allá del nivel de responsabilidad -y, por tanto, de capacidad decisoria- de los actores, el hecho de que evaluadores y evaluados se encuadren en una misma organización supone *a priori* la existencia de unos mínimos intereses comunes y, por supuesto, de sujeción a una misma dirección política. Parece, por consiguiente, bastante cuestionable la pretendida "externidad" de los estudios desarrollados por la administración central.

⁹⁸ *Entrevista con Alejandro Tiana Ferrer* (9 de febrero de 1995).

⁹⁹ (1995: 135). Recordemos que tan sólo dos de las seis evaluaciones seleccionadas a partir de los criterios descritos en el apartado 2.2 del capítulo I de la investigación fueron realizadas por grupos externos.

El enfoque metodológico por el que apostó el Ministerio de Educación y Ciencia ha sido también objeto de críticas por parte de algunos expertos en evaluación. Así, para Angulo, el concepto de "evaluación" que impera en nuestras administraciones educativas, como en la mayoría de los países que cuentan con mecanismos institucionales de evaluación del sistema es notablemente restrictivo. La evaluación se concibe "(...) como el conocimiento obtenido a través de la medición de su rendimiento o impacto en el alumnado o en el cumplimiento/incumplimiento de los objetivos curriculares previamente establecidos y estandarizados (...) Evaluar suele limitarse entonces a evaluar los puntos terminales del (sistema educativo), dejando a salvo, fundamentalmente, los iniciales: los primeros escalones administrativos y políticos de la toma de decisiones"¹⁰⁰.

Es cierto, como señalan las autoridades educativas, que la existencia de un currículo mínimo hace de la evaluación un instrumento de vital importancia para conocer hasta qué punto el derecho a la educación es o no una realidad. En esta línea se sitúa Casanova al afirmar que "si el modelo adoptado hubiera sido absolutamente abierto, la Administración (las Administraciones del estado, en general) podría no implicarse en la evaluación del mismo (...) Pero, dada la situación planteada en la actualidad, no puede eximirse de controlar el cumplimiento de esos mínimos establecidos (...) "¹⁰¹. No obstante, en nuestra opinión, este argumento no deja de ser una justificación por parte de la administración educativa que pretende consagrar con ello el enfoque de evaluación al que ha venido recurriendo, un enfoque de evaluación por objetivos, centrado en la comprobación del logro de resultados, en el que el alumno sigue siendo, prácticamente, el único objeto que se somete a evaluación.

¹⁰⁰ (1993a: 8-9).

¹⁰¹ (1992: 203).

CAPÍTULO V

LA EVALUACIÓN DE LA REFORMA EXPERIMENTAL DE ENSEÑANZAS MEDIAS

ÍNDICE DEL CAPÍTULO V

1. *El programa de reforma experimental de las enseñanzas medias*

1.1 *La situación de partida: las enseñanzas medias a comienzos de los años ochenta*

1.2 *El proceso de reforma*

1.2.1 Los principios y los objetivos de la experimentación

1.2.2 La reforma del primer ciclo de enseñanzas medias

1.2.3 La reforma del segundo ciclo

1.2.4 Balance del proceso experimental

2. *La evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias*

2.1 *El diseño de la evaluación*

2.1.1 De la iniciativa a la formulación de objetivos

2.1.2 La apuesta por un enfoque excluyente de evaluación por objetivos

2.1.3 La aparente ausencia de criterios de valor

2.1.4 El supuesto carácter externo de la evaluación

2.1.5 El procedimiento de muestreo

2.1.6 La elección de las técnicas de recogida y análisis de datos

2.2 *El desarrollo de la evaluación*

2.2.1 La obtención de datos

2.2.2 El tratamiento estadístico y el análisis de la información

2.3 *Los resultados*

2.3.1 Las principales conclusiones y el estilo de los informes de evaluación

2.3.2 La utilidad y el impacto de la evaluación

1. El programa de reforma experimental de las enseñanzas medias

1.1 La situación de partida: las enseñanzas medias a comienzos de los años ochenta

Las enseñanzas medias constituían, a principios de los años ochenta, una de las áreas del sistema educativo más necesitadas de reforma. Los cambios políticos, sociales y económicos que se habían ido produciendo en la sociedad española en la década de los setenta pusieron de relieve las deficiencias del modelo establecido por la LGE. Ciertamente, las enseñanzas medias se enfrentaban a un panorama poco alentador¹:

(i) Existía, en primer lugar, un desfase entre la edad a la que concluía la escolaridad obligatoria y gratuita (catorce años)² y la edad legal de acceso al mercado de trabajo (dieciséis años).

(ii) La complejidad de este nivel de enseñanza hacía que en él se tuvieran que conjugar elementos contradictorios. Por un lado, el currículum debía tener un carácter comprensivo y, al propio tiempo, tenía que responder eficazmente a la diversidad de intereses y motivaciones del alumno. Por otro, las enseñanzas medias debían tener un valor en sí mismas, con independencia de las etapas

¹ Sobre la situación de las enseñanzas medias antes de la reforma experimental pueden consultarse, entre otros, Pastor Benavides (1989), Puellas (1987), Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (1992) y Fernández Enguita (1987).

² Recuérdese que la extensión de la escolaridad obligatoria y gratuita fue uno de

siguientes aunque, simultáneamente, tenían que servir para preparar al alumno para los niveles universitarios³.

(iii) Se registraban unos preocupantes niveles de abandono y de fracaso escolar, sin duda debidos a la prematura elección de la opción académica y profesional por parte de los alumnos al finalizar la EGB, a la naturaleza excesivamente teórica de las asignaturas y al elevado número de asignaturas y horas lectivas.

Cuadro V.1

**Evolución del alumnado matriculado en BUP y COU
y del alumnado que terminó COU
(cursos 1983-84 a 1991-92)**

	Alumnos matriculados	Alumnos que terminaron COU
1983-84	1.142.308	167.688
1984-85	1.182.154	170.929
1985-86	1.230.029	169.029
1986-87	1.265.894	171.995
1987-88	1.355.278	181.295
1988-89	1.425.777	196.570
1989-90	1.470.816	209.680
1990-91	1.500.141	215.817
1991-92	1.507.203	217.940

Fuente: Para los datos de los cursos académicos 1983-84 a 1986-87, Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (1995: 45). Para los restantes, Ministerio de Educación y Ciencia (1991), (1992d), (1993a), (1994a) y (1994b).

los logros más destacados de la Ley Villar Palasí.

(iv) El Curso de Orientación Universitaria (COU), por su marcado academicismo, quedaba convertido en la práctica en una mera prolongación del bachillerato y carecía además de un carácter verdaderamente orientador para el alumno.

(v) La deficiente estructuración de la Formación Profesional convertía a este nivel en una enseñanza de inferior calidad, a la que se veían abocados aquellos estudiantes que no podían superar el bachillerato.

1.2 *El proceso de reforma*

En el programa electoral con el que el PSOE se presentó a las elecciones de octubre de 1982 había quedado patente la importancia que este partido concedía a los temas educativos y, muy especialmente, a las enseñanzas medias. Las propuestas incluidas en ese programa constituyeron, junto con las experiencias de innovación desarrolladas por diferentes centros y colectivos relacionados con la enseñanza, la base sobre la que se forjó la *reforma experimental de la educación secundaria* emprendida por el primer gobierno socialista. El Ministro de Educación y Ciencia, José María Maravall encomendó al Director General de Enseñanzas Medias, José Segovia Pérez⁴, con quien tenía “una afinidad ideológica absoluta”⁵, la tarea de llevar a la práctica el proyecto de reforma

³ Coll (1988) y Zufiaurre (1994) han destacado especialmente estos aspectos.

⁴ José Segovia Pérez es Catedrático de Instituto. Ingresó en FETE-UGT en 1974. Fue uno de los encargados de elaborar las propuestas educativas del PSOE en lo relativo a las enseñanzas medias para el programa electoral de 1982. En diciembre de ese año asumió la Dirección General de Enseñanzas Medias. En 1986, pasó a la Dirección General de Promoción Educativa, a cuyo frente permaneció hasta septiembre de 1988.

⁵ Así, por lo menos, lo recordaba el propio José Segovia en la entrevista realizada con fecha 11 de abril de 1997.

de las enseñanzas medias. Dicho proyecto habría de convertirse en el auténtico “laboratorio de experimentación de la reforma” del sistema educativo y en una de las claves de la política del ministro Maravall.

1.2.1 Los principios y los objetivos de la experimentación

Los objetivos del programa de reforma quedaron recogidos en el documento *Hacia la reforma*, que fue publicado por el Ministerio de Educación y Ciencia en julio de 1983. En él, se entendía que la solución a los problemas de las enseñanzas medias pasaba no sólo por la reestructuración de este nivel de enseñanza (incluido su engarce con la EGB y con la enseñanza superior), sino también por la renovación de los enfoques didácticos tradicionales. El proyecto perseguía, así, cuatro grandes objetivos:

(i) Contribuir a la formación integral del alumno, mediante la utilización de métodos de enseñanza participativos y no memorísticos que estimulen su capacidad de reflexión crítica.

(ii) Ampliar la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años y establecer una formación básica común de los catorce a los dieciséis años, incorporando al bachillerato enseñanzas de carácter profesional.

(iii) Adaptar el sistema educativo al nuevo contexto de descentralización política y administrativa, teniendo en cuenta la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en la ordenación y la gestión de la enseñanza⁶.

(iv) Promover la capacidad de innovación de los centros y de

⁶ Marchesi y Fierro (1990).

los equipos docentes para, de esta forma, llegar a una mejor adecuación de los proyectos educativos a la realidad del alumnado y a su entorno.

En definitiva, se partía de la idea de que el alumno debía participar de manera activa en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Se abogaba por la utilización de aquellos métodos pedagógicos (la realización de prácticas o el trabajo en equipo) que mejor pudieran contribuir a su formación integral, al desarrollo de su creatividad y su espíritu crítico. En consonancia con estas premisas, el curriculum era concebido como un elemento dinámico y flexible, que debía adaptarse tanto a las demandas personales y profesionales de los estudiantes como a las del entorno social y económico.

Como el resto de las reformas que el Ministerio de Educación y Ciencia puso en marcha en estos primeros años⁷, la de enseñanzas medias tuvo también carácter experimental. La experimentación constituía para la administración una oportunidad de contrastar la teoría y la práctica y de disponer de datos fiables acerca de la viabilidad de sus propuestas antes de definitiva generalización.

Además, la voluntad del equipo ministerial y, especialmente del Director General de Enseñanzas Medias, era que el proceso contara con la participación de todos los sectores de la comunidad educativa. Por esta razón, se ofreció a los centros la posibilidad de desarrollar y concretar las propuestas del Ministerio mediante la implantación de sus propios proyectos de innovación educativa.

⁷ Véase el apartado 3.1 del capítulo III.

1.2.2 La reforma del primer ciclo de enseñanzas medias

En septiembre de 1983⁸, se inició formalmente el proceso experimental en el primer ciclo de enseñanzas medias en el denominado *territorio MEC*⁹, con la autorización ministerial de los planes experimentales presentados por los centros de bachillerato, Formación Profesional y enseñanzas integradas. Este primer ciclo, que constaba de dos cursos académicos, se concebía como un tronco común para todos los alumnos que hubiesen superado la EGB. Las experiencias se referían a varias áreas temáticas: Instrumental, Ciencias de la Materia y del Hombre, Práctica y Tecnología y Artística.

En la selección de los centros a los que se autorizaba la experimentación se tuvieron en cuenta criterios tales como su localización geográfica o la extracción social de su alumnado (con el fin de garantizar la representatividad de la muestra), el grado de adecuación de sus propuestas a los objetivos generales de la reforma y el grado de disponibilidad del profesorado. La participación en el proyecto era también voluntaria para los alumnos puesto que, en cada centro, sólo seguían el plan experimental aquellos cuyos padres así lo

⁸ Orden ministerial de 30 de septiembre de 1983 por la que se autoriza la experimentación de nuevos planes y programas en centros ordinarios de enseñanzas medias.

⁹ Recordemos que, en aquellos momentos, gozaban ya de competencias en educación las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco y la Comunidad Valenciana. Algunas de éstas pusieron también en marcha planes experimentales en el nivel de enseñanzas medias. Así, por ejemplo, Cataluña autorizó la experimentación en 1985 mientras que en el caso del País Vasco, la experimentación se había puesto en marcha en el curso 1983-84, después de haberse desarrollado algunos proyectos previos. Puede encontrarse más información sobre éste y otros procesos experimentales en Zufiaurre (1994) y Centro de Investigación y Documentación Educativa (1995).

habían decidido. En la primera convocatoria tomaron parte 24 centros en el *territorio MEC* (de los cuales 17 eran de titularidad pública) y 31 en todo el territorio nacional¹⁰.

La formación del profesorado tuvo un lugar muy destacado en estos primeros años de experimentación. Inicialmente, esta tarea fue asumida por la propia Dirección General, con la colaboración de la Subdirección General de Formación y Perfeccionamiento del Profesorado que. Por iniciativa del Ministerio, se elaboraron y editaron documentos y materiales de apoyo a la experimentación, se organizaron seminarios y cursos de actualización para perfeccionar el diseño curricular y jornadas de debate sobre los resultados del proceso. La creación de los CEP¹¹ permitió descentralizar finalmente las funciones de formación de docentes. A pesar del esfuerzo realizado tanto por parte de la administración educativa como del profesorado, la formación fue siempre una cuestión problemática y llegó incluso a comprometer la generalización de la reforma.

La previsión de realizar un seguimiento y evaluación fue otro de los aspectos más novedosos de la experimentación. Fue la propia Dirección General -a través de la Subdirección General de Ordenación Académica y de los Servicios de Inspección Educativa- la responsable de organizar el proceso de evaluación interna. A las reuniones de evaluación, que eran también reuniones de debate, asistían, además

¹⁰ En 1989 (Orden de 16 de marzo), el Ministerio autorizó a dos nuevos la puesta en marcha de proyectos de innovación en enseñanzas medias, de acuerdo con las directrices establecidas en la Orden de 30 de septiembre de 1983.

¹¹ Los Centros de Profesores (CEP) se crearon por Real Decreto 2112/1984, de 14 de noviembre, gracias a la iniciativa de la Subdirectora de Formación y Perfeccionamiento del Profesorado, Pilar Pérez Mas.

del profesorado implicado en el proceso experimental, los *coordinadores provinciales* de la reforma y los *asesores de materia* - que estaban vinculados a la Subdirección General ya citada. Este proceso de evaluación interna –que, en puridad, no merecería este calificativo puesto que ni siquiera era una investigación- tuvo, al contrario que la evaluación externa¹², una enorme repercusión en el desarrollo de la reforma¹³.

Inicialmente se pretendió que, a la hora de introducir en los proyectos experimentales las mejoras aconsejadas por la evaluación interna, la administración educativa interviniera sólo en último extremo y que las innovaciones se difundieran de un centro a otro. Sin embargo, la insuficiente formación del profesorado¹⁴ para llevar adelante una tarea de esta envergadura y la propia voluntad de liderazgo de la administración hicieron que los equipos de experimentación dependieran cada vez en mayor medida de ésta y

¹² *Cfr, infra.* apartado 2.

¹³ Además de estos dos procesos evaluativos, en 1985, un equipo dirigido por el profesor Mariano Fernández Enguita realizó un tercer estudio de evaluación, esta vez desde una perspectiva sociológica y bastante más crítica que la adoptada en la evaluación externa. La investigación analizaba el proceso de implantación de la reforma en diez centros de la Comunidad de Madrid (ocho experimentales y dos no experimentales), siguiendo una metodología esencialmente cualitativa. Véase Fernández Enguita *et al.* (1985).

¹⁴ La existencia “de un plan bien estructurado y realista de formación y perfeccionamiento” del profesorado era aún en 1987 una tarea pendiente, en opinión de González Muñoz (1987: 18). La misma opinión tienen todos los profesores entrevistados en esta investigación. Las entrevistas a los profesores de los centros experimentales se llevaron a cabo con fechas 14 de abril de 1997 (*centro A*), 9 de marzo de 1998 (*centro B*), 7 de mayo de 1998 (*centro C*), 12 de mayo de 1998 (*centro D*) y 16 de mayo (*centro E*).

que el proceso fuese cada vez más centralista¹⁵.

Por otra parte, y debido precisamente a los resultados de la evaluación interna, se puso en evidencia la necesidad de introducir algunas modificaciones con respecto a lo establecido en la Orden de 1983. Así, en 1985¹⁶, se revisaron parcialmente los objetivos generales que debía alcanzar el alumno al finalizar el primer ciclo de enseñanzas medias, se fijó el número máximo de horas lectivas a la semana y se establecieron las cuatro grandes áreas del primer ciclo de enseñanzas medias: Instrumental, Ciencias de la Materia y del Hombre, Tecnológica y Artística.

1.2.3 La reforma del segundo ciclo

En 1985 se procedió a la aprobación del segundo ciclo de enseñanzas medias¹⁷. Este segundo ciclo, también de dos años de duración, constaba de una parte común para todos los alumnos, de una parte específica y obligatoria para cada una de las modalidades de bachillerato (“Lingüístico-Literario”, “Ciencias Humanas y Sociales”, “Ciencias Naturales y de la Salud”, “Técnico-administrativo”, “Técnico-

¹⁵ González Muñoz (1987).

¹⁶ Orden de 7 de noviembre de 1985. En ella se afirmaba que “El seguimiento y la evaluación de las experiencias autorizadas por Orden de 30 de septiembre de 1983 (...) han puesto de manifiesto la conveniencia de modificar la hipótesis sometida a experimentación”. La evaluación a la que se refiere esta Orden es, lógicamente, la interna.

¹⁷ Orden de 19 de noviembre de 1985 por la que se autoriza la realización de las experiencias que se definen en centros ordinarios de enseñanzas medias. En esta misma Orden se preveía la existencia de los módulos profesionales, que quedarían finalmente regulados en la Orden de 8 de febrero de 1988. Véase el apartado 3.1 del capítulo III.

industrial” y “Artístico”) y de un bloque de asignaturas optativas. En el curso 1986-87, primero en el que impartió este segundo ciclo, participaron 21 centros del denominado *territorio MEC* (de los cuales 20 ya habían tomado parte en la reforma experimental del primer ciclo) lo que suponía cerca de 2.900 alumnos.

De nuevo, en 1986, se produjeron ciertos cambios en la estructuración del bachillerato, al establecerse la existencia de una nueva modalidad, la correspondiente a “Administración y Gestión”, que venía a sustituir al área “Técnico-Administrativa”. Asimismo, se precisaron las asignaturas de cada una de las seis modalidades, tanto las de la parte común como las de la parte específica¹⁸.

La estructura del bachillerato sufrió nuevos cambios en los años posteriores. La división de la comunidad educativa en torno a las modalidades que debía tener el bachillerato, la supresión de la Dirección General de Enseñanzas Medias en 1986 y la consiguiente salida del Ministerio de quienes habían estado al frente de la reforma¹⁹ hicieron que el proyecto inicial de reforma de las enseñanzas medias distase bastante del establecido finalmente en la

¹⁸ Orden de 21 de octubre de 1986, por la que se define y aprueba la experiencia relativa al segundo ciclo de enseñanza secundaria. Esta Orden derogó la anterior de 19 de noviembre de 1985. Meses antes, en mayo de 1986, el Real Decreto 942/1986 había unificado los principios que regían los planes de experimentación desarrollados por los centros educativos, independientemente de la Comunidad Autónoma en que se ubicaran, del nivel de enseñanza al que se refirieran y de que dichos centros fueran ordinarios o experimentales.

¹⁹ Recuérdese que la supresión de esa Dirección General se produjo en noviembre de 1986, por Real Decreto 2352/1986. En este mismo Real Decreto se creó la Dirección General de Renovación Pedagógica, que se ocupó de impulsar definitivamente la reestructuración y la modernización del sistema educativo. Para mayor detalle véase el apartado 3 del capítulo III.

LOGSE²⁰. El modelo que salió adelante, a juicio de José Segovia, fue el que propugnaban los psicólogos y pedagogos procedentes de la universidad que se hicieron con el control de la reforma a mediados de la década de los ochenta: un modelo menos participativo que el experimental, más preocupado por la calidad y la eficiencia y en el que, incluso en la ESO²¹, prevalecen la especialización y la optatividad²².

²⁰ Véase el apartado 4 del capítulo III.

²¹ Como es bien sabido la ESO (Educación Secundaria Obligatoria) es uno de los niveles educativos establecidos por la LOGSE.

²² Para José Segovia, “A partir de la llegada de Álvaro Marchesi la reforma experimental no existe” (*entrevista con José Segovia Pérez*, 14 de abril de 1997). Con esta apreciación coincide también Pilar Pérez Mas, para quien los responsables de la reforma a partir de 1986, “hicieron como si partieran de la nada” (*entrevista con Pilar Pérez Mas*, 7 de febrero de 1995).

Cuadro V. 2

**Evolución de la estructura del bachillerato
(1985-1990)**

<p><i>Bachillerato experimental (1985-86)</i></p>	<p>CC. Sociales y Humanas CC. de la Naturaleza Bachillerato Lingüístico Bachillerato Técnico-administrativo Bachillerato Técnico-industrial Bachillerato Artístico</p>
<p><i>Proyecto para la Reforma de la Enseñanza (1987)</i></p>	<p>1° opción</p> <p>CC. Humanas y Sociales Bachillerato Lingüístico-literario CC. de la Naturaleza Bachillerato Técnico-industrial Administración y Gestión Artes Plásticas</p>
	<p>2° opción</p> <p>CC. Humanas y Sociales CC. de la Naturaleza y la Salud Bachillerato Técnico</p>
<p><i>Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo (1989)</i></p>	<p>CC. Humanas y Sociales CC. de la Naturaleza y la Salud Bachillerato Técnico</p>
<p><i>LOGSE (1990)</i></p>	<p>CC. de la Naturaleza y la Salud Artes y Humanidades CC. Sociales Tecnología</p>

Fuente: Elaboración propia.

Los cuadros que figuran a continuación reflejan la evolución del número de alumnos que participaron en la reforma experimental de enseñanzas medias que, en el *territorio MEC*, concluyó en el curso académico 1992-93, al suprimirse la matrícula en los primeros cursos del primer y segundo ciclo²³.

Como muestra el cuadro V.3, entre los cursos académicos 1983-84 y 1991-92) participaron en la reforma cerca de 450.000 alumnos. Ahora bien, el porcentaje de alumnos que cursaron el plan experimental sobre el total de alumnos matriculados en centros de educación secundaria no llegó a superar en ningún momento el 5 por ciento, aunque se incrementó en 4 puntos porcentuales entre los cursos 1985-86 y 1991-92. Este incremento fue más acusado en el caso de los centros públicos (casi 5 puntos porcentuales). La participación de los centros privados en la experiencia tan sólo se incrementó en 2 puntos en ese mismo período (véanse los cuadros V.6, V.7 y V.8).

²³ En el curso 1996-97 se implantó, con carácter general, el primer curso de la Educación Secundaria Obligatoria, aunque en algunos centros del *territorio MEC* y de las Comunidades Autónomas con plenas competencias (a excepción del País Vasco y Navarra) se anticipó desde el curso 1991-92 el segundo ciclo y, desde el curso 1994-95, el primero.

Cuadro V.3

Evolución del número de alumnos matriculados y de alumnos que terminaron sus estudios en el plan experimental de enseñanzas medias (cursos 1985-86 a 1991-92)

	Alumnos matriculados	Alumnos que terminaron el 2º ciclo
1985-86	20.936	-
1986-87	33.452	539 ¹
1987-88	43.770	1.647
1988-89	53.656	3.529
1989-90	67.929	5.539
1990-91	92.189	5.604
1991-92	126.229	6.386
Total	438.161	23.244

¹ Faltan datos de los institutos de FP y de BUP en Cataluña.

Fuente: Para los datos de los cursos 1985-86 y 1986-87, Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (1995: 46). El resto de los datos proceden de Ministerio de Educación y Ciencia (1991), (1992d), (1993a), (1994a) y (1994b).

Cuadro V. 4

Evolución del número de alumnos matriculados en el plan experimental, por Comunidades Autónomas (cursos 1986-87 a 1991-92)

	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Andalucía	3.646	4.752	7.770	9.854	15.389	24.358
Canarias	1.215	1.833	2.025	2.139	2.176	1.616
Cataluña	3.199	4.515	6.493	9.047	10.871	13.062
Comunidad Valenciana	2.527	3.644	2.316	5.134	6.614	6.288
Galicia	949	883	1.116	1.449	1.061	1.056
País Vasco	12.007	14.626	16.184	20.540	25.595	28.557
Territorio MEC¹	9.909	13.517	15.092	19.374	30.483	51.292
Total	33.452	43.770	50.996	67.537	92.189	126.229

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1988a), (1989a), (1991), (1992d), (1993a), (1994a) y (1994b).

¹ En las cifras relativas al *territorio MEC* se incluyen las de la Comunidad Foral de Navarra, que recibió el traspaso de competencias en 1990 (Real Decreto 1070-1990, de 31 de agosto).

Cuadro V.5

Distribución porcentual del alumnado matriculado en el bachillerato experimental, por titularidad de centro (cursos 1984-85 a 1991-92)

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Centros públicos	-	62.7	61.2	66.5	69.1	72.7	76.2	82.6
Centros privados	-	37.3	38.8	33.5	30.9	27.3	23.8	17.4
Total	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1988a), (1989a), (1991), (1992d), (1993a), (1994a) y (1994b).

Cuadro V.6

Distribución porcentual del alumnado matriculado en todos los centros de educación secundaria y FP, por enseñanza (cursos 1984-85 a 1991-92)

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
2º ciclo ESO	-	-	-	-	-	-	-	-
BUP y COU	61.9	62.9	62.8	62.8	63.0	62.4	61.3	59.7
Bach. LOGSE	-	-	-	-	-	-	-	-
Bach. experimental¹		1.0	1.6	2.0	2.4	2.9	3.8	5.0
FP I y FP II	38.1	37.1	36.7	35.2	34.6	34.7	34.6	34.7
Mód. For. II (medio)	-	-	-	-	-	-	0.1	0.2
Mód. For. II (superior)	-	-	-	-	-	-	0.2	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

¹ No disponemos de datos sobre el número de alumnos matriculados en el curso 1984-85, por lo que los porcentajes se han calculado sin tener en cuenta esta cifra.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1988a), (1989a), (1991), (1992d), (1993a), (1994a) y (1994b).

Cuadro V.7

**Distribución porcentual del alumnado matriculado
en los centros públicos de educación secundaria y FP, por enseñanza
(cursos 1984-85 a 1991-92)**

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
2º ciclo ESO	-	-	-	-	-	-	-	-
BUP y COU	65.6	65.2	63.9	65.0	64.5	63.5	61.8	59.7
Bach. LOGSE	-	-	-	-	-	-	-	-
Bach. experimental¹		1.0	1.5	2.0	2.4	3.0	4.1	5.7
FP I y FP II	34.4	33.8	34.6	33.0	33.1	33.5	33.8	33.9
Mód. For. II (medio)	-	-	-	-	-	-	0.2	0.3
Mód. For. II (superior)	-	-	-	-	-	-	0.2	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

¹ No disponemos de datos sobre el número de alumnos matriculados en el curso 1984-85, por lo que los porcentajes se han calculado sin tener en cuenta esta cifra.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1988a), (1989a), (1991), (1992d), (1993a), (1994a) y (1994b).

Cuadro V.8

Distribución porcentual del alumnado matriculado en los centros privados de educación secundaria y FP, por enseñanza (cursos 1984-85 a 1991-92)

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
2º ciclo ESO	-	-	-	-	-	-	-	-
BUP y COU	55.7	55.8	57.3	58.0	59.8	59.9	60.0	59.9
Bach. LOGSE	-	-	-	-	-	-	-	-
Bach. experimental¹		1.1	1.8	2.1	2.4	2.6	3.1	3.1
FP I y FP II	44.3	43.1	41.0	40.0	37.8	37.5	36.8	36.8
Mód. For. II (medio)	-	-	-	-	-	-	0.0	0.1
Mód.For. II (superior)	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

¹ No disponemos de datos sobre el número de alumnos matriculados en el curso 1984-85, por lo que los porcentajes se han calculado sin tener en cuenta esta cifra.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1988a), (1989a), (1991), (1992d) y (1993a), (1994a) y (1994b).

1.2.4 Balance del proceso experimental

No cabe duda de que el proceso de reforma experimental de enseñanzas medias ha tenido una gran trascendencia en la reciente historia de nuestro sistema educativo. En primer lugar, por la importancia misma del nivel educativo al que se refería y por la significación política que tuvo dentro y fuera del ministerio²⁴. Y, en

²⁴ Así lo creemos, en contra de la opinión de José Segovia, quien sostiene que para el Ministerio de Educación y Ciencia “la reforma de medias no era un tema prioritario, eran prioritarias la LRU, la LODE o la ley de la ciencia”. A su juicio, esta reforma sólo se convirtió en prioritaria “cuando la asumieron los psicólogos y los pedagogos” (*entrevista con José Segovia Pérez, 14 de abril de 1997*).

segundo lugar, porque esta reforma constituyó el embrión de la reestructuración de la educación secundaria efectuada en la LOGSE. Ahora bien, ni el interés ni la relevancia de esta experiencia deben ocultar la complejidad y las dificultades que hubieron de salvarse durante su desarrollo.

El proceso de reforma de las enseñanzas medias se vio dificultado principalmente por dos factores: su carácter experimental y participativo y el hecho de que cada centro pudiera poner en marcha sus propios proyectos de innovación, dentro de las coordenadas establecidas por el ministerio.

La práctica de la experimentación no contaba aún con antecedentes en España, lo cual exigió un esfuerzo considerable a todos cuantos se vieron implicados en la reforma. Incluso la dimensión participativa que se pretendió caracterizara al proceso tuvo una influencia negativa, al exigir la puesta en marcha de un “costoso mecanismo de reuniones, jornadas y comisiones de trabajo”²⁵.

La existencia de distintos proyectos de innovación que discurrían paralelamente provocó también considerables problemas, sobre todo por el número tan reducido de efectivos que la administración puso a disposición de la reforma y por la ausencia de materiales que pudieran servir de guía al profesorado. Todos los profesores de enseñanzas medias entrevistados coinciden en afirmar que si el proceso salió finalmente adelante fue gracias al voluntarismo de docentes y coordinadores²⁶. Los coordinadores asumieron en

²⁵ González Muñoz (1987: 17).

²⁶ Algo que también destacó José María Maravall en la entrevista realizada (25 de enero de 2001).

muchas ocasiones, como recuerda uno de los entrevistados, el papel de “pantalla del ministerio. Eran los que daban la cara ante las bases y luego muchas veces se encontraban sin el respaldo presupuestario e institucional necesario”²⁷. Como suele suceder en los procesos experimentales, la desmotivación de los participantes fue creciendo a medida que iban disminuyendo los recursos y la reforma se iba generalizando.

2. La evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias

La evaluación externa de la reforma experimental de enseñanzas medias (1984-1992) estuvo integrada por tres estudios parciales²⁸. Aunque en éstos se partía de unos mismos objetivos y de un único diseño metodológico existían entre ellos algunas diferencias. La más notable, sin duda, era que cada uno se centraba en distintas generaciones de alumnos y/o en distintos ciclos de la enseñanza experimental:

(i) en el primero, las pruebas fueron aplicadas a la *segunda generación de alumnos que cursó el primer ciclo del plan experimental*, es decir, a aquellos que iniciaron la experimentación en el curso académico 1984-85.

(ii) el segundo hacía referencia a los resultados que la *tercera generación de alumnos* (aquellos que comenzaron en el curso académico 1985-86) obtuvo en el *primer ciclo de enseñanzas medias*.

²⁷ Entrevista con el responsable de la reforma de enseñanzas medias del centro C (7 de mayo de 1998).

²⁸ Cada uno de ellos fue publicado en un informe de evaluación. Véanse Álvaro Page *et al.* (1988), (1990) y (1992).

(iii) el tercer y último estudio analizaba los resultados obtenidos por la *tercera generación de alumnos (1985-86) en el segundo ciclo de enseñanzas medias experimentales*.

Sin embargo, estas diferencias no impiden que los tres estudios puedan ser considerados, para nuestros propósitos, como una única evaluación.

2.1 *El diseño de la evaluación*

2.1.1 De la iniciativa a la formulación de objetivos

En 1984, un año después de que se iniciara la reforma de las enseñanzas medias, desde el CIDE comenzó a vislumbrarse la posibilidad de realizar una evaluación externa de ese proceso experimental. Concretamente, fue Mariano Álvaro Page²⁹, un investigador del centro, quien presentó la propuesta a Joaquín Arango, Secretario General Técnico del Ministerio³⁰. Fue, por tanto, un **actor técnico-burocrático** el que asumió el papel de **iniciador** de la evaluación. El director del CIDE, Julio Carabaña³¹, consciente “de las necesidades y de la urgencia política del asunto”³², decidió respaldar en lo esencial la propuesta de Álvaro Page y convertirse así, junto a éste, en su principal **impulsor**.

²⁹ Véase nota a pie núm. 28 del capítulo IV.

³⁰ Recuérdese que, en esa época, el Centro de Investigación y Documentación Educativa dependía directamente de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia.

³¹ Julio Carabaña había sucedido a Juan Delval en la dirección del CIDE en septiembre de 1983.

³² *Entrevista con Julio Carabaña Morales (11 de diciembre de 1995)*.

Las decisiones adoptadas por Mariano Álvaro Page y Julio Carabaña se explican, esencialmente, a partir de sus *habilidades*: su formación, su trayectoria profesional, su experiencia como investigadores (en especial en evaluación del rendimiento) y su conocimiento de las evaluaciones de programas educativos realizadas en otros países.

Los *intereses* de ambos actores tuvieron también una influencia decisiva sobre la evaluación. Para Julio Carabaña y para Mariano Álvaro, el proyecto tenía un evidente *interés* académico y profesional. Representaba no sólo una oportunidad de poner en marcha un tipo de investigación aún novedoso en España, la evaluación de programas, sino además de centrarla en uno de los programas más importantes del ministro Maravall: la reforma de las enseñanzas medias. Un estudio que se presumía de tal envergadura podía servir a ambos para afianzar su posición en el Centro y en el Ministerio y, a su vez, otorgar al CIDE el prestigio necesario para asegurar su consolidación.

Como es obvio, la intervención de ciertos **actores político-administrativos** que ocupaban posiciones formales estratégicas - como José Segovia, responsable del programa de reforma, Joaquín Arango e, incluso, Julio Carabaña- en calidad de **avalistas**, fue requisito imprescindible para que la propuesta pudiera prosperar. Estos actores, tuvieron la *habilidad* de advertir la importancia que podría llegar a tener una evaluación de la reforma de las enseñanzas medias para sus *intereses* políticos y los del Ministerio. La evaluación les brindaba la posibilidad de contar con un instrumento de legitimación del programa ante quienes participaban en él y ante el resto de la comunidad educativa.

El *entorno de oportunidad* no podía ser tampoco más favorable: el clima de renovación pedagógica que se vivía en aquellos momentos que propiciaba la puesta en marcha de cualquier iniciativa innovadora (y nada más novedoso que una evaluación de un programa experimental) y los altos niveles de motivación de todos cuantos trabajaban en el Ministerio y de buena parte del profesorado.

Además, y aunque Mariano Álvaro no desempeñaba ningún cargo de confianza política, sintonizaba “fuertemente” con los principios y con el planteamiento de la reforma³³ y contaba con el respaldo de Carabaña (con quien había trabajado en el INCIE) quien, a su vez, se encontraba muy próximo a José María Maravall. Todas estas circunstancias alejaban la posibilidad de una utilización de los datos que fuera perjudicial para los altos cargos ministeriales. Como apunta el propio Carabaña, “Todo el mundo confiaba en nosotros, confiaba en que nosotros no íbamos a dedicarnos a jugar malas pasadas con los datos”³⁴.

2.1.2 *La apuesta por un enfoque excluyente de evaluación por objetivos*

El objetivo formal y explícito de la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias, tal y como fue definido por quien sería su director, Mariano Álvaro, y por Julio Carabaña, era comparar los resultados obtenidos, en determinadas variables, por los alumnos

³³ En opinión de Modesto Escobar, uno de los técnicos que formaron parte del equipo del CIDE que trabajó en la evaluación, la valoración que Álvaro Page hacía de la reforma era aún más positiva que la del propio Carabaña (*entrevista con Modesto Escobar Mercado*, 7 de diciembre de 1995).

³⁴ *Entrevista con Julio Carabaña Morales* (11 de diciembre de 1995).

que seguían el plan experimental y por los que cursaban el plan establecido en la Ley General de Educación³⁵. En esta decisión, como en las restantes *decisiones configuradoras* de la evaluación, no tomaron parte ni José Segovia, responsable del programa, ni ningún otro miembro del mismo. Se trató, pues, de una decisión no negociada, sino adoptada unilateralmente por Mariano Álvaro y Julio Carabaña. Ambos actores se convirtieron, desde un primer momento, en **actores centrales** del proceso evaluativo.

La evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias pretendía, en definitiva, evaluar los resultados alcanzados por los alumnos en el cumplimiento de los objetivos académicos marcados por la administración educativa. Más concretamente, la evaluación externa pretendía comprobar la incidencia que el tipo de enseñanza (variable independiente o explicativa) tenía sobre el rendimiento del alumnado (variable dependiente), medido a través de pruebas objetivas y teniendo en cuenta la influencia moduladora de otras variables, algunas de las cuales podían actuar, al mismo tiempo, como variables dependientes.

Las variables sobre las cuales se efectuaron las comparaciones fueron idénticas en los tres estudios:

³⁵ Véase Álvaro Page *et al.* (1988).

Cuadro V.9

**Variables consideradas
en la evaluación de la reforma experimental
de enseñanzas medias**

Independiente	Moduladoras	Dependiente
Tipo de enseñanza	Rendimiento escolar (calificaciones)	Rendimiento
	Rendimiento objetivo (resultados en las pruebas aplicadas)	
	Aptitudes	
	Reacciones emocionales ante el estudio	
	Actitudes cívico-sociales	
	Personales	
	Familiares	
	Contextuales	
	Expectativas académico-profesionales	
	Didácticas	

Fuente: Álvaro Page et al. (1990: 29).

En línea con su perspectiva metodológica Mariano Álvaro y Julio Carabaña, en su calidad de **diseñadores**, optaron por emplear un diseño de corte *cuasi-experimental*. Esta decisión estuvo motivada por la imposibilidad de aplicar un diseño experimental puro, ya que la participación de los centros educativos y de los alumnos en el plan experimental era voluntaria³⁶.

³⁶ Ello impedía utilizar procedimientos de aleatorización a la hora de asignar los sujetos a cada uno de los grupos. Recuérdese que, en los diseños de naturaleza experimental, el impacto del programa se determina a partir de la comparación de los resultados obtenidos por dos grupos, uno experimental y otro de control, a los cuales se asignan, respectivamente y de forma aleatoria, los individuos que son objeto del programa y aquellos que no reciben ningún tratamiento o reciben uno alternativo. El control de las variables perturbadoras o contaminantes resulta

Sin duda, una evaluación referida al diseño y la implantación del programa hubiera proporcionado una información más rica y exhaustiva -y, por ello, más comprometida- que la que se obtenía de una evaluación que atendía únicamente a los resultados de los alumnos. Es muy probable que quienes estaban implicados en el proyecto de reforma -el profesorado y la propia Dirección General de Enseñanzas Medias- hubieran considerado una evaluación de ese tipo como una clara agresión a sus intereses³⁷. Carabaña era plenamente consciente de ello: “Creíamos que eso (una evaluación del diseño y la implantación) lo tenían que hacer ellos, la parte interna. Primero porque (nosotros) no teníamos medios (para hacerlo) y si hubiéramos tenido los medios no lo hubiéramos hecho porque hubiera sido visto como una injerencia intolerable en la marcha de la reforma”³⁸. La evaluación que se puso en marcha no era quizá la más adecuada desde el punto de vista científico pero, sin duda, era la menos arriesgada desde el punto de vista político.

Ni Carabaña ni Álvaro Page se plantearon en ningún momento la posibilidad de hacer otro tipo de evaluación, y no sólo por la razón antes mencionada sino porque, por su formación, eran unos claros partidarios del enfoque de evaluación por objetivos. Para Carabaña y, muy en especial para Mariano Álvaro, el éxito de un programa e,

esencial para determinar cuáles de los efectos producidos son atribuibles al programa y cuáles no lo son. Cuando resulta imposible aplicar diseños de esta naturaleza –lo que sucede en la mayor parte de las investigaciones sociales- suele recurrirse a los diseños cuasi-experimentales en los que no es necesario distribuir aleatoriamente a los individuos entre los grupos. Tanto los diseños experimentales como los cuasi-experimentales gozan de gran predicamento entre los cuantitativistas por las ventajas que presentan para el control de las amenazas a la validez interna. Para mayor abundamiento remitimos a la clásica obra de Campbell y Stanley, publicada en 1973.

³⁷ *Entrevista con Julio Carabaña Morales* (11 de diciembre de 1995).

incluso, el del propio sistema educativo, han de juzgarse básicamente a través de los resultados obtenidos por los alumnos, ya sea en las pruebas académicas habituales o en los tests psicométricos aplicados de manera ocasional. La evaluación educativa queda reducida, así, a la mera medición del rendimiento para lo que se hace imprescindible recurrir a enfoques como los propuestos por Tyler, Schuman o Stufflebeam³⁹ y a técnicas cuantitativas de recogida y análisis de datos. Dicho en otros términos, para los evaluadores, la evaluación de un programa y la evaluación del alumno son, en lo esencial, intercambiables.

Obviamente, los alumnos son un elemento central en cualquier programa educativo, pero no el único. Toda evaluación que pretenda ofrecer una visión panorámica de un programa debe considerar no sólo el cumplimiento de ciertos objetivos por parte de los destinatarios sino también la actuación de aquellos actores encargados del diseño o implantación de dicho programa⁴⁰. A nuestro juicio, una de las

³⁸ *Entrevista con Julio Carabaña Morales* (11 de diciembre de 1995).

³⁹ En el modelo de evaluación de Ralph Tyler (1950) los criterios de valor de la evaluación son, precisamente, los propios objetivos del programa. El éxito de éste se mide a través de los resultados y la conducta de los alumnos y en él se prima la utilización de tests y de pruebas psicométricas de carácter cuantitativo. Los problemas que presenta este modelo, predominante en el panorama de la evaluación durante casi dos décadas (dificultad de la identificación de objetivos del programa, consideración sólo de los objetivos explícitos y formales y excesiva atención en los resultados sin tener en cuenta el proceso de implantación) llevaron a los especialistas a la búsqueda de nuevos modelos más comprensivos y cualitativos. Para Schuman (1967), la evaluación ha de considerarse como una investigación aplicada acerca de la eficiencia de un programa. Según este autor, la evaluación debe entrar a conocer no sólo los resultados de la intervención sino también las premisas en las que ésta se sustenta, las razones de su éxito o fracaso o los medios que serían necesarios para la consecución de los objetivos. Sobre el modelo CIPP de Stufflebeam véase la nota a pie núm. 64 del capítulo IV.

⁴⁰ Esta es una de las críticas a los enfoques cientifistas más extendidas entre los

principales debilidades de este proceso de evaluación radica no tanto en su excesivo cuantitativismo cuanto en la identificación del programa con el rendimiento de los alumnos.

La evaluación que ahora analizamos es, en realidad, un estudio de *assessment*⁴¹. Efectivamente, en el II informe se reconocía que la denominada “evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias” era, en realidad, un análisis de *assessment*, puesto que en ella no se realizaban juicios de valor sino que únicamente se presentaban datos sobre la consecución de unos objetivos⁴². Sin embargo, esos datos no permiten hacerse, como se afirma también en ese II informe, “una clara composición de lugar sobre cómo está funcionando la reforma”⁴³ sino tan sólo sobre los resultados obtenidos por sus alumnos.

Una de las principales consecuencias derivadas de la elección de un enfoque de evaluación por objetivos fue, desde nuestra perspectiva, la exclusión de ciertos actores -como los centros que

pluralistas. A este respecto, puede resultar de interés consultar, entre otras, las obras de House (1980), Stake (1986), Guba y Lincoln (1981) y (1987).

⁴¹ En castellano disponemos de un único vocablo, *evaluación* para designar lo que en inglés son tres términos con significados distintos: *evaluation*, *assessment*, *appraisal*. En su acepción científica, el término *assessment* hace referencia, según la definición proporcionada por el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1994), a aquellos estudios que sirven para determinar el nivel o el valor de un objeto en una determinada variable aunque, más específicamente, se emplea para hablar de la evaluación de alumnos. El término *appraisal*, por su parte, incorpora también, como la anterior, el matiz de medición pero, en esta ocasión, referido al rendimiento del trabajador.

⁴² Es sorprendente que la denominación de *evaluación* se mantuviera en los informes publicados.

⁴³ Álvaro Page *et al.* (1990: 21).

tomaban parte en el programa o su responsable, José Segovia- de los procesos decisorios de la evaluación. El director de la evaluación y el director del CIDE reconocen que no contemplaron, en ningún momento, la posibilidad de requerir su participación como decisores ni siquiera como informantes. No parece, sin embargo, que esta exclusión fuera una decisión consciente y premeditada con el fin de evitar la presencia de perspectivas potencialmente críticas: respondió únicamente a las preferencias metodológicas de Mariano Álvaro y de Julio Carabaña⁴⁴.

El enfoque de la evaluación de la reforma de enseñanzas medias mereció una valoración bastante negativa por parte de todos los profesores entrevistados. En su opinión, ese enfoque llevó a la obtención de unas estadísticas “excesivamente generales”, que “profundizaban poco”, “se quedaban en el puro dato” y “en las que resultaba difícil reconocerse”⁴⁵. De hecho, cuatro de los cinco entrevistados insisten en que hubieran preferido un método más cualitativo y participativo que les hubiese permitido conocer con mayor profundidad el programa.

En el mismo sentido se pronuncia Rosario Martínez-Arias. En su opinión, el estudio era más una investigación que una evaluación y “estaba demasiado centrado en el rendimiento académico de los alumnos. En las evaluaciones no puedes fijarte únicamente en ese producto bruto, tan burdo. Los métodos cuantitativos son

⁴⁴ Como ya se indicó en el primer apartado del capítulo I, los enfoques cuantitativistas no conceden importancia alguna al pluralismo de los procesos evaluativos.

⁴⁵ *Entrevistas con profesores de bachillerato experimental de los centros B* (9 de marzo de 1998), *C* (7 de mayo de 1998) y *D* (12 de mayo de 1998), respectivamente.

tremendamente útiles pero se quedan ‘cortos’ cuando se trata de responder a preguntas de evaluación”⁴⁶.

Otros miembros del equipo del CIDE tienen una imagen bastante más positiva del método de evaluación, a pesar de sus críticas al exceso de datos. Uno de ellos define el diseño como “impecable desde el punto de vista técnico”; para otro el diseño era, “dentro de los estudios cuantitativos el mejor que se podía haber hecho”⁴⁷.

La evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias ha recibido también críticas de expertos ajenos al proceso. Alvira considera que este estudio constituye “el típico ejemplo en el que una evaluación de la implementación era necesaria. Independientemente de que la no existencia de un grupo de control equivalente plantea problemas de validez interna, las diferencias existentes entre grupos ¿deben achacarse a la reforma?, ¿cómo hacerlo si no se sabe cómo ni en qué grado se ha implementado ésta en los diferentes centros experimentales? Estudiar las diferencias de resultados en una serie de tests en distintos grupos, experimentales y de comparación, es importante pero al no haber realizado una mínima evaluación de la implementación resulta difícil interpretar las diferencias y desde luego las no diferencias”⁴⁸.

⁴⁶ *Entrevista con Rosario Martínez-Arias* (10 de diciembre de 1997). Rosario Martínez-Arias intervino en el diseño de las pruebas de recogida de datos. *Cfr. infra*. apartado 2.1.6.

⁴⁷ *Entrevista con Susana Marcos Pérez* (8 de febrero de 2000) y *entrevista con Modesto Escobar Mercado* (7 de diciembre de 1995), respectivamente.

⁴⁸ (1991: 53).

Angulo Rasco, por su parte, califica a esta evaluación de “muy cuestionable” porque considera que es una buena muestra de las ideas imperantes en nuestra administración, según las cuales “evaluar suele limitarse a evaluar los puntos terminales del (sistema): centros de enseñanza, docentes y alumnos”⁴⁹.

2.1.3 La aparente ausencia de criterios de valor

La formulación de los criterios que van a ser utilizados para enjuiciar un programa es, sin duda, uno de los aspectos más importantes en cualquier proceso de evaluación. De hecho, puede afirmarse que no existe evaluación en tanto no se incorpore a la investigación algún componente de carácter valorativo.

En la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias no se formularon, de forma explícita, criterios de valor. Para quienes diseñaron la evaluación, el objetivo de ésta era enjuiciar los principios y logros de la reforma sino, simplemente, obtener datos acerca de los resultados de los alumnos participantes en el programa.

No obstante lo cierto es que, en la práctica, el éxito de la reforma se medía a través de los resultados de los alumnos. Los evaluadores manejaban, aunque no fueran conscientes de ello y no lo hicieran explícito, un criterio de valor fundamental. La reforma era tanto mejor cuanto mejores fueran los resultados de los alumnos. De esta forma, se inducía a que los juicios derivados de las conclusiones de la evaluación se basaran tan solo en los logros del alumnado.

⁴⁹ (1993a: 9).

2.1.4 El supuesto carácter externo de la evaluación

La evaluación de la reforma de enseñanzas medias fue formalmente definida como externa. Los responsables del CIDE advirtieron las críticas que esta definición podía despertar:

“Así, desde una cierta perspectiva, cabe objetar que el ahora denominado Centro de Investigación, Documentación y Evaluación no deja de ser parte de la administración educativa, lo que puede poner en duda su carácter externo. A esta observación se le pueden hacer dos objeciones. La primera es la ausencia de agencias de evaluación con la necesaria experiencia y tradición, a diferencia de lo que sucede en otros países. La relativa novedad de estas tareas en el nuestro explica la escasez de equipos e instituciones capaces de llevarlas a cabo con plenas garantías (aunque ésta es una deficiencia que el tiempo y las nuevas circunstancias se encargarán de solucionar). La segunda es que el CIDE, siendo parte efectiva de la propia administración educativa, ha gozado de amplia autonomía para desarrollar sus tareas de evaluación. Ni el diseño de estas últimas, ni su organización, ni sus conclusiones han sufrido deformación, veto u ocultamiento por parte de los diversos órganos ministeriales. Y ello constituye garantía suficiente del carácter externo, si no de la institución, sí al menos de sus trabajos de evaluación”⁵⁰.

Estas afirmaciones son, en nuestra opinión, discutibles⁵¹. Ciertamente es que no existía una vinculación directa entre los evaluadores

⁵⁰ Álvaro Page *et al.* (1990: 17).

⁵¹ Sobre las diferencias entre evaluación externa e interna véase la nota a pie núm. 45 del capítulo I.

y la unidad responsable del programa. Pero no lo es menos que ambos trabajaban conforme a unas mismas directrices políticas y que el director de la evaluación era un claro partidario de la reforma. Tres de los cinco profesores entrevistados se pronuncian en este sentido. Las palabras de uno de ellos resultan enormemente reveladoras: “Si son ellos los que hacen la reforma, ¿qué van a decir de la reforma?. Yo por lo menos no tengo la sensación de que haya una independencia entre el CIDE y el Ministerio, por lo tanto se sospecha que lo que dice el CIDE va a refrendar lo que dice el equipo ministerial”⁵².

2.1.5. El procedimiento de muestreo

En cada uno de los tres estudios de la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias⁵³ se constituyeron tres grupos, uno *experimental* y dos de *control* (uno interno y otro externo). Los grupos experimentales estaban formados, como es obvio, por los alumnos que seguían el plan experimental. Los grupos de *control interno* se formaron con aquellos alumnos de centros experimentales que cursaban el plan antiguo, mientras que los de *control externo* se constituyeron a partir de una muestra representativa, a nivel estatal, de sujetos que seguían el plan de la LGE en centros no experimentales.

⁵² *Entrevista a un profesor del centro A de reforma experimental de enseñanzas medias* (14 de abril de 1997).

⁵³ Recuérdese que, en el primero de los estudios, se consideraron los alumnos de la segunda generación de enseñanzas medias experimentales, mientras que en los dos estudios siguientes los alumnos pertenecían a la tercera generación.

La inclusión de los grupos de control externo en el diseño quedaba justificada por el hecho de que en algunos centros experimentales no existía grupo de control (es decir, todos sus alumnos seguían la enseñanza experimental) y porque, aunque no hubiera sido así, el clima de experimentación que se vivía en los centros hubiera podido afectar los resultados de la comparación.

Puesto que para evaluar las dos generaciones se iban a considerar los mismos centros, la determinación de las poblaciones se pudo realizar al comienzo de la evaluación. Las poblaciones evaluadas fueron, así, idénticas en los tres estudios:

- Alumnos de primer curso de enseñanzas medias experimentales de todo el territorio español.
- Alumnos de primer curso del plan vigente de enseñanzas medias en centros experimentales.
- Alumnos de primer curso del plan vigente de enseñanzas medias en centros no experimentales⁵⁴.

Con objeto de reforzar la validez interna de la investigación, se aplicaron tanto medidas *pretest* como medidas *postest* a los distintos grupos⁵⁵, si bien el número de mediciones varió de un estudio a otro:

⁵⁴ A excepción de los alumnos del País Vasco, que renunció a participar en el estudio.

⁵⁵ Precisamente, uno de los principales problemas que se deben afrontar en una evaluación de resultados es el de garantizar su validez interna. Esto se logra siempre que sea posible determinar con precisión cuáles de los efectos producidos en la población objeto son atribuibles al programa y cuáles no lo son. La clave reside, pues, en controlar todas las explicaciones alternativas (o variables perturbadoras) cuyos

Cuadro V. 10

**Mediciones pretest y postest
realizadas a las generaciones estudiadas**

	Ciclos	Mediciones		
		Pretest	1er. Postest	2º Postest
II generación (1984-85)	1º	Inicio de 1er. curso (octubre-noviembre 84)	Al término de 1er. curso (octubre-noviembre 85)	Al término de 2º curso (junio 86)
III generación (1985-86)	1º	Inicio de 1er. curso (octubre-noviembre 85)	Al término de 2º curso (mayo-junio 87)	-
	2º	Inicio de 1er. curso (octubre-noviembre 85)	Al término de 2º curso (mayo-junio 87)	Al término del 2º curso (mayo-junio 89)

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvaro Page, *et al.* (1988), (1990) y (1992).

El diseño de la evaluación tuvo, así, carácter *longitudinal*⁵⁶. Ello permitió que se establecieran varias comparaciones: (i) entre los tres grupos en cada una de las mediciones, (ii) entre las distintas medidas obtenidas por un mismo grupo y (iii) entre las evoluciones de los tres grupos a lo largo del tiempo.

Debido al elevado número de centros y alumnos participantes en el programa, se decidió que la aplicación de las pruebas se realizase, en algunos casos, sobre una muestra de cada uno de los tres grupos. En esta decisión intervinieron unos expertos, **actores técnico-burocráticos** por tanto, que fueron contratados como

efectos se pueden confundir con los producidos por el programa. La aplicación de mediciones antes y después de la intervención contribuye también a incrementar el grado de validez interna. Sobre los problemas de validez interna en los diseños de evaluación pueden consultarse, entre otros, Campbell y Stanley (1973) y Alvira (1991).

⁵⁶ Precisamente en los diseños longitudinales se realizan sucesivas mediciones a lo largo de la investigación con objeto de conocer la evolución de los sujetos de un mismo grupo o de establecer comparaciones entre la evolución de distintos grupos.

diseñadores precisamente para ocuparse del diseño muestral, a partir de las consignas establecidas por Mariano Álvaro.

El proceso de muestreo se llevó a cabo en dos fases. En una primera se procedía a la selección de los centros mientras que en la segunda se seleccionaban los alumnos que integrarían las muestras.

De nuevo, existieron ciertas diferencias entre los tres estudios que integraban la evaluación.

En el primero de los estudios, para los grupos experimental y de control interno se seleccionaron todos los centros que habían decidido sumarse a la reforma experimental en el curso 1984-85. Los grupos de control externo se formaron mediante un *muestreo polietápico estratificado con afijación proporcional*⁵⁷ al número de alumnos de cada estrato. Las variables utilizadas para realizar la estratificación fueron el tipo de centro (público o privado), el hábitat, la clase de centro (BUP y FP) y la Comunidad Autónoma. Tras la aplicación *pretest* y, al no advertirse diferencias sustanciales entre los sujetos de control externo y los experimentales, se decidió reducir la

⁵⁷ La base del *muestreo estratificado* son los estratos o conjuntos de unidades del universo que son homogéneas entre sí con respecto a determinadas variables (denominadas variables de estratificación) y heterogéneas con respecto a las de los otros estratos. Este tipo de muestreo presenta notables ventajas. La más importante es que permite el tratamiento por separado de cada uno de los estratos -aplicando en ellos el muestreo que se considere más apropiado para seleccionar las unidades. Ello hace que se reduzcan las varianzas de las estimaciones muestrales. Se dice que un muestreo es *polietápico* cuando las unidades muestrales se eligen en dos o más etapas. El concepto de *afijación* hace referencia al número de pruebas (encuestas, tests....) que vayan a asignarse a cada estrato considerado. En este caso la asignación se realizó de manera *proporcional* al peso relativo de la población de cada estrato. Sobre los distintos métodos de muestreo véanse Rodríguez Osuna (1986) y (1991).

muestra inicial, porque ello no mermaba la validez del estudio. En la segunda fase, la unidad muestral fue el alumno: tanto para el grupo experimental como para los dos de control se realizó un *muestreo aleatorio sistemático*⁵⁸. En cada centro se eligieron dos grupos de 30 alumnos como máximo.

En el segundo estudio, al igual que en el precedente, en los grupos experimental y de control interno se eligieron todos aquellos centros cuyos alumnos habían comenzado el primer ciclo de enseñanzas medias experimentales en el curso 1985-86⁵⁹. Para la elección de los centros del grupo de control externo se recurrió al *muestreo estratificado por conglomerados con afijación proporcional*⁶⁰. La selección de los alumnos, en la segunda fase del estudio, se realizó mediante un *muestreo aleatorio sistemático*.

Por lo que respecta al tercer estudio, de nuevo se seleccionaron todos los centros cuyos alumnos iniciaron los estudios experimentales en el curso 1985-86, por lo que no cabe hablar de muestra en el caso de los grupos experimental y de control interno. La elección de los centros de control externo se realizó mediante un

⁵⁸ El *muestreo aleatorio sistemático* es una variante del *muestreo aleatorio simple*. En él, las unidades de la muestra se seleccionan a partir de un listado previo y no ordenado de las unidades del universo. Si los elementos del universo están previamente ordenados se corre el riesgo de que se seleccionen unidades que no sean representativas.

⁵⁹ A excepción de los centros del País Vasco que decidió finalmente no tomar parte en el estudio.

⁶⁰ En el *muestreo por conglomerados*, aleatorio estratificado con afijación proporcional, se opera de forma parecida a la ya descrita en la nota núm. 57, con la diferencia de que dentro de cada uno de los estratos se seleccionan conglomerados, conjuntos de individuos que se puede considerar que forman una unidad y que constituyen la auténtica unidad muestral. De nuevo, remitimos a las

muestreo estratificado por conglomerados con afijación proporcional. En la segunda fase, la unidad muestral fue, como en los estudios anteriores, el alumno. El procedimiento empleado fue el *muestreo aleatorio sistemático* en los tres grupos: experimental, control interno y control externo.

El siguiente cuadro recoge, a modo de resumen, el tipo de muestreo que fue empleado en cada caso:

Cuadro V.11

Tipos de muestreo empleados en cada uno de los estudios

1er. Estudio		
CC. experimentales		CC. control externo
Sin muestreo		Polietápico estratificado con afijación proporcional
AA. experimentales	AA. control interno	AA. control externo
Aleatorio sistemático		Aleatorio sistemático

2º y 3er. Estudio		
CC. experimentales		CC. control externo
Sin muestreo		Estratificado por conglomerados con afijación proporcional
AA. experimentales	AA. control interno	AA. control externo
Aleatorio sistemático		Aleatorio sistemático

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvaro Page *et al.* (1988), (1990) y (1992).

obras de Rodríguez Osuna (1986) y (1991).

Los cuadros V.12 y V.13 reflejan el número de centros y de alumnos de cada una de las muestras:

Cuadro V.12

Número de centros experimentales y no experimentales considerados en cada estudio

	CC. experimentales	CC. no experimentales (submuestra)	Total
1er. estudio	109	150	259
2º estudio	109	131	240
3er. estudio	109	131	240

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvaro Page *et.al* (1988), (1990) y (1992).

Cuadro V.13

Número de alumnos considerados en cada estudio

	1er. estudio ¹		2º y 3er. estudio		3er. estudio
	Muestra inicial	Muestra final	Pretest	1er. postest	2º postest ²
Experimentales	3.304	2.153	2.426	1.481	604
Control interno	2.337	1.198	2.400	1.258	510
Control externo	8.424	4.256	7.018	4.064	1.520
Total	14.065	7.607³	11.844	6.803	2.634

¹ En el primer estudio se realizaron tres mediciones -una pretest y dos postests-. La muestra inicial fue la que participó en la primera medición o pretest. La muestra final es aquella que participó en las tres mediciones. Desconocemos el número de alumnos a los que se les aplicó el primer postest.

² Entre el primer y el segundo postest se produjo una reducción muy significativa del número de sujetos de la muestra. Entre las causas de mortandad pueden citarse la repetición de curso por el alumno, el abandono de los estudios y el cambio de lugar de residencia o de centro escolar. No obstante, parece que las diferencias entre las dos muestras empleadas no afectaron al poder de generalización de los resultados, tal y como se señala en el III informe de evaluación.

³ La cifra que aparece en el I informe de evaluación es de 7.818 alumnos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvaro Page *et.al* (1988), (1990) y (1992).

El procedimiento de selección de las muestras se ajustó a las características de las poblaciones sobre las cuales se efectuaba el estudio. Sin embargo, el número de centros y alumnos considerados fue, como se aprecia en los cuadros anteriores, extraordinariamente elevado. Ello repercutió de forma negativa en el desarrollo de la evaluación, al incrementar de modo considerable la cantidad de información que había de recabarse y analizarse y, consiguientemente, el coste de la misma. En este sentido, Modesto Escobar afirma: “Quizás el estudio era demasiado ambicioso, yo creo que con una cosa menos ambiciosa se hubiese podido hacer... ahí el Ministerio se podía haber ahorrado la mitad del dinero, se podía haber gastado la mitad”⁶¹. La opinión de Rosario Martínez-Arias es aún más crítica: “la cantidad ingente de datos que se recabaron al final terminó perjudicando a la propia información y al procedimiento de recogida. Se podían haber obtenido resultados similares acudiendo a muestras más pequeñas y mejor controladas”⁶².

2.1.6 La elección de las técnicas de recogida y análisis de datos

En coherencia con la perspectiva cuantitativa que dominaba el estudio, Mariano Álvaro y Julio Carabaña optaron por los tests y los cuestionarios como instrumentos para la recogida de datos.

La elección de las pruebas que iban a ser utilizadas no fue tarea fácil. Las pruebas debían servir no sólo para medir la consecución de los objetivos de la reforma sino también para comparar los resultados de los alumnos del plan experimental con los de aquellos que cursaban BUP/COU o FP.

⁶¹ *Entrevista con Modesto Escobar Mercado (7 de diciembre de 1995).*

La medición de la mayoría de las variables no planteaba grandes dificultades puesto que existían ya pruebas suficientemente contrastadas. En el caso de las variables para las que no se disponía de un test apropiado fue necesario diseñar la prueba *ex novo*, tarea para la que se contó con la colaboración de Rosario Martínez-Arias⁶³. De la redacción de los *ítems* se hicieron cargo profesores de diferentes asignaturas, tanto de enseñanza experimental como no experimental. Ello supuso la entrada en el escenario de la evaluación de unos nuevos **actores de naturaleza técnico-burocrática**, los **aplicadores**.

Los dos cuadros siguientes muestran cuáles fueron los principales instrumentos empleados y las variables y dimensiones analizadas con cada uno de ellos⁶⁴:

⁶² *Entrevista con Rosario Martínez-Arias* (10 de diciembre de 1997).

⁶³ Véase la nota a pie núm. 81 del capítulo IV.

⁶⁴ Puede encontrarse una descripción pormenorizada del contenido de las diferentes pruebas en Álvaro Page *et al.* (1988: 35 y ss.).

Cuadro V.14

Instrumentos empleados para la recogida de datos en el 1er. y 2º estudio de la evaluación

<i>Cuestionario CIDE</i>	Variables personales, familiares, contextuales y didácticas, calificaciones escolares, satisfacción con los estudios y actitudes cívico-sociales
<i>Cuestionario de estudios</i>	Variables actitudinales, a excepción de la satisfacción con los estudios
<i>Pruebas para la medición de las aptitudes</i>	TEA 3, para las aptitudes numérica, verbal y de razonamiento abstracto DATA MR, para la capacidad de razonamiento mecánico <i>Rotación de figuras macizas</i> , para la aptitud espacial
<i>Pruebas de rendimiento basadas en el curriculum de EGB</i>	Capacidad de comprensión lectora, rendimiento en ortografía, cálculo matemático y aplicación de cálculo aplicado a la resolución de problemas
<i>Pruebas de rendimiento basadas en los objetivos generales de la reforma de enseñanzas medias</i>	Cuestiones generales como las técnicas de estudio, la organización del trabajo o el manejo de información

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvaro Page *et. al* (1988) y (1990).

Cuadro V.15

**Instrumentos empleados para la recogida de datos
en el 3er. estudio de la evaluación**

<i>Cuestionario CIDE</i>	Además de las variables consideradas en el 2º estudio incluyó otras como el contexto socio-escolar, la trayectoria académica o las aspiraciones profesionales y educativas
<i>Cuestionario M.O.S.A.S.</i>	Escalas para la medición de la motivación del logro, esperanza de éxito, perseverancia, autoestima y satisfacción con los estudios.
<i>Cuestionario de intereses profesionales</i>	Estructura diferencial y jerarquización de los intereses profesionales de los alumnos e incidencia de los aspectos socio-económicos en la elección
<i>Pruebas de aptitudes</i>	Aptitudes verbal, numérica, comprensión mecánica, capacidad espacial, razonamiento abstracto y rapidez y precisión perceptiva.
<i>Pruebas de rendimiento académico</i>	Materias comunes de los planes de estudio evaluados: Lengua española, Filosofía, Matemáticas, Física, Química, Historia, Tecnología mecánica, Tecnología electrónica y Administración y Gestión.

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvaro Page *et. al* (1992).

2.2 El desarrollo de la evaluación

2.2.1 La obtención de datos

La dimensión y la envergadura de la evaluación experimental de la reforma de enseñanzas medias hicieron que el CIDE se viera obligado a recurrir a empresas especializadas a la hora de desarrollar el trabajo de campo, ya que este centro no disponía ni del personal ni de los medios materiales necesarios para ello. Las empresas de

trabajo de campo⁶⁵, unos actores **técnico-burocráticos**, asumieron, de este modo, el papel de **aplicadores** aunque las relaciones de poder no se vieron afectadas por esta circunstancia.

El equipo del CIDE responsable de la evaluación se ocupó de fijar las condiciones en las que habían de realizarse las pruebas. Puesto que el objetivo de la evaluación era establecer comparaciones entre dos tipos distintos de enseñanza, no sólo era imprescindible que se aplicasen las mismas pruebas en todos los casos sino también que todas las aplicaciones se desarrollasen bajo condiciones si no idénticas sí al menos muy similares.

Las personas encargadas de la aplicación de las pruebas eran seleccionadas conjuntamente por el CIDE y por la empresa responsable del trabajo de campo mediante una entrevista personal⁶⁶. Antes de la aplicación de las pruebas recibían un breve curso de formación, impartido por el personal del CIDE, en el que se les proporcionaba información acerca del programa de reforma, el diseño de la evaluación, las muestras, el carácter y contenido de las pruebas o la organización del trabajo de campo.

El CIDE se encargaba de establecer el primer contacto con los centros. En una carta dirigida a la dirección, se les informaba de que habían sido seleccionados para tomar parte en la evaluación.

⁶⁵ En concreto, las aplicaciones de octubre de 1984 fueron realizadas conjuntamente por EOS y EMOPUBLICA, S.A.. Las restantes fueron encomendadas a la empresa IMOP S.A. El responsable del estudio en esta última empresa se había encargado anteriormente de dirigir el trabajo de campo en EMOPUBLICA S.A.

⁶⁶ En las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia se seleccionaron aplicadores bilingües con objeto de evitar posible problemas ocasionados por el desconocimiento de sus respectivas lenguas.

Asimismo, se les indicaba qué cursos iban a recibir las pruebas, cuál iba a ser su duración y en qué fechas se iban a recoger los datos, cuáles eran las condiciones que debían reunir los centros etc.. El CIDE se comprometía a facilitar al centro los resultados obtenidos por sus alumnos.

Posteriormente, tanto el CIDE como la empresa encargada del trabajo de campo contactaban telefónicamente con los centros con objeto de motivarles a participar en la evaluación y de confirmar ciertos datos relativos a la naturaleza y características del centro.

Después, en una visita al centro, el contactador de la empresa del trabajo de campo, solicitaba los listados de los alumnos de cada grupo para proceder a la selección de la muestra, comprobaba si las aulas reunían las condiciones necesarias para llevar a cabo la aplicación, confirmaba la fecha y la hora de realización de las pruebas y cumplimentaba una hoja de observaciones sobre el centro que debía ser tenida en cuenta en el momento de la aplicación.

Las aplicaciones se realizaban durante tres días consecutivos en el primero y segundo estudio y durante dos, también consecutivos, en el tercero. Los **aplicadores** comunicaban a los alumnos seleccionados cuál era el contenido de las pruebas⁶⁷ y se ocupaba de crear el clima de motivación y disciplina necesario para el correcto desarrollo de las aplicaciones.

Con objeto de garantizar el cumplimiento de las normas de aplicación de las pruebas que había establecido, el CIDE enviaba a

⁶⁷ Se aplicaron un total de dieciocho pruebas, a excepción de Galicia y Cataluña en que se aplicaron diecinueve.

una persona del equipo a aquellos centros en los que habían surgido problemas o a otros seleccionados aleatoriamente.

Una vez concluida la realización de las pruebas, el CIDE hacía llegar a los centros, además de una carta de agradecimiento por su colaboración, los resultados obtenidos por sus alumnos en las distintas variables, así como los de las Comunidades Autónomas participantes y los totales nacionales.

Finalmente, se procedía al procesamiento informático de los datos de cara a facilitar y simplificar su análisis estadístico⁶⁸. Antes de la creación de los ficheros que iban a ser utilizados en el tratamiento estadístico, los datos fueron sometidos a un proceso de depuración por parte del equipo del CIDE.

Los centros fueron, junto con el director del programa, José Segovia, los grandes ausentes del proceso de evaluación. La participación de los primeros se limitó a su actuación como informantes, esto es, como meros **actores pasivos**. La recogida de datos les ocasionó, además, un sinfín de problemas. La realización de las pruebas distraía la atención de los alumnos y restaba tiempo a las actividades habituales del aula; estas circunstancias, junto con el marcado carácter cuantitativo del estudio, hicieron que su imagen de la evaluación fuera tan negativa.

⁶⁸ La grabación de los datos y la creación de los ficheros matrices fueron encargados a la empresa PROCESO DE DATOS A-2. Aunque el proceso de tratamiento informático de los datos sólo se describe en el informe del segundo estudio entendemos que se procedió de manera similar en los dos estudios restantes.

2.2.2 *El tratamiento estadístico y el análisis de la información*

Por iniciativa del Director del CIDE, la explotación y el análisis de los datos obtenidos tras la aplicación de las pruebas correspondió a diferentes especialistas, que fueron contratados con este fin previa convocatoria de concurso público. Se pretendía evitar, de esta forma, que la interpretación de los datos se basara en una única perspectiva y paliar, en lo posible, el hecho de que sólo se hubieran utilizado técnicas cuantitativas. La incorporación de unos nuevos **aplicadores** - los expertos contratados-, al proceso evaluativo tampoco alteró la distribución de poder en el mismo: Mariano Álvaro y Julio Carabaña siguieron manteniendo el control de las principales decisiones de la evaluación.

El tratamiento estadístico de los datos obtenidos se centró en dos procedimientos generales de control de las variables contaminantes.

Por un lado, la constitución de los grupos experimental y de control interno no se había realizado de forma aleatoria; además, los alumnos de este último grupo sabían que estaban siendo objetos de una comparación y ello podía introducir distorsiones. Para salvar esta deficiencia se seleccionó una muestra representativa de la población escolar que cursaba el plan antiguo en centros no experimentales y de ella sólo se escogió, en el diseño definitivo, a aquellos individuos que estaban más próximos en su origen, en todas las variables utilizadas, al grupo experimental.

Por otro, ya que los grupos experimental y de control interno no se habían equiparado y que la equiparación entre el

experimental y el de control externo no garantizaba la equivalencia entre ellos, se optó por *incluir como predictor y, en consecuencia, como covariable, cuando era necesario, los resultados en el pretest al estudiar los resultados de los postests*. De esta forma se conseguía equiparar los grupos comparados en su línea base.

Además, y también por lo que se refiere al control de las variables contaminantes, existieron ciertas diferencias entre los tres estudios.

En el primero de los estudios, el control de dichas variables se llevó a cabo tanto *a priori* como *a posteriori*⁶⁹. El procesamiento de los datos se desarrolló en cuatro fases:

(a) Estudio del comportamiento de las variables consideradas e identificación de aquellas que se distribuyen de forma diferente en el grupo experimental y en los de control.

(b) Determinación, mediante *análisis de regresión múltiple*⁷⁰, de las variables que tenían una incidencia significativa en las

⁶⁹ En el *control a priori* se intenta que los sujetos experimentales y los de control sean iguales en la línea base de la variable dependiente. En el *control a posteriori* se equipara, mediante diferentes técnicas estadísticas, a los dos tipos de sujetos respecto a todas las variables que inciden en la variable dependiente, excepto en la variable independiente.

⁷⁰ El *análisis de regresión múltiple* se emplea para predecir el comportamiento de la variable dependiente a partir de un número cualquiera de variables independientes. Sobre las diversas técnicas para el análisis de regresión múltiple véase García Ferrando (1994).

variables dependientes.

(c) Análisis de la influencia del tipo de enseñanza como variable independiente sobre las variables dependientes mediante *análisis de varianza-covarianza*⁷¹.

(d) Examen de las diferencias en la evolución de las variables dependientes en el grupo experimental y en los de control.

En el segundo estudio, para las variables de control se recurrió a la descripción de los sujetos participantes en las dos mediciones mediante *tablas de frecuencias*. Con las variables dependientes se procedió de forma distinta según fueran intervalos u ordinales. En el caso de las intervalos se realizaron estudios de su distribución⁷², mientras que en el de las ordinales se emplearon porcentajes y se analizó la significación de las diferencias entre medias mediante un *análisis de varianza*⁷³.

Por lo que respecta a la comparación global de los alumnos de

⁷¹ A través del *análisis de covarianza* se pretende conocer cómo varían conjuntamente dos variables.

⁷² Concretamente de la *media*, la *desviación típica*, la *curtosis* y la *simetría*. Recordemos que la primera es una de las *medidas de posición o tendencia central* de una distribución que proporcionan información sobre el lugar que ocupa dicha distribución en una escala de valores. Por su parte, la *desviación típica* es uno de los tipos de medidas de dispersión, con las cuales podemos conocer el grado de dispersión o variación de las puntuaciones de una distribución. El *sesgo* sirve para determinar el grado de simetría o asimetría de una distribución y la *curtosis* para establecer su grado de apuntamiento.

⁷³ Para ello se recurrió a la rutina ANOVA del programa SPSS.

la enseñanza experimental y no experimental, la identificación de las variables de control con incidencia significativa en las dependientes se realizó mediante un *análisis de regresión múltiple* y la comparación propiamente dicha se llevó a cabo con un *análisis de covarianza*⁷⁴. En el análisis por grupos (con el que se pretendía conocer cómo había funcionado la reforma en diferentes subgrupos, v.gr. centros públicos-privados, alumnos motivados-no motivados) se recurrió al *análisis de covarianza* y al *coeficiente eta*⁷⁵.

Finalmente, en el tercer estudio, se utilizó un procedimiento de reducción de datos en el *cuestionario CIPSA de intereses profesionales*: el llamado *análisis de componentes principales*⁷⁶. Asimismo, de cara a la comparación entre los alumnos de reforma y los alumnos del plan de la LGE se empleó el *análisis de regresión múltiple* para detectar qué variables de control se asociaban de manera significativa a las dependientes y el *análisis de covarianza* para la comparación *strictu sensu*⁷⁷.

⁷⁴ Empleando para ello la rutina ANCOVA del SPSS.

⁷⁵ O porcentaje de varianza común entre la variable independiente y la variable dependiente.

⁷⁶ El *análisis de componentes principales* forma parte del conjunto de procedimientos estadísticos que integran el llamado *análisis factorial*, a través del cual se pretende determinar cuáles de una serie de variables miden el mismo fenómeno y pueden ser estudiadas conjuntamente. Para la descripción de los sujetos se utilizaron básicamente porcentajes, medias, desviaciones típicas e índices de curtosis y de simetría.

⁷⁷ En aquellos casos en que no era posible aplicar el *análisis de covarianza* se hizo uso de la *prueba de chi-cuadrado* o de la significación de diferencia entre medianas. Recordemos que la *prueba de chi-cuadrado* (χ^2) mide la existencia de una diferencia significativa entre los valores observados y los valores esperados en la distribución de variables.

2.3 Los resultados

2.3.1 Las principales conclusiones y el estilo de los informes de evaluación⁷⁸

Para el equipo de evaluación, los resultados que arrojó la comparación entre alumnos de reforma experimental y alumnos que cursaban el plan establecido por la Ley General de Educación en centros de BUP, eran claramente favorables a la reforma:

Cuadro V.16

Resumen de los resultados encontrados al comparar los alumnos experimentales y de control, según tipo de centro (BUP o FP) y ciclo (primero o segundo)

	Centros de BUP		Centros de FP	
	1er. ciclo	2º ciclo	1er. ciclo	2º ciclo
Rendimiento académico	Mejor, experimentales	Mejor, experimentales	Igual	Mejor, control
Aptitudes	Mejor, experimentales	Mejor, experimentales	Mejor, control	Igual
Aspiraciones profesionales y educativas	Más altas, experimentales	Más altas, experimentales	Igual	Igual
Personalidad	No se midió	Igual	No se midió	Igual
Actitudes cívico-sociales	Mayor desarrollo, experimentales	Igual	Mayor desarrollo, experimentales	Igual
Metodología del profesor	Más participativa, en reforma	Más participativa, en reforma	Más participativa, en reforma	Más participativa, en reforma
Satisfacción con los estudios	Igual	Igual	Mayor, experimentales	Mayor, experimentales
Satisfacción con los profesores	Mayor, experimentales	Igual	Mayor, experimentales	Igual

Fuente: Álvaro et al. (1992: 92).

⁷⁸ Las conclusiones generales de la investigación se recogen en el tercer y último informe de la evaluación externa. Aunque en el mismo se incluyen también los resultados obtenidos para cada una de las variables estudiadas, nos referiremos aquí únicamente a las generales porque consideramos que ello no altera de modo significativo nuestro análisis.

Como puede apreciarse, para el primer ciclo de la reforma experimental, en seis de las ocho dimensiones evaluadas (a excepción de la variable “personalidad” de la cual no se hizo ninguna medición), las valoraciones más altas son para los grupos experimentales. Las valoraciones para el segundo ciclo son algo inferiores, aunque de manera escasamente significativa.

Por lo que se refiere a los centros que impartían Formación Profesional, se observa que en dos de las variables -rendimiento académico y aptitudes- los resultados de los alumnos de los grupos de control, esto es, de quienes seguían el plan de la Ley del 70, eran superiores a los obtenidos por aquellos que cursaban los módulos profesionales experimentales. De nuevo, es en el segundo ciclo donde la reforma experimental obtiene los peores resultados.

En los tres informes que conforman la evaluación externa se afirma que, aunque las diferencias entre los resultados obtenidos por los dos tipos de alumnos considerados no son muy grandes, sí pueden calificarse de significativas⁷⁹. Sin embargo, de su lectura y de los comentarios de algunos de los expertos entrevistados⁸⁰, se deduce que esos resultados no eran tan concluyentes como se afirmaba. Muy probablemente, ello esté relacionado con las actitudes que quienes diseñaron la evaluación tenían con respecto al programa.

⁷⁹ No expondremos aquí las conclusiones a las que se llegó en la evaluación, por considerar que su contenido no afecta al modo en que se elaboraron. Se puede encontrar una referencia completa en cada uno de los informes de evaluación.

⁸⁰ Nos referimos a Modesto Escobar Mercado y a Rosario Martínez-Arias (entrevistas realizadas, respectivamente, con fechas 7 de diciembre de 1995 y 10 de diciembre de 1997).

Los profesores a los que entrevistamos señalan, por su parte, que los buenos resultados obtenidos por los alumnos experimentales se debieron no tanto a la calidad de los nuevos *curricula* sino, fundamentalmente, a que estos alumnos recibían una mayor atención y un trato más personalizado, a que los grupos eran más reducidos y a que la actitud de los docentes era claramente favorable a la reforma. Insisten, asimismo, en que la principal deficiencia que se le puede atribuir a la evaluación es la de no haber entrado a analizar el proceso de implantación. Un análisis de esta naturaleza hubiera permitido a responsables políticos y a profesores, en su opinión, obtener información “más aplicable”, “que hubiera profundizado más en lo que la gente piensa y no en el puro dato”⁸¹.

La estructura de los informes de evaluación está estrechamente relacionada con los contenidos que en ellos se abordan. En cada uno de ellos se dedica un capítulo íntegro a la descripción de la metodología empleada, así como a la exposición de los datos resultantes de la comparación entre los grupos estudiados. En los informes II y III se incluyen, además, un apartado en el que se recogen las características de los sujetos estudiados. En todos los casos se incorporan un amplísimo número de tablas, cuadros y gráficos para dar cuenta de los datos más sobresalientes.

En la estructura influyó también el propio enfoque de la evaluación. Nos encontramos aquí con unos informes prototípicos de las evaluaciones de corte cuantitativista. El estilo de los informes (a excepción de los apartados dedicados a exponer las conclusiones generales) es eminentemente técnico y su lectura y comprensión

⁸¹ *Entrevista con un profesor de bachillerato experimental del centro A (14 de abril de 1997).*

requieren de ciertos conocimientos estadísticos. No se trata de informes accesibles, pensados y dirigidos al gran público o a la comunidad educativa, que cumplan con el criterio de “claridad” establecido por el *Joint Committee*⁸², lo que no deja de ser una prueba más del carácter que se pretendió conferir a la evaluación.

2.3.2 *La utilidad y el impacto de la evaluación*

Más allá de la utilidad que puedan tener los resultados que arroje una evaluación lo cierto es que el propio proceso evaluativo suele desencadenar una serie de efectos o consecuencias que pueden resultar de gran interés para los distintos actores implicados⁸³.

La valoración que el responsable del programa y los profesores participantes en el mismo hacen acerca de la utilidad de la evaluación de la reforma de enseñanzas medias no puede ser más negativa.

Para José Segovia, uno de los grandes ausentes del proceso, la evaluación externa fue una experiencia carente de interés. Si recibió su visto bueno fue porque no interfería en el normal desarrollo del programa y porque los datos que iba a producir no podían constituir amenaza alguna. En su opinión, la evaluación interna le ganó la batalla a la evaluación externa. Las sesiones que reunían a profesores, coordinadores y Ministerio ofrecían, a juicio del Director General de Enseñanzas Medias, una información más cualitativa y apegada a la realidad que las innumerables y frías estadísticas que proporcionaba la evaluación realizada por el CIDE.

⁸² Véase la nota a pie núm. 47 del capítulo I.

El escaso interés que inicialmente pudo albergar el profesorado por la evaluación fue disminuyendo a medida que comprobaba la poca utilidad de sus resultados. Pese a esta circunstancia, el profesorado colaboró sin mayores problemas en la investigación. Para ellos, la evaluación no pasaba de ser una cuestión secundaria y los problemas que les ocasionaba no tenían la suficiente entidad como para enfrentarles a la administración. Seguramente, su actitud hubiese sido mucho más combativa si hubiesen sido “objeto de evaluación” y si ésta hubiera entrado en conflicto con sus intereses profesionales.

Por el contrario, el impacto que la evaluación tuvo sobre el CIDE y sobre su personal no pudo ser más beneficioso. La realización de la evaluación externa proporcionó al Centro no sólo recursos económicos sino también prestigio y una inmejorable oportunidad para su consolidación como unidad especialista en el ámbito de la evaluación educativa dentro y fuera del Ministerio. La creación del Servicio de Evaluación y el nombramiento de Mariano Álvaro como responsable del mismo supuso el reconocimiento a la labor que éste y el resto del personal del CIDE habían realizado en la evaluación externa.

Ni Carabaña ni Álvaro Page creían que los resultados de la evaluación debían tener valor por sí mismos, que la evaluación, en definitiva, tenía que tener cierta utilidad más allá de la mera “producción de conocimiento”⁸⁴. Desde su perspectiva cuantitativista y de evaluación por objetivos, la utilidad de los resultados de la

⁸³ Sobre la utilidad de las evaluaciones véase el apartado 1 del capítulo I.

⁸⁴ Sobre los distintos usos de la evaluación véase las notas a pie núms. 49, 50 y 51 del capítulo I.

evaluación no se considera, precisamente, un asunto prioritario.

CAPÍTULO VI

LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN ESCOLAR DE ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

ÍNDICE DEL CAPÍTULO VI

1. El programa de integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales

- 1.1 *De la segregación a la integración: el tratamiento de las necesidades educativas especiales*
- 1.2 *La regulación de la educación especial en España: la asunción del principio de integración*
- 1.3 *El programa experimental de integración*
 - 1.3.1 Los principios y las características del programa
 - 1.3.2 El proceso de implantación

2. La evaluación del programa de integración

- 2.1 *Los comienzos de la evaluación: iniciadores, impulsores y avalistas*
- 2.2 *El diseño de la evaluación*
 - 2.2.1 La definición de los objetivos
 - 2.2.2 Un enfoque metodológico supuestamente iluminativo
 - 2.2.2.1 El modelo teórico
 - 2.2.2.2 Las fases de la evaluación y las técnicas de recogida y análisis de datos
 - 2.2.3 Los criterios de valor
- 2.3 *Del diseño al análisis de datos*
- 2.4 *La etapa final de la evaluación*

- 2.4.1 Un documento de legitimación del programa: el informe final de evaluación
- 2.4.2 Los usos del proceso de evaluación

1. El programa de integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales¹

1.1 De la segregación a la integración: el tratamiento de las necesidades educativas especiales

Hasta los años sesenta, era opinión predominante entre psicólogos y pedagogos que las personas aquejadas de alguna minusvalía requerían de un tipo de educación diferenciado dentro del sistema educativo². Este enfoque -que algunos han denominado *tradicional*, tenía como base los principios de *categorización-segregación-especialización-cuidado*: se consideraba que se podían diferenciar al menos dos tipos o *categorías* de alumnos, los “normales” y los “deficientes”; (ii) que las particulares condiciones de estos últimos hacían necesario que su educación se llevase a cabo en centros *especializados*, lo que no era sino una forma de *segregación* en los centros ordinarios y (iii-iv) que en estos centros especializados, la principal actividad de profesores y especialistas debía ser el *cuidado* de los alumnos “deficientes” y no su atención educativa.

Los cambios producidos en el ámbito educativo a partir de la década de los setenta tuvieron también su reflejo en el terreno de la educación especial³. Precisamente, una de las ideas propugnadas desde los enfoques pedagógicos más innovadores era que la escuela debía responder a las

¹ Sobre los cambios operados en el ámbito de la educación especial véanse Marchesi, Coll y Palacios (1990) y Echeita (1991a).

² Echeita (1991a: 72).

³ Véase el apartado 1.1 del capítulo IV.

necesidades educativas de todos los individuos, independientemente de cuáles fueran sus condiciones de partida. Los “nuevos enfoques” en educación especial se apoyaban en cuatro ideas fundamentales: *necesidades, integración, curriculum y colaboración*⁴. Desde su perspectiva, la función educativa no puede ni debe centrarse en las discapacidades o características limitadoras del alumno sino en sus *necesidades educativas*: se entiende, en definitiva, que “todos los alumnos son iguales en su diferencia y todos tienen el derecho a ser educados en función de esa diferencia”⁵. No se trata de diseñar un sistema educativo específico para estos alumnos sino de *integrarlos* plenamente en los centros ordinarios, mediante la adaptación del *curriculum* a sus necesidades educativas, la coordinación de los recursos necesarios y la *colaboración* de distintos especialistas.

La *integración* se convirtió así en la piedra angular de los nuevos enfoques en educación especial; su finalidad, “que todos los niños puedan desarrollar al máximo sus capacidades potenciales (...) su potencial de ‘normalización’ y realización social”⁶.

1.2 La regulación de la educación especial en España: la asunción del principio de integración

Tanto la Ley General de Educación de 1970 como la normativa más específica sobre educación especial⁷, habían incorporado ya referencias a

⁴ La descripción de estos nuevos enfoques puede encontrarse en Echeita (1991a) quien, a su vez, se basa en la obra de Ainscow y Muncney (1989).

⁵ Echeita (1991a: 72).

⁶ Álvarez *et al.* (1987: 14).

⁷ Nos referimos a la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos y al Real Decreto 2639/1982, de 15 de octubre, de Ordenación de la Educación Especial.

la idea de integración. Pero, al margen de ciertas experiencias innovadoras desarrolladas por algunos centros educativos, en la práctica la educación especial seguía funcionando de acuerdo con el enfoque más tradicional.

De hecho, la asunción definitiva del principio de integración por parte de la administración educativa no se produjo hasta marzo de 1985, cuando el Ministerio de Educación y Ciencia aprobó la nueva ordenación de la educación especial⁸. En ella, se entendía que la integración sólo es posible si se parte de una previa aceptación de la diversidad: “solamente en una escuela distinta, que huya de la homogeneidad, que se centre en las diferencias, que acepte las diferencias como criterio fundamental de funcionamiento, se podrá hablar de integración”⁹.

El modelo de integración por el que se apostaba en la nueva ordenación es el denominado *funcional*. En él, la escolarización de los alumnos con deficiencias se lleva a cabo en centros ordinarios (siempre que la gravedad de su minusvalía no haga imposible su integración). Los alumnos participan, así, de las actividades de las aulas ordinarias y se integran totalmente en la dinámica del centro. No se trata, pues, de que existan en la escuela aulas especiales para los alumnos integrados (integración *física*) ni de que éstos compartan espacios o participen en actividades conjuntas con el resto del alumnado (integración *social*), sino de llegar al estadio más avanzado de la integración¹⁰.

⁸ La ordenación de la educación especial se produjo por Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo.

⁹ Marchesi (1986: 6).

¹⁰ Equipo de Evaluación de la Integración (1987). Puede encontrarse información más exhaustiva acerca de los tres tipos de integración mencionados en el llamado *Informe Warnock*, que fue presentado al Parlamento británico en 1973 por un Comité de estudio de la educación especial y publicado en 1981 o bien en el resumen que de este informe hace Aguilar Montero (1991).

1.3 *El programa experimental de integración*

1.3.1 Los principios y las características del programa

El Real Decreto de Ordenación de la Educación Especial no hizo sino establecer el marco general en el cual se habría de hacer efectivo el principio de integración. Ello no sucedió hasta la aprobación, en marzo de 1985, de una Orden ministerial¹¹ en la que se procedía a la planificación de actuaciones en educación especial y se autorizaba la realización de experiencias en el denominado *territorio MEC*. Álvaro Marchesi, Subdirector General de Educación Especial¹², se hizo cargo del diseño y puesta en marcha del *programa de integración de alumnos con necesidades educativas especiales*. El éxito con el que Marchesi llevó adelante esta tarea, junto con el impulso que otorgó a la evaluación educativa¹³, fue la base sobre la que se forjó su carrera política en el Ministerio.

El denominado *Programa de Integración Escolar de Alumnos con Deficiencias* era, en realidad, el conjunto de experiencias en integración desarrolladas por aquellos centros educativos que decidieron sumarse a la propuesta del Ministerio de Educación y

¹¹ Orden de 20 de marzo de 1985, sobre planificación de la educación especial y experimentación de la integración en el curso 1985-1986.

¹² La Subdirección General de Educación Especial estaba adscrita en aquel momento a la Dirección General de Educación Básica (Real Decreto 504/1985, de 8 de abril). Cuando esta Dirección General fue suprimida en 1986 (Real Decreto 2352/1986, de 7 de noviembre), la Subdirección General de Educación Especial pasó a depender de la Dirección General de Renovación Pedagógica.

¹³ Sobre el papel desempeñado por Álvaro Marchesi en el proceso de institucionalización de la evaluación educativa véase el capítulo IV. En la nota a pie núm. 38 de ese capítulo puede encontrarse, además, una breve reseña biográfica.

Ciencia¹⁴. Como la mayoría de los programas implantados durante la primera legislatura socialista¹⁵, el de integración tuvo también naturaleza experimental durante sus tres primeros años de existencia. Fue precisamente esta fase experimental la que fue sometida a evaluación.

Al igual que en el resto de los programas experimentales el Ministerio procedía periódicamente a la convocatoria de ayudas para la realización de proyectos de integración¹⁶. Los centros interesados en tomar parte en dicha convocatoria debían presentar un plan educativo en el que dieran cuenta de las actividades previstas, del personal y de los recursos materiales de los que disponían, del estado de las instalaciones y del número y características de los alumnos de integración.

¹⁴ Algunas Comunidades Autónomas se adelantaron al programa de integración del Ministerio de Educación y Ciencia. En efecto, en Cataluña las experiencias en integración se habían iniciado en 1984, con la aprobación del Decreto 117/1984, de 17 de abril. En el País Vasco había dado comienzo en 1982 (Orden de 2 de septiembre). Véase Zufiaurre (1994: 98-102).

¹⁵ Remitimos, de nuevo, al apartado 3.1 del capítulo III.

¹⁶ Además de la Orden de 20 de marzo de 1985, las normas de convocatoria y autorización de experiencias aprobadas durante la fase experimental fueron las siguientes:

- Resolución de 27 de mayo de 1985, de la Dirección General de Educación Básica.
- Orden de 12 de junio de 1986, por la que se autoriza a centros de EGB y preescolar para realizar la integración de alumnos de educación especial.
- Orden de 24 de abril de 1987, por la que se autoriza a centros de EGB y preescolar para realizar la integración de alumnos de educación especial.
- Orden de 27 de mayo de 1988, por la que se autoriza a centros de EGB y preescolar para realizar la integración de alumnos de educación especial.
- Orden de 14 de junio de 1988, sobre mantenimiento de centros de EGB y preescolar como centros permanentes de integración.

Las direcciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia fueron las encargadas de la planificación y la implantación de la experiencia en su ámbito territorial. El Ministerio de Educación y Ciencia estableció una serie de directrices a las que aquéllas debían atenerse con el fin de homogeneizar, en lo posible, los diferentes proyectos de integración. Así, debía darse prioridad a la integración de alumnos en edad preescolar y de primer curso de Educación General Básica y debía garantizarse la continuidad en el tiempo de la experiencia y de los centros participantes. Además, tenía que preverse la existencia de, cuando menos, un centro de integración por cada tramo de población de 100.000 a 150.000 habitantes. Las barreras arquitectónicas, en caso de existir, debían ser fácilmente suprimibles.

La administración educativa se comprometía, por su parte, a asumir el coste de la supresión de las barreras arquitectónicas en los centros, a proporcionar al equipo docente la formación y el asesoramiento que precisaran y, en el caso de centros públicos, a dotarles de profesores de apoyo y a garantizar la estabilidad del profesorado implicado en el centro durante al menos tres años. En contrapartida, las autorizaciones podían ser revocadas en caso de incumplimiento o insuficiente desarrollo de la experiencia por parte de los centros. Al término de los tres años de experimentación, los centros debían pronunciarse sobre su intención de continuar en el programa.

La idea de evaluar el programa, aunque no quedaba explícitamente recogida en la normativa, estuvo siempre presente en los planes de su máximo responsable, Álvaro Marchesi¹⁷.

1.3.2 El proceso de implantación

El programa de integración ocupó un lugar muy destacado en la política educativa de la segunda mitad de los años ochenta y tuvo siempre una gran repercusión en la comunidad educativa. Para las familias y los centros, el programa ofrecía la posibilidad de que la formación de los niños discapacitados o con problemas de conducta se desarrollara en entornos normalizados. Para las autoridades ministeriales, el programa representaba la oportunidad de reordenar y modernizar de acuerdo con enfoques educativos más innovadores y progresistas un ámbito, como el de la educación especial, que hasta el momento había estado estructurado sobre la base de perspectivas ciertamente conservadoras.

Desde sus inicios, el programa de integración contó con un fuerte respaldo de todos los titulares del Ministerio, especialmente de José María Maravall, su máximo impulsor. El elevado número de centros participantes en la experiencia y la cuantía de las inversiones realizadas fueron dos de las manifestaciones más claras de la importancia que el Ministerio de Educación y Ciencia concedió al programa.

Como muestra el siguiente cuadro, durante la fase experimental participaron en el programa 443 centros, 2.561 profesores (de aula y de apoyo) y casi 7.500 alumnos.

¹⁷ *Entrevista con Álvaro Marchesi Ullastres (6 de marzo de 1996).*

Cuadro VI.1

Evolución del número de centros, profesores y alumnos del programa de integración¹ (cursos 1985-86 a 1989-90)

Curso	Centros			Profesores			Alumnos		
	Públicos	Privados	Total	Aulas	Apoyo	Total	Públicos	Privados	Total
1985-86	152	29	181	362	240	602	1.824	348	2.172
1986-87	146	24	170	521	420	941	2.360	404	2.764
1987-88	87	5	92	354	664	1.018	2.352	156	2.508
Total fase exp.	385	58	443	1.237	1.324	2.561	6.536	908	7.444
1988-89	106	10	116	324	813	1.137	3.024	140	3.164
1989-90	158	36	194	504	926	1.530	4.092	472	4.564

¹ Las cifras que figuran en el cuadro, relativas al número de centros participantes, se refieren sólo a aquellos a los que se concedía nueva autorización para cada uno de los cursos académicos.

Fuente: Consejo Escolar del Estado (1991: 69).

El coste del programa fue, como queda reflejado en el siguiente cuadro, ciertamente elevado; sólo en la fase experimental la inversión realizada ascendió a 2.429.129.021 millones de ptas. Sin embargo, las inversiones no siguieron siempre una tendencia al alza. En 1987 y en 1989 se produjeron reducciones significativas con respecto a los ejercicios económicos previos, más acusada en el primer caso debido sin duda a la disminución en el número de centros participantes.

Cuadro VI.2

Ejecución presupuestaria del programa de integración entre 1986 y 1990 (en millones de pesetas)

1986	1987	1988	1989	1990	Total
429.639.495 ¹	350.594.102 ²	1.648.895.424	1.606.304.085	1.672.823.091	5.708.256.197

¹ No se dispone de datos relativos a obras y equipamientos.

² No se dispone de datos relativos a obras y equipamientos.

Fuente: Datos proporcionados por la Subdirección General de Educación Especial y Atención a la Diversidad (1997).

Por otra parte, en el transcurso de la fase experimental tuvieron lugar en el contexto y en el seno del programa algunos cambios que incidieron notablemente en su proceso de implantación.

El primero de esos cambios tuvo lugar cuando el Ministerio de Educación y Ciencia decidió conceder el carácter de *centros permanentes de integración* a aquellos que habían iniciado la experiencia en el curso 1985-86 y que manifestaron su voluntad de continuar en el programa¹⁸. Esta autorización parecía confirmar el éxito de la experimentación y la conveniencia de proceder a la generalización y consolidación del programa.

Otra de las decisiones que mayor repercusión tuvo sobre el desarrollo del programa fue la creación y/o regulación de los servicios

¹⁸ La concesiones se efectuaron por Órdenes de 14 de junio de 1988 y de 23 de junio de 1989. Los centros habían manifestado su deseo de continuar en el programa a través de una encuesta que el Ministerio de Educación y Ciencia realizó a los centros participantes en 1988. Un año después se realizó una encuesta similar a los miembros de los EE.MM. Véase el apartado 2.3 de este mismo capítulo.

de apoyo a los centros y a la comunidad educativa: el *Centro Nacional de Recursos para la Educación Especial* (CNREE), los *Equipos de Atención Temprana* (EAT) y los *Equipos Multiprofesionales* (EE.MM.). Todos ellos desempeñaron un importante papel no sólo en el proceso de implantación del programa sino también en su evaluación.

Los *Equipos Multiprofesionales* habían nacido en 1982¹⁹ como unidades dependientes del Instituto Nacional de Educación Especial²⁰, aunque su funcionamiento no quedó plenamente regulado hasta la publicación del Real Decreto de Ordenación de la Educación Especial²¹. Los EE.MM. estaban constituidos por psicólogos, pedagogos y trabajadores sociales o expertos en audición o logopedia y centraban su actividad en la evaluación y la atención pedagógica a los alumnos con necesidades educativas especiales, así como en el asesoramiento a los centros educativos. La mayoría de los EE.MM. eran generalistas, aunque algunos se especializaron en el análisis y tratamiento de ciertas minusvalías (los denominados *Equipos Específicos*). Los EE.MM. serían además los encargados de recoger en los centros los datos necesarios para la evaluación del programa de integración.

La figura del *profesor de apoyo a la integración*²² constituía el nexo de unión entre los EE.MM. y los profesores responsables de las

¹⁹ Concretamente, con la Ley de Integración Social de los Minusválidos (Ley 13/1982, de 7 de abril). La composición y funciones de los EE.MM. quedaron reguladas en la Orden de 9 de septiembre de 1982.

²⁰ Este Instituto se creó por Decreto 1151/1975, de 23 de mayo. Fue suprimido por Real Decreto 504/1985, de 8 de abril.

²¹ Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo.

²² Las funciones de los profesores de apoyo a la integración quedan recogidas en el artículo 13 del Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial.

aulas de integración. Los *profesores de apoyo* eran profesionales especializados en educación especial y eran los encargados de facilitar a los alumnos, a sus familias y a los profesores de las aulas de integración el acceso al tipo de asesoramiento que precisasen. Asumían, además, el seguimiento del programa de desarrollo individual de cada niño y la orientación de los padres de los alumnos integrados.

Los *Equipos de Atención Temprana*²³, por su parte, surgieron con el objetivo de prestar a los centros y a las familias el apoyo necesario en la detección y la prevención de las discapacidades y las inadaptaciones en los primeros años de vida escolar del niño.

El *Centro Nacional de Recursos para la Educación Especial* (CNREE) se creó en 1986²⁴ con el objetivo de dar respuesta a las crecientes demandas y necesidades surgidas a raíz de la implantación del programa. Este centro, que dependió inicialmente de la Subdirección General de Educación Especial y, después, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, pretendía constituirse en el principal foro de recursos para la investigación, la formación y la información en el ámbito de la educación especial²⁵.

²³ Estos Equipos se crearon en el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial. Desde la aprobación de la LOGSE, los EE.MM. y los Equipos de Atención Temprana constituyen, en el *territorio MEC*, los denominados *Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica*. Su estructura y funciones están reguladas en la Orden de 9 de diciembre de 1992.

²⁴ Con el Real Decreto 969/86, de 11 de abril.

²⁵ El CNREE fue suprimido por Real Decreto 1954/1995, de 2 de diciembre. Sus competencias fueron asumidas por el *Centro de Desarrollo Curricular* (CDC) que había sido creado un año antes (Real Decreto 1101/1994, de 27 de mayo) en el seno de la Dirección General de Renovación Pedagógica. El objetivo del CDC es planificar, desarrollar y evaluar los elementos básicos del currículum de la educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y posobligatoria.

Según el testimonio de los profesores entrevistados²⁶, las buenas relaciones que el Ministerio y los centros mantuvieron al inicio del programa comenzaron a deteriorarse cuando concluyó la fase experimental. A partir de este momento, la administración comenzó a desatender sus compromisos -la formación del profesorado, la supresión de las barreras arquitectónicas, el reconocimiento de la participación en el programa como mérito docente- o a demorarse en su cumplimiento y decidió, en muchos casos, imponer a los centros su participación en el programa, ante el descenso en el número de solicitudes. La adscripción obligatoria al programa pareció ser conveniente desde el punto de vista político en una etapa en la que comenzaba a disminuir el número de solicitudes por parte de los centros. Además, en muchas ocasiones, los centros se vieron obligados a admitir a algunos alumnos que presentaban un tipo de discapacidad en el que no estaban especializados o a otros que, en realidad, precisaban asistir a un centro de educación especial.

Todas estas circunstancias hicieron que a medida que el programa se generalizaba decreciera la ilusión y el interés iniciales de profesores y equipos multiprofesionales. Como veremos en las páginas que siguen, la evaluación del programa no hizo sino agravar estos problemas.

²⁶ Las entrevistas a los profesores de aulas de integración fueron realizadas en 1998 con fechas 27 de enero (*centro A*), 2 de febrero (*centro B*), 6 de febrero (*centro C*), 9 de febrero (*centro D*) y 5 de marzo (*centro E*).

2. La evaluación del programa de integración

2.1 Los comienzos de la evaluación: iniciadores, impulsores y avalistas

La evaluación del programa de integración de alumnos con necesidades educativas especiales dio comienzo en septiembre de 1985. El director del programa, Álvaro Marchesi, tenía ya en mente la idea de poner en marcha un proceso de evaluación cuando se inició la experimentación. Fue, pues, un **actor político-administrativo** el que asumió no sólo el papel de **iniciador** sino también el de **impulsor** de la evaluación.

El Subdirector General de Educación Especial, Álvaro Marchesi, supo valerse de sus *habilidades* para aprovechar las ventajas que le brindaban su *posición formal* y el *entorno de oportunidad*. Marchesi tenía en su haber una sólida formación y una más que contrastada experiencia en el campo de la educación especial y, lo que es aún más importante, la visión política necesaria para llevar adelante el proyecto de evaluación de manera que tanto sus propios *intereses* como los del Ministerio quedasen salvaguardados.

Las decisiones adoptadas por Marchesi encontraron un *entorno* verdaderamente favorable. Para éste, como para José María Maravall, su principal **avalista**, la evaluación tenía un doble *interés*. En primer lugar, ambos entendían que la evaluación resultaba imprescindible para disponer, en tiempo real, de una información fiable sobre los problemas surgidos en la implantación y, principalmente, sobre los posibles efectos no deseados del programa. En segundo lugar, la evaluación representaba, en especial para Marchesi, una oportunidad única para rentabilizar y legitimar el esfuerzo y el trabajo realizado en la reforma de la educación especial. La legitimación resultaba ser clave para la continuidad del programa en un momento en el que, algunos centros y EE.MM. comenzaban a hacer llegar sus críticas sobre la

implantación. Su nombramiento como Director General de Renovación Pedagógica²⁷ no hizo sino reforzar su posición en el escenario de actores de la evaluación y otorgarle un mayor margen de maniobra.

Además de la de Maravall, Marchesi precisó de la intervención de otros dos **avalistas** que, como es obvio, eran también **actores político-administrativos**: su inmediato superior político, Jaime Naranjo, en aquellos momentos Director General de Educación Básica²⁸ y el entonces director del CIDE, Julio Carabaña, responsable del centro que iba a asumir la financiación del estudio.

La evaluación del programa de integración fue un proceso interno²⁹. Álvaro Marchesi pudo haber optado por contratar a evaluadores externos o por recurrir a los servicios del CIDE pero decidió que no fuera así y ello por varias razones. En primer lugar porque, a su juicio, era el *equipo de integración* –esto es, las personas que habían colaborado con él en el diseño y puesta en marcha de la integración- el que estaba en mejores condiciones de acometer la evaluación, por su conocimiento y por su implicación en el programa. En segundo lugar, porque tanto él como su equipo eran partidarios, al menos en teoría, de enfoques evaluativos pluralistas, muy alejados del cuantitativismo que venía caracterizando los trabajos de evaluación del CIDE³⁰. Por último, porque la legitimación del

²⁷ Además de esta Dirección General, Marchesi ocupó la Secretaría General de Educación de 1992 a 1996. Como ya hemos indicado, en la nota a pie núm. 38 del capítulo IV se ofrecen más detalles sobre su trayectoria profesional.

²⁸ Recuérdese que la Subdirección General de Educación Especial dependía en esos momentos de la Dirección General de Educación Básica (Real Decreto 1266/1983, de 27 de abril). Jaime Naranjo González estuvo al frente de esta Dirección General entre marzo de 1984 y noviembre de 1986.

²⁹ Sobre la opinión de Marchesi con respecto al carácter interno de la mayoría de las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación y Ciencia véase el apartado 3.7 del capítulo IV.

programa podía verse comprometida si un equipo externo se hacía con el control de la evaluación.

Al margen de las críticas que una decisión como ésta pudiera suscitar, lo cierto es que el hecho de que la evaluación fuese interna simplificó de manera importante las relaciones entre actores y constituyó así un factor decisivo para la viabilidad del proceso³¹.

2.2 *El diseño de la evaluación*

2.2.1 La definición de los objetivos

La definición de los objetivos de la evaluación, al igual que el resto de las tareas de diseño técnico y planificación, corrió a cargo de un equipo de trabajo seleccionado y dirigido por Álvaro Marchesi, el denominado *equipo de diseño de la evaluación*, un **actor de naturaleza técnico-burocrática**. José María Maravall no participó de manera directa en la formulación de los objetivos, a pesar de lo cual sus ideas quedaron perfectamente reflejadas en los mismos. La participación de ambos actores en esta decisión les situó en una **posición central** en el proceso evaluativo.

³⁰ Con respecto a la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias Álvaro Marchesi señalaba: “podía haber optado por la de enseñanzas medias pero yo discrepaba del modelo de enseñanzas medias (...) yo creo... y más ahora, que los problemas de los alumnos sólo se entienden en relación ... con las condiciones en las que estudian y aprenden y por tanto, del contexto educativo en el que están, de los centros, del propio sistema, mientras que la de enseñanzas medias fue una evaluación muy clásica, de resultados de los alumnos y nosotros vimos que había otro enfoque, más cualitativo en gran medida, más de intervención-acción (...)”. *Entrevista con Álvaro Marchesi Ullastres* (6 de marzo de 1996). La misma opinión tenían Rosario Martínez-Arias y Ángel Rivièrre (entrevistas realizadas, respectivamente, con fechas 10 de diciembre de 1997 y 3 de enero de 1996).

El denominado *equipo de diseño de la evaluación* estaba formado, en su mayor parte, por expertos procedentes del mundo de la psicología³² que habían colaborado anteriormente con Marchesi en la puesta en marcha del proceso experimental. El consenso fue la nota dominante en el trabajo de este *equipo*: no en vano tanto el director como sus miembros tenían ideas muy similares acerca de la integración y de los principios sobre los que debía descansar la evaluación. Como recuerda Rosario Martínez-Arias, la proximidad de perspectivas en el seno del equipo evaluador se quebraba únicamente cuanto se debatían cuestiones metodológicas de carácter menor³³.

La concepción que el *equipo de diseño* tenía del programa condicionó la formulación de los objetivos de la evaluación. Sus miembros entendían que el programa se caracterizaba, básicamente por (i) su naturaleza abierta y flexible: el Ministerio establecía unos mínimos o condiciones generales a partir de las cuales los centros participantes ponían en marcha su propia experiencia de integración. Así pues, en la práctica, había tantos programas de integración como centros; (ii) la diversidad de formas en que se concretaban los apoyos proporcionados por la administración educativa y (iii) una ausencia de directrices claras sobre cómo había de adecuarse el curriculum de la educación ordinaria a las necesidades de los alumnos integrados³⁴.

³¹ En ello coinciden tanto Marchesi y Martínez-Arias como los dos miembros de los EE.MM. entrevistados. La entrevistas a los miembros de los EE.MM. fueron realizadas con fechas 17 y 18 de diciembre de 1997.

³² Estos expertos fueron Amalio Blanco Abarca, César Coll Salvador, Alfredo Fierro Bardají, Rosario Martínez-Arias (quien, como se recordará es, desde 1995 Presidenta del Comité Científico del INCE), Jesús Palacios, Ángel Rivière Gómez (Director del CIDE entre 1986 y 1989) y Alberto Rosa Rivero.

³³ *Entrevista con Rosario Martínez-Arias* (10 de diciembre de 1997).

³⁴ *Equipo de Evaluación de la Integración* (1987).

En función de estas premisas se entendió que la evaluación debía perseguir dos grandes objetivos: (i) emitir un juicio valorativo general sobre el programa de integración y (ii) determinar en qué medida dicho programa cumplía sus dos propósitos, promover el desarrollo de los alumnos integrados e introducir mejoras en el sistema educativo.

De cara a su operacionalización los objetivos generales fueron, a su vez, desagregados en los siguientes objetivos específicos³⁵:

(i) Analizar las diferentes aplicaciones en las que se materializaba el programa, así como el modo en que cada una de ellas había evolucionado.

(ii) Proponer las estrategias de intervención necesarias para la implantación de las modalidades de integración más positivas para todos los implicados.

(iii) Valorar el impacto del programa sobre los niños integrados, los profesores de apoyo y de aula y los procesos de enseñanza-aprendizaje.

2.2.2 Un enfoque metodológico supuestamente iluminativo

La determinación del enfoque metodológico de la evaluación, al igual que la formulación de los objetivos, correspondió única y exclusivamente al *equipo de diseño de la evaluación*. Ciertamente es que, en dicho equipo, tomaron parte algunos investigadores que no tenían vinculación oficial con el programa pero sus posturas acerca de la integración eran bastante similares a las mantenidas por el Ministerio.

³⁵ Véanse Aguilera *et al.* (1990) y Equipo de Evaluación de la Integración (1987).

El *equipo de diseño* se aseguró, así, una **posición central** en el proceso decisorio.

La determinación del enfoque metodológico por parte del *equipo de diseño* estuvo marcada no sólo por los objetivos de la investigación y la naturaleza del programa sino también por los intereses de sus miembros.

En los primeros momentos, el *equipo de diseño* no tenía una idea clara acerca de cuál debía ser el enfoque metodológico de la evaluación. La única cuestión decidida desde el principio era que la evaluación debía tener carácter formativo, esto es, debía desarrollarse de forma paralela al programa y servir, de este modo, para su revisión y perfeccionamiento. La decisión de realizar una evaluación formativa parecía lógica no sólo desde un punto de vista estrictamente metodológico sino también desde la óptica de las necesidades estratégicas de los actores implicados en el diseño del programa. Una evaluación de este tipo permitía ir introduciendo en el mismo las oportunas correcciones a medida que se advertían las dificultades y los problemas que iban surgiendo en su implantación.

La decisión de si el enfoque de evaluación debía ser cuantitativo o cualitativo planteó al *equipo de diseño* no pocos problemas. Éste advirtió que la complejidad del programa desaconsejaba la utilización de un diseño de corte experimental, en el que resulta imprescindible poder distinguir las variables dependientes de las independientes. Finalmente, decidió apostar por un enfoque *mixto e iluminativo*, en definitiva, en palabras de Marchesi, por un enfoque más cualitativo y menos “psicologicista”³⁶.

³⁶ *Entrevista con Álvaro Marchesi Ullastres (6 de marzo de 1996)*. Con el término “psicologicista” Marchesi hacía referencia a aquellos enfoques que se centran en la medición del rendimiento del alumno a través de test psicométricos.

Sin embargo, lo cierto es que, en la práctica, la del programa de integración distó de ser un ejemplo de evaluación iluminativa.

En primer lugar, porque en ella se acudió a un modelo de evaluación por objetivos y es bien sabido que las premisas y los principios en los que éste y el enfoque iluminativo³⁷ descansan son, en gran medida, contrapuestas.

En segundo lugar, resulta sorprendente que una evaluación que se pretende iluminativa relegue a quienes debieran ser sus auténticos protagonistas, los centros, a una **posición pasiva** que les permita participar pero, exclusivamente, en calidad de informantes. Y es que la demostración de las bondades del programa a través de su evaluación pasaba necesariamente por la exclusión del proceso de todo aquél que tuviera o pudiera tener una actitud negativa o crítica hacia el programa. Los miembros del *equipo de diseño* conocían la opinión que en los centros y en los EE.MM. se tenía sobre la integración a través de las distintas reuniones informativas que habían mantenido con ellos. La valoración de estos actores, aunque favorable a los principios esenciales del programa, no era especialmente positiva en lo referente a su implantación.

³⁷ Como se recordará, el modelo de evaluación por objetivos, desarrollado por Ralph Tyler (1950), es un enfoque típicamente acrítico, en el que se entiende que entre el programa y los resultados producidos en la población objeto existe una relación de causa-efecto unidireccional y en el cual se presupone la bondad de los objetivos tal y como son formulados por los responsables del programa. La importancia de los objetivos es tal que su cumplimiento se considera el principal criterio de valor de la evaluación. Por el contrario, el enfoque iluminativo desarrollado por Parlett y Hamilton (1977), considera que la implantación de un programa educativo desencadena una serie de procesos que repercuten sobre él y pueden llegar a modificarlo sustancialmente. Se considera, pues, que entre el programa y el contexto en el que éste se aplica existe una relación bidireccional. Desde este enfoque se apuesta por la utilización de técnicas cualitativas y por la implicación activa de los distintos *stakeholders* y de sus diferentes perspectivas en el proceso de evaluación.

El *equipo de diseño* no ofreció a los centros la posibilidad de participar en la elección del enfoque metodológico y, según afirman todos los profesores de aula entrevistados, tampoco fueron receptivos ante sus sugerencias y críticas. Para cuatro de esos cinco docentes la exclusión de los centros del proceso decisorio fue uno de los aspectos más negativos de la evaluación³⁸.

Es cierto, sin embargo, que los centros tampoco presionaron al *equipo de diseño* para poder intervenir en la evaluación. En primer lugar, porque su *posición formal* no se lo permitía y, en segundo lugar, porque ello les podía llevar a un enfrentamiento con el Ministerio que perjudicara claramente sus *intereses*. La integración representaba la oportunidad de contar con el apoyo ministerial a la hora de hacer frente a las necesidades de los alumnos discapacitados que, en muchos casos, habían acudido al centro incluso antes de que el programa diese comienzo. La evaluación, aunque podía proporcionarles datos de enorme interés, no dejaba de ser una cuestión secundaria que, en la mayoría de las ocasiones, sólo servía para incrementar la carga de trabajo de los profesores y para alterar el ritmo de las clases.

Los miembros de los EE.MM. con los que tuvimos ocasión de intercambiar impresiones se muestran bastante menos críticos en este sentido. Creemos que ello está relacionado con dos cuestiones. En primer lugar, los EE.MM. tenían aún mayor *interés* que los centros en la continuidad del programa: no en vano la consolidación de su *posición* dependía de la reforma de la educación especial. En segundo lugar, su participación como **actores activos**, aunque

³⁸ *Entrevistas con los profesores de los centros de integración A (27 de enero de 1998), B (2 de febrero de 1998), C (6 de febrero de 1998) y E (5 de marzo de 1998).*

periféricos, les otorgó desde el principio un mayor protagonismo en el escenario de la evaluación.

2.2.2.1 El modelo teórico

El modelo teórico de la evaluación partía de la premisa de que los cambios que el programa pretendía inducir –promover el desarrollo de los alumnos integrados e introducir innovaciones y mejoras en el sistema educativo- eran el resultado de la interacción de cinco sistemas³⁹: el centro escolar, el “ambiente inmediato de aprendizaje”⁴⁰, el profesor, el alumno y el sistema familiar (véase el gráfico adjunto). Cada uno de dichos sistemas quedaba a su vez caracterizado en función de una serie de variables que se consideraba podían influir, *a priori*, en la implantación y en los resultados del programa. Las variables empleadas aparecen recogidas en el cuadro VI.3.

³⁹ Desde nuestro punto de vista, ni el “profesor” ni el “alumno” pueden considerarse como tales. Según la teoría general de sistemas, un sistema es un conjunto de partes o elementos interrelacionados que tiene, a su vez, relación con el entorno. La aplicación de esta teoría al ámbito de la política fue realizada, como es bien sabido, por Easton (1971).

⁴⁰ Parlett y Hamilton (1977) definen este concepto como el “entorno socio-psicológico y material donde los estudiantes y los docentes trabajan juntos”, citado por Equipo de Evaluación de la Integración (1987: 14).

Fuente: Aguilera et al. (1990: 15).

Cuadro VI.3

Variables analizadas en la evaluación (por sistema)

CENTRO	<p>Características en los aspectos rural-urbano, público-privado y número de unidades</p> <p>Proyecto educativo</p> <p>Estructura organizativa y funcionamiento</p> <p>Experiencias previas en educación especial</p> <p>Grado de acuerdo previo para participar en el programa</p> <p>Actitudes y expectativas ante el programa</p> <p>Utilización de los recursos disponibles</p>
AMBIENTE INMEDIATO DE APRENDIZAJE	<p>Características físico-ambientales del aula</p> <p>Ratio profesor-alumnos y número de alumnos integrados</p> <p>Tipos, naturaleza y organización de las actividades de aprendizaje</p> <p>Programación de objetivos, contenidos y actividades</p> <p>Materiales didácticos utilizados</p> <p>Seguimiento y evaluación de los alumnos</p> <p>Organización concreta del trabajo con niños integrados: modalidad de integración</p> <p>Utilización efectiva de los apoyos proporcionados por el programa</p>
PROFESOR	<p>Formación profesional previa y permanente</p> <p>Experiencia docente y con alumnos con necesidades especiales</p> <p>Experiencia previa en integración</p> <p>Actitudes y expectativas ante el programa y los apoyos que proporciona</p> <p>Estilo de enseñanza</p>
ALUMNOS	<p>INTEGRADOS</p> <p>Tipo, naturaleza y grado de déficit</p> <p>Experiencias educativas y tratamientos personalizados previos a la participación en el programa</p> <p>Nivel intelectual</p> <p>Nivel de lenguaje</p> <p>Nivel de desarrollo de la identidad personal</p> <p>Naturaleza de las relaciones con los compañeros y tipo de interacciones que establece con ellos</p> <p>Nivel de integración en el grupo y grado de aceptación por los compañeros</p> <p>Tipo de relación con el profesor</p> <p>Nivel de aprendizaje en las diferentes áreas del curriculum</p> <p>PARES¹</p> <p>Nivel de desarrollo de la identidad personal</p> <p>Tipo de interacciones que establece con los compañeros</p> <p>Nivel de aprendizaje en las diferentes áreas del curriculum</p>
FAMILIA	<p>Edad y nivel de estudios</p> <p>Actitudes y expectativas ante el programa</p>

¹ Los alumnos pares eran aquellos con los cuales se efectuaban las comparaciones.

Fuente: Aguilera *et al.* (1990) y Equipo de Evaluación de la Integración (1987).

La complejidad y la diversidad de los procesos de integración hicieron que el *equipo de diseño* decidiera estructurar el proceso de evaluación en tres fases que no eran etapas diferenciables en el tiempo sino estrategias de investigación en las que se recurría a distintas técnicas de obtención y análisis de datos, pero cuyos resultados habían de interpretarse, no obstante, de manera conjunta. En definitiva, se apostó por una estrategia de validación convergente⁴¹, con el objeto de superar las limitaciones de cada una de los métodos y de obtener una visión global y panorámica del programa.

2.2.2.2 Las fases de la evaluación y las técnicas de recogida y análisis de datos

La denominada *fase cuantitativa* se desarrolló en el transcurso de la fase experimental, esto es, durante los tres primeros años de implantación del programa. En ella se procedió a la medición periódica de las variables definitorias del programa, con objeto de obtener una descripción exhaustiva del mismo. El diseño tuvo, pues, carácter longitudinal⁴². A partir de esta información se pretendía identificar las condiciones que garantizaban la eficacia del

⁴¹ La estrategia de validación convergente, tal y como fue definida por Campbell (1956), también conocida como “triangulación”, hace referencia al empleo de distintas técnicas de recogida de datos para medir un mismo concepto. Denzin (1978) amplió el significado de este último término para significar el uso no sólo de distintas técnicas de recogida de datos sino también de distintas teorías, distintos investigadores, distintas metodologías (o bien la combinación de todos éstos) con el fin de evitar o paliar las diferencias que presenta cada uno. La obra de Berg (1998) ofrece una interesante descripción de esta estrategia de investigación.

⁴² Los estudios longitudinales, como se recordará, se caracterizan por la realización de mediciones periódicas a lo largo del tiempo con el propósito de determinar la evolución, en determinadas variables, de los sujetos a los que se les aplican las pruebas.

programa, definir las modalidades o tipos posibles de integración, analizar los procesos de cambio generados por la implantación y estudiar las relaciones entre los diferentes sistemas.

Las aplicaciones fueron realizadas en 60 de los centros participantes en la experiencia: en ellos cursaban estudios 379 alumnos discapacitados. Los centros se seleccionaron mediante *muestreo aleatorio sistemático* a partir del total de centros que habían manifestado su interés por tomar parte en la evaluación. Sólo 52 de los 60 continuaron hasta 1989, fecha en que concluyó el estudio.

A pesar de que en el informe se afirma que el procedimiento de selección de los centros fue aleatorio, tres de los cinco profesores de aula entrevistados⁴³ consideran bastante poco probable que esto fuera cierto. En su opinión, el *equipo de diseño* sólo seleccionó a los centros más motivados e innovadores, aunque no fueran los de mejores resultados. Sostienen, incluso, que en cada centro sólo eran entrevistados aquellos padres que estaban más implicados y que mostraban una actitud más abierta y menos crítica con el programa.

Los siguientes cuadros ofrecen una visión detallada acerca del carácter de los centros y de los alumnos seleccionados:

⁴³ *Entrevistas con profesores de integración de los centros A, B y C* (27 de enero y 2 y 6 de febrero de 1998).

Cuadro VI.4

**Características de la muestra
seleccionada para la fase cuantitativa
(centros)**

Tipo de centros	Número de centros
Públicos	48
Privados	12
Rurales	13
Urbanos	47
Nueva creación	6
Ya existentes	54
Experiencia previa en integración	28
Sin experiencia previa en integración	32
0-12 unidades	20
13-23 unidades	25
Más de 24 unidades	15

Fuente: Equipo de Evaluación de la Integración (1987: 41).

Cuadro VI.5

**Características de la muestra
seleccionada para la fase cuantitativa
(alumnos)**

Deficiencia mental	226
Inadaptación social	12
Alteraciones de la conducta	16
Deficiencia auditiva	28
Deficiencia motórica	56
Deficiencia visual	12
Otros	25
Total	375 ¹

¹ El número de alumnos de la muestra, tal y como se recoge en el informe de evaluación, fue de 379.

Fuente: Equipo de Evaluación de la Integración (1987: 41).

Como muestra el siguiente cuadro, para la recogida de datos se emplearon diferentes tipos de tests y cuestionarios:

Cuadro VI.6

Cuadro-resumen de los instrumentos de recogida de datos empleados en la fase cuantitativa

Instrumento	Información que proporciona
<i>Hoja descriptiva de las características físico-ambientales del centro</i>	Instalaciones y características de las aulas de integración (ubicación del centro, número de m ² , existencia de barreras arquitectónicas, ratio alumnos/profesor, número de alumnos integrados por aula)
<i>Cuestionario para el análisis del funcionamiento del centro educativo (Q.U.A.F.E.)</i>	Información general sobre los puntos fuertes y débiles del funcionamiento del centro. Pretendía convertirse en una herramienta para la autoevaluación formativa del centro
<i>Informe cualitativo sobre el centro</i>	
<i>Hoja de seguimiento del alumno</i>	Evolución del alumno integrado en las áreas más importantes de la actividad escolar a lo largo del curso académico
<i>Escala de observación de la interacción social</i>	Tipo de conducta que establece el alumno integrado con su entorno (pasiva, solitaria o relacional)
<i>Escala de actitudes de los padres</i>	Expectativas de éxito o fracaso de la experiencia y sobre la incidencia del programa en el alumno. Actitudes generales ante la integración
<i>Escala de actitudes de los profesores ante la integración</i>	Actitudes de los tutores de aulas de integración ante el programa
<i>Escala de inteligencia de Weschler</i>	Aspectos cuantitativos y cualitativos de la inteligencia
<i>Test de matrices progresivas de Raven</i>	Aptitud general para la deducción de relaciones
<i>Test de vocabulario de Peabody</i>	Recepción por el alumno de un vocabulario de palabras simples pronunciadas por el aplicador
<i>Pruebas pedagógicas de Terrassa</i>	Aptitud matemática (cálculo, lógica, geometría) y lingüística (lenguaje oral y lenguaje escrito) y habilidades perceptivo-motrices

Fuente: Elaboración propia a partir de Equipo de Evaluación de la Integración (1987: 34-39) y Aguilera *et al.* (1990: 21).

El elevado número de pruebas aplicadas durante la *fase cuantitativa* y la diversidad de niveles de medida de las variables hicieron aconsejable acudir a técnicas de análisis de datos de muy distinta naturaleza. De la selección de dichas técnicas se ocupó el *equipo de diseño de la evaluación*. Entre las empleadas destacaron los *análisis descriptivos de las variables*⁴⁴, las *técnicas de reducción de la dimensionalidad en el análisis de las pruebas*⁴⁵, el *análisis de regresión múltiple*⁴⁶ (para el estudio del rendimiento académico de los alumnos integrados y pares), los *análisis de varianza uni y bifactoriales*⁴⁷ (para el estudio de las relaciones entre los distintos sistemas) y el *análisis de varianza no paramétrico de*

⁴⁴ Concretamente, se utilizaron *medidas de posición, dispersión y sesgo*. Sobre cada uno de estos tipos véase la nota a pie núm. 72 del capítulo V.

⁴⁵ Los tipos de análisis empleados fueron, entre otros, el *factorial* y el de *cluster de variables*. Recordemos que el *análisis factorial* incluye varios procedimientos estadísticos a través de los cuales se pretende determinar cuáles de una serie de variables miden el mismo fenómeno y pueden ser estudiadas conjuntamente. Por su parte, el *análisis de clusters*, o análisis de conglomerados, se utiliza para determinar la forma en la que ciertos sujetos o fenómenos sociales se asemejan o difieren entre sí con respecto a una o más variables. En este caso, las variables para la formación de los tipos fueron la experiencia previa en integración, el grado de consenso con el que se aprobó la adscripción al programa y el grado de coordinación y aplicación del proyecto educativo.

⁴⁶ Véase la nota a pie núm. 70 del capítulo V.

⁴⁷ El *análisis de varianza unifactorial* consiste en la comparación de las medias de los valores de una variable nominal u ordinal y de una de intervalo mediante el cálculo de la varianza. Si se consideran dos o más variables nominales u ordinales estaremos ante un *análisis de varianza bifactorial*. En algunos casos se realizó el *análisis de varianza no paramétrico de Kruskal-Wallis*, a través del cual puede determinarse si un número K de muestras aleatorias proviene de diferentes poblaciones o, en otras palabras, si las diferencias entre los valores muestrales representan diferencias poblacionales reales o se deben al azar. En otros, se calcularon los *índices de asociación* que, como su nombre indica, miden el grado de asociación entre variables.

*Friedman*⁴⁸, el *análisis multivariante*⁴⁹ o el *análisis de tablas de contingencia*⁵⁰ (según la naturaleza de las variables) para el análisis longitudinal.

La *segunda fase* se orientó al análisis de las diferencias entre las distintas modalidades de aplicación del programa y se llevó a cabo a finales del curso 1986-87. Para ello se efectuaron mediciones de las principales variables utilizadas en la fase anterior pero sobre un número más reducido de centros.

La denominada *fase cualitativa*, de la que fue **diseñador** Cesar Coll, se desarrolló a lo largo del curso 1987-88, último de la fase experimental, y en ella se acudió a dos estrategias de investigación: un *análisis en profundidad de un reducido número de centros*, siguiendo la metodología propia del estudio de casos y un *proceso de intervención* cuyo objetivo era determinar si los cambios inducidos por dicha intervención se ajustaban a lo previsto por los evaluadores en el modelo teórico. En ambos casos, la metodología fue cualitativa:

⁴⁸ La *prueba de Friedman* se emplea con la misma finalidad que la de Kruskal-Wallis. La diferencia entre ambas estriba en que, en esta última, se trabaja con rangos u órdenes en lugar de trabajar directamente con las N observaciones.

⁴⁹ García Ferrando define el *análisis multivariable* como "el conjunto de técnicas estadísticas que analizan simultáneamente más de dos variables en un complejo de observaciones" (1994: 376).

⁵⁰ Las *tablas de contingencia* son cuadros de doble entrada en los que se consignan los porcentajes y las diferencias de porcentaje de una variable independiente y de una o más variables dependientes con objeto de descubrir si existe o no asociación entre ellas.

Para el *estudio en profundidad* se procedió a la selección de tres casos a partir de los tres tipos resultantes del análisis de clusters⁵¹ efectuado en la fase cuantitativa: aquellos centros cuyos valores en las variables del sistema “centro” se consideraban más favorables para la ejecución del programa, aquellos cuyos valores eran menos favorables y aquellos que presentaban valores intermedios. De cada uno de los tres tipos se eligió un centro que pudiera ser considerado paradigmático. Puesto que mediante el análisis de clusters se había determinado que cada centro era representativo de su tipo, resultaba posible generalizar los resultados obtenidos a los centros de características semejantes. Posteriormente se incluyó un nuevo centro del tipo 1 (de los de valores más favorables), esta vez de carácter privado, con el fin de conocer la influencia que ello podía tener en la organización y funcionamiento del centro.

Para la recogida de datos se realizaron entrevistas semiestructuradas a los padres, los profesores y los alumnos, en las que se obtuvo información sobre todas las variables y dimensiones de la investigación. A través del análisis de categorías se extrajeron y agruparon los datos más relevantes.

Asimismo, se desarrolló un proceso de observación participante en distintas situaciones de la vida del centro, especialmente en el aula, en el recreo y en las reuniones del profesorado.

Se analizó también la documentación de los centros (proyectos educativos, planes de estudio, memorias, proyectos

⁵¹ *Cfr. supra.* nota a pie núm. 45.

de innovación, programaciones ...), se recabó información específica acerca de los alumnos (trabajos en clase, calificaciones ...) y se realizó un reportaje fotográfico a fin de cotejar los datos existentes sobre los espacios y materiales del centro.

Todos los datos que se estimaban de interés quedaron reflejados en un diario. La triangulación⁵² fue una constante a lo largo de toda esta fase. Con ella se pretendía contrastar las interpretaciones de los investigadores con las de los profesores o, incluso, con las de personas ajenas a la evaluación o bien obtener información acerca de alguna cuestión concreta a través de diferentes estrategias de investigación.

La información obtenida en esta primera parte de la fase cualitativa resultó fundamental para poder llevar a cabo el proceso de intervención; de hecho, los centros seleccionados para este proceso fueron los mismos que se habían elegido para el análisis cualitativo.

El *proceso de intervención* tenía como finalidad introducir en el centro escolar aquellos cambios que el profesorado o los evaluadores consideraban necesarios. Se pretendía que la intervención tuviera unos objetivos de cambio realistas, que tuviera carácter preventivo y que se desarrollase de manera adaptativa y flexible, por lo que se recurrió a la metodología de la *investigación-acción*⁵³. El *equipo de coordinación*⁵⁴, que

⁵² Cfr. *supra* nota a pie núm. 41.

⁵³ La *investigación-acción* constituye un método de intervención de tipo antropológico, de gran tradición en el campo de la pedagogía, y cuyo objetivo es la introducción de mejoras en un determinado contexto o situación a partir de la

junto con el de *diseño* formaba el *equipo de evaluación de la integración*, fue el encargado de conducir el proceso. La pretensión de los evaluadores era que los llamados *asesores de intervención*⁵⁵, más que adoptar el papel de expertos externos en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones, se implicaran en la intervención de manera activa, motivando al profesor para que reflexionase sobre su práctica educativa y proporcionándole los conocimientos necesarios para promover el cambio.

información que se obtiene de su estudio. Elliott (1994) es, sin duda, el autor que más trabajado en la aplicación de este método al mundo de la pedagogía.

⁵⁴ Este equipo estaba integrado por Elena Martín (quien posteriormente se haría cargo de la dirección del gabinete de Álvaro Marchesi cuando éste fue nombrado Secretario de Estado de Educación, en junio de 1992), Katia Álvarez, Mercedes Babío, Gerardo Echeita y Marisa Galán. En algunos momentos participaron también María Jesús Aguilera y Mercedes Rey.

⁵⁵ Así se denominaba a los miembros del *equipo de coordinación* que se hicieron cargo de esta fase.

Cuadro VI.7

Relación de variables más relevantes consideradas en las fases cualitativa y de intervención (por sistema)

Centro	Experiencias previas en integración Razones de la adscripción al programa Grado y tipo de acuerdo para la adscripción Naturaleza, variedad y utilización de los recursos del centro Proyecto educativo
Ambiente inmediato de aprendizaje	Procesos instruccionales Adaptaciones curriculares
Profesor	Formación Experiencia Actitudes y expectativas con respecto al programa
Alumnos integrados	Tipo y grado de déficit
Modalidad de integración	Lugar, tiempo y criterios de la modalidad
Familia	Expectativas y actitudes de los padres ante la integración y el programa

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilera *et al.* (1990: 112 y ss.).

* * *

El diseño de la evaluación tuvo, en líneas generales, bastante buena acogida por parte de los distintos actores.

La opinión más favorable, como es lógico, fue la de los miembros del *equipo de evaluación*. Álvaro Marchesi, Rosario Martínez-Arias y Ángel Rivière destacan como rasgos más definitorios y positivos del proceso la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas de recogida y análisis de datos y el hecho de que en el mismo participaran prácticamente todos los actores que tenían interés en el programa⁵⁶.

⁵⁶ Realmente, como podremos comprobar en este capítulo, la mayoría de los interesados intervinieron, únicamente, en calidad de informantes.

En la misma línea se sitúan las valoraciones de los integrantes de los EE.MM. En su opinión, el empleo de una metodología ecléctica permitió dibujar una imagen muy completa y panorámica del programa.

La visión de los profesores fue, en cambio, bastante más negativa. Aunque les pareció acertado que el enfoque metodológico fuese mixto, fueron muy críticos con los instrumentos de recogida de datos empleados en la fase cuantitativa. Tres de los cinco profesores entrevistados⁵⁷ señalaban que a través de las pruebas aplicadas era muy difícil, si no imposible, que se llegara a conocer cómo funcionaba realmente el programa y que en ellas no se profundizaba ni se descendía a la realidad de los centros. Por el contrario, el trabajo realizado por los EE.MM. y por el *equipo de coordinación* durante la fase cualitativa fue considerado, por todos los profesores entrevistados, como el aspecto más destacable del proceso de evaluativo. Todos ellos insisten en que su asesoramiento les proporcionó una información de gran interés para reflexionar sobre su práctica docente e importantes claves para su mejora.

2.2.3 *Los criterios de valor*

El informe de evaluación publicado por el CIDE no hacía mención alguna de los criterios que habían sido empleados para enjuiciar el programa. La única referencia explícita a esta cuestión se encuentra en un documento publicado por el *Equipo de Evaluación de la Integración* en 1987 y al que hemos aludido ya en reiteradas ocasiones.

Según este documento, los criterios de valor se encontraban recogidos en los propios objetivos de la evaluación, lo que equivale a decir que de su formulación se habían encargado quienes habían

⁵⁷ Concretamente, fueron los profesores de los centros de integración A, B y C (entrevistas realizadas con fechas 27 de enero, 2 y 6 de febrero de 1998).

definido dichos objetivos. De este modo, el *equipo de diseño* e, indirectamente, José María Maravall vieron reforzada, aún más si cabe, la **centralidad de su posición** en el proceso decisorio.

Como se recordará, la finalidad del estudio era “emitir un juicio valorativo sobre el P.I. y determinar en qué medida logra su doble objetivo, tanto promover el desarrollo de los niños integrados como introducir mejoras en el sistema educativo”⁵⁸. El *equipo de diseño* entendía, aunque no lo hiciera explícito, que cuanto mayor fuera el progreso de los niños integrados y cuanto mayores fueran los avances producidos en el sistema educativo mayor sería el éxito del programa. El *equipo de diseño* no se planteó en ningún momento revisar si los objetivos resultaban pertinentes o si habían sido correctamente formulados: *su cumplimiento se equiparaba y utilizaba como criterio del éxito del programa.*

2.3 Del diseño al análisis de datos

Durante la *fase cuantitativa*, la recogida de datos correspondió a aquellos EE.MM. y Servicios de Orientación Escolar y Vocacional (SOEV)⁵⁹ de la zona en la que se ubicaba el centro que decidieron tomar parte en la evaluación. Estos actores, cuyos miembros recibieron formación específica para el manejo, aplicación y corrección de las pruebas, asumieron así el papel de **aplicadores**. La coordinación técnica del trabajo de campo recayó en el *equipo de coordinación*.

⁵⁸ Aguilera *et al.* (1990: 14).

⁵⁹ Los Servicios de Orientación Escolar y Vocacional (SOEV), creados en 1977 (Orden Ministerial de 30 de abril), se ocupaban fundamentalmente de tres tareas: la orientación personal y escolar de los alumnos, el asesoramiento a padres y profesores de EGB y la colaboración en el diagnóstico de los alumnos de integración.

Como se recordará, los sujetos de los que se recabó información durante la fase cuantitativa fueron aquellos que se vincularon al programa en su primer año de implantación, esto es, en el curso académico 1985-86. Las mediciones se realizaron durante tres cursos consecutivos, entre septiembre de 1985 y junio de 1988. El cuadro VI.8 recoge el momento de aplicación de cada una de las pruebas:

Cuadro VI.8
Momento de aplicación de las pruebas
de la fase cuantitativa

<i>Hoja de las características físico-ambientales del centro</i>	Inicio del primer curso
<i>Cuestionario sobre el funcionamiento del centro (Q.U.A.F.E.)</i>	Línea base Inicio del primer curso Final de cada curso
<i>Informe cualitativo sobre el centro</i>	Una aplicación por curso
<i>Cuestionario de aspectos curriculares e instruccionales</i>	Una aplicación por curso
<i>Cuestionario de opiniones pedagógicas de los profesores</i>	Una aplicación por curso
<i>Hoja de la modalidad de la integración</i>	Inicio y final de cada curso
<i>Escala de Desarrollo de la identidad Personal (EDIP)</i>	Línea base Final de cada curso
<i>Hoja de seguimiento del alumno</i>	Inicio y final de cada curso
<i>Escala de observación de la interacción social</i>	Inicio y final de cada curso
<i>Escala de actitudes de los padres</i>	Línea base Final de cada curso
<i>Escala de actitudes de los profesores ante la integración</i>	Línea base Final de cada curso
<i>Escala de inteligencia de Weschler</i>	Línea base Final del último curso
<i>Test de matrices progresivas de Raven</i>	Línea base Final de cada curso
<i>Test de vocabulario de Peabody</i>	Línea base Final del último curso
<i>Pruebas pedagógicas de Terrassa</i>	Final del penúltimo y último curso

Fuente: Aguilera et al. (1990: 21).

Los resultados que se obtuvieron la fase cuantitativa sirvieron de base para la elaboración de unas encuestas de opinión a todos los profesores y los miembros de EE.MM. que se habían sumado a la experiencia en su primer año de implantación. El objetivo era conocer la opinión de los centros y los EE.MM. con respecto a su continuidad en el programa y comprobar hasta qué punto las valoraciones que hacían sobre el programa se confirmaban en el resto de centros y EE.MM.⁶⁰.

En la primera de estas encuestas tomaron parte 2.193 profesores, lo que representaba cerca de un 61 por ciento del total de profesores de integración. De los 730 que pertenecían a centros participantes en la evaluación, un 92,6 por ciento manifestó su deseo de continuar en el programa⁶¹. El porcentaje, en el caso de los profesores de centros no participantes en la evaluación, descendió hasta el 87,3.

Las opiniones del profesorado de los centros sometidos a evaluación eran más favorables, en todos los *ítems*, que las de quienes no tomaban parte en la evaluación. Por ejemplo, el 88 por ciento de los docentes que pertenecían a centros evaluados hacía una valoración positiva del programa frente al 80,5 por ciento de los profesores de centros no

⁶⁰ Los resultados de las encuestas fueron publicados por la Dirección General de Renovación Pedagógica en 1988 y 1989, respectivamente. En las encuestas se pedía a estos profesionales su opinión sobre las siguientes cuestiones: el cambio inducido por el programa, los recursos administrativos, la suficiencia de los recursos materiales, el trabajo del profesorado de apoyo, la formación recibida, las potencialidades de la integración (mejora de la dinámica del aula, contribución al perfeccionamiento del profesorado, estilo de enseñanza, innovaciones pedagógicas), la estabilización de plantillas, la influencia del programa sobre las actitudes en el centro, la modificación de objetivos del curriculum y la valoración de las actividades de sensibilización del Ministerio de Educación y Ciencia.

⁶¹ De los 1.463 sujetos restantes, 1.445 pertenecían a centros no vinculados a la evaluación. Los otros 18 profesores pertenecían a la categoría "no sabe/no contesta". Para mayor detalle véase Dirección General de Renovación Pedagógica (1988).

sometidos a evaluación. La razón que explica este hecho no es otra que la especial motivación de los primeros.

El número de integrantes de EE.MM. a los que se les realizó la encuesta fue considerablemente menor. De las 952 encuestas repartidas sólo se recibieron 207 (un 21.7 por ciento). El porcentaje de quienes manifestaron su interés por seguir en el programa fue del 96,5 por ciento, superior incluso al de los profesores de centros evaluados; a pesar de ello el porcentaje de quienes valoraron positivamente el programa fue sólo del 73,1.

En la *fase cualitativa*, el papel de **aplicadores** correspondió en cada centro a dos integrantes del denominado *equipo de coordinación*. Antes de que comenzase la recogida de datos, que se centraba en algunas variables de cada sistema, el *equipo de coordinación* se ponía en contacto con la dirección del centro seleccionado para comunicarle cuáles eran los objetivos del estudio y, más específicamente, del análisis cualitativo. La dirección del centro debía comprometerse a informar de todo ello al claustro y al consejo escolar.

En un segundo momento, los **aplicadores** contactaban con el inspector o inspectora de la zona con objeto de darle a conocer la finalidad de la evaluación y de recabar datos sobre el centro.

La reunión con el Equipo Multiprofesional de la zona constituía el siguiente paso. En ella se recogía también información sobre el funcionamiento del centro y sobre el proceso de implantación del programa.

Posteriormente, se celebraba un encuentro con el claustro de profesores en el que se negociaban tanto las condiciones bajo las cuales se iba a llevar a cabo el estudio (fundamentalmente en lo relativo a fechas

y horario de visitas) como los compromisos que el centro y el *equipo de evaluación* iban a asumir.

Una vez que concluía el trabajo de campo se elaboraba un informe que era sometido a la consideración del claustro. En ocasiones, el *equipo de coordinación* incorporaba al informe final las objeciones realizadas por el claustro.

En la *fase de intervención*, de la que se responsabilizó también el *equipo de coordinación*, se procedía de manera similar. A los dos miembros de este equipo que, en cada centro, se habían hecho cargo del análisis cualitativo, se sumaba un tercer especialista, que colaboraba con ellos a la hora de planificar las actuaciones en el centro y les asesoraba en la resolución de los problemas que iban surgiendo durante el proceso. Estos tres investigadores constituían el llamado *equipo de intervención*.

El primer contacto con la dirección del centro tenía un propósito eminentemente informativo. Durante el mismo se explicaba cuáles eran los objetivos de la intervención, los papeles que corresponderían al *equipo de intervención* y al centro, la duración y el tipo de actividades que se iban a desarrollar y las posibles ayudas que iba a proporcionar la administración. Si el centro aceptaba tomar parte en el estudio de intervención, se convocaba una reunión con el equipo multiprofesional y con el orientador pedagógico para planificar el trabajo y evitar, así, posibles interferencias entre el trabajo de unos y otros.

En las siguientes sesiones de trabajo con el equipo directivo, el claustro, los profesores y los coordinadores de ciclo se recogían las principales demandas de todos estos colectivos. El *equipo de intervención* se encargaba después de contrastar estas demandas con las necesidades que había detectado durante la fase cualitativa.

* * *

Todos los entrevistados insisten en que el trabajo de campo ocasionaba frecuentes interrupciones en la marcha de clases y restaba tiempo al que debía ser principal cometido de los EE.MM.: el diagnóstico de las necesidades de los alumnos de integración y el asesoramiento a los profesionales del centro. No obstante, como ya hemos señalado, incluso los profesores más críticos destacaron la labor de quienes se ocuparon de la recogida de datos como el factor más positivo de la evaluación y el que mayor repercusión tuvo sobre su trabajo y sobre la dinámica del centro, algo que también ha sido señalado por los miembros de los EE.MM.⁶². De hecho, la relación que mantuvieron con los EE.MM. y el *equipo de coordinación* fue mucho más estrecha y cordial que la que mantuvieron con el *equipo de diseño* de la evaluación, al que consideraban una mera prolongación del Ministerio. Con éste, el trato se limitó a las sesiones formativas e informativas que se celebraban periódicamente en el marco del programa y a las visitas que algunos de los miembros del equipo –en ocasiones, el propio Marchesi- realizaron a los centros.

Tanto los centros como los EE.MM. colaboraron en todo momento con el *equipo evaluador*, a pesar de sus críticas al proceso de implantación del programa y a la forma en que se había concebido y se estaba desarrollando la evaluación. Entendían que ésta les podía servir, siquiera mínimamente, para conocer en qué medida estaban contribuyendo a que se alcanzaran los resultados previstos.

Pero, con el paso del tiempo, las diferencias entre los centros y la administración acerca del programa y de su evaluación se fueron acentuando. En ello influyó la forma en que se había planteado la evaluación pero también, muy especialmente, los problemas surgidos

⁶² Cfr. *supra*. nota a pie núm. 26 para las fechas de las entrevistas a los profesores de aulas de integración.

durante el proceso de generalización del programa a los que ya nos hemos referido⁶³. La evaluación no fue la causa del distanciamiento entre el Ministerio y los centros pero, sin duda, contribuyó a que éste se hiciese aún mayor.

2.4 *La etapa final de la evaluación*

2.4.1 *Un documento de legitimación del programa: el informe final de evaluación*⁶⁴

El informe final de la evaluación del programa de integración se orientó, más que a la comprobación del grado de consecución de los objetivos del programa, a la verificación de las hipótesis de las que se partía en la investigación. Una vez más fueron el *equipo de diseño* y el *de coordinación* los que se situaron en una **posición central** al determinar los contenidos, el estilo y el grado de difusión que se daría al informe.

En la estructura del informe final se pueden distinguir dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas da cuenta de los principales resultados y conclusiones de las fases 1ª y 3ª de la evaluación. En la segunda se recogen las conclusiones generales de la evaluación así como las sugerencias y recomendaciones que los *equipos de diseño y coordinación* dirigieron a la administración

⁶³ *Cfr. supra.* apartado 1.3.2.

⁶⁴ Nos referiremos aquí, exclusivamente, al informe final de la evaluación ya que en éste se recogen los informes parciales relativos a los estudios de caso realizados en los centros escolares. Los profesores a los que tuvimos la oportunidad de entrevistar conocían únicamente los informes parciales con los resultados obtenidos por su propio centro. La valoración que hacen de esos informes no es precisamente positiva. A juicio de tres de ellos las conclusiones “no se deducían de los datos”, reflejaban tan solo “la cara más amable del programa” y “minusvaloraban, cuando no obviaban, las dificultades y los problemas” que los profesores advertían en su trabajo diario.

educativa. Esta última constituye, junto con los capítulos dedicados al análisis cualitativo, la única cuyo estilo resulta asequible para quien no esté familiarizado con cuestiones de carácter estadístico.

Las conclusiones⁶⁵ se organizaron a partir de los objetivos de la investigación:

Objetivo I. Estudiar cómo se concreta en la realidad el programa de integración

- Los factores que mayor incidencia tienen en la implantación del programa son los que se habían considerado en el diseño técnico⁶⁶. La evaluación permitió constatar que el éxito del programa depende de la combinación y el ajuste entre variables, aun cuando parece que son las relativas al sistema “centro” las que tienen una mayor relevancia.
- La existencia de un proyecto educativo de centro que considere las necesidades de todos los alumnos constituye una variable esencial para la implantación del programa pero no es determinante de su éxito.
- El tipo y grado de acuerdo en la vinculación al programa resultan claves para el posterior proceso de toma de decisiones. Cuanto mayores son el debate y el consenso mayores son las oportunidades de éxito del programa.

⁶⁵ Aunque la exposición de las conclusiones generales de la evaluación resulte algo extensa, entendemos que ello es necesario para dar una idea más aproximada del tono legitimatorio del informe.

⁶⁶ Las variables consideradas en el diseño técnico de la evaluación aparecen recogidas en el cuadro VI.3 de este capítulo.

- Si bien es importante la dotación de recursos materiales y humanos con que cuente el centro al inicio del programa aún lo es más el aprovechamiento que se haga de dichos recursos. Se constata que cuanto más sólido es el proyecto educativo y mayor es el grado de coordinación mayor es también el grado de aprovechamiento de los recursos.
- La experiencia previa de los profesores como equipo docente favorece su coordinación y la calidad del proyecto educativo. Esta variable parece ser aún más importante que la experiencia en el trabajo con alumnos con necesidades educativas especiales.
- Las actitudes de los profesores tutores y de los profesores de apoyo constituyen un elemento de singular importancia para el programa. Estas actitudes son más positivas en aquellos centros que contaban con un mejor proyecto educativo o en aquellos en los que éste ha mejorado sustancialmente con el tiempo.
- La experiencia previa en integración tanto de los tutores como de los profesores de apoyo constituye uno de los principales factores de éxito del programa.
- El nivel de formación del profesorado contribuye de manera significativa al correcto desempeño de sus funciones.
- Se constata la relevancia de la variable “estilo de enseñanza” aunque no pueda afirmarse la existencia de un estilo “mejor”. El más apropiado será aquel que mejor se adapte a las circunstancias del alumno, del aula y del centro.

- Las adaptaciones curriculares son un factor de gran relevancia para la integración. Dichas adaptaciones son más frecuentes en aquellos centros en los que existe un proyecto educativo más innovador y una práctica educativa más coordinada.
- El nivel intelectual del alumno condiciona en mayor medida sus resultados que el tipo de déficit que presente.
- Ninguna variable es, en sí misma, decisiva, a pesar de lo cual son las variables del sistema “centro” las más relevantes para predecir el éxito del programa.
- El análisis cualitativo pone de manifiesto que las divergencias entre las distintas categorías o tipos de aplicación del programa son aún mayores de lo que inicialmente apuntaba el análisis cuantitativo⁶⁷.
- Ninguno de los centros que contaba con valores más altos descendió de categoría mientras que, de los que tenían peores resultados, sólo algunos pasaron a la categoría superior.
- Las diferentes modalidades de integración no parecen tener correspondencia con las grandes formas de aplicación del programa. En líneas generales, en los centros que obtienen peores resultados, los alumnos integrados cuentan con mayores apoyos por parte de profesionales distintos del tutor. En los centros mejores, la modalidad de integración está más adaptada, desde un comienzo, al coeficiente del alumno.

Objetivo II. Analizar el impacto de la aplicación del programa sobre el medio de aprendizaje en el que se lleva a cabo

- La participación en el programa no afecta negativamente ni al funcionamiento ni a la organización de los centros. La integración constituye un elemento de dinamización en los centros con mejores niveles organizativos y con un alto grado de consenso en torno al proyecto educativo. Tiene, no obstante, repercusiones negativas en los centros peor organizados o en los que existe desacuerdo inicial acerca del proyecto.
- Las demandas que los centros con mejores resultados dirigen a la administración parecen estar mejor adaptadas a sus necesidades que las del resto de los centros. Se afirma textualmente que, en estos últimos “las demandas han sido menos pertinentes (...) no responden a un análisis previo de las necesidades (...) son demandas ‘insaciables’⁶⁸.”
- Las actitudes del profesorado con respecto a la integración mejoran en los primeros momentos de implantación del programa para estabilizarse después. El cambio positivo es más evidente en los centros que presentan peores condiciones de partida. Las actitudes de los padres no varían sustancialmente con el programa.

⁶⁷ Las categorías se formaron en la fase cuantitativa, a partir de los valores que adoptaban las variables del sistema centro en el análisis de clusters.

⁶⁸ Aguilera *et al.* (1990: 309).

- La motivación del profesorado a la hora de adaptar su estilo instruccional a las necesidades de los alumnos integrados es muy elevada. El estilo 'liberal' parece ser más habitual en los centros 'mejores'. En este tipo de centros los alumnos integrados permanecen más tiempo en las aulas ordinarias.

Objetivo III. Analizar el impacto de la aplicación del programa sobre los niños integrados

- Los alumnos de integración, si bien continúan su proceso de desarrollo cognitivo y social y pueden adquirir conocimientos propios del nivel que cursan, siguen estando por debajo de sus compañeros pares en lo que se refiere a la consecución de objetivos. El programa tiene una repercusión muy positiva en la adquisición, por parte de los alumnos integrados, de habilidades sociales y en el desarrollo de su autonomía.
- Las variables de mayor incidencia sobre los resultados de los alumnos son el estilo de enseñanza, las actitudes del profesor y la modalidad de integración. Asimismo, la planificación exhaustiva por parte del profesorado de las actividades se revela como una de las dimensiones más relevantes del estilo de enseñanza.
- Los centros optan por la modalidad de integración más adecuada a sus características y a las necesidades de los alumnos integrados. La modalidad de integración no parece afectar a los resultados obtenidos por estos alumnos.

- Cuando el déficit que presenta el alumno es de carácter específico, la modalidad de integración por la que se opta es de especial trascendencia para que el niño alcance los objetivos del curriculum ordinario.
- En todos los centros, el C.I. se relaciona inversamente con el nivel de apoyo que recibe el alumno.
- De todas las variables del sistema “estilo de enseñanza”, una de las más importantes es la planificación sistemática y rigurosa de las actividades de aprendizaje.
- Tanto el desarrollo social como la adquisición de hábitos sociales y de autonomía personal de los alumnos integrados han evolucionado positivamente tras su participación en el programa de integración.

Objetivo IV. Proponer estrategias de intervención adecuadas para crear las condiciones que hagan posible, en función de las características de cada centro escolar, la modalidad o modalidades de integración más positivas en cuanto a las repercusiones sobre todos los elementos implicados

- La respuesta de los centros ante el proceso de intervención difiere de unos casos a otros, de tal manera que la intervención toma rumbos también distintos.
- En los centros de mejores resultados la intervención sobre el proyecto educativo tiene efectos positivos sobre todos los sistemas. En cambio, en los otros centros, es necesario

actuar previamente sobre algún tema concreto con objeto de que los profesores se comprometan en torno a una tarea común.

- La intervención sobre las dimensiones del sistema profesor influye positivamente en los resultados tanto de los alumnos integrados como de los alumnos pares.
- La mejora de las actitudes del profesorado depende, en gran medida, de que los recursos y la formación que se les proporcionen respondan a sus necesidades reales.
- La labor de apoyo de los equipos psicopedagógicos a los centros tiene una incidencia muy positiva sobre todos los sistemas.

Por lo que se refiere a las recomendaciones y sugerencias se afirma la conveniencia de que la administración siga proporcionando a los centros los recursos necesarios y de que recabe de éstos una información “más personalizada y cualitativa” para poder responder más adecuadamente a sus requerimientos.

Como puede apreciarse, el informe final presenta, en líneas generales, una imagen bastante favorable de la integración. A lo largo del mismo aparecen *constantes referencias a la bondad del programa, a la actitud prudente de la administración en su puesta en marcha, a la importancia de la estrategia seguida por el Ministerio para su aceptación y, lo que es aún más sorprendente, a los errores en los que incurren los centros y a los que se atribuyen algunos de los fracasos del programa.* Del tono legitimatorio, en ocasiones más propio de un mitin electoral que de un informe de evaluación, son buen reflejo estas afirmaciones, que no son sino un claro alegato

a favor del programa y una crítica explícita a sus detractores: “El Programa de Integración, tal y como fue diseñado y aplicado por el MEC, durante estos cuatro años, no ha sido un fracaso educativo, como algunos esperaban”⁶⁹.

Pero el *equipo de evaluación* no se limitó únicamente a ensalzar las virtudes del programa sino también las del propio modelo de evaluación al que había recurrido. En el informe de evaluación se subraya la gran capacidad predictiva del modelo y su utilidad para reflejar la realidad sistémica de los centros. Se insiste también en su valor orientativo para otros servicios educativos y se recomienda a la administración que fomente su debate, mejora y difusión.

2.4.2 *Los usos del proceso de evaluación*

La percepción de los distintos participantes acerca de la utilidad de la evaluación es bien distinta. Como es lógico, una de las valoraciones más favorable es la de Álvaro Marchesi. En su opinión,

"(...) la propia evaluación dinamizó el proceso de reflexión de todos los que trabajábamos (...) y permitió constatar dos cosas. La primera, la importancia de que la integración fuera algo asumido por el centro y de que había que estimular, más que obligar, a los centros a elaborar sus propios proyectos de integración; la segunda, la dificultad de implantar el programa en estructuras rígidas, por lo que era preciso dar más autonomía y más capacidad de decisión a los centros”⁷⁰.

⁶⁹ Aguilera *et al.* (1990: 323). El subrayado es nuestro.

⁷⁰ *Entrevista con Álvaro Marchesi Ullastres* (6 de marzo de 1996).

Marchesi, a pesar de considerar que la evaluación tuvo un *uso conceptual*, reconoce que la evaluación fue sólo una fuente de información más entre otras muchas y que la continuidad del programa y el interés del Ministerio no dependieron nunca ni del desarrollo de la evaluación ni de cuáles fueran sus resultados.

Por su parte, Rosario Martínez-Arias señala que una prueba de que la evaluación no era mero instrumento para legitimar el programa sino pretendía saber realmente qué estaba sucediendo era que “en ningún momento se quiso dar la visión de que todo funcionaba perfectamente e igual en todas partes”⁷¹. Sobre esta misma cuestión, Ángel Rivière afirmaba que “el que la evaluación sea una instancia legitimadora de una política no la devalúa; lo que es más discutible es cómo se utiliza esa información. Si usted informa a los periódicos sobre lo que dice tal evaluación, usted está haciendo un uso político de la evaluación pero es que, si no informa a los periódicos, quiere decir que usted está manejando la evaluación como un instrumento secreto, que no es la vocación que debe tener una evaluación en una sociedad democrática”⁷².

Entre los profesores entrevistados no existe precisamente unanimidad sobre el grado de utilidad de la evaluación. Quienes mantienen una postura más crítica y subrayan con mayor énfasis subrayan el *uso persuasivo* (legitimador) de la evaluación son los profesores de aquellos centros en los que sólo se realizó el estudio cuantitativo:

⁷¹ *Entrevista con Rosario Martínez-Arias* (10 de diciembre de 1997). Efectivamente, la evaluación mostraba también los problemas surgidos en algunos de los centros. Sin embargo, como hemos visto en el apartado anterior, estos problemas fueron atribuidos a la situación de partida de los centros o a su deficiente capacidad de gestión pero, en ningún caso, a defectos en el diseño del programa por parte de la administración educativa.

“La evaluación no servía para nada, no tenía fundamento pedagógico ni sociológico, nadie se acercó a ver nuestro colegio, cómo teníamos estructuradas las clases, qué metodología utilizábamos, todo eso que podían haber preguntado y que nos hubiese servido, no lo hicieron. La evaluación sobraba porque no servía para mejorar el programa, que es para lo que debe servir una evaluación. La evaluación era un instrumento de autojustificación para el Ministerio, que había hecho un programa en el que había puesto mucho empeño y tenía que hacer algún trabajo sobre los resultados”⁷³.

“La evaluación se quiso hacer porque se querían presentar unos buenos resultados en un momento en que ya había muchas críticas a la integración y para justificar una considerable inversión económica. (...) Marchesi tenía que demostrar que lo que estaba haciendo tenía valor, para todo, para que hubiera más medios para la integración y para que él subiera más arriba. La evaluación no sirvió para mejorar el programa, ni para ayudar al profesorado a conocer cómo lo estaban haciendo”⁷⁴.

⁷² *Entrevista con Ángel Rivière Gómez* (3 de enero de 1996).

⁷³ *Entrevista con un profesor tutor del centro de integración B* (2 de febrero de 1998).

⁷⁴ *Entrevista con un profesor tutor del centro de integración A* (27 de enero de 1998).

“Siempre se percibía que hacían caso a las cosas positivas y obviaban un poco las negativas. Siempre querían sacar adelante la bondad de la integración”⁷⁵.

Por el contrario, aquellos otros profesores que pertenecían a centros en los que sí se llevó a cabo un estudio cualitativo (y que tuvieron, por tanto, una relación más próxima a los EE.MM., los SOEV y a los *equipos de coordinación e intervención*) consideran que la experiencia fue “una herramienta de gran ayuda para advertir las principales deficiencias y puntos débiles de nuestro trabajo con los alumnos de integración”⁷⁶.

Ahora bien, con respecto al valor que estos entrevistados atribuían al trabajo de los **aplicadores** es conveniente hacer dos puntualizaciones. En primer lugar, resulta prácticamente imposible discriminar qué aspectos del trabajo de los equipos encargados del trabajo de campo formaban parte de su cometido como **aplicadores** y cuáles se encuadraban en su labor habitual de asesoramiento; en otras palabras, determinar si la mejora de la práctica profesional de los docentes es atribuible o no a la evaluación del programa. En segundo lugar dicha mejora, de haberse producido, hubiera repercutido, exclusivamente y en el mejor de los casos, sobre la dinámica del centro, y apenas si hubiese tenido alguna incidencia sobre los aspectos más sustantivos y centrales del programa.

⁷⁵ *Entrevista con un profesor tutor del centro de integración C* (6 de febrero de 1998). Aunque este centro fue objeto de un análisis cualitativo y el profesor al que entrevistamos destacó la importancia de la labor de los **aplicadores** se mostró bastante crítico con el proceso de evaluación.

⁷⁶ *Entrevista con un profesor tutor del centro de integración D* (5 de marzo de 1998). El profesor de este centro afirma: “Tuvimos una relación muy estrecha y positiva con los equipos (...) y con el Ministerio (....) Estábamos muy mimados por Marchesi”.

* * *

La evaluación del programa de integración nunca pretendió poner en tela de juicio ni el programa, tal y como estaba concebido, ni la integración misma “que era una cuestión de política educativa y de apuesta por la igualdad de oportunidades (...) la evaluación no era para decir ‘paramos la integración’, era para ver en qué condiciones la integración era posible”⁷⁷. Ciertamente, existía un interés real por conocer cómo estaba funcionando la integración en la práctica, como también resulta evidente que el proceso de evaluación propició la reflexión y el debate tanto entre sus responsables como entre los centros docentes. La evaluación de la integración constituye, desde nuestra perspectiva, un magnífico ejemplo de lo que Argyris denomina “rutinas defensivas de la organización”⁷⁸: el *equipo de evaluación* no tuvo intención de cuestionar, en ningún momento, ni el diseño del programa ni los principios en los que éste descansaba.

Tres son las razones que nos llevan a hacer estas afirmaciones:

En primer lugar, la opinión que sobre la finalidad legitimadora de la evaluación tienen algunos de los miembros de los EE.MM. y de los profesores de aula entrevistados.

En segundo lugar, el hecho de que aunque se afirmara partir de una perspectiva iluminativa se apostara, en la práctica, por un enfoque de evaluación por objetivos, enfoque éste, como es bien

⁷⁷ *Entrevista con Álvaro Marchesi Ullastres* (6 de marzo de 1996).

⁷⁸ Argyris (1994) describe las “rutinas defensivas” como aquellas políticas, prácticas y actuaciones (que hacen que los seres humanos eviten) previenen a los seres humanos de tener que sentirse amenazados, turbados o

sabido, típicamente acrítico, en el que los objetivos del programa son empleados como criterios de valor de la evaluación⁷⁹.

Por último, la imagen tan positiva del programa e, incluso, del propio modelo evaluativo, que presenta el informe de evaluación y el que en éste se atribuyan algunos de los problemas de implantación a una deficiente actuación por parte de los centros.

El *equipo evaluador* dirigió todos sus esfuerzos a hacer de la evaluación un instrumento de legitimación del programa, aunque también tuvieran interés en mejorarlo (esto es, en dar un *uso instrumental* a la evaluación). Su actitud fue de compromiso e impulso a la evaluación pero no sólo para la mejora del programa sino también para su justificación y refrendo. El uso que se pretendió dar a la evaluación fue, desde un principio, persuasivo y simbólico y ello condicionó la adopción de todas y cada una de las decisiones configuradoras.

desconcertados y, al tiempo, de analizar la naturaleza y las causas de esa amenaza, turbación o desconcierto.

⁷⁹ Muy acertadamente señala Ewald (1986) que el no cuestionar los objetivos de un programa no tiene sólo consecuencias técnicas: al no hacerlo se dejan de cuestionar también los valores y principios en los que dicho programa se sustenta.

CAPÍTULO VII

LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO *ATENEA* PARA LA INTRODUCCIÓN DE LOS ORDENADORES EN LAS AULAS

ÍNDICE DEL CAPÍTULO VII

1. *El proyecto Atenea para la introducción de los ordenadores en las aulas*

- 1.1 *Los antecedentes y la puesta en marcha del proyecto*
- 1.2 *Objetivos y ámbitos de aplicación*
- 1.3 *La estructura organizativa y la formación del profesorado*
- 1.4 *La creación del Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. El proyecto Atenea en el marco del PNTIC*

2. *El proceso de evaluación del proyecto Atenea*

- 2.1 *La iniciativa y el impulso de la evaluación*
- 2.2 *El diseño de la evaluación: pluralismo y negociación*
 - 2.2.1 *Los objetivos y el modelo de evaluación*
 - 2.2.2 *Las técnicas de recogida y análisis de datos*
 - 2.2.3 *Las opiniones de los actores implicados como criterios de valor de la evaluación*
- 2.3 *El desarrollo del proceso evaluativo*
- 2.4 *El final de la evaluación*
 - 2.4.1 *El informe de progreso*
 - 2.4.2 *La presentación del informe final y la ruptura de las relaciones entre clientes y evaluadores*
 - 2.4.3 *La influencia de los resultados en las percepciones sobre la utilidad de la evaluación*

1. El proyecto Atenea para la introducción de los ordenadores en las aulas

1.1 Los antecedentes y la puesta en marcha del proyecto

Del conjunto de programas experimentales de innovación educativa desarrollados en España en la década de los ochenta destacaron, desde su creación, los relacionados con la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación¹. La creciente importancia social y económica que la informática iba adquiriendo hizo que desde diversos sectores de la administración central² y desde los propios centros escolares se comenzasen a impulsar distintos estudios y proyectos para la integración de los ordenadores en la educación.

Más concretamente, fue un grupo de trabajo de la Comisión Ministerial de Informática (que había tenido oportunidad de conocer las experiencias desarrolladas en otros países durante la Conferencia Internacional de Educación Tecnológica organizada por la OCDE en julio de 1984), el que propuso a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia que elaborase una propuesta para la incorporación de los microordenadores a la enseñanza. La propuesta ministerial quedó recogida en un documento titulado *Proyecto ATENEA. Una propuesta para la integración racional de las nuevas tecnologías de la información en la*

¹ Véase el informe elaborado por el PNTIC sobre el proyecto *Atenea* que sirvió de base a la evaluación realizada por la OCDE (1991a).

enseñanza básica y media, que fue aprobado por el Ministerio en marzo de 1985³.

Este primer proyecto perseguía básicamente dos grandes objetivos: fomentar la utilización de los ordenadores como instrumento al servicio del aprendizaje de los alumnos y difundir la utilidad de la informática y sus aplicaciones entre los miembros de la comunidad escolar. Al no contar la propuesta con el V^oB^a del Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Educación y Ciencia, a través de su Secretaría General Técnica -que ocupaba en aquellos momentos Joaquín Arango-, decidió impulsar un proyecto algo menos ambicioso en cuanto a su alcance pero idéntico en sus objetivos al diseñado inicialmente. Así nació, en abril de 1985 y vinculado ya al gabinete de la recién creada Secretaría General de Educación⁴, el proyecto *Atenea*⁵, como resultado de la coordinación de las diferentes unidades del Ministerio de Educación y Ciencia que habían

² Nos estamos refiriendo al Consejo Superior de Informática, la Comisión Ministerial de Energía del Ministerio de Industria y al Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Educación y Ciencia.

³ En opinión de Julio Carabaña, uno de los factores que más contribuyeron a la puesta en marcha del Proyecto *Atenea* fue la presión ejercida por las grandes multinacionales del sector informático. *Entrevista con Julio Carabaña Morales* (11 de diciembre de 1995).

⁴ Recuérdese que la Secretaría General de Educación se creó por Real Decreto 504/1985, de 8 de abril. Sobre la estructura de esta Secretaría General *cfr. infra*. nota a pie núm. 13.

⁵ El proyecto *Atenea* fue creado por Orden ministerial de 19 de abril de 1985. Para entonces, Cataluña y País Vasco contaban ya con una cierta experiencia en el ámbito de las nuevas tecnologías. En la primera, los programas experimentales para la introducción de la informática en la educación habían dado comienzo en 1982, principalmente en centros de FP y bachillerato. En el curso 1985-86 se aprobó en el País Vasco un plan quinquenal para la introducción de la informática en EGB y en enseñanzas medias, aunque existían ya experiencias previas. La obra de Zufiaurre (1994) ofrece información más detallada sobre estos proyectos experimentales.

estado implicadas en su puesta en marcha.

1.2 *Objetivos y ámbito de aplicación*

Los principales impulsores del proyecto, el Secretario General Técnico del Ministerio, Joaquín Arango y su directora⁶, *Elena Veiguela*, eran conscientes de que la introducción de las nuevas tecnologías carecía de sentido si no se convertía en un aliciente para la renovación de las prácticas educativas en los centros escolares. Precisamente por ello, la integración de la informática debía hacerse sobre la base de planteamientos educativos innovadores que se orientaran a potenciar un tipo de aprendizaje más activo y autónomo. El objetivo no era, pues, que el ordenador se convirtiera en un fin en sí mismo, ni siquiera en una herramienta de apoyo para el aprendizaje de determinadas materias. La plena inclusión de la informática en el curriculum, apenas desarrollada por los países de nuestro entorno, se convirtió en la principal finalidad del proyecto.

Como la mayoría de programas y proyectos de aquel período, el proyecto *Atenea* tuvo, durante cinco años, carácter experimental⁷. El nuevo

⁶ Elena Veiguela Martínez es Licenciada en Ciencias Exactas y Catedrática de Bachillerato. Fue Jefa del Departamento de Formación del Instituto de Técnicas Educativas de Alcalá de Henares y Consejera Técnica de la Dirección General de Educación Básica para la introducción de los microordenadores en la educación básica. En 1985 asumió la dirección de los proyectos *Atenea* y *Mercurio* y, en 1989, la dirección del *Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación* (PNTIC). Actualmente es Coordinadora General en la Subdirección General de Tratamiento de la Información del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

⁷ Al término de la fase experimental dio comienzo la “fase de extensión” que supuso, entre otras cosas, la ampliación del número de centros adscritos al proyecto, la creación de los coordinadores provinciales del proyecto y la modificación de la figura del coordinador de equipo pedagógico. Pocos meses después de la aprobación del Proyecto *Atenea*, en junio de 1985 (Orden ministerial de 4 de junio), dio comienzo otro de los proyectos que formarían parte

Secretario General de Educación, Alfredo Pérez Rubalcaba y *Elena Veiguela* estimaron que, dado el carácter novedoso que aún tenía la informática, la experimentación constituía el mejor modo de conocer la “bondad” y el grado de aceptación del programa antes de su generalización y que, además, la experiencia debía ser sometida a evaluación⁸.

La participación de los centros del *territorio MEC* en el proyecto era voluntaria, con la única limitación de que impartiesen enseñanzas medias o ciclo superior de EGB. El Ministerio de Educación y Ciencia convocaba periódicamente una serie de ayudas⁹ para formación y adquisición de

del PNTIC: el Proyecto *Mercurio*. Su objetivo era fomentar el uso del vídeo como recurso didáctico en los centros escolares. El Proyecto *Mentor* se implantó también de forma experimental en los centros públicos de EGB y enseñanzas medias del *territorio MEC*. Se inició formalmente en 1991 (aunque los primeros cursos no se pusieron en marcha hasta 1993) en la Comunidad Autónoma de Castilla y León con el objetivo de atender las necesidades formativas de aquellas zonas con insuficiente oferta educativa empleando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Este proyecto fue evaluado por ISDEFE.

⁸ De hecho, sólo en el transcurso de la fase experimental se pusieron en marcha dos procesos de evaluación. Sobre las evaluaciones realizadas *cf. infra.* apartado 1.4.

⁹ Las Ordenes de convocatoria fueron las siguientes:

- *Orden de 19 de abril de 1985* por la que se establece el procedimiento que han de seguir los centros docentes públicos para presentar el proyecto pedagógico necesario para ser dotados con equipos informáticos en el curso 1985/86 y poder participar en el proyecto piloto para la introducción de las nuevas tecnologías de la información en la enseñanza básica y media (Proyecto *Atenea*).

- *Orden de 25 de marzo de 1986* por la que se convoca concurso para centros públicos de EGB y enseñanzas medias que deseen participar en el proyecto *Atenea* en el curso 1986-87.

- *Orden de 16 de febrero de 1987* por la que se convoca concurso para centros de EGB, educación especial, bachillerato, formación profesional y enseñanzas integradas que deseen participar en el proyecto *Atenea* en el curso 1987-88.

equipos informáticos y *software*, a la que concurrían los centros interesados en tomar parte en la experiencia¹⁰. Estos centros, previa autorización del claustro y del consejo escolar, debían presentar ante el Ministerio una propuesta de aplicación de la informática a la educación. En la selección de los centros se daba prioridad a aquellos que habían desarrollado con anterioridad proyectos de innovación educativa. Los CEP a los que estaban adscritos los colegios participantes recibían el mismo equipamiento que éstos.

Los cuadros adjuntos muestran el número total de centros que tomaron parte en el proyecto a lo largo de la fase experimental. En el curso 1985-86, primero de implantación del proyecto, tomaron parte en el mismo 127 centros públicos de las once Comunidades Autónomas que en aquel momento constituían el denominado *territorio MEC*¹¹, además de Ceuta y Melilla. Durante la fase experimental el número de centros participantes se multiplicó por 7. Sin embargo, en ese mismo período y, a pesar de este notable incremento, la media de ordenadores por centro se redujo en dos

- *Orden de 9 de marzo de 1988* por la que se convoca concurso para centros públicos de Educación General Básica, educación especial, bachillerato, Formación Profesional, enseñanzas integradas y educación permanente de adultos, que deseen participar en el Proyecto *Atenea* en el curso 1988-89.

- *Orden de 13 de marzo de 1989* por la que se convoca concurso para centros públicos de educación especial o centros públicos de EGB. acogidos al plan de integración que deseen participar en el proyecto *Atenea* en el curso 1989-90.

¹⁰ La selección de las empresas que suministraban los equipos informáticos se realizaba, evidentemente, por concurso público. De la convocatoria y la resolución del concurso se ocupaba la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipamiento Escolar del Ministerio de Educación y Ciencia, que estaba vinculada a la Dirección General de Programación e Inversiones de la Subsecretaría del Ministerio.

¹¹ Recuérdese que, en 1985, el *territorio MEC* estaba formado por todas las Comunidades Autónomas del Estado, a excepción de Andalucía, Canarias,

décimas -de 2.3 a 2.1.

Cuadro VII.1

Evolución del número de centros participantes y de equipos informáticos en el proyecto *Atenea* (1985-1990)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Nº de ordenadores	286	1.785	1.050	1.356	1.436	2.100	8.013
Nº de centros	127	401	563	671	698	1.004	1.004

Fuente: OCDE (1991a: 84).

La elevada cuantía de las inversiones efectuadas en el proyecto *Atenea* (muy superiores a las realizadas en el proyecto *Mercurio*) durante la fase experimental se explica precisamente por el número de centros participantes y, en especial, por el elevado coste de los equipos informáticos (véanse los cuadros que siguen).

De hecho, el coste del proyecto *Atenea* aumentó, entre 1985 y 1990, en algo más de un 1.450 por ciento. Esta tendencia al alza (que, sólo en los dos primeros años de vida de proyecto, fue de casi 720 millones de pesetas) se mantuvo durante toda la fase experimental, a excepción del ejercicio 1987, en el que el gasto se redujo en algo más de 22 millones de pesetas debido, sin duda, a la necesidad de inversión en el proyecto *Mercurio*.

Cataluña, Galicia, País Vasco y la Comunidad Valenciana que habían recibido ya el traspaso de competencias en materia educativa.

Cuadro VII.2

**Coste total del Programa de Nuevas Tecnologías.
Proyectos *Atenea* y *Mercurio* ,1985-1990
(en millones de pesetas)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	<i>Total</i>
<i>Atenea</i>	129,950	848,124	825,334	1.301,224	1.507,381	2.026,800	6.663,308
<i>Mercurio</i>	-	-	134,678	355,167	831,377	946,869	2102,596
<i>Total</i>	129,950	848,124	960,012	1.656,391	2.338,758	2.973,669	8.765,904

Fuente: OCDE (1991a: 83).

Cuadro VII.3

**Costes del proyecto *Atenea*, 1985-1990
(en millones de ptas.)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Coste de equipos	111,550	645,600	500,000	460,500	387,800	579,000	2.684,450
Costes de mantenimiento	-	8,924	37,487	57,200	66,313	115,000	284,915
Costes de personal (incluyendo formación)	8,400	143,600	208,681	450,391	472,734	622,000	1.905,806
Costes de formación (materiales, viajes)	10,000	50,000	44,975	87,679	114,261	159,000	465,915
Software, materiales, concursos	-	-	-	119,358	331,307	363,000	813,665
Desarrollo de software	-	-	30,000	30,000	30,000	30,000	120,000
Publicación de materiales didácticos	-	-	4,200	23,596	25,416	43,100	96,312
Costes de funcionamiento de centros	-	-	-	72,500	79,550	115,700	292,245
<i>Total</i>	129,950	848,124	825,334	1.301,224	1.507,381	2.026,800	6.663,308

Fuente: OCDE (1991a: 83).

Las partidas presupuestarias que mayor peso tuvieron en el coste del proyecto *Atenea* fueron, evidentemente, las relativas a adquisición de equipos informáticos y la de personal. Todas las partidas siguieron una tendencia alcista si exceptuamos la primera de las mencionadas, que sufrió un descenso considerable entre 1986 y 1989, y la relativa a desarrollo de software, que se mantuvo constante a lo largo de toda la fase experimental.

1.3 *La estructura organizativa y la formación del profesorado*

En el momento de su creación el proyecto *Atenea* no contaba ni con una estructura organizativa ni con recursos financieros propios, sino que dependía de los presupuestos de las Direcciones Generales de Educación General Básica y de Enseñanzas Medias¹². Por esta razón, se constituyó una *Comisión de Seguimiento y Coordinación* de la que formaban parte los responsables de las diferentes unidades orgánicas del Ministerio de Educación y Ciencia que habían estado implicadas en la puesta en marcha del proyecto: el Secretario General de Educación, los Subdirectores Generales de Educación General Básica, de Bachillerato, de Perfeccionamiento del Profesorado y de Organización y Automación y el director del CIDE¹³.

¹² Concretamente, de los presupuestos destinados a material didáctico y a personal de las dos Direcciones Generales.

¹³ Recordemos que según el Real Decreto 504/1985, de 8 de abril, la Secretaría General de Educación estaba integrada por las Direcciones Generales de Promoción Educativa, Educación Básica (a la cual pertenecía la Subdirección General de Educación General Básica) y Enseñanzas Medias (a la que estaba adscrita la Subdirección General de Bachillerato). Dependían también de la Secretaría General, además del Gabinete Técnico, la Subdirección General de Perfeccionamiento del Profesorado, la Subdirección General de Enseñanzas Artísticas, el CIDE y el ITE. Por su parte, la Subdirección General de Organización y Automación dependía de la Secretaría General Técnica (que, a su vez, estaba encuadrada en la Subsecretaría del Ministerio). Esta estructura se mantuvo hasta noviembre de 1986, en que el Real Decreto 2352/1986, de 7 de noviembre, suprimió las Direcciones Generales de Educación Básica y de Medias y creó las Direcciones Generales de Centros Escolares y de Renovación

La estructura del proyecto estaba integrada por los denominados *servicios centrales*, de los cuales formaban parte la directora del proyecto, sus asesores técnicos y el personal administrativo, por los *monitores* y por los *coordinadores de equipos pedagógicos*. La formación del personal fue, sin lugar a dudas, la cuestión a la que los *servicios centrales* prestaron una mayor atención; no en vano resultaba imprescindible para la implantación del proyecto¹⁴. Los *monitores* fueron uno de los actores más importantes del proyecto *Atenea* y los primeros en recibir formación en nuevas tecnologías. Éstos se encargaban después de formar a los *coordinadores de los equipos pedagógicos*, esto es, los profesores que, en los centros escolares, se responsabilizaban de la puesta en marcha y desarrollo del proyecto y, consiguientemente, de formar a los profesores que se encuadraban en dichos equipos.

Con el propósito de que la formación específica en nuevas tecnologías se integrara plenamente en el proceso de formación global del profesorado, la figura del *monitor* quedó adscrita a los *Centros de Profesores*, aunque mantuvo su vinculación orgánica, funcional y salarial a los *servicios centrales* del programa. Los *monitores* acudían periódicamente a cada uno de los centros escolares asignados a su *CEP* con objeto de prestar a los *coordinadores* el asesoramiento necesario y de verificar la marcha del proyecto. La doble dependencia de los *monitores* hizo que éstos recibieran en muchas ocasiones directrices y órdenes contradictorias, algo que fue tremendamente disfuncional para la marcha del proyecto.

La formación de los *monitores* fue encomendada por el Ministerio a un

Pedagógica. Por este mismo Real Decreto se suprimió también la Subdirección General de Organización y Automación.

¹⁴ Efectivamente, si la formación resulta capital en la puesta en marcha de cualquier programa educativo, aún lo era más en el caso del proyecto *Atenea*, por el carácter novedoso que, todavía en aquellos momentos, tenía la informática en España.

equipo de profesores vinculados al ICE de la Universidad de Murcia, cuyo director sería después responsable de la evaluación¹⁵. Para la directora del proyecto, la formación no debía quedar reducida a una mera adquisición de habilidades en el manejo de los ordenadores, sino que tenía que servir para propiciar en el docente la reflexión y la actualización didáctica. El *monitor* no debía ser únicamente un formador de docentes sino, ante todo, un agente de innovación en los centros. Por ello, las materias impartidas en los cursos formativos se relacionaban tanto con cuestiones técnicas como didácticas. Pero los intentos de los *servicios centrales* para que los *monitores* asumieran este doble papel –de agentes de innovación y de formadores en medios informáticos- resultaron infructuosos. Tan sólo un número muy reducido de *monitores* veía en el proyecto una oportunidad para iniciar una experiencia de innovación educativa¹⁶.

Los cursos formativos no tuvieron muy buena acogida entre los *monitores*. Para éstos y para algunos miembros de los *servicios centrales*, hacían un excesivo énfasis en las cuestiones puramente técnicas, en la enseñanza de software y del funcionamiento de los equipos informáticos, mientras que los aspectos pedagógicos quedaban relegados a un segundo

¹⁵ El convenio que sirvió de marco a la colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Universidad de Murcia se firmó el 15 de marzo de 1988, aunque los cursos formativos habían dado ya comienzo en el curso académico 1985-86. Los *monitores* que superaban el curso, que tenía 520 horas de duración, obtenían el título de “Formador de Formadores para la Integración de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Enseñanzas Primaria y Secundaria”. Aunque no hemos podido tener acceso al texto del convenio, hemos podido saber que tanto el diseño del curso como la selección del profesorado que podía acceder a él correspondían al Ministerio de Educación y Ciencia a través de la dirección del proyecto y al ICE de la Universidad de Murcia. La expedición del título era responsabilidad de esta última.

¹⁶ Ésta es, al menos, la opinión que mantienen Luis del Blanco, asesor del PNTIC en temas de formación (entrevista realizada con fecha 23 de abril de 1998) y algunos de los *monitores* entrevistados. Las entrevistas a *monitores* se desarrollaron entre noviembre de 1995 y junio de 1996.

plano¹⁷.

Los propios datos de la evaluación corroboran estas afirmaciones. El siguiente cuadro recoge la opinión de los *monitores* sobre la formación recibida:

Cuadro VII.4
Valoración por parte de los monitores
de la formación recibida¹

	1 + 2	3	4+5
Cursos de informática educativa	13,5	20,4	65,9
Innovación y formación de profesores	40,8	37,5	20,4
Técnicas de análisis (cuestionarios, entrevistas, observación)	49,9	37,5	12,4

¹ La pregunta se formuló del siguiente modo: “Valora a continuación cada uno de los aspectos siguientes relativos a la formación, según su contribución a tu capacitación como *monitor*, en una escala de menor (1) a mayor (5)”. En el cuadro aparecen, pues, agrupados los porcentajes de respuesta de las dos categorías de menor valoración y las de las dos de mayor valoración.

Fuente: Escudero (1989: 27).

Para casi el 66 por ciento de los *monitores* la formación recibida en “informática educativa” merecía una alta o muy alta valoración. En cambio, el porcentaje descendía al 20.4 y al 12.4, respectivamente, en lo relativo a “innovación y formación” y a “técnicas de análisis”. De hecho, entre un 40 y un 50 por ciento de los entrevistados valoró con las puntuaciones más bajas la formación recibida en estos ámbitos.

¹⁷ Nos referimos a Carmen Candiotti (12 de junio de 1997), Jefa del Gabinete de Seguimiento y Evaluación del proyecto, Carlos San José (29 de noviembre de

Sin embargo, en opinión de Luis del Blanco, la formación de los *monitores* era, tanto por sus planteamientos como por el material que se proporcionaba a los asistentes, “impecable y actualizada”. La valoración que los *monitores* hicieron estuvo muy influida, a su juicio, por el hecho de que un sector, poco numeroso pero muy activo, de los *monitores* estaba más interesado en aprender informática que en conocer sus aplicaciones pedagógicas¹⁸.

Sea como fuere, lo cierto es que el descontento de los *monitores* con los cursos de formación fue la causa de su desencuentro con el equipo de la Universidad de Murcia. Las diferencias entre ambos actores se harían aún más patentes, como tendremos ocasión de comprobar en las páginas que siguen, con ocasión de la puesta en marcha del proceso de evaluación.

1.4 La creación del Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. El proyecto Atenea en el marco del PNTIC

La consolidación del proyecto *Atenea* requería de una estructura organizativa propia y estable en la que se encuadrasen los recursos hasta entonces dispersos entre las distintas unidades del Ministerio. Por esta razón, la Secretaría General Técnica tomó la decisión de crear, en 1989, el *Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación* (PNTIC), en el que quedarían desde entonces encuadrados los proyectos *Atenea* y *Mercurio*¹⁹.

El PNTIC quedó adscrito al gabinete de la Secretaría de Estado de

1995) y Luis del Blanco (23 de abril de 1998)

¹⁸ *Entrevista con Luis del Blanco* (23 de abril de 1998).

¹⁹ Orden de 7 de noviembre de 1989. En 1987, la Ley de Presupuesto Generales del Estado había creado una programa presupuestario denominado *Programa de Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación*, que unificaba las partidas destinadas a los proyectos *Atenea* y *Mercurio*.

Educación²⁰. Su creación contribuyó decisivamente a la institucionalización del proyecto *Atenea* en los centros escolares pero, al tiempo, hizo necesarios ciertos cambios en el mismo. La primera medida fue la constitución de dos áreas, la de *Medios Informáticos* y la de *Medios Audiovisuales* que se hicieron cargo, respectivamente, de la coordinación de los proyectos *Atenea* y *Mercurio*. Sin embargo, las modificaciones más importantes fueron las que afectaron a la figura del *monitor* y a la evaluación y el seguimiento del proyecto.

Así, se reforzó la formación de los *monitores* –denominados formalmente, desde 1989, *asesores de formación en medios informáticos*²¹- con objeto de potenciar su papel de agentes de innovación educativa y de responsables, en su ámbito funcional, de la evaluación, seguimiento y difusión de las experiencias. Para ello se pusieron en marcha diversos cursos de actualización y se distribuyeron materiales de apoyo entre los centros (documentos de consulta, *software* y vídeos explicativos).

Pero el plan de formación de los *monitores*, *coordinadores* y *miembros de equipos pedagógicos* se vio seriamente comprometido por la falta de *software* educativo. La elaboración y depuración de los prototipos de programas informáticos resultaban más lentas de lo que se había previsto inicialmente, lo que hacía que el material no estuviese disponible a tiempo para su incorporación al diseño de la asignatura. Para solventar este problema, el Ministerio de Educación y Ciencia firmó un convenio con el Ministerio de Industria y con el Centro para el Desarrollo Tecnológico e

²⁰ La Secretaría de Estado de Educación se creó por Real Decreto 790/1988, de 20 de julio. En aquel momento, la responsable del gabinete era Elena Angulo Aramburu.

²¹ En concreto, desde la aprobación del *Plan Marco de Formación Permanente del Profesorado*.

Industrial con objeto de promover la producción de software por parte de empresas especializadas. Además, el PNTIC, en colaboración con el CIDE, comenzó a convocar a partir de 1988 un concurso nacional destinado a premiar las aplicaciones y los programas informáticos elaborados por los profesores.

El seguimiento y la evaluación del proyecto ocuparon también, como ya hemos señalado, un lugar muy destacado en el proceso de implantación. De hecho, el proyecto *Atenea* fue sometido a evaluación en tres ocasiones. La primera de las evaluaciones, que dio comienzo en 1988 y se refirió también al proyecto *Mercurio*, fue realizada por el ICE de la Universidad de Murcia bajo la dirección del profesor Juan Manuel Escudero²². La evaluación tuvo dos partes, una primera, denominada de progreso, que se desarrolló de manera paralela a la implantación del proyecto y cuyos resultados quedaron recogidos en un informe de progreso publicado en 1989 y una segunda, llevada a cabo durante el curso 1989-90, al término de la fase experimental del proyecto.

En 1988, un equipo de expertos de la OCDE llevó a cabo una segunda evaluación por encargo de las autoridades educativas españolas. Este estudio se basó en los informes proporcionados por el PNTIC y en los datos recabados por el equipo evaluador durante su estancia en España²³.

La última de las evaluaciones se desarrolló en 1992 y fue realizada

²² Juan Manuel Escudero Muñoz es Diplomado en Psicología, Doctor en Ciencias de la Educación y, desde 1982, Catedrático de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Murcia. Fue el responsable de las evaluaciones de los proyectos *Atenea* y *Mercurio* y de la evaluación de la implantación de la LOGSE en la Comunidad de Murcia. Ha participado, además, en la evaluación de los Equipos Psicopedagógicos de la Comunidad de Madrid y en las evaluaciones de las escuelas infantiles, la de educación de adultos y la formación en CEP, todas ellas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Murcia.

²³ Véase OCDE (1991a).

por el Servicio de Inspección Técnica de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia. Como la primera, se refirió también al Proyecto *Mercurio*.

Por su parte, las tareas de seguimiento del proceso de implantación y el asesoramiento técnico a los centros quedaron en manos de los *monitores* y del *Gabinete de Seguimiento y Evaluación* del PNTIC, a cuyo frente estuvo Carmen Candiotti²⁴ durante toda la fase experimental. Precisamente, la existencia de este gabinete provocó algunos enfrentamientos entre los *monitores* y los *servicios centrales* del Programa. Un nutrido grupo de *monitores* llegó incluso a “amotinarse” y a solicitar la supresión del Gabinete por considerarlo un instrumento de control que minusvaloraba el trabajo que venían desarrollando en el proyecto²⁵.

No fue ésta, sin embargo, la única dificultad a la que los *monitores* tuvieron que hacer frente. Al igual que los *coordinadores de los equipos pedagógicos*, desarrollaron siempre su labor fuera del horario lectivo; tan sólo en algunas provincias consiguieron dos horas de “liberación” para desempeñar sus funciones y nunca lograron que la administración les proporcionase un seguro que les cubriera en caso de accidente durante los continuos desplazamientos que tenían que efectuar entre los centros y los *CEP*. La disponibilidad de tiempo era el principal problema de los *monitores*:

²⁴ Carmen Candiotti López-Pujato es Licenciada en Filosofía y Letras por la Universidad Complutense de Madrid. Además de responsable del Gabinete de Seguimiento y Evaluación, fue asesora técnico-docente para la formación del profesor en nuevas tecnologías entre 1986 y 1987 y Jefa del Gabinete del Proyecto *Mentor* de 1990 a 1993. En la actualidad es Jefa del Área de Contenidos Web y Medios Audiovisuales del Centro Nacional de Información y Comunicación Educativas Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

²⁵ Ninguno de los *monitores* entrevistados recuerda que surgieran estas discrepancias que, sin embargo, han sido señaladas tanto por la dirección del programa y la responsable del Gabinete como por algunos asesores técnicos.

Cuadro VII.5

Principales problemas encontrados por los monitores para el desempeño de sus funciones

Disponibilidad de tiempo	40,9%
Motivación de los equipos	18,2%
Interferencias de los CEP	7,9%
Falta de apoyo material	7,9%
Escasa formación como monitores	4,6%

Fuente: Escudero (1989: 126)

Además, los *monitores* se convirtieron en el blanco de las críticas de los *coordinadores de los equipos pedagógicos*, quienes se quejaban de no poder solventar los problemas técnicos que surgían ni resolver las dudas planteadas por los profesores. La causa, para los *coordinadores*, no era otra que la deficiente formación que habían recibido de los *monitores*²⁶.

²⁶ Las entrevistas a los coordinadores se desarrollaron, al igual que las de los *monitores*, entre los meses de noviembre de 1995 y junio de 1996.

2. **El proceso de evaluación del proyecto Atenea**²⁷

2.1 *La iniciativa y el impulso de la evaluación*

La evaluación del proyecto *Atenea* fue el fruto de la iniciativa de dos **actores** de **naturaleza político-administrativa**. En primer lugar, la idea estaba ya presente en el diseño inicial del proyecto que había realizado su directora, *Elena Veiguela*. En segundo lugar, desde la Secretaría General de Educación se estableció, tras la llegada de *Alfredo Pérez Rubalcaba*²⁸, la conveniencia de evaluar todos aquellos programas que tuvieran carácter

²⁷ Como hemos visto en el apartado 1.4 de este mismo capítulo, el proyecto *Atenea* fue sometido a examen en tres ocasiones. De los tres estudios realizados hemos seleccionado para su análisis el que se llevó a cabo desde el ICE de la Universidad de Murcia. Las razones que justifican esta decisión están relacionadas, obviamente, con los objetivos de la investigación. En primer lugar, desde nuestro punto de vista, tan sólo la primera de estas investigaciones puede considerarse, *strictu sensu*, como estudio evaluativo –aun cuando la administración educativa haya venido considerando que las tres investigaciones merecen esta denominación. En segundo lugar, es la evaluación realizada por la Universidad de Murcia la que ha gozado de un mayor predicamento en el ámbito evaluativo. Por último, su carácter externo, su peculiar desarrollo y la complejidad de las relaciones que se establecieron entre los actores implicados hacen de ella un objeto de estudio enormemente atractivo para los propósitos de nuestro estudio. Su análisis nos permite profundizar en una de las cuestiones más delicadas de cualquier proceso de evaluación: la dificultad de lograr un equilibrio entre los distintos intereses presentes lo suficientemente sólido como para asegurar su continuidad. Hemos analizado únicamente los datos contenidos en el informe de progreso ya que el informe final nunca llegó a publicarse y ninguno de los participantes en la evaluación quiso facilitarnos un borrador del mismo. Disponemos, no obstante, de un documento presentado por el director de la evaluación en unos encuentros nacionales sobre las nuevas tecnologías en la educación y en el que expuso los resultados más significativos obtenidos en la fase final. Creemos, pues, que la información disponible permite hacerse una idea bastante aproximada del proceso de evaluación y de los factores que marcaron su desarrollo. Véase Escudero (1992).

²⁸ Recordemos que Alfredo Pérez Rubalcaba fue nombrado Secretario General de Educación en 1986. Puede encontrarse una breve reseña biográfica en la nota a pie núm. 54 del capítulo III.

experimental, con objeto de comprobar su viabilidad y su eficacia²⁹. Tanto *Elena Veiguela* como *Alfredo Pérez Rubalcaba* entendían que era imprescindible conocer en profundidad la forma en que se estaba desarrollando el proyecto, cuáles eran sus puntos débiles y cuáles eran los resultados que se estaban alcanzando. Sólo si se disponía de este tipo de información se podrían tomar las oportunas medidas correctoras durante el propio proceso de implantación y se podría proceder a la generalización del proyecto con cierta garantía de éxito.

Pérez Rubalcaba y Veiguela asumieron, de este modo, el papel de **iniciadores** de la evaluación. El *entorno de oportunidad* y la *posición formal* que ambos ocupaban no podía sino facilitar y propiciar que su iniciativa prosperase. Pero en la decisión de *Elena Veiguela* influyó no sólo su *interés* por conocer el grado de desarrollo del proyecto sino también por legitimar el proyecto. Cuando se inició la evaluación, a finales de 1987, no existía aún el Programa de Nuevas Tecnologías y los proyectos no se habían consolidado en la estructura organizativa del Ministerio. Aunque el proyecto tenía para las autoridades educativas un evidente interés al margen de cuáles fueran las conclusiones de la evaluación, lo cierto es que aquél podía verse fuertemente reforzado si el estudio evaluativo arrojaba resultados favorables.

La intervención de *Pérez Rubalcaba* y de *Elena Veiguela* en el proceso de evaluación fue aún más allá. Con el **aval** del Secretario General de Educación, *Elena Veiguela* se implicó personalmente en el proceso y se convirtió en su principal **impulsora**. Haciéndose con el control de una de las decisiones configuradoras de la evaluación –la de determinar el papel de los actores- *Elena Veiguela*, en una muestra de su actitud abierta ante la

²⁹ Esta consigna no afectó a las evaluaciones de reforma experimental de enseñanzas medias y del programa de integración puesto que ambas habían dado comienzo antes de que se creara la Secretaría General de Educación, en abril de 1985.

evaluación y de su interés porque “ésta no se quedase como un pegote con respecto al programa”³⁰, encomendó su realización a un *equipo de expertos* -por tanto, un **actor técnico-burocrático**- dirigido por el profesor Juan Manuel Escudero³¹, quien había dirigido los cursos formativos para *monitores* en los primeros momentos de vida del proyecto. La directora del proyecto fue, pues, la responsable de Los *servicios centrales* del programa -un **actor colectivo de naturaleza híbrida**³² debido a la presencia de actores individuales de carácter político-administrativo y técnico-burocrático- se erigieron, de este modo, en clientes de la evaluación lo que les situó en una posición de evidente superioridad frente al *equipo evaluador*.

Además de la antigua vinculación al proyecto del *equipo* de Escudero, en la decisión de *Elena Veiguela* influyeron otros factores³³. En primer lugar, este *equipo* era de los pocos que, en aquellos momentos, tenía alguna experiencia en nuevas tecnologías aplicadas a la educación y en evaluación de programas. En segundo lugar, su visión del proyecto era muy similar a la que, inicialmente, tenían los *servicios centrales*. Tanto unos como otros entendían que la informática no era el fin sino el medio para promover la innovación educativa en los centros escolares. Las restantes propuestas de evaluación que llegaron al PNTIC fueron desestimadas

³⁰ Así lo recuerda Juan Manuel Escudero. *Entrevista con Juan Manuel Escudero Muñoz* (14 de mayo de 1997).

³¹ Además de Escudero integraban el equipo de evaluación Manuel Ato García, también de la Universidad de Murcia y Amador Guarro Pallá, de la Universidad de La Laguna.

³² El personal administrativo de los *servicios centrales* no intervino en las decisiones que afectaban a la evaluación. A pesar de ello, optamos por mantener esta denominación para designar al actor colectivo integrado por la directora del programa y los asesores técnicos porque es la más precisa y la más fácilmente reconocible.

³³ *Entrevista con Elena Veiguela Martínez* (12 de junio de 1997).

precisamente por hacer un excesivo énfasis en la dimensión más técnica y menos pedagógica del proyecto. Sin embargo, según *Elena Veiguela*, con el paso del tiempo se puso de manifiesto que el *equipo evaluador* prestaba, en realidad, mayor atención a los aspectos técnicos del proyecto.

A juicio de Escudero, las divergencias en torno a esta cuestión estaban claras desde un principio. En su opinión, eran los miembros de los *servicios centrales* quienes consideraban que el proyecto representaba básicamente una oportunidad para la introducción de las nuevas tecnologías. El *equipo evaluador* entendía, por el contrario, que el proyecto debía servir, ante todo, para promover la innovación educativa en los centros escolares.

Sea como fuere, en lo que sí coinciden *Elena Veiguela* y Juan Manuel Escudero es que la participación del *equipo* de la Universidad de Murcia en la evaluación repercutió de manera muy negativa en las relaciones entre actores. Veiguela afirma que, en aquellos primeros momentos, nadie cuestionó esa participación ni advirtió los problemas que podía acarrear³⁴.

2.2 *El diseño de la evaluación: pluralismo y negociación*

2.2.1 *Los objetivos y el modelo de evaluación*

Aunque la evaluación dio comienzo en 1988, la relación entre los evaluadores y la dirección del proyecto no se formalizó hasta 1990, cuando la investigación entraba ya en su fase final³⁵. El presupuesto asignado para la evaluación fue de 9 millones de pesetas

³⁴ Luis del Blanco afirma, sin embargo, que desde el PNTIC se era plenamente consciente de las consecuencias que podía tener esta medida y que, por ello, se solicitó de la OCDE la realización de una evaluación externa. *Entrevista con Luis del Blanco* (23 de abril de 1998).

y procedió ya de fondos propios del programa.

El objetivo principal de la evaluación, en su primera fase, fue realizar un estudio exploratorio y valorativo que permitiera determinar (i) el grado de desarrollo alcanzado por el proyecto y (ii) en qué medida dicho proyecto estaba propiciando la renovación pedagógica en las escuelas. Todo ello, como ya hemos señalado, con vistas a la adopción de las oportunas medidas correctoras durante el proceso de implantación del proyecto. En el caso de la evaluación final el propósito era conocer el grado de consecución de los objetivos que el Ministerio pretendía alcanzar a través del proyecto. En la definición de estos objetivos intervinieron el *equipo evaluador* y los *servicios centrales* del programa pasando, así, a convertirse en **actores centrales** de la evaluación.

La elección del modelo de evaluación supuso la entrada de los *monitores* en el escenario de la evaluación. La propuesta sobre el modelo presentada por los evaluadores fue negociada con los *servicios centrales* y con los *monitores*. En la elección del modelo influyeron, básicamente, tres factores: la concepción que los *servicios centrales* y el *equipo evaluador* tenían del proyecto, los propios objetivos de la evaluación y los *intereses y preferencias* metodológicas de su director.

Para Escudero, el mejor modo de determinar cuál era el grado de desarrollo del proyecto y de reflejar su complejidad era recabar información acerca de un amplio número de variables y dimensiones mediante diferentes tipos de técnicas cuantitativas y cualitativas de recogida y análisis de datos. Ello permitiría, además, contrastar la

³⁵ El convenio de colaboración entre la Secretaría de Estado de Educación y la Universidad de Murcia fue firmado el 10 de marzo de 1990.

información obtenida por unos y otros medios. Los dos cuadros que figuran a continuación dan cuenta de las variables que fueron consideradas, respectivamente, en la evaluación de progreso y en la evaluación final:

Cuadro VII.6

Variables consideradas en la evaluación de progreso del proyecto *Atenea* e informantes consultados sobre ellas

Monitores
Valoración global del proyecto y de su estado de desarrollo
Valoración de la formación recibida
Dificultades para el cumplimiento de funciones
Grado de ilusión en el proyecto
Grado de capacitación para el cumplimiento de determinadas funciones
Sugerencias y propuestas acerca del proyecto
Coordinadores
Valoración global del proyecto y de su estado de desarrollo
Características de los equipos pedagógicos y dinámica de trabajo
Motivos de la incorporación de los miembros de los equipos al proyecto
Expectativas de los miembros de los equipos acerca del proyecto y evolución
Estadio de desarrollo del proyecto en el aula
Funciones atribuidas a los medios informáticos
Frecuencia de uso de medios informáticos en las aulas
Posible cambio operado en los alumnos por el uso de medios informáticos (rendimiento, actitudes, grado de interés, formación)
Repercusiones del proyecto sobre el trabajo del profesor en el aula
Relaciones entre <i>coordinadores</i> y monitores
Apoyo esperado y recibido de los monitores
Repercusiones del proyecto sobre la organización y las infraestructuras de los centros
Actitudes de profesores no implicados con respecto al proyecto
Frecuencia de asistencia a actividades de los <i>CEP</i>
Autovaloración
Necesidades de formación
Necesidad de reducción de horarios y nº de horas de reducción que precisan
Directores de centros
Grado de información sobre el proyecto
Aportaciones del proyecto

Cuadro VII.6 (cont-)

**Variables consideradas en la evaluación de progreso
del proyecto *Atenea* e informantes consultados sobre ellas**

<i>Directores de CEP</i>
Problemas de organización generados por el proyecto
Grado de aceptación del proyecto
Problemas ocasionados por el proyecto
<i>Profesores</i>
Características de los equipos pedagógicos y dinámica de trabajo
Motivos de la incorporación de los miembros de los equipos al proyecto
Expectativas de los miembros de los equipos acerca del proyecto y evolución
Estadio de desarrollo del proyecto en el aula
Funciones atribuidas a los medios informáticos
Frecuencia de uso de medios informáticos en las aulas
Posible cambio operado en los alumnos por el uso de medios informáticos (rendimiento, actitudes, grado de interés, formación)
Repercusiones del proyecto sobre el trabajo del profesor en el aula
Relaciones entre profesores y monitores
Apoyo esperado y recibido de los monitores
Repercusiones del proyecto sobre la organización y las infraestructuras de los centros
Actitudes de profesores no implicados con respecto al proyecto
Frecuencia de asistencia a actividades de los <i>CEP</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de Escudero (1989).

Cuadro VII.7

VARIABLES CONSIDERADAS EN LA EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO *Atenea*

Creación de condiciones para el surgimiento, adopción e implicación en los proyectos
Creación de una filosofía compartida sobre el proyecto y existencia de una visión estratégica para su desarrollo
Tipología y calidad de los materiales ofertados
Formación y capacitación del profesorado, los <i>coordinadores</i> y los monitores
Coordinación interna de los equipos pedagógicos
Tipo de asesoramiento y apoyo externo ofertado a los profesores y a los equipos
Planificación y desarrollo evolutivo de los proyectos
Reestructuración organizativa y funcionamiento de los equipos pedagógicos
Relaciones de los proyectos con los centros
Práctica educativa de aula

Fuente: Escudero (1992).

En opinión de Escudero, la evaluación debe propiciar la participación de todos aquellos que tengan algún interés en el programa pero no sólo en calidad de informantes sino también de decisores “para identificar desde los objetivos hasta los ámbitos de la evaluación, para decidir los procesos y metodologías que se iban a utilizar y el análisis y la interpretación de los resultados”³⁶. El *equipo evaluador*, en consonancia con esta perspectiva, apostó por un modelo de evaluación participativo en el que tuvieran cabida no sólo los responsables del programa sino también los *monitores*. La participación éstos se explica también por la *posición* estratégica que ocupaban en el proyecto y por su *interés* por no quedar al margen de un proceso en el que iban a estar en el punto de mira.

Los **actores corporativo-asociativos** del proyecto que podían

³⁶ Entrevista con Juan Manuel Escudero Muñoz (14 de mayo de 1997).

tener *a priori* algún interés en su evaluación -los CEP y los centros escolares- quedaron, una vez más, excluidos de este proceso decisorio. Su papel en la evaluación fue, por tanto, eminentemente **pasivo**, si bien es cierto que los *monitores* se ocuparon de hacer llegar a los evaluadores las opiniones de sus directores y del profesorado³⁷.

A pesar de la ausencia de estos actores el enfoque de la evaluación del proyecto *Atenea* podría, pues, calificarse de mixto y pluralista. Pero, de algún modo, estos rasgos de la evaluación se terminarían volviendo en su contra. La presencia de un importante número de actores con intereses contrapuestos y la indefinición de los papeles que habían de corresponder a algunos de ellos comprometieron seriamente el proceso evaluativo hasta llegar casi a impedir su conclusión.

2.2.2 *Las técnicas de recogida y análisis de datos*

En consonancia con el pluralismo metodológico que presidía la evaluación, se recurrió a diversos tipos de técnicas para la recogida y el análisis de datos. Se trataba, de este modo, de salvar las deficiencias que presentaban tanto las técnicas cuantitativas como las cualitativas y de obtener información más contrastada, completa y fiable. El diseño de los diferentes instrumentos correspondió al *equipo evaluador* aunque su contenido fue después negociado con los *monitores* y con los *servicios centrales* del proyecto. Estos actores asumieron, pues, el papel de **diseñadores**.

Concretamente, los métodos empleados para la recogida de

³⁷ En el caso de la evaluación final, se recogieron también las opiniones de los alumnos participantes en el proyecto.

información fueron la encuesta, la entrevista semiestructurada y la observación participante³⁸. En la fase final se realizaron también estudios de caso³⁹ y análisis documentales.

Las pruebas fueron aplicadas en la totalidad de centros participantes en el proyecto pero no siempre a todos los sujetos. Así, fueron encuestados todos los *monitores* y directores de *CEP* (un total de 317) pero tan sólo tres profesores participantes (1.210) y otros tantos no participantes (799) por centro. Se realizaron, además, un total de 88 entrevistas a profesores implicados en el proyecto.

Mientras que la información obtenida en las entrevistas fue codificada y analizada mediante la utilización de *técnicas de reducción*⁴⁰, el análisis de los datos procedentes de los cuestionarios se orientó, por un lado, a conocer la distribución de los porcentajes de respuesta para cada uno de los *ítems* y, por otro, a determinar la presencia de asociación entre variables⁴¹. Puesto que de la aplicación de pruebas multivariantes no se obtuvieron conclusiones significativas se decidió incluir únicamente en el informe los resultados expresados en porcentajes y los derivados de la aplicación de la prueba de *chi-cuadrado*⁴².

³⁸ Los cuestionarios y las guías de las entrevistas y la observación pueden consultarse en Escudero (1989: 203 y ss.).

³⁹ Los estudios de caso fueron realizados por nueve investigadores contratadas *ex profeso* para esta tarea.

⁴⁰ Por ejemplo, la elaboración de categorías temáticas.

⁴¹ Concretamente, se recurrió a la prueba de *chi-cuadrado* (χ^2) y a procedimientos multivariantes, como el *análisis factorial* y el *análisis de clusters*. Sobre el significado de la prueba de *chi-cuadrado* (χ^2) véase la nota a pie núm. 77 del capítulo V. Sobre el *análisis factorial* y el *análisis de clusters* puede consultarse la nota a pie núm. 45 del capítulo VI.

Por lo que se refiere a las observaciones de aula, se acudió a la técnica del relato en la situación de observación. A pesar de que se había previsto que todos los *monitores* se responsabilizaran de desarrollar un proceso de observación participante, de forma que se cubrieran todas las áreas curriculares y todos los niveles educativos, diversas circunstancias hicieron que este objetivo no pudiera lograrse y que la calidad de las observaciones realizadas no cubriese las expectativas de los evaluadores.

Si algo hemos de destacar con respecto a la recogida de datos en la evaluación del proyecto *Atenea* es la importancia que los evaluadores concedieron a la calidad y al interés de la información, aun cuando los procedimientos utilizados para su obtención no cumplieran totalmente con los requisitos de las técnicas estadísticas. Los evaluadores eran plenamente conscientes de los problemas que esto podía ocasionar y, por ello, advirtieron en el informe de evaluación de la cautela con la que había que interpretar los datos obtenidos.

2.2.3 Las opiniones de los actores implicados como criterios de valor de la evaluación

Al igual que sucedió en las evaluaciones de los programas de integración y de reforma experimental de enseñanzas medias tampoco en la del proyecto *Atenea* encontramos ninguna referencia explícita a la cuestión de los criterios de valor.

De la misma forma, los criterios de valor empleados en la evaluación del proyecto *Atenea* fueron los propios objetivos de la

⁴² Para todo ello se emplearon algunos de los programas del paquete informático SYSTAT.

evaluación. Así, se consideró que el éxito del proyecto dependía de la medida en que hubiera propiciado la innovación pedagógica en los centros y del grado de desarrollo que hubiera alcanzado. Puede decirse pues que, indirecta e implícitamente, los criterios de valor fueron determinados, al igual que los objetivos en los que se basaban, a través de un proceso de negociación entre actores. Pero lo realmente significativo de este proceso de evaluación y una de sus principales diferencias con las otras dos evaluaciones analizadas es que *el cumplimiento de estos objetivos no se determinaba a partir de pruebas objetivas, del criterio de la administración educativa o de la opinión de los evaluadores, sino de las apreciaciones y valoraciones de los principales protagonistas del proyecto*. Ello constituye buena prueba del talante que presidió el proceso de evaluación y de la importancia que en él se concedió a los actores que estaban implicados en el mismo.

2.3 *El desarrollo del proceso evaluativo*⁴³

Una vez que todos los actores implicados en el diseño de las pruebas de recogida de datos habían llegado a un cierto consenso acerca su contenido, éstas fueron editadas y enviadas a quienes iban a ocuparse de su aplicación: los *monitores* del proyecto. Estos, en su papel de **aplicadores**, se encargaron de hacer llegar los cuestionarios a cada uno de los centros así como de llevar a cabo las entrevistas y la observación

⁴³ El trabajo de campo de la evaluación de progreso se desarrolló entre los meses de febrero y mayo de 1988. Recordemos que, en el transcurso de la evaluación externa, dio comienzo la evaluación realizada por la OCDE. A pesar de que las conclusiones de una y otra son parcialmente coincidentes, la evaluación de la OCDE presenta una imagen mucho positiva del proyecto que la que ofrece la de la Universidad de Murcia. Sin duda, esta es la razón por la que su acogida por parte del PNTIC fue mucho más favorable. Es de destacar que el informe de la OCDE subrayara el rigor con el se había realizado el tratamiento de datos en la evaluación realizada por la Universidad de Murcia.

participante. Para la realización de todas estas tareas recibieron del *equipo evaluador* la formación necesaria.

Aunque, como ya hemos dicho, la aplicación de las pruebas correspondía a los *monitores*, dentro del *equipo evaluador* existía un coordinador por cada una de las técnicas utilizadas que se responsabilizaba de todo lo relativo a la recogida de datos. El *equipo evaluador* realizaba un primer análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de campo para, posteriormente, someterlos a discusión con los *monitores* y los *servicios centrales* del proyecto.

La participación de los *monitores* en la recogida de datos marcó un auténtico punto de inflexión en el proceso de evaluación. En opinión de *Elena Veiguela*, Carmen Candiotti y de los *monitores* a los que entrevistamos⁴⁴ este hecho contribuyó a enturbiar las ya de por sí difíciles relaciones que mantenían con los miembros del *equipo evaluador*.

Como se recordará, los *monitores* venían desempeñando sus funciones en condiciones nada favorables⁴⁵. Parece lógico, pues, que no les agradara hacerse cargo, además, de la recogida de datos. Ciertamente, con ello se les obligaba a desempeñar distintos papeles, a hacer de **diseñadores** a la vez que de **aplicadores**, a ocupar tan pronto una posición **central** como a situarse en la **periferia** del proceso decisorio.

Para el *equipo evaluador*, el que los *monitores* se hicieran cargo del trabajo de campo se justificaba por razón del propio enfoque participativo del estudio. Sin embargo, para *Elena Veiguela* y para Carmen Candiotti, la responsabilidad que los *monitores* tuvieron que asumir fue excesiva.

⁴⁴ Recuérdese que las entrevistas a *monitores* fueron realizadas entre noviembre de 1995 y junio de 1996.

⁴⁵ Sobre este extremo *cfr. supra* apartado 1.4.

El descontento de los *monitores* se hizo aún mayor cuando se presentaron los resultados que arrojaba el informe de progreso. Según éste, las expectativas de los profesores y los *coordinadores de equipos pedagógicos* sobre el apoyo que recibirían de los *monitores* eran superiores, en muchos casos, a la ayuda que manifestaron haber recibido⁴⁶. Se señalaba, además, que el avance cualitativo del proyecto dependía en gran medida de una redefinición de las funciones que los *monitores* habían de desempeñar: era necesario que éstos dejaran de insistir en la formación inicial del profesorado para concentrar esfuerzos y recursos en el desarrollo de proyectos de innovación en los centros.

Los *monitores* recibieron estas conclusiones con una actitud de claro recelo. En primer lugar, porque consideraban que eran una clara demostración del escaso valor que se atribuía al trabajo y al esfuerzo que venían realizando. En segundo lugar, porque no entendían que se les criticara por no cumplir ciertas funciones cuando, desde su punto de vista, no habían recibido la formación necesaria para hacerlo⁴⁷.

Desde el punto de vista de Escudero, el descontento de los *monitores* era algo perfectamente comprensible porque, como él mismo señala “siempre que hay una actuación educativa que toca cuestiones personales, que toca roles, que toca funciones, responsabilidades, que toca en último caso la profesionalidad de los que están implicados, las resistencias son inevitables”⁴⁸.

El enfrentamiento entre *monitores* y *evaluadores* terminó por afectar negativamente al proceso de evaluación. La relación del *equipo de*

⁴⁶ Véase Escudero (1989:104 y 105).

⁴⁷ Véase Escudero (1989: 127).

⁴⁸ *Entrevista con Juan Manuel Escudero Muñoz* (14 de mayo de 1997).

evaluación con los servicios centrales -que habían cerrado filas en torno a los *monitores*, con quienes compartían el interés por la continuidad y consolidación del proyecto- fue derivando paulatinamente hacia el “cansancio y la desconfianza mutua”⁴⁹.

2.4 *El final de la evaluación*

2.4.1 El informe de progreso

A pesar de que estas circunstancias crearon un clima de no poca tensión y de que, ya para entonces, era evidente que el “reparto” de papeles entre los diferentes actores no había sido el adecuado⁵⁰, la evaluación fue desarrollándose tal y como estaba previsto. Se concluyeron los informes de progreso, de cuya redacción se ocupó el propio Escudero, y se presentaron ante los *monitores* y los *servicios centrales* del programa para su discusión.

La estructura del informe de progreso del proyecto Atenea refleja perfectamente cuáles eran los objetivos de la evaluación y cuáles eran las cuestiones que tenían mayor relevancia para el *equipo evaluador*. Los diferentes apartados se dedican a presentar y analizar los datos obtenidos de los miembros de los equipos pedagógicos y de los *monitores*, a estudiar las relaciones entre los distintos actores que intervinieron en el proyecto y a conocer su valoración sobre el programa y sobre su grado de desarrollo. El informe de progreso avanzaba ya algunas conclusiones sobre el proyecto:

⁴⁹ Así es, al menos, como *Elena Veigueta* describe las relaciones en aquellos momentos. La visión de Escudero es muy similar, aunque no se manifieste de manera tan explícita.

⁵⁰ Esta es la opinión tanto de Juan Manuel Escudero como de los miembros de los *servicios centrales* entrevistados.

- El proyecto gozaba de un elevado grado de aceptación por parte de todos los sujetos implicados. Para todos ellos, el proyecto posibilitaba no sólo la adquisición de equipos informáticos sino también la formación del profesorado, la motivación de los alumnos y la introducción de prácticas de innovación pedagógica. El proyecto, además, se encontraba “muy enraizado en la estructura de funciones y expectativas mantenidas por los profesores, coordinadores y monitores”⁵¹.
- La práctica en el aula era todavía bastante escasa, debido principalmente a la falta de software y de guías orientativas para la integración curricular, a la insuficiente capacitación del profesorado, así como al escaso y poco sistemático apoyo prestado por los monitores.
- El nivel educativo constituía la variable de mayor influencia sobre el desarrollo del proyecto. La EGB parecía ser un ámbito más propicio que el BUP o la FP.
- En definitiva, los datos de la evaluación señalaban que el proyecto se encontraba aún en los momentos iniciales de la fase de *movilización y adopción*⁵².

⁵¹ Escudero (1989:164).

⁵² Esta fase suele caracterizarse por la puesta en marcha de actividades de difusión del proyecto, de formación y sensibilización de los profesionales, de preparación y/o elaboración de materiales y de clarificación de las funciones que a cada figura le corresponde desempeñar. La *fase de desarrollo* supone la puesta en marcha del proyecto en las aulas, la progresiva integración de las propuestas de innovación en la práctica educativa y la asimilación de dichas propuestas por parte de los sujetos participantes. La tercera y última, denominada *de institucionalización*, implicaría la incorporación plena de los principios y estrategias del proyecto a la realidad de los centros. La valoración de los *monitores* y los *coordinadores de los equipos pedagógicos* acerca del grado de desarrollo del proyecto pueden encontrarse en Escudero (1989: 32 y 33).

El informe parcial o de progreso incluyó también algunas recomendaciones. En primer lugar, se consideraba necesario proceder a una clarificación de las percepciones, expectativas y funciones de los distintos agentes participantes en el proyecto, así como incrementar el número y la calidad de los ordenadores y los programas informáticos. Asimismo, se entendía que era preciso fomentar un nuevo tipo de formación para los monitores, *coordinadores* y miembros de equipos pedagógicos que permitiera el desarrollo de experiencias de innovación educativa en las aulas. Se señalaba también la conveniencia de determinar una secuencia lógica y flexible para la integración de las nuevas tecnologías de la información en el currículum y de potenciar el sistema de recogida de información sobre las distintas experiencias y el análisis y reflexión sobre las mismas.

El estilo del informe de progreso del proyecto *Atenea* es, en línea con el enfoque que presidió la evaluación, radicalmente distinto al que preside los informes de las evaluaciones de reforma de enseñanzas medias y del programa de integración. Está redactado en términos fácilmente comprensibles para quien no domine las cuestiones de carácter técnico y metodológico. En él se realiza un análisis objetivo del proyecto, desde una postura de cierto distanciamiento del tema. Las conclusiones se derivan fielmente de los datos obtenidos en la aplicación de las pruebas y no se encuentran pronunciamientos, ni siquiera velados, a favor o en contra del programa.

2.4.2 *La presentación del informe final y la ruptura de las relaciones entre clientes y evaluadores*

El informe final, presentado por los evaluadores en 1990, no hizo sino confirmar lo que había apuntado ya el informe de progreso. En él se ponía de manifiesto que, si bien el proyecto había alcanzado algunos de sus objetivos (como dotar a los centros del equipamiento informático necesario o familiarizar al profesorado con las nuevas tecnologías) subsistían todavía algunas deficiencias:

- La falta de adecuación y la inespecificidad de algunos de los materiales y programas informáticos seguía siendo una realidad denunciada por la mayoría del profesorado, a pesar del notable incremento registrado, a nivel general, tanto en el volumen como en la calidad de la oferta.
- El papel desempeñado en la práctica por los coordinadores de los equipos pedagógicos distaba de ser el esperado. Su trabajo se orientaba a la resolución de los problemas técnicos que iban surgiendo en los centros o en la mera gestión del proyecto, más que a la constitución y dinamización de los equipos pedagógicos, la elaboración de proyectos o la evaluación de las experiencias.
- El trabajo de los monitores se centraba todavía en la “formación inicial del profesorado, en la difusión de programas y materiales y en la atención a problemas variopintos no estrictamente pedagógicos muchas veces y menos en el apoyo al desarrollo, focalizado sobre la planificación, seguimiento, análisis, valoración de experiencias y dinamización pedagógica de los equipos”⁵³.

⁵³ Escudero (1992: 263).

- Los proyectos no parecían haber contribuido a mejorar los procesos pedagógicos en los centros, probablemente porque su desarrollo había estado vinculado exclusivamente a los equipos pedagógicos.

La conclusión principal de la evaluación era, pues, que el proyecto se encontraba aún en un estadio muy inicial y que su incidencia pedagógica en los centros era todavía muy escasa.

Las relaciones entre el *equipo evaluador* y los *servicios centrales*, que habían ido deteriorándose progresivamente, se hicieron insostenibles en el momento de la presentación del informe final. Todos los miembros de los *servicios centrales* a los que entrevistamos insisten en que el informe ofrecía una imagen poco reconocible, distorsionada y en exceso negativa del proyecto. En opinión de Carmen Candiotti, en el informe se hacía evidente que “el equipo de evaluación tenía una idea bastante ingenua de lo que era el PNTIC, porque pretendía que en unos años de experimentación este programa hubiera alcanzado unos resultados claramente discernibles. Los evaluadores olvidaron las dificultades que entraña todo cambio educativo, especialmente si se trata de una herramienta tan novedosa como la informática”⁵⁴. *Elena Veiguela*, por su parte, tenía la impresión de que los evaluadores “no se daban cuenta de que habían recibido un encargo” y se empeñaron en hacer una evaluación “que no era la que se había acordado o que, por lo menos, si era eso lo que se había acordado, no se había hecho lo suficientemente explícito como para que todo el mundo supiese de qué estábamos hablando. El talante ‘pretendidamente’ progresista de los evaluadores hacía que considerasen cualquier actuación de la administración educativa como

⁵⁴ *Entrevista con Carmen Candiotti López-Pujato* (12 de junio de 1997).

“intrínsecamente mala”⁵⁵. Para Luis del Blanco “los evaluadores no tuvieron en cuenta las dificultades de alcanzar el objetivo del proyecto, ni el contexto en el que se tenía que implantar. No destacaban suficientemente los logros del proyecto”⁵⁶.

La dirección del proyecto solicitó a los evaluadores que se realizasen en el informe algunos cambios que suavizasen la imagen tan desfavorable que se ofrecía del proyecto. Escudero decidió mantener sus valoraciones tal y como las había formulado inicialmente porque “no sabía cómo matizar algunas expresiones sin maquillar los datos”⁵⁷.

El informe final nunca fue publicado. Los *servicios centrales*, que tenían en sus manos el control de esta decisión, adujeron problemas presupuestarios para hacer frente a los gastos de edición. Escudero cree sin embargo –y ésta es también nuestra opinión- que la verdadera razón fue el descontento de los responsables del proyecto con las conclusiones que arrojaba el informe final.

La directora del proyecto considera hoy que la evaluación no debería haberse llevado a cabo en un momento tan inicial de la vida del proyecto y que fue un error que quienes habían tomado parte en el programa se hiciesen después cargo de la evaluación.

2.4.3 *La influencia de los resultados en las percepciones sobre la utilidad de la evaluación*

⁵⁵ *Entrevista con Elena Veiguela Martínez* (12 de junio de 1997).

⁵⁶ *Entrevista con Luis del Blanco* (23 de abril de 1998).

⁵⁷ *Entrevista con José Manuel Escudero Muñoz* (14 de mayo de 1997).

A la vista de estos datos, resulta lógico que quienes formaban parte de los *servicios centrales* consideren que la evaluación dirigida por el profesor Escudero no tuvo ninguna repercusión sobre el proyecto. Todos ellos insisten en que la verdadera evaluación del proyecto *Atenea* fue la realizada por la OCDE, “un estudio que entraba más al detalle y permitía conocer el proyecto con mayor profundidad”⁵⁸.

La opinión de los monitores entrevistados es aún más crítica que la de los *servicios centrales*. El proceso de evaluación, afirman, lejos de tener algún efecto positivo no hizo sino perjudicar y entorpecer el desarrollo del proyecto⁵⁹.

La visión de Escudero con respecto al impacto de la evaluación es mucho más positiva. Desde su perspectiva, la evaluación hizo que los *monitores* desarrollaran una mentalidad más crítica acerca de lo que estaban haciendo y de cuál debía ser su papel en el proyecto y sirvió también para promover el debate y la discusión en torno al proyecto entre los miembros de los *servicios centrales*. Escudero cree que la experiencia fue también interesante para los investigadores del *equipo evaluador*, porque les permitió conocer de primer mano las dificultades propias de los procesos de evaluación e incluso, para todos aquellos que han realizado evaluaciones sobre proyectos relacionados con las nuevas tecnologías.

⁵⁸ *Entrevista con Luis del Blanco* (23 de abril de 1998). Nuestra opinión, como la de Escudero, es bastante crítica con la evaluación de la OCDE, un estudio que no pasó de ser una empresa de aval político del proyecto que ofrecía además un conocimiento bastante superficial del mismo.

⁵⁹ Esta apreciación está lógicamente condicionada por su enfrentamiento con el *equipo evaluador*. Durante las entrevistas, el discurso de los *monitores* giraba insistentemente en torno a la deficiente formación que recibieron.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES

1. Una metaevaluación desde premisas pluralistas y politológicas

La evaluación ha llegado a ser considerada, hoy en día, una actividad poco menos que imprescindible en la puesta en marcha de cualquier programa público. La tendencia, además, es que su importancia se vea reforzada en el futuro. Y es precisamente en un contexto de desarrollo teórico y empírico y de consolidación institucional de la evaluación de programas donde la **metaevaluación**, *en tanto que análisis valorativo de las evaluaciones*, alcanzará su verdadero sentido.

Desde que Michael Scriven acuñara el término a finales de los años sesenta, la **metaevaluación** ha ido perfilándose -debido sobre todo a las contribuciones pluralistas- como un tipo de investigación de indudable interés para determinar la calidad de las evaluaciones. *Calidad que*, como apuntan autores como House (1980, 1993), Palumbo (1987), Weiss (1987), Scriven (1969, 1991), Patton (1997, 2000), Kushner (2000) o, incluso, el propio *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1994)-, *no puede medirse únicamente en función del rigor técnico* de la evaluación sino también a partir de otros criterios como el grado de pluralismo del proceso evaluativo, la utilidad de sus resultados, la actitud de los poderes públicos con respecto a la propiedad de los estudios o la medida en que éstos puedan contribuir a la profundización de la democracia. Esta argumentación descansa en una premisa clave para los autores pluralistas: *la naturaleza intrínsecamente política de los procesos de evaluación*.

El notable desarrollo alcanzado por la evaluación de programas educativos en España –apreciable tanto en el plano de la práctica como en el de la institucionalización- no sólo permitía sino que parecía aconsejar

también la realización de un estudio metaevaluativo. La tesis que ahora presentamos ha tenido precisamente como objeto de estudio tres de las evaluaciones de programas educativos de reforma más importantes de las realizadas en la etapa socialista con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia: la *evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias*, la del *programa de integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales* y la del *proyecto Atenea para la introducción de los ordenadores en las aulas*.

Nuestra investigación tomó como punto de partida la tesis pluralista que subraya el carácter político de las evaluaciones. Pero la debilidad teórica y metodológica de los estudios que han girado en torno a esta cuestión –y que han sido realizados mayoritariamente desde la Psicología o la Pedagogía- nos hizo advertir la *necesidad de abordar el análisis de las evaluaciones –en tanto que procesos eminentemente políticos- desde una disciplina como la Ciencia Política*. El esquema de análisis empleado conjugó así, de manera novedosa, las tradicionales aportaciones pluralistas en el ámbito de la evaluación y la metaevaluación y la riqueza teórico-conceptual de los enfoques politológicos sobre el poder, los procesos de toma de decisiones o las políticas públicas.

Este capítulo, dedicado a exponer las principales conclusiones de la investigación, se ha estructurado a partir de las grandes cuestiones que en ella se han abordado:

2. La metaevaluación como instrumento y aportación fundamental para las evaluaciones

2.1 Se confirma, nuevamente, que la metaevaluación viene a ser la lógica culminación analítica de los procesos de evaluación.

De la misma forma que las evaluaciones pueden ser consideradas como la conclusión analítica de los programas, los estudios de metaevaluación han de ser entendidos como el punto final, la culminación de esos procesos de análisis que son las evaluaciones. Ello no quiere decir que toda evaluación deba finalizar necesariamente con un proceso metaevaluativo, aunque parezca aconsejable tanto desde un punto de vista técnico como político.

2.2 La investigación realizada ha permitido constatar la relevancia de la metaevaluación de cara al desarrollo, tanto teórico como práctico, de las evaluaciones.

La metaevaluación, al identificar y establecer tanto las cuestiones que han de analizarse en una evaluación como los criterios conforme a los cuales ha de juzgarse su calidad, se convierte en un instrumento imprescindible para el progreso y la consolidación de la actividad profesional de la evaluación.

2.3 Asimismo, se comprueba que la metaevaluación constituye una excelente herramienta para conocer los estilos de evaluar de los poderes públicos.

Efectivamente, el análisis pormenorizado de tres de las evaluaciones de programas educativos más importantes y representativas de las llevadas a cabo en España nos ha proporcionado información de extraordinaria utilidad sobre las actitudes y el comportamiento de las

autoridades educativas en dichos procesos de evaluación. Así, por ejemplo, hemos podido conocer los enfoques metodológicos por los que se han venido decantando y la importancia que han concedido a ciertas cuestiones, como la explicitación de los criterios de valor, la participación de los distintos *stakeholders* (aquellos actores que tienen un interés directo en el proceso evaluativo y pueden influir o verse influidos por el mismo), la propiedad de la información producida en la evaluación o la utilidad y la difusión de los resultados.

3. *La evaluación de programas educativos como experiencia decisiva en el impulso de la institucionalización de la evaluación*

3.1 La experiencia adquirida en la realización de estudios evaluativos ha constituido la base sobre la que se ha ido construyendo, progresivamente, el proceso de institucionalización de la evaluación educativa en España.

Cuando, a comienzos de la década de los ochenta y en el marco del proceso de experimentación y reforma del sistema educativo, se llevaron a cabo las primeras evaluaciones de programas realizadas de manera sistemática en España no existían aún instituciones específicamente dedicadas a la evaluación educativa. Esta sólo consiguió diferenciarse de la investigación educativa y disponer de unidades u organismos especializados –como fue el caso del Servicio de Evaluación del CIDE- después de que existiera una cierta experiencia en lo que a su práctica se refiere. Así pues, en España, al contrario de lo que sucede en otros como el francés (según apuntan Duran, Monnier y Smith 1995), la práctica de la evaluación precedió claramente a su institucionalización.

3.2 *A su vez, el proceso de institucionalización de la evaluación educativa sólo comenzó su andadura cuando las autoridades educativas fueron conscientes no sólo del interés técnico sino también político de las evaluaciones realizadas.*

Como sus propios protagonistas señalan, el proceso de institucionalización sólo se inició cuando las autoridades educativas advirtieron el interés y la rentabilidad política que la evaluación podía tener como instrumento para mejorar y legitimar el programa y a quien lo evaluaba o impulsaba su evaluación.

De este modo, fue la constatación de la relevancia científica y política de las primeras evaluaciones realizadas –muy en especial de las de mayor envergadura, la de la reforma experimental de enseñanzas medias o la del programa de integración- lo que llevó a las autoridades educativas a impulsar la creación, en 1986, de la primera unidad de evaluación educativa -el Servicio de Evaluación del CIDE- y, desde finales de los años ochenta, a considerar la evaluación un factor clave en la mejora de la calidad de la enseñanza y a integrarla plenamente en la agenda de gobierno (como quedó de manifiesto con ocasión de la puesta en marcha, con carácter experimental, del *Plan EVA de evaluación de centros docentes*, con la creación del *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* o con la aprobación de la *Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros*).

3.3 *La administración educativa central, al advertir la rentabilidad política de las evaluaciones realizadas, decidió asumir el liderazgo del proceso de institucionalización consiguiendo finalmente establecer un marco institucional en el que la evaluación queda bajo su control y el del resto de administraciones educativas.*

La administración educativa central ha venido asumiendo, desde mediados de los ochenta, el papel de principal impulsora en el proceso de institucionalización de la evaluación educativa en España. Sin duda, ello ha contribuido decisivamente a la difusión de la cultura de la evaluación entre la comunidad educativa pero ha tenido también consecuencias claramente negativas.

En efecto, el marco resultante del proceso de institucionalización -y en el que actualmente se han de desarrollar las tareas de evaluación educativa- no ha hecho otorgar a las administraciones educativas, especialmente a la central, el monopolio de la evaluación -algo que ha sido duramente criticado por algunos expertos como Angulo Rasco (1993 y 1993a) o Angulo Rasco, Contreras Domingo y Santos Guerra (1991). Esta situación de monopolio se ha puesto de manifiesto con la adscripción del INCE al Ministerio de Educación y Ciencia; la ausencia, en este Instituto, de representantes de asociaciones sindicales, patronales o de estudiantes; el nombramiento de los miembros de su Comité Científico por el Consejo de Ministros; la apuesta, tanto en los documentos oficiales del Ministerio de Educación y Ciencia como en la legislación, por un enfoque de evaluación por objetivos, un enfoque que otorga a la administración educativa central el control de la evaluación en su ámbito competencial al establecer como criterio de valor los objetivos educativos que ella misma ha fijado (y que ha venido justificando con el argumento de que, dada la existencia de un "currículum mínimo", sólo realizando una evaluación por objetivos resulta posible comprobar si el derecho a la educación es o no efectivo).

4. La metaevaluación como visión asociada a un enfoque de actores

4.1 A partir de la investigación realizada se confirma la importancia de que la metaevaluación –muy en especial la que se aborde desde la Ciencia Política- se sustente en un profundo análisis de actores.

La *visión de la metaevaluación como análisis de actores* que aquí propugnamos lleva implícita, a su vez, una determinada imagen de lo que es un proceso de evaluación. A nuestro juicio, los procesos evaluativos han de ser considerados, y por tanto, analizados, como una sucesión de decisiones (desde la iniciativa de evaluar hasta la publicación del informe, pasando por la formulación de objetivos o la elección del enfoque metodológico) a través de las cuales los actores van construyendo dichos procesos y confiriéndoles sus características distintivas.

4.2 La metaevaluación, en la medida en que incorpora un análisis de actores, ha de ocuparse de (i) la identificación de los actores implicados en los procesos de evaluación, (ii) la caracterización de los mismos o determinación de su perfil, (iii) el análisis de las decisiones en las que cada uno de ellos participa y (iv) la medida en que la evaluación refleja adecuadamente el programa.

En efecto, la metaevaluación debe proporcionar información sobre cuáles son los actores implicados en el proceso evaluativo, cuáles son sus características distintivas, cuáles son las decisiones que adoptan y/o en las que participan y en qué medida esas decisiones han configurado una evaluación capaz de describir y analizar apropiadamente el programa.

4.3 *La caracterización de los actores de una evaluación ha de hacerse conforme a cuatro criterios: (i) su naturaleza, (ii) la forma en la que participan en la evaluación, (iii) la posición que ocupan en el proceso decisorio y (iv) el rol que desempeñan en el proceso evaluativo.*

Efectivamente, la diversidad de formas en que los actores intervienen en un proceso de evaluación hace necesaria la utilización conjunta de varios criterios:

- El primero de ellos se refiere a la *naturaleza* del actor y nos permite distinguir entre actores *político-administrativos* (las instituciones, los partidos políticos o las autoridades político-administrativas), *actores técnico-burocráticos* (por ejemplo, las unidades organizativas, los expertos o profesionales, sean o no funcionarios, que se encuentran vinculados al programa y/o a su evaluación) y, finalmente, *actores corporativos-asociativos* (los centros docentes, los centros de profesores, las asociaciones o sindicatos de profesores, los colectivos de padres o alumnos o los movimientos educativos).
- El segundo criterio tiene que ver con la forma en la que los actores participan en la evaluación: activa (en el caso de que intervengan en calidad de decisores) o pasiva (si actúan, fundamentalmente, como meros objetos o destinatarios de las decisiones adoptadas por otros).
- El tercer criterio está relacionado con la posición que ocupan los actores en el proceso decisorio que puede ser central (si esos actores participan en la adopción de las decisiones configuradoras de la evaluación) o periférica (en el caso de que no puedan o quieran influir en dichas decisiones).

- El cuarto y último criterio hace referencia al papel de los actores en la evaluación. Se pueden distinguir, así, el iniciador (aquél que concibe la idea de realizar la evaluación), el impulsor (el que actúa de motor de esta idea), el avalista (aquel actor que, en virtud de su posición política en la organización, se encarga de autorizar y/o refrendar el proceso evaluativo), el diseñador (el que se ocupa de todas las cuestiones relativas al diseño técnico de la evaluación) y, por último, el aplicador (aquél que pone en práctica las decisiones adoptadas por los diseñadores, encargándose del trabajo de campo, de la elaboración de las pruebas de recogida de datos o del análisis de éstos).

4.4 La utilización combinada de los cuatro criterios de clasificación ha demostrado ser operativa en la práctica a la hora de trazar el perfil de cada uno de los actores presentes en las evaluaciones analizadas en esta investigación.

Si bien ello es cierto, hemos de señalar que la clasificación de los actores en función de su naturaleza –*política-administrativa, técnica-burocrática y corporativa-asociativa*- ha resultado insuficiente a la hora de encuadrar a uno de los actores centrales de la evaluación del proyecto *Atenea*, los *servicios centrales* del PNTIC, programa al que estaba adscrito dicho proyecto. En efecto, en el análisis de actores se pudo constatar la naturaleza *híbrida* de este actor, derivada de la presencia de personal estrictamente político, como Elena Veiguela, y de personal eminentemente técnico –los asesores de la dirección del proyecto-, lo cual no impidió en momento alguno que tuvieran unos intereses y criterios comunes y actuaran de manera unitaria frente al resto de actores intervinientes en los escenarios de la evaluación.

5. El análisis de los procesos decisorios, elemento central en la evaluación de las evaluaciones desde un enfoque de actores

5.1 *La capacidad de un actor para intervenir en la adopción de una decisión y el contenido de ésta dependen de cuatro factores: (i) la posición formal del actor, (ii) sus intereses, (iii) sus habilidades y (iv) su entorno de oportunidad.*

Entendemos por *posición formal* aquella que se deriva del cargo o puesto que ocupa el actor en la organización. Al hablar de *intereses* nos referimos a las ambiciones, valores, deseos, expectativas u orientaciones que hacen que una persona actúe de una determinada forma. Las *habilidades*, por su parte, son aquellas capacidades del individuo que se derivan de su personalidad, su formación académica y su experiencia vital y profesional y que le llevan a poner en práctica sus ideas de manera eficaz y exitosa. Influye, asimismo, el denominado *entorno de oportunidad*, es decir, el contexto en el que se desarrolla la actuación del actor y que le brinda recursos y posibilidades pero también restricciones.

La importancia que cada uno de estos factores tiene varía extraordinariamente de un caso a otro. Así por ejemplo, en la *evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias*, Mariano Álvaro, a pesar de no ocupar una posición formal privilegiada, logró participar en la adopción de las decisiones configuradoras valiéndose de sus *habilidades* (su excelente formación académica y su amplia experiencia como investigador) para aprovechar las ventajas que le ofrecía su *entorno* - especialmente, su proximidad a Julio Carabaña y el interés que podía tener para las autoridades ministeriales la evaluación de uno de los programas más emblemáticos de la política educativa.

En la capacidad decisoria de Álvaro Marchesi, en su calidad de director de la evaluación del programa de integración, influyeron, por el contrario, su *posición* como Subdirector General de Educación Especial, su *interés* y su *habilidad* para rentabilizar políticamente el programa y un *entorno de oportunidad* más que favorable con el apoyo directo del ministro Maravall.

La intervención de los *monitores*, en calidad de actores centrales, en la evaluación del proyecto *Atenea* estuvo determinada por su privilegiada *posición* en la estructura organizativa del proyecto, pero también por su *interés* por poder influir en el proceso evaluativo, por sus *habilidades* para lograrlo y por las ventajas que le reportaba su *entorno de oportunidad*.

5.2 *Se comprueba asimismo que, de los cuatro factores mencionados, son los intereses de los actores los que tienen un mayor peso en la determinación del contenido de sus decisiones, hasta el punto de llegar a convertirse, en algunos casos, en auténticos objetivos de las evaluaciones.*

Esto es lo que sucedió, por ejemplo, cuando Mariano Álvaro y Julio Carabaña se decantaron por un enfoque cuantitativo en la evaluación de la reforma de enseñanzas medias. Su decisión no estuvo motivada por consideraciones de carácter técnico, porque consideraran que dicho enfoque iba a permitir un análisis más exhaustivo y una mejor comprensión del programa, sino porque era el tipo de enfoque en el que ellos creían y el que había predominado en su formación.

Del mismo modo, fueron los intereses de Álvaro Marchesi y del denominado *equipo de diseño* de la evaluación de la integración los que les llevaron a afirmar que en ella se partía de un enfoque iluminativo cuando en realidad no era así. Tanto el *equipo de diseño*

como Marchesi eran perfectamente conscientes de que un enfoque como el iluminativo -aquel que, como formularon Parlett y Hamilton (1977) considera que la relación existente entre un programa y su contexto es bidireccional y que deben ser los intereses de las distintas audiencias y no los objetivos del programa los verdaderos criterios de valor de la evaluación- gozaba de mayor prestigio y legitimidad ante la comunidad educativa que otro típicamente cuantitativo.

Asimismo, fue el interés por economizar recursos y por contar con la participación de unos actores familiarizados con el programa lo que hizo que el *equipo de evaluación* y los *servicios centrales* del proyecto *Atenea* decidieran que los *monitores* desempeñasen un doble papel, participando como *actores activos* o, incluso, como *centrales* y, al tiempo, como *actores pasivos* –al convertirse en objeto de la evaluación.

5.3 La presente investigación nos lleva a concluir la necesidad de que la metaevaluación analice no sólo los objetivos formales de las evaluaciones sino también aquellos otros que no se hacen explícitos, con objeto de determinar en qué medida unos y otros reflejan los intereses de los actores.

Efectivamente, en el transcurso del análisis empírico hemos podido comprobar que, con frecuencia, los procesos de evaluación han estado guiados en la práctica no tanto por los objetivos explicitados por los evaluadores (aquellos de los que han dejado constancia en el papel) como por otros objetivos no declarados y que, como hemos visto en la conclusión precedente, suelen estar relacionados con los intereses de ciertos actores.

En definitiva, hacemos nuestras las críticas que autores como Michael Scriven (1967, 1972) o Stake (1967), entre otros, dirigieron contra el enfoque de evaluación por objetivos por entender que son perfectamente aplicables al ámbito de la metaevaluación. Creemos, pues, que al igual que el evaluador, al analizar el programa, debe atender tanto a los objetivos declarados como a los no declarados (pero reales), el metaevaluador ha de prestar atención tanto a los objetivos que se plasman en el papel como a aquellos otros que permanecen implícitos.

5.4 En los estudios de caso se hace patente que las decisiones que mayor influencia tienen, en la práctica, en la conformación de la evaluación son las denominadas críticas o configuradoras.

Resulta evidente que, del conjunto de decisiones que se adoptan en el transcurso de un proceso de evaluación, no todas resultan igualmente importantes. El análisis empírico llevado a cabo en la presente investigación ha permitido confirmar la especial relevancia de cierto tipo de decisiones, concretamente, aquellas que afectan (i) al objeto y los objetivos de la evaluación, (ii) al enfoque metodológico, (iii) a los criterios de valor, (iv) al papel desempeñado por los distintos actores y (v) al contenido, estilo y grado de difusión de los informes de evaluación. La trascendencia de dichas decisiones se explica esencialmente porque afectan a cuestiones centrales de la evaluación, aquellas que le otorgan sus características distintivas.

5.5 En consecuencia, puede concluirse que el poder de un actor en un proceso de evaluación se vincula a la intensidad de su participación en la adopción de las decisiones configuradoras.

Efectivamente, en las evaluaciones analizadas, los actores que poseen una mayor cuota de poder son aquellos que tienen poder decisorio, esto es, aquellos que logran adoptar –unilateralmente o en colaboración con otros actores- las decisiones que confieren a la evaluación sus características distintivas. El grado de poder de un actor será tanto mayor cuanto mayor sea el número de decisiones configuradoras en cuya adopción pueda participar.

5.6 De todas las decisiones configuradoras, son las relativas al enfoque metodológico las que tienen una mayor relevancia para la evaluación.

Las decisiones que afectaban al enfoque metodológico alcanzaron tal grado de importancia bien porque quienes las adoptaron las consideraron irrenunciables y no barajaron ninguna otra alternativa, bien porque con ellas se logró influir en el resto de las decisiones configuradoras:

(a) Así, por ejemplo, en el caso de la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias, los evaluadores nunca se plantearon la posibilidad de recurrir a otro tipo de enfoque que no fuera el cuantitativo. La decisión sobre el enfoque metodológico que iba a ser empleado precedió a la identificación del objeto y la definición de los objetivos de la evaluación, al contrario de lo que desde la lógica de la investigación científica parece adecuado.

(b) El enfoque metodológico elegido tuvo una incidencia más que evidente en el *papel desempeñado por los equipos de evaluación y en el grado de pluralismo de las evaluaciones*. Tanto en el caso de la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias como en la de la integración, los evaluadores asumieron el papel tradicional de *expertos* y se hicieron con el control de todas y cada una de las decisiones configuradoras, en la creencia de que sólo

ellos, por razón de sus conocimientos técnicos, estaban en condiciones de diseñar y de llevar a término el proceso de evaluación. En ninguno de los dos casos se promovió la participación de otros actores en la toma de decisiones, y en la evaluación de la reforma de medias, ni siquiera la del propio responsable del programa que se estaba evaluando. En la evaluación del programa de integración se afirmaba, además, partir de un *enfoque iluminativo*. Sin embargo, lo cierto es que ambas evaluaciones apostaban, en realidad, por un enfoque clásico, en el que el principal objetivo de la evaluación reside en verificar el grado de cumplimiento de las enseñanzas establecidas por la administración educativa.

Por el contrario, el papel que en la evaluación del proyecto *Atenea* correspondió a los evaluadores se asemejó más al de un *consejero* cuya valoración acerca del programa no se consideraba ni la única ni la más importante; un consejero que, además, promovía la participación de otros actores en el afán de llegar a una decisión lo más consensuada posible. El grado de pluralismo de la evaluación del proyecto *Atenea* fue, así, notablemente superior al de las otras dos evaluaciones estudiadas.

(c) La perspectiva metodológica afectó también a los *criterios de valor* de la evaluación. En las dos primeras evaluaciones analizadas, los evaluadores entendieron que el criterio que permitía juzgar la bondad de los programas era el cumplimiento, por parte de los alumnos y de los centros, de las directrices fijadas por el Ministerio. Cuanto más se aproximaran los resultados de unos y otros a lo establecido por la administración mayor sería el éxito que cabría atribuir al programa. El que los objetivos de los programas no fueran no sólo no cuestionados sino, al contrario, considerados como criterios de valor, redujo de manera considerable la capacidad crítica

de las evaluaciones. La reflexión de Ewald (1986) sobre las políticas públicas resulta especialmente apropiada en este punto: sólo si se ponen en tela de juicio sus objetivos se pueden cuestionar realmente los valores y principios en los que dichas políticas se basan.

La importancia que en la evaluación del proyecto *Atenea* se concedía a la participación se refleja incluso en el tema de los criterios de valor, aunque éstos no se formularan de manera explícita. De hecho, el elemento que servía de base para juzgar la calidad del proyecto no era tanto el cumplimiento de sus objetivos cuanto la opinión que los distintos implicados tenían acerca del mismo. La evaluación del proyecto *Atenea* fue, por esta razón, mucho más crítica con el proyecto de lo que lo habían sido las evaluaciones de la integración y de reforma de enseñanzas medias.

(d) El *estilo de los informes* de evaluación está igualmente relacionado con el enfoque metodológico elegido. De nuevo, los informes de las evaluaciones de los programas de reforma experimental de enseñanzas medias y de integración presentan unas diferencias claras con el de la evaluación del proyecto *Atenea*. El estilo de ambos, muy en especial de los de enseñanzas medias, es eminentemente técnico y difícilmente accesible para quien no posea conocimientos estadísticos y la imagen que ofrecen de sus respectivos programas, sobre todo el de la evaluación del programa de integración, no puede ser más favorable.

Por el contrario, el informe de progreso de la evaluación del proyecto *Atenea* está concebido y redactado en estilo narrativo, de manera que pueda ser fácilmente comprensible por un público no especializado.

6. La diversidad de roles y posiciones de los actores implicados en las evaluaciones analizadas

6.1 *Por lo que se refiere a la naturaleza de los actores, la mayoría de los implicados en los procesos de evaluación analizados pertenecen a la categoría de actores técnico-burocráticos.*

Parece lógico que en las evaluaciones, en tanto que procesos especializados de investigación, exista un predominio, al menos numérico, de los actores *técnico-burocráticos*.

6.2 *En lo relativo a la forma o modalidad de participación, se ha de señalar que, en todos los casos, los actores político-administrativos y técnico-burocráticos intervinieron de manera activa en los procesos de evaluación, esto es, tomaron parte en calidad de decisores. Por el contrario, los actores de naturaleza corporativa-asociativa participaron siempre de manera pasiva, al ser objeto de las decisiones adoptadas por los actores técnico-burocráticos y político-administrativos.*

Si los actores *corporativo-asociativos* se limitaron, en todos los casos, a actuar como meros receptores de las decisiones adoptadas por los actores *político-administrativos* o por los *técnico-burocráticos* fue por el escaso interés de estos últimos en que participaran como decisores. Es probable que temieran con ello incorporar una perspectiva excesivamente crítica o que consideraran, por sus “creencias” metodológicas, que las evaluaciones eran tarea exclusiva de los expertos o de la administración. Desde nuestra perspectiva, su actuación como decisores hubiera enriquecido de modo considerable las evaluaciones (al haber introducido nuevos puntos de vista) y, muy probablemente, hubiera incrementado su capacidad crítica.

6.3 *Se constata, por lo que respecta a la posición de los actores en el proceso decisorio, que la mayor proporción de actores centrales se registra en las evaluaciones del programa de integración y del proyecto Atenea.*

El número de actores centrales fue idéntico en estos dos casos. En la evaluación del proyecto *Atenea* fueron *Elena Veiguela*, los *servicios centrales* del PNTIC, los *monitores* y el *equipo de evaluación* los que se hicieron con el control de las decisiones configuradoras mientras que, en la evaluación del programa de integración, este control correspondió a José María Maravall y a los denominados *equipo de diseño* y *equipo de coordinación de la evaluación*. Sin embargo, en la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias, sólo Julio Carabaña y Mariano Álvaro Page pueden considerarse *actores centrales* del proceso evaluativo.

6.4 *En general, los actores político-administrativos tienden a desempeñar mayoritariamente los roles de iniciador, impulsor o avalista, es decir, asumen un mayor protagonismo en los momentos iniciales de los procesos de evaluación.*

En efecto, el único caso en el que un actor no político-administrativo sino técnico-burocrático (nos referimos a Mariano Álvaro) asumió algún protagonismo en los momentos iniciales del proceso (como iniciador y como impulsor) se registró en la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias.

6.5 *Por el contrario, los actores de naturaleza técnico-burocrática tienden a asumir los papeles de diseñador o aplicador, lo que significa que su intervención se concentra en las fases intermedias y finales de los procesos de evaluación.*

La única excepción se da en la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias, en la que un actor político-administrativo, Julio Carabaña, asumió el papel de *diseñador* y ello por su condición adicional de experto en técnicas de investigación social.

6.6 *Asimismo, la mayoría de los actores centrales son de naturaleza técnico-burocrática, si bien la diferencia numérica con los actores político-administrativos que ocupan una posición central es mínima.*

En otras palabras, en las evaluaciones analizadas, las decisiones configuradoras han sido mayoritariamente adoptadas por técnicos y expertos. Este dato nos lleva a poner en cuestión, una vez más, la tradicional distinción entre *políticos-como-decisores* y *burócratas-como-ejecutores* y a destacar, paralelamente, la importancia que estos últimos tienen en las tareas de diseño. Ello corrobora cuanto han venido poniendo de manifiesto, desde hace ya algunas décadas, autores como Ham y Hill (1984), Hogwood y Peters (1983) o Subirats (1989) en España.

6.7 *Los actores centrales suelen desempeñar mayoritariamente los roles de iniciador, impulsor o diseñador, ya sea o no de manera acumulativa.*

En el caso de la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias, tanto Mariano Álvaro como Julio Carabaña desempeñaron los papeles de *diseñador*, *iniciador* o *impulsor* y este último fue, además, el principal *avalista* del proceso.

En la evaluación del proyecto *Atenea*, los actores centrales concentraron su actividad en estas mismas funciones aunque los *monitores*, también actores centrales, ejercieron como *aplicadores*. Por su parte, en la evaluación del programa de integración los

actores centrales representaron todos los roles: *iniciador, impulsor, avalista, diseñador y aplicador*.

6.8 *Los actores periféricos suelen representar, en la mayoría de los casos, el papel de avalistas o de aplicadores.*

A excepción de Alfredo Pérez Rubalcaba en la evaluación del proyecto *Atenea* (que asumió la iniciativa de la misma) y del *equipo de expertos* que tomó parte en el diseño de la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias, ninguno de los actores periféricos desempeñó otro papel que no fuera el de *avalista* o el de *aplicador*.

7. *La necesidad de replantear el significado de la utilidad y el pluralismo en el análisis de las evaluaciones*

7.1 *El análisis empírico permite confirmar las dificultades existentes, en la práctica, para determinar el grado de utilidad de una evaluación.*

De las relacionadas con la evaluación, pocas cuestiones hay tan espinosas y controvertidas como las relacionadas con la utilización de los procesos evaluativos, como demuestra el elevado número de estudios dedicados a este tema (Patton, 1986, 1997; Chelimsky 1987, 1995; Guba y Lincoln 1981; Alkin 1985 y Alkin, Daillak y White 1979). La principal dificultad no estriba sólo en determinar si la evaluación ha contribuido a la mejora del programa (*uso instrumental*, según la definición de Leviton y Hughes 1981), ha servido para promover la reflexión sobre el mismo (*uso conceptual*, para Rossi y Freeman 1989) o si únicamente se ha empleado como instrumento de legitimación o de apoyo (*uso persuasivo*, en palabras de Leviton y Hughes 1981). En el caso de las evaluaciones formativas, aquéllas que discurren paralelamente al programa, el

problema fundamental consiste en discriminar cuáles de las decisiones adoptadas son atribuibles a la evaluación y cuáles al propio proceso de implantación del programa. Esta dificultad es aún mayor cuando se trata de un programa educativo de naturaleza abierta y experimental en el que cada una de las formas en que dicho programa se concreta en la práctica difiere sustancialmente, ya desde el inicio, de las otras; en definitiva, cuando, en la realidad, existen tantos programas como centros participantes. Para determinar el impacto de una evaluación sobre un programa de estas características sería necesario o bien limitar el análisis a aquellos cambios que afectan a los aspectos más generales del programa (tarea que resulta, desde un punto de vista estrictamente operativo, bastante compleja por el número y la dispersión de los centros participantes) o bien estudiar las modificaciones introducidas tan sólo en un número reducido de aplicaciones del programa. Partiendo de estos datos y considerando, como sugiere Chelimsky (1995), que cada actor tiene una idea distinta de lo que es una evaluación “útil”, entendemos que una forma de salvar los problemas planteados es acudir a las valoraciones globales que sobre el uso de la evaluación hacen los distintos implicados en el programa.

7.2 El análisis empírico pone de manifiesto, asimismo, el escaso impacto instrumental de las evaluaciones estudiadas, tal y como destacan los responsables de los programas y la mayoría de los miembros de los centros educativos.

Efectivamente, aunque las razones esgrimidas por cada uno de ellos fueran distintas (desacuerdo con el enfoque metodológico en el caso de José Segovia o disconformidad con los resultados de la evaluación en el de Elena Veiguela), lo cierto es que *todos los directores insisten en señalar que las evaluaciones tuvieron un escaso impacto instrumental, esto es, una incidencia escasa, cuando*

no nula, en el perfeccionamiento y mejora de los programas de los que eran responsables. Estas afirmaciones no dejan de llamar la atención especialmente en el caso de Álvaro Marchesi, sobre todo si se tiene en cuenta que éste fue no sólo responsable del programa sino también de su evaluación y que la opinión que ésta le merece es, lógicamente, muy positiva. Marchesi, según sus propias palabras, concibió la evaluación más como un instrumento interno de los que trabajaban en el programa de integración que del conjunto del Ministerio y siempre fue consciente de que el diseño, la importancia y la continuidad del mismo no iban a verse afectados por la evaluación.

Por su parte, la negativa opinión de los *centros* con respecto al impacto de las evaluaciones sobre los programas tiene que ver, esencialmente, como se ha puesto de manifiesto en el análisis empírico, con que su participación en las evaluaciones fuera meramente pasiva (es decir, que se limitaran a ser objeto de las decisiones tomadas por otros actores) y con el hecho de que esas evaluaciones produjeran, además, un tipo de información en la que no estaban interesados. A pesar de ello, se advierte que, tanto los profesores como los miembros de los *equipos multiprofesionales* atribuyen mucha mayor utilidad a la información obtenida mediante técnicas cualitativas.

7.3 Se constata, no obstante, que la valoración acerca de la utilidad de los procesos de evaluación suele ser más positiva en el caso de los actores que han tomado parte en los mismos de manera activa y central, esto es, en calidad de decisores implicados en la adopción de las decisiones configuradoras.

La evaluación del proyecto *Atenea* constituye una significativa excepción a este respecto. En ella, tanto los *monitores* como los

servicios centrales del programa valoraron muy negativamente la utilidad de la evaluación, principalmente porque los resultados que ésta arrojaba no les eran favorables. Su participación *activa y central* en el proceso de evaluación no sirvió para mejorar su opinión sobre la utilidad del mismo.

7.4 Pese a todo, la investigación realizada permite destacar el interés que tiene, para la metaevaluación, el análisis de la utilidad de las evaluaciones –tanto del proceso en sí como de sus resultados-, en especial para aquella que parta de una perspectiva pluralista.

Ello es cierto en la medida en que las evaluaciones no son investigaciones dedicadas a la mera producción de conocimiento científico. Su objetivo debe ser proporcionar a los distintos *stakeholders* una información útil que les permita adoptar, en el marco del programa, las oportunas medidas correctoras.

7.5 Se constata, en esta investigación, que el grado de pluralismo de una evaluación no depende tanto del número total de actores activos o de actores centrales cuanto del número de actores centrales que intervienen en la adopción de las decisiones configuradoras.

De nuevo, han sido las reflexiones de autores clásicos de la Ciencia Política, como Dahl (1957) y de algunos pluralistas, como Stake, las que nos han servido de base para extraer y fundamentar esta conclusión. A juicio del primero, lo que realmente caracteriza a un sistema o contexto pluralista no es la mera existencia de una multiplicidad de actores *sino la existencia de una pluralidad de actores con poder, esto es, con capacidad de influir, en mayor o menor grado, en la toma de decisiones.* Para Stake (1983, 1986), el pluralismo de la evaluación sólo queda garantizado si los distintos destinatarios de la evaluación intervienen en ella en calidad de

decisores, y no sólo como meros informantes. Con ello, se incrementarán además las posibilidades de que la evaluación responda (de que sea “sensible”, en palabras de este autor) a las necesidades de información de los destinatarios. A partir de estas consideraciones, podemos pues afirmar que el grado de pluralismo de una evaluación dependerá del número de actores que tomen parte en la adopción de las decisiones configuradoras o, dicho en otros términos, del grado de pluralismo con que éstas se adopten.

Desde este punto de vista, la evaluación que presenta el mayor grado de pluralismo es la del proyecto *Atenea*, aunque el número de actores centrales fuera el mismo que el de la evaluación del programa de integración. El proceso de adopción de cada una de las decisiones críticas en esta evaluación fue mucho menos plural y participativo que en el caso de la evaluación del proyecto *Atenea*.

7.6 Los datos que arroja la presente investigación no permiten confirmar la relación entre el grado de pluralismo de las evaluaciones y la utilidad de sus resultados (considerada ésta a través de las opiniones de los actores implicados), al contrario de lo que la mayoría de los autores pluralistas –y entre ellos muy especialmente Patton (1986, 1997)- han venido señalando.

En efecto, la opinión que sobre la utilidad de las evaluaciones tienen algunos de los actores que participaron en un proceso evaluativo pluralista, como el del proyecto *Atenea*, no es mucho más favorable que la de quienes estuvieron implicados en una evaluación escasamente pluralista como la de la reforma experimental de enseñanzas medias. En otras palabras, la percepción de los actores acerca de la utilidad de las evaluaciones en las que tomaron parte no dependió de que éstas fueran más o menos pluralistas, ni de que los actores hubieran podido tomar parte en la adopción de las decisiones configuradoras. Así, por ejemplo, y, como ya hemos

señalado, la intervención de los *servicios centrales* y de los *monitores* en la toma de decisiones de la evaluación del proyecto *Atenea* no sirvió para mejorar su negativa opinión sobre la utilidad del proceso.

7.7 *Se advierte la existencia de una relación de covariación entre el nivel de pluralismo y el grado de conflictividad de los procesos evaluativos estudiados.*

Así, la evaluación que presenta un mayor grado de pluralismo –la del proyecto *Atenea*- fue también la más problemática, en tanto que la que presenta un menor pluralismo –la del programa de reforma experimental de enseñanzas medias- fue también la que tuvo un desarrollo menos tenso. Estos datos, sin embargo, no son suficientes para concluir la existencia de una relación de causalidad entre ambos fenómenos: el que tanto la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias como la del programa de integración se desarrollaran sin apenas conflictos se debió, en primer lugar, al escaso número de actores centrales –en el caso de la primera-, en segundo lugar, a que no concurrieran aquellos actores que podían tener una perspectiva más crítica y, en último término, al fuerte grado de homogeneidad y cohesión en el seno de los núcleos decisorios (caso de la evaluación del programa de integración). Téngase en cuenta además que, con frecuencia, en las evaluaciones se reproducen (atenuándose o magnificándose) los problemas surgidos previamente en los programas. En la evaluación del proyecto *Atenea* los factores que realmente pusieron en peligro la continuidad del proceso fueron tanto la indefinición del papel que correspondió a los *monitores* como el hecho de que los resultados que arrojaba la evaluación no fuesen de su agrado ni del de los *servicios centrales* del programa.

7.8 Se puede advertir, igualmente, que son las evaluaciones más pluralistas las que ofrecen una imagen más completa del programa.

Así, por ejemplo, la evaluación que presenta un mayor grado de pluralismo, la relativa al proyecto *Atenea*, es también la que proporciona una descripción más panorámica del proyecto mientras que la evaluación menos pluralista, la de reforma experimental de enseñanzas medias, es la que ofrece una descripción más incompleta y parcial del programa.

En principio, es más probable que una evaluación refleje el punto de vista de un actor si éste ha podido intervenir e influir en las decisiones adoptadas durante el proceso. Una evaluación ofrecerá un “retrato” tanto más detallado del programa cuanto mayor sea el número de actores que han podido participar en ella en calidad de decisores. No obstante lo anterior, no es posible afirmar, a partir de este estudio, la existencia de una relación de causalidad entre ambas variables.

* * *

La evaluación de tres de las evaluaciones de programas educativos más relevantes de las realizadas hasta la fecha en España ha permitido ratificar la pertinencia de las premisas de partida así como la utilidad del esquema de análisis propuesto.

La simbiosis de los enfoques de Ciencia Política sobre el poder, los procesos de toma de decisiones o las políticas públicas y los modelos evaluativos pluralistas ha resultado sumamente eficaz a la hora de comprender y explicar la naturaleza de los procesos de evaluación.

Así, la revisión de las tesis pluralistas, a la luz de enfoques politológicos, nos ha permitido **confirmar** no sólo **el carácter intrínsecamente político de las evaluaciones**, sino también y lo que es más importante, **constatar cómo éste se deriva de la presencia de actores con distintas motivaciones y preferencias que luchan por obtener mayores cuotas de poder en el proceso evaluativo, esto es, por hacerse con el control de los procesos decisorios en los que participan y a partir de los cuales se construye la evaluación**. Los enfoques de Ciencia Política se revelan así como un instrumento relevante para la evaluación de las evaluaciones, esto es, para la realización de estudios de metaevaluación.

De todo ello se concluye **la necesidad de que dichos estudios** - más evidente en el caso de las metaevaluaciones realizadas desde la Ciencia Política- **partan de la premisa que subraya la dimensión política de las evaluaciones y que, consiguientemente, se ocupen del análisis de los actores que pueblan los escenarios de la evaluación así como de las decisiones en las que dichos actores se ven involucrados**.

Creemos, en definitiva, que todo trabajo de metaevaluación que se pretenda completo y riguroso ha de incorporar necesariamente un análisis de actores y de procesos de decisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguado, M.J. (1991), *Evaluación de programas pertenecientes al plan experimental para la reforma de la educación infantil*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Aguilar Montero, L.A. (1991), "El Informe Warnock", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 197.

Aguilera, M.J. *et al.* (1990), *Evaluación del programa de integración escolar de alumnos con deficiencias*, Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa / Centro Nacional de Recursos para la Educación Especial.

Ainscow, M. y Muncey, J. (1989), *Meeting Individual Needs in the Primary School*, Londres: Fulton.

Alkin, M.C., Daillak, R. y White, P. (1979), *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?*, Beverly Hills, CA: Sage.

Alkin, M.C. (1985), *A Guide for Evaluation Decision Makers*, Beverly Hills, CA: Sage.

- (1990), *Debates on Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage

Alonso, L.E. (1994), "Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa" en J.M. Delgado y J. Gutiérrez, *coords.*, *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid: Síntesis.

Alonso Hinojal, I. (1979), "Investigación educativa en España: elementos para una evaluación de la realizada por la red INCIE-ICE", Instituto Nacional de Ciencias de la Educación, *Investigaciones educativas de la red INCIE-ICE 1974-1978*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

- (1982), "Nuevas investigaciones educativas: continuidad y riesgo", Subdirección General de Investigación Educativa, *Investigaciones educativas de la red INCIE-ICE 1978-1982*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Álvarez, K. *et al.* (1987), "La escuela integradora. Reflexiones sobre un proyecto", *Nuestra Escuela*, núm. 87.

Álvaro Page, M. *et al.* (1988), *Evaluación externa de la reforma experimental de enseñanzas medias (I)*, Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa.

- (1990), *Evaluación externa de la reforma experimental de enseñanzas medias (II)*, Madrid: Centro de Investigación, Documentación y Evaluación.

- (1992), *Evaluación externa de la reforma experimental de enseñanzas medias (III)*, Madrid: Centro de Investigación, Documentación y Evaluación.

Alvira, F. (1983), "Perspectiva cualitativa-perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 22.

- (1991), *Metodología de la evaluación de programas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Alzaga, O., dir. (1983), *Comentarios a las leyes políticas: Constitución Española de 1978*, Madrid: Ed. Revista de Derecho Privado / Editores de Derecho Reunidos.

- (1985), *Por la libertad de enseñanza*, Barcelona: Planeta.

Angulo Rasco, J.F. (1993), "Anotaciones al Instituto de Calidad y Evaluación", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 219.

- (1993a), "Evaluación del sistema educativo. Algunas respuestas críticas", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 219.

- Contreras Domingo, J. y Santos Guerra, M.A. (1991), "Evaluación educativa y participación democrática", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 195.

Argyris, C. (1982), *Reasoning, Learning and Action*, San Francisco: Jossey-Bass.

- (1994), "Good Communication that Blocks Learning", *Harvard Business Review*, vol. 72, núm. 4.

- y Schön, D.A. (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Ashford, D. (1976), *Democracy, Decentralization and Decision in Sub-National Politics*, Beverly Hills: Sage.

Ballart, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Banco Mundial (1996), "Designing Project Monitoring and Evaluation", *Lessons and Practices*, núm. 8.

Bandrés, E. (1993), "Gasto público y redistribución. La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al gasto español (1980-1990)", *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid: Fundación Argentaria.

Berg, B.L. (1978), *Qualitative Research. Methods for the Social Sciences*, Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.

Bericat, E. (1998), *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*, Barcelona: Ariel.

Berk, R., ed. (1981), *Educational Evaluation: The State of the Art*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Bernstein, I. y Freeman, H.E. (1975), *Academic and Entrepreneurial Research: Consequences of Diversity in Federal Evaluation Studies*, Nueva York: Russell Sage.

Blau, P.M. (1963), *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago: The University of Chicago Press.

Bonal, X. (1998), "La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)" en R. Gomá y J. Subirats, coords., *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel.

Bruguè, Q. y Gomá, R. (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel.

Buchanan, J.M. y Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buchanan, J.M. y Tollison, R.D., eds. (1972), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Burry, J. (1984), "Synthesis of the Evaluation Use Literature", *Evaluation Productivity Project*, Center for the Study of Evaluation, Universidad de California-Los Angeles.

Caciagli, M. (1986), *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Campbell, D.T. (1956), *Leadership & Its Effects Upon the Group*, Columbus: Ohio State University Press.

- y Stanley, J.C. (1973), *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Chicago: Rand McNally.

Carmena, G., Ariza, A. y Bujanda, M.E. (2000), *El sistema de investigación educativa en España*, Madrid: Centro de investigación y Documentación Educativa.

Casanova, M.A. (1992), *La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo*, Zaragoza: Edelvives.

CENIDE-UNESCO (1973), *Informe sobre los resultados del proyecto. Conclusiones y recomendaciones, 1969-1973*, París.

Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (1992), *El Sistema Educativo Español*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Centro de Investigación y Documentación Educativa (1995), *El Sistema Educativo Español*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Chelimsky, E. (1987), "Linking Program Evaluation to User Needs" en D.J. Palumbo, *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage.

- (1995), "New Dimensions in Evaluation" en R.C. Rist y R. Picciotto, eds., *Proceedings of the 1994 World Bank Conference*.

- (1997), "The Coming Transformations in Evaluation" en E. Chelimsky y W. Shadish, eds., *Evaluation for the 21st Century*, Thousand Oaks, CA: Sage.

- y Shadish, W., eds. (1997), *Evaluation for the 21st Century*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Cobo Suero, J.M. (1995), "La realidad socioeducativa en España (1982-1993) en M. Juárez, dir., *V Informe sociológico sobre la situación social en España: sociedad para todos en el año 2000*, Madrid: Fundación FOESSA.

Cohen, E. y Franco, R. (1993), *Evaluación de proyectos sociales*, Madrid: Siglo XXI.

Coll, C. (1988), "La reforma del bachillerato. Algunas consideraciones desde el punto de vista del curriculum", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 163.

- (1989) "El proyecto de reforma del sistema educativo: líneas directrices" en *Razón y Fe*, núm. 1091-1092.

- Palacios, J. y Marchesi, A., comps. (1990), *Desarrollo psicológico y educación, II. Psicología de la educación*, Madrid: Alianza.

- *et al.* (1990), "Un marco de referencia psicológico para la educación escolar: la concepción constructivista del aprendizaje y de la enseñanza" en C. Coll, J. Palacios y A. Marchesi, *comps.*, *Desarrollo psicológico y educación, II. Psicología de la educación*, Madrid: Alianza.

Colom, A.J. y Domínguez, E. (1997), *Introducción a la política de la educación*, Barcelona: Ariel.

Comisión Europea (2000), *Good Practice Guidelines for the Management of the Commission's Evaluation Function*

(http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/goodpractice/goodpractice_en.htm)

Consejo de Universidades (2001), *Plan nacional de evaluación de la calidad de las universidades. Informe final de la segunda convocatoria*, Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

- (2002), *Plan nacional de evaluación de la calidad de las universidades. Informe final de la tercera convocatoria*, Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Consejo Escolar del Estado (1988), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1986-87*, Madrid.

- (1989), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1987-88*, Madrid.

- (1990), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1988-89*, Madrid.

- (1991), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1989-90*, Madrid.

- (1992), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1990-91*, Madrid.

- (1993), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1991-92*, Madrid.

- (1994), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1992-93*, Madrid.

Cook, T.D. y Campbell, D.J., (1979), *Quasi-experimentation. Design, Analysis. Issues for Field Experimentation*, Cambridge, Ma: Houghton Mifflin Co.

Cronbach, L.J. et al. (1985), *Toward Reform of Program Evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass.

Crozier, M. (1974), *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires: Amorrortu.

- y Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système*, París: Seuil.

Dahl, R. (1957), "The Concept of Power", *Behavioral Science*, julio.

De Esteban, J. (1989), "El proceso constituyente español, 1977-1978" en J.F. Tezanos, A. de Blas y R. Cotarelo, eds., *La transición democrática española*, Madrid: Sistema.

- y López Guerra, L. (1982), *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona: Planeta / Instituto de Estudios Económicos.

De la Orden, A., dir. (1985), *Investigación educativa. Diccionario de Ciencias de la Educación*, Madrid: Anaya.

- (1985), "Investigación evaluativa" en A. de la Orden, dir., *Investigación educativa. Diccionario de Ciencias de la Educación*, Madrid: Anaya.

Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. coords. (1994), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid: Síntesis.

Denzin, N.K. (1978), *The Research Act*, Nueva York: McGraw-Hill.

Dirección General de Renovación Pedagógica (1988), *Evaluación de la integración escolar. 1er. Informe*, Madrid.

- (1989), *Evaluación de la integración escolar. 2º Informe*, Madrid.

Domènech, J. y Viñas, J. (1992), "Movimientos de Renovación Pedagógica", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 199.

Dupuy, F. y Thoenig, J-C. (1983), *Sociologie de l'Administration française*, París: A. Collin.

Duran, P., Monnier, E. y Smith, A. (1995), "Evaluation á la française : Towards a New Relationship between Social Science and Public Action", *Evaluation*, vol. 1, núm. 1.

Dye, T.R. (1987), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Easton, D. (1971), *The Political System. A Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York: A.A. Knopf.

Echeita, G. (1991), "Los desafíos de la reforma: las necesidades educativas especiales", *Nuestra Escuela*, núm. 122.

- (1991a), "El programa de integración del MEC", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 191.

Elliott, J.H. (1994), *La investigación-acción en educación*, Madrid: Morata.

Embid Irujo, A. (1985), "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la enseñanza", *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 15.

Equipo de Evaluación de la Integración (1987), "Informe sobre la evaluación del proceso de integración: Marco general, hipótesis y fases del proyecto", *Revista de Educación*, núm. extraordinario.

Escudero Muñoz, J.M. (1989), *Proyecto Atenea. Informe de progreso. Fase exploratoria*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

- (1992), "La evaluación de los proyectos Atenea y Mercurio" en A. García Manzano, *Las nuevas tecnologías en la educación*, Santander: ICE de la Universidad de Cantabria.

- (1995), "Sobre la utilidad de los informes de evaluación" en M.J. Sáez, ed., *Conceptualizando la evaluación en España*, Madrid: Universidad de Alcalá.

Esteve, J.M. (1987), *El malestar docente*, Barcelona: Laia.

Ewald, F. (1986), *L'Etat-Providence*, París: Grasset.

Feito, R. (1991), "CONCAPA y CEAPA: dos modelos de intervención de los padres en la gestión de la enseñanza", *Educación y Sociedad*, núm. 9.

Fernández Enguita, M., *et al.* (1985), *La aplicación experimental de la reforma de enseñanzas medias: una evaluación sociológica*, mimeo.

Fernández Enguita, M. (1987), "Reforma y contrarreforma en la enseñanza media", *Andecha Pedagógica*, núm. 17.

Fernández Mellizo-Soto, M. (2001), *Socialismo, igualdad en la educación y democracia. La experiencia de González y Mitterrand*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Fernández Rodríguez, T.R. (1978), *coord.*, *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Fernández-Miranda, A. (1983), "Artículo 27. Enseñanza" en O. Alzaga, *dir.*, *Comentarios a las leyes políticas: Constitución Española de 1978*, Madrid: Ed. Revista de Derecho Privado / Editores de Derecho Reunidos.

Fetterman, D.M., *ed.* (1984), *Ethnography in Educational Evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage.

- (1984), "Ethnography in Educational Research: The Dynamics of Diffusion" en D.M. Fetterman, *ed.*, *Ethnography in Educational Evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage.

- y Kaftarian, S.J. y Wandersman, A., *eds.* (1996), *Empowerment Evaluation. Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability*, Thousand Oaks, CA: Sage.

y Pitman, A. *eds.* (1985), *Beyond the Status Quo: Theory, Politics and Practice in Ethnographic Evaluation*, Washington, DC: Cato Institute.

Fielding, N. (1994), "Qualitative Interviewing" en N. Gilbert, *Researching Social Life*, Londres: Sage.

Fierro, A. (1994), "Diseño y desafíos de la reforma educativa española", *Revista de Educación*, núm. 305.

Firestone, W.A. y Herriot, R.E. (1984), "Multisite Qualitative Policy Research: Some Design and Implementation Issues" en D.M. Fetterman, *Ethnography in Educational Evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage.

García Cotarelo, R. y De Blas, A. (1986), *Teoría del estado y sistemas políticos*, 2 vols., Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

García Ferrando, M. (1994), *Socioestadística: introducción a la estadística en sociología*, Madrid: Alianza.

- (1996), "Cinco vías de acceso a la realidad social" en M. García Ferrando, F. Alvira y J. Ibáñez, *comps.*, *El análisis de la realidad social*, Madrid: Alianza.

- (1996a), "La encuesta" en M. García Ferrando, F. Alvira y J. Ibáñez, *comps.*, *El análisis de la realidad social*, Madrid: Alianza.

- y Alvira, F. e Ibáñez, J., *comps.* (1996), *El análisis de la realidad social*, Madrid: Alianza.

García Manzano, A. (1992), *Las nuevas tecnologías en la educación*, Santander: ICE de la Universidad de Cantabria.

Garrido Falla, F. (1985), *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.

Giddens, A. (1979), *Central Problems in Social Theory. Action, structure and contradiction in social analysis*, Berkeley: University of California Press.

- (1984), *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.

- (1993), *New Rules of Sociological Method*, Cambridge: Polity Press.

Gil Cremades, J.J., (1979), "Las ideologías en la Constitución española" en M. Ramírez, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza: Libros Pórtico.

Gilbert, N. (1994), *Researching Social Life*, Londres: Sage.

Gimeno Sacristán, J. (1987), "Luces y sombras de un proyecto", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 152.

- (1993), "Reformas educativas: utopía, retórica y práctica", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 209.

Glass, G.V. y Worthen, B.R. (1971), "Evaluation and Research: similarities and differences", *Curriculum Theory Network*, otoño.

Gomà, R. (1990-1991), "Pluralismo, conflicto y acuerdo en la producción de políticas urbanas: el caso del PIR" en VV.AA., *Políticas públicas y organización administrativa*, número monográfico de la revista *Documentación Administrativa*, 224-225.

- y Subirats, J. coords. (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel.

González Muñoz, M.C. (1987), "La reforma de las enseñanzas medias: dificultades de un proceso experimental", *Andecha Pedagógica*, núm. 17.

Greene, J.C. (2001), "Dialogue in Evaluation: A Relational Perspective", *Evaluation*, vol. 7, núm. 2.

Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1981), *Effective Evaluations. Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco: Jossey-Bass.

- (1987), "The Countenances of Fourth-Generation Evaluation: Description, Judgement and Negotiation" en D.J. Palumbo, *The Politics of Program Evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage.

- (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage.

Ham, C. y Hill, M. (1984), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Hamilton, D., ed (1977), *Beyond the Numbers Game*, Londres: McMillan.

Hammersley, M. (1995), *The Politics of Social Research*, Londres: Sage.

Harré, R. (1981), "Philosophical Aspects of the Micro-macro Problem" en K.C. Knorr-Cetina y A.V. Cicourel, eds., *Advances in Social Theory and Methodology: Towards an Integration of Micro- and Macro- Sociologies*, Londres: Routledge.

Hay, C. (1997), "Estructura y actuación (agency)" en D. Marsh y G. Stoker, eds., *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial.

Heclo, H. y Widavsky, A. (1974), *The Private Government of Public Money. Community and Policy Inside British Politics*, Londres: McMillan.

Hindess, B. (1986), "Actors and social relations" en M.L. Wardell y S.P. Turner, eds., *Sociological Theory in Transition*, Londres: Allen and Unwin.

Hirschman, A.O. (1967), *Development Projects Observed*, Washington: Brookings Institute.

Hogwood B.W. y Peters, B.G., (1983), *Policy Dynamics*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

House, E.R. et al. (1977), *No Simple Answer. Critique of the Follow Through Evaluation*, Urbana: CIRCE / University of Illinois.

House, E.R. (1980), *Evaluating with Validity*, Beverly Hills, CA: Sage (traducción al castellano en 2000, *Evaluación: ética y poder*, Madrid: Morata).

- (1993), *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*, Newbury Park, CA: Sage.

- y Howe, K.R. (1999), *Values in Evaluation and Social Research*, Thousand Oaks: Sage.

Huneus, C. (1985), *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ibáñez, J. (1992), *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*, Madrid: Siglo XXI.

Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (1996), *Evaluación de la educación primaria. Lo que aprenden los alumnos de 12 años: datos básicos de 1995*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Cultura.

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

- (2000), *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones.

- (2001), *Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria 2000: datos básicos*, Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Subdirección General de Información y Publicaciones.

Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (1979), *Investigaciones educativas de la red INCIE-ICE 1974-1978*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Izquierda Unida (1996), *Elecciones generales 1996. Programa electoral*, Madrid.

Jobert, B. y Muller, P. (1987), *L'Etat en action*, París: PUF.

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1988), *The Personnel Evaluation Standards*, Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

- (1994), *The Program Evaluation Standards*, Thousand Oaks: Sage.

Juárez, M. dir. (1995), *V Informe sociológico sobre la situación social en España: sociedad para todos en el año 2000*, Madrid: Fundación FOESSA.

King, W.R. y Cleland, D.L., eds. (1987), *Strategic Planning and Management Handbook*, Nueva York: Van Nostrand Reinhold.

Knorr-Cetina, K.C. y Cicourel, A.V., eds. (1981), *Advances in Social Theory and Methodology: Towards an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, Londres: Routledge.

Kushner, S. (2000), *Personalizing Evaluation*, Londres: Sage.

Leavitt, H. et al. (1974), *Organizations of the Future*, Nueva York: Praeger Publishers.

Lessinger, L.M. (1970), *Every Kid a Winner: Accountability in Education*, New York: Simon and Schuster.

Leviton, L.C. y Hughes, E.F.X. (1981), "Research on the Utilization of Evaluations", *Evaluation Review*, 5, pp. 525-548.

Lindblom, Ch.E. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, núm. 19.

- (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

López Varona, J.A. y Moreno Martínez, M.A., (1997), *Resultados de Matemáticas. Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS)*, Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría General de Educación y Formación Profesional.

- (1997a), *Resultados de Ciencias. Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS)*, Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría General de Educación y Formación Profesional.

Losada, A. (2000), *La política del mar. Políticas públicas y autonomía. El caso de la pesca gallega*, Madrid: Istmo.

Luján Castro, J. y Puente Azcutia, J. (1996), *Evaluación de centros docentes. El Plan EVA*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Luxán Meléndez, J.M. (1995), "Programa experimental de la calidad del sistema universitario", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3.

- (1998), "La evaluación de la universidad en España", *Revista de Educación*, núm. 315.

MacDonald, B. (1977), "A political classification of evaluation studies" en D. Hamilton, ed., *Beyond the Numbers Game*, Londres: MacMillan.

Madaus, G.F., Scriven, M. y Stufflebeam, D.L., eds. (1983), *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, Boston: Kluwer Nijhoff.

Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.

Maravall, J.M. (1984), *La reforma de la enseñanza*, Barcelona: Laia.

March, J. (1974), "For a Technology of Foolishness" en H. Leavitt et al., *Organizations of the Future*, Nueva York: Praeger Publishers.

Marchesi, A. (1986), "La integración escolar: un proyecto de escuela integradora", *Quinesia. Revista de Educación Especial*, núm. 6.

- y Fierro, A. (1990), "Los objetivos de la reforma del sistema educativo" en *Razón y Fe*, núm. 1091-1092.

- Coll, C. y Palacios, J. (1990), "Del lenguaje del trastorno a las necesidades educativas especiales" en A. Marchesi, C. Coll y J. Palacios, *comps., Desarrollo psicológico y educación III. Necesidades educativas especiales y aprendizaje escolar*, Madrid: Alianza.
- Coll, C. y Palacios, J. *comps* (1990), *Desarrollo psicológico y educación III. Necesidades educativas especiales y aprendizaje escolar*, Madrid: Alianza.
- y Martín, E. (1998), *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*, Madrid: Alianza.

Marsh, D. y Stoker, G., eds. (1997), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial.

Martín, E. (1997), "El grupo de discusión como situación social", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79.

Martínez Cuadrado, M. (1980), *El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa*, Madrid: Instituto de Cooperación Intercontinental.

Maxwell, J.A. *et al.* (1985), "Combining Ethnographic and Experimental Methods in Educational Research: A Case Study" en M.D. Fetterman y M.A. Pitman, eds., *Beyond the Status Quo: Theory, Politics and Practice in Ethnographic Evaluation*, Washington, DC: Cato Institute.

McLaughlin, M.W. y Philips, D.C., eds. (1991), *Evaluation and Education: A Quarter Century*, Chicago: University of Chicago Press.

Mendelow, A.L. (1987), "Stakeholder Analysis for Strategic Planning and Implementation" en W.R. King y D.L. Cleland, eds., *Strategic Planning and Management Handbook*, Nueva York: Van Nostrand Reinhold.

Mèny, Y. y Thoenig, J-C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

Ministerio de Educación y Ciencia (1976), *Informe que eleva al Gobierno la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*, Madrid.

- (1983), *Hacia la reforma*, Madrid.

- (1987), *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para debate*, Madrid.

- (1987a), *Papeles para el debate*, Madrid.

- (1988a), *Estadística de la enseñanza en España: niveles no universitarios*, Madrid.

- (1989), *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, Madrid.

- (1989a), *Estadística de la enseñanza en España: niveles de preescolar, general básica y enseñanzas medias, 1986/87*, Madrid.

- (1990), *Memoria económica del Proyecto de Ley de Ordenación General del Sistema Educativo*, Madrid.

- (1991), *Estadística de la enseñanza en España: niveles de preescolar, general básica y enseñanzas medias 1987/88*, Madrid.

- (1992), *Plan de evaluación de centros docentes. Niveles no*

universitarios. Programa Piloto, curso 1991-92, Madrid

- (1992a), *Plan de evaluación de centros docentes. Programa piloto, curso 1991-92. Evaluación del programa, Madrid.*

- (1992b), *Plan de evaluación de centros docentes. Programa piloto, curso 1991-92. Informe general, Madrid.*

- (1992c), *Plan de evaluación de centros docentes, niveles no universitarios. Plan EVA, curso 1991-92, Madrid.*

- (1992d), *Estadística de la enseñanza en España: niveles de preescolar, general básica y enseñanzas medias 1988/1989, Madrid.*

- (1993), *El gasto público y privado en educación en España: 1975-1993, Madrid.*

- (1993a), *Estadística de la enseñanza en España: niveles de preescolar, general básica y enseñanzas medias 1989/90, Madrid.*

- (1994), *Centros educativos y calidad de la enseñanza, Madrid.*

- (1994a), *Estadística de la enseñanza en España: niveles de preescolar, general básica y enseñanzas medias 1990/1991, Madrid.*

- (1994b), *Estadística de la enseñanza en España: niveles de preescolar, infantil, general básica y enseñanzas medias, 1991/92, Madrid.*

Ministerio de Educación y Cultura (1998), *Diagnóstico del sistema educativo 1997. La educación secundaria obligatoria. Madrid.*

- (1999), *Indicadores: centros de educación secundaria: avance provisional: curso 1998/99*, Madrid.

Ministerio del Interior (1991), *Elecciones a Cortes Generales*, Madrid.

Ministerio para las Administraciones Públicas (1992), *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, Madrid.

Morgan, G. (1993), "Intereses, conflictos y poder: las organizaciones como sistemas políticos" en *Lecturas de teoría de la organización*, vol. II, selección de textos de C. Ramió y X. Ballart, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas / Boletín Oficial del Estado.

Morisi, M. (1990-1991), "El caso de 'Italia 90'. Actores y políticas en una intensa experiencia de gobierno local" en VV.AA., *Políticas públicas y organización administrativa*, número monográfico de la revista *Documentación Administrativa*, 224-225.

Muñoz-Repiso, M. y Gil, G. (1988), *Informe sobre la investigación educativa en España*, Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa, mimeo.

Nioche, J.P. (1982), "De l'Evaluation à l'Analyse des Politiques Publiques", *Revue Française de Science Politique*, núm. 32.

Norris, N. (1990), *Understanding Educational Evaluation*, Londres / Norwich: Kogan Page / Centre for Applied Research in Education.

OCDE (1986), *Examen de la política educativa española por la OCDE*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.

- (1991), *Escuelas y calidad de la enseñanza*, Madrid: Paidós / Ministerio de Educación y Ciencia.

- (1991a), *Proyecto Atenea. Informe de evaluación*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Ortí, A. (1996), "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo" en M. García Ferrando, F. Alvira y J. Ibáñez, *comps.*, *El análisis de la realidad social*, Madrid: Alianza.

Ostrom, V. (1977), "The Preoccupation in Public Choice Theory is not With Markets But With Public Decision Making Arrangements: Therefore, Public Choice", *American Political Science Review*.

Padioleau, J. (1982), *L'Etat au concret*, París: PUF.

Palumbo, D.J. (1987), *The Politics of Program Evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage.

Parlett, M. y Hamilton, D. (1977), "Evaluation as Illumination: A new approach to the study of innovatory programmes" en D. Hamilton, *ed.*, *Beyond the Numbers Game*, Londres: McMillan.

Pastor Benavides, J.M. (1989), "La reforma experimental de las enseñanzas medias", *Cuenta y Razón*, núm. 1091-1092

Patton, M.Q. (1982), *Practical Evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage.

- (1986) y (1997), *Utilization-Focused Evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage.

- (1998), "Discovering Process Use", *Evaluation*, vol. 4, núm. 2.
- (2000), "A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy", ponencia presentada en la IV Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación, Lausana: 12-14 de octubre.

Pérez Sánchez, M. y Trinidad Requena, A. (2000), "Evaluación institucional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada", *Revista de Educación*, núm. 323.

Pérez Zorrilla, M.J. (2001), *Evaluación de la educación primaria 1999*, Madrid: Subdirección General de Información y Publicaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Perrow, C.N. (1990), *Sociología de las organizaciones*, Madrid: McGraw-Hill.

Pfeffer, J. (1981), *Power in Organizations*, Cambridge: Ballinger (traducción al castellano en 1993, *El poder en las organizaciones: política e influencia en una empresa*, Madrid: McGraw-Hill).

Pitkin, H. (1985), *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Popper, K. (1987), *La miseria del historicismo*, Madrid: Alianza.

Provus, M.M. (1971), *Discrepancy Evaluation*, Berkeley: McCutchan.

Puelles, M., (1987), "El bachillerato como problema: antecedentes y situación actual", *Cuenta y Razón*, núm. 27.

- (1991), *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona: Labor.

Ramió, C. y Ballart, X. (1993), *Lecturas de teoría de la organización*, vol. II, selección de textos, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas / Boletín Oficial del Estado.

Ramió, C. (1999), *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid: Tecnos.

Ramírez, M. (1979), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza: Libros Pórtico.

Regonini, G. (1990-1991), "El estudio de las políticas públicas" en VV.AA., *Políticas públicas y organización administrativa*, número monográfico de *Documentación Administrativa*, 224-225.

Reichardt, C.S. y Cook, T.D., eds. (1979), *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*, Beverly Hills, CA: Sage

- (1979), "Beyond Qualitative Versus Quantitative Methods" en C.S. Reichardt y T.D. Cook, eds., *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*, Beverly Hills, CA: Sage.

Riquier, G. (1997), "Stakeholders' Participation in Public Policy Evaluations: impact on organizational learning", ponencia presentada en la II Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación, Estocolmo: 6-7 de marzo.

Rist, R.C., ed. (1990), *Program evaluation and the management of government*, New Brunswick, NJ: Transaction Books.

- y Picciotto, R., eds. (1995), *Proceedings of the 1994 World Bank Conference*.

- Furubo, J.E. y Sandahl, R. eds. (2001), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick / Londres: Transaction.

Rivière, A. (1989). "La investigación educativa", *Nuestra Escuela*, núm. 105.

Rodríguez Osuna, J. (1986), "El muestreo, teoría y aplicación" en M. García Ferrando, F. Alvira y J. Ibáñez, comps., *El análisis de la realidad social*, Madrid: Alianza.

- (1991), *Métodos de muestreo*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Rossi, P.H. y Freeman, H.E. (1989), *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*, México: Trillas.

Rossi, P.H. y Williams, W. (1972), *The New Jersey Income Maintenance Experiment. Theory, Practice and Politics*, Nueva York: Academic Press.

Ryan, K. y DeStefano, L., (2001), "Dialogue as a Democratizing Evaluation Method" , *Evaluation*, vol. 7, núm. 2

Sáez Brezmes, M.J., ed. (1995), *Conceptualizando la evaluación en España*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.

- (1995a), "Caracterización y problemática de los informes de evaluación" en M.J. Sáez Brezmes, ed., *Conceptualizando la evaluación en España*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.

- y Carretero, A. (1995), "Un modelo posible: la evaluación en la España actual" en M.J. Sáez Brezmes, ed., *Conceptualizando la evaluación en España*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.

Sánchez Ferrer, L. (1995), *Políticas de reforma universitaria*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Scharpf, F.W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.

Schuman, E.A. (1967), *Evaluative Research*, Nueva York: Russell Sage Foundation.

Scriven, M. (1967), "The Methodology of Evaluation" en R.W. Tyler *et al.*, *Perspectives of Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, núm. 1, Chicago: Rand McNally.

- (1969), "An Introduction to Meta-evaluation", *Educational Product Report*, 2.

- (1972), "Pros and Cons About Goal-Free Evaluation", *Evaluation Comment: The Journal of Educational Evaluation*, 3, 4.

- (1991), *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, CA: Sage.

Seligman, R. (1973), "College Guidance Program", *Measurement and Evaluation in Guidance*, 6.

Selltiz, C. *et al.* (1981), *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid: Rialp.

Shadish, W.R., Cook, T.D. y Leviton, L.C. (1991), *Foundations for Program Evaluation*, Newbury park, CA: Sage.

Sibeon, R. (1999), "Agency, Structure and Social Change as Cross-disciplinary Concepts", *Politics*, vol. 19, núm. 3.

Simon, H.A. (1957), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, New York: Free Press.

Solana Madariaga, J. (1992), "La educación en España en el decenio 1982-1992" en J.F. Tezanos y A. Guerra, eds., *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista, 1982-1992*, Madrid: Sistema.

Stake, R.E. (1967), "The Countenance of Educational Evaluation", *Teachers College Record*, 68.

- (1983), "Program evaluation, particularly responsive evaluation" en G.F. Madaus, M. Scriven y D.L. Stufflebeam, eds., *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, Boston: Kluwer Nijhoff.

- (1986), *Quieting Reform. Social Science and Social Action in an Urban Youth Program*, Urbana / Chicago: University of Illinois Press.

Stoetzel, J. y Girard, A. (1973), *Las encuestas de opinión pública*, Madrid: Instituto de la Opinión Pública.

Stufflebeam, D.L. (1972), "The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability", *SRI Quaterly*, 5.

- (1981), "Metaevaluation: Concepts, Standards and Uses" en R. Berk, ed., *Educational Evaluation: The State of the Art*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- y Shinkfield, A.J. (1993), *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Madrid: Paidós / Ministerio de Educación y Ciencia.

Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- (1990-1991), "La administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta" en VV.AA., *Políticas públicas y organización administrativa*, número monográfico de *Documentación Administrativa*, 224-225.

- (1992), *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España (Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro 'policy style'. Una aportación al análisis del sistema político español)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Tezanos, J.F. y Guerra, A., eds. (1992), *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista, 1982-1992*, Madrid: Sistema.

Tezanos, J.F., De Blas, A. y Cotarelo, R. eds. (1989), *La transición democrática española*, Madrid: Sistema.

Torres del Moral, A. (1988), *Principios de Derecho Constitucional español*, vol. I, Madrid: Atomo.

Trinidad Requena, A. (1995), *La evaluación de instituciones educativas. El análisis de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad.

Tyler, R.W. (1950), *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, Chicago: University of Chicago Press.

et al. (1967), *Perspectives of Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, núm. 1, Chicago: Rand McNally.

Varela, S. (1978), "La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional Comparado" en T.R. Fernández Rodríguez, *coord.*, *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Vélaz de Medrano, C. *et al.*, (1995), *Evaluación de programas y de centros educativos. Diez años de investigación*, Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa.

von Beyme, K. (1994), *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la posmodernidad*, Madrid: Alianza Editorial.

VV.AA. (1991), *Políticas públicas y organización administrativa*, número monográfico de la revista *Documentación Administrativa*, núm. 224-225.

VV.AA. (1993), *Evaluar las evaluaciones*, número monográfico de la revista *Cuadernos de Pedagogía*, 219.

VV.AA. (1998), *I Jornadas sobre instituciones para la evaluación del sistema educativo*, Madrid: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, 26 y 27 de noviembre.

Wardell, M.L. y Turner, S.P., eds. (1986), *Sociological Theory in Transition*, Londres: Allen and Unwin.

Warnock, M. (1981), *Meeting Special Educational Needs*, Londres: Her Britannic Majesty's Stationary Office.

Weiss, C.H. (1987), "Where Politics and Evaluation Research Meet" en D.J. Palumbo, *The Politics of Program Evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage.

- (1990), "Evaluations for Decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care?" en M.C. Alkin, *Debates on Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage.

- (1991), "Evaluation Research in the Political Context" en M.W. McLaughlin y D.C. Philips, eds., *Evaluation and Education: A Quarter Century*, Chicago: University of Chicago Press.

- (1998), *Evaluation*, New Jersey: Prentice Hall.

Wholey, J.S. y White, B.F. (1973), "Evaluation's impact on Title I elementary and secondary education program management", *Evaluation*, núm. 1.

Yukl, G. (1994), *Leadership in Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Zufiaurre, B. (1994), *Proceso y contradicciones de la reforma educativa, 1982-1994*, Barcelona: Icaria.